

**FRANCO ROSSI**

**IL PROGRAMMA DI GOVERNO  
NELL'EVOLUZIONE  
ISTITUZIONALE ITALIANA**

**Dottorato di ricerca in Diritto Pubblico**

**XXIV ciclo**

**LUISS Guido Carli**

**Tutor: Ch.mo Prof. Nicola Lupo**

**Co-tutor: Ch.mo Prof. Cesare Pinelli**

*«In verità, la Città che abbiamo descritto a me pare  
sapiente perché attua buone scelte [...].  
Dunque su questo punto non ci sono dubbi:  
il saper attuare buone scelte è una forma di scienza,  
perché non è l'ignoranza, ma appunto la scienza,  
che lo determina.»*

PLATONE, *La Repubblica*, libro IV, 428b

*«In rebus quibuscumque difficilioribus non  
expectandum ut qui simul, et serat, et metat  
sed praeparatione opus est, ut per gradus maturescant.»*

FRANCISCUS BACON, *Sermones fideles*, XLV

## INDICE

Introduzione	XI
--------------	----

### PARTE PRIMA

#### INDIRIZZO POLITICO E PROGRAMMA DI GOVERNO

##### CAPITOLO I

##### INDIRIZZO POLITICO E PROGRAMMA DI GOVERNO NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

1. La problematica definitoria dell'indirizzo politico e la sua natura	1
1.1. <i>Indirizzare, ovvero scegliere: ricostruzione della nozione di indirizzo politico</i>	3
1.2. <i>La controversa natura dell'indirizzo politico</i>	6
1.3. <i>Scomposizione dell'indirizzo</i>	10
1.3.1. Titolarità	10
1.3.2. Struttura	16
1.3.3. Efficacia normativa	20
1.3.4. Limiti	25
1.4. <i>Indirizzo politico, partiti politici e politica nazionale</i>	26
2. Il programma di governo: fondamento, genesi e sviluppo	32
2.1. <i>Fondamento costituzionale del programma di governo</i>	35
2.2. <i>Segue: il programma di governo e la formazione dell'indirizzo politico</i>	41
2.3. <i>Struttura del programma di governo</i>	48
2.4. <i>I presupposti politici del programma di governo: l'accordo di coalizione ed il ruolo dei partiti</i>	51
2.5. <i>Crisi dell'Esecutivo e programma di governo</i>	57
3. Programma di governo ed indirizzo politico tra mito, retorica e realtà	64

##### CAPITOLO II

##### IL PROGRAMMA DI GOVERNO IN ALCUNI ORDINAMENTI EUROPEI

1. Premessa metodologica	72
2. Il Regno Unito	74
2.1. <i>Lo speech from the Throne: forma di governo e consuetudini costituzionali</i>	75
2.2. <i>Il programma di governo e la sua attuazione</i>	85
3. La Francia	90
3.1. <i>Il programma di governo nella Quarta Repubblica</i>	91

3.2. <i>La Quinta Repubblica: gli artt. 49 e 38 della Costituzione</i>	98
4. <i>La Germania</i>	108
4.1. <i>Rilievo sistematico del Regierungserklärung: elementi politici e normativi</i>	109
4.2. <i>Programma di governo e funzionalità del sistema</i>	115
5. <i>La Spagna</i>	119
5.1. <i>Il programma di governo nella Costituzione del 1978</i>	121
5.2. <i>Il binomio candidato - programma</i>	126
6. <i>Spunti per una ricostruzione della figura nell'ambito del diritto comparato</i>	130

## **PARTE SECONDA**

### **IL PROGRAMMA DI GOVERNO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

#### CAPITOLO III

#### IL PROGRAMMA DI GOVERNO IN EPOCA STATUTARIA E NELLA PRIMA FASE DELLA STORIA REPUBBLICANA (1948 - 1992)

1. <i>Rilevanza dell'istituto del programma di governo nel sistema statuario</i>	133
1.1. <i>Programma e forma di governo costituzionale pura (solo sulla carta)</i>	134
1.2. <i>Programma ed obiettivi: questione di fatti o di persone?</i>	141
1.3. <i>Il programma del governo fascista</i>	146
2. <i>Il programma di governo nei lavori dell'Assemblea costituente</i>	149
3. <i>Coalizione e programma: i governi della Repubblica nella prima fase della sua storia:</i>	
1948 – 1992	154
3.1. <i>Una democrazia consensuale: l'alternativa impossibile</i>	156
3.2. <i>I governi di coalizione: l'accordo di governo</i>	163
3.2.1. <i>Partiti, accordo, programma</i>	164
3.2.2. <i>Gli strumenti per superare la “corsa ad ostacoli”</i>	166
3.2.2.1. <i>Il ruolo del Capo dello Stato tra “parlamentarizzazione” della crisi e                                 scioglimento anticipato delle Camere</i>	167
3.2.2.2. <i>La compressione delle spinte centrifughe: la questione di fiducia</i>	173
3.2.2.3. <i>Verifiche di governo e rimpasti ministeriali</i>	180
3.3. <i>Governi di coalizione e attuazione dell'accordo in Parlamento</i>	183
3.3.1. <i>La I legislatura (1948 - 1953): i programmi del centrosino</i>	185
3.3.2. <i>La marcia verso il centro-sinistra: divisi tra “formula” e “contenuto”</i>	192
3.3.2.1. <i>La II legislatura (1953 - 1958): il programma come contratto                                 tra alleati</i>	192

3.3.2.2. La III legislatura (1958 - 1963): più distanti, più precisi	194
3.3.2.3. La IV legislatura (1963 - 1968): indirizzo e formula	196
3.3.3. Dalla crisi del centro-sinistra alla solidarietà nazionale	200
3.3.3.1. La V legislatura (1968 - 1972): la crisi di un equilibrio	200
3.3.3.2. La VI legislatura (1972 - 1976): tra “monocolori” e “coalizione minima”	206
3.3.3.3. La VII legislatura (1976 - 1979): prove di compromesso storico	210
3.3.4. I programmi del pentapartito	216
3.3.4.1. L’VIII legislatura (1979 - 1983): accordi sulle politiche	216
3.3.4.2. La IX legislatura (1983 - 1987): coalizioni “di formula” per un Premier “forte”	226
3.3.4.3. La X legislatura (1987 - 1992): un pentapartito “di programma”	231

CAPITOLO IV  
IL PROGRAMMA DI GOVERNO NELLA SECONDA FASE  
DELLA STORIA REPUBBLICANA (1992 - 2011)

1. Il mutamento dei presupposti storico-politici della Costituzione repubblicana e le nuove dinamiche istituzionali	236
1.1. <i>L’inizio della transizione: l’XI legislatura (1992 - 1994)</i>	239
1.2. <i>Il referendum elettorale del 1993: la trasformazione del sistema partitico</i>	248
1.2.1. “Sì” al cambiamento	248
1.2.2. La reazione del sistema politico: la nascita della “coalizione elettorale”	251
2. La XII legislatura (1994 - 1996). Transizione - parte seconda: coalizioni e programmi a confronto	253
2.1. <i>Gli effetti del cambiamento</i>	253
2.2. <i>Il programma del I Governo Berlusconi</i>	259
2.3. <i>Il programma del Governo Dini</i>	263
3. La XIII legislatura (1996 - 2001). Il Governo delle sinistre: l’alternanza e le abitudini del passato	267
3.1. <i>Il programma del I Governo Prodi</i>	269
3.2. <i>Il programma dei Governi D’Alema I e II</i>	273
3.3. <i>Il programma del II Governo Amato</i>	280
4. La XIV legislatura (2001 - 2006). Il contratto con gli italiani	282

4.1. <i>Il programma dei Governi Berlusconi II e III</i>	283
4.2. <i>Il Dipartimento per il programma di governo</i>	290
4.2.1. L'istituzione del Dipartimento e la collocazione istituzionale	290
4.2.2. Le competenze del Dipartimento e la sua organizzazione	295
4.3. <i>Le novità della legge elettorale n. 270 del 21 dicembre 2005: leader e programma di coalizione</i>	298
5. <i>La XV legislatura (2006 - 2008): dal programma dell'Unione ai "12 punti"</i>	303
5.1. <i>La Fabbrica del programma ed il manifesto elettorale dell'Unione</i>	303
5.2. <i>Il programma del II Governo Prodi</i>	307
5.3. <i>La "pseudo crisi" del 2007 e i "dodici punti"</i>	314
6. <i>La XVI legislatura (2008 - ...). Il programma di governo del centrodestra tra crisi di coalizione e crisi economica</i>	323
6.1. <i>Il IV Governo Berlusconi. Programma elettorale e programma di governo: un rapporto organico</i>	323
6.2. <i>La crisi economica e l'influenza dell'Unione europea nella definizione dell'indirizzo politico interno</i>	330
6.2.1. <i>La crisi finanziaria nel mondo ed in Europa: origini e conseguenze</i>	330
6.2.2. <i>Le risposte istituzionali: il coordinamento della nuova governance economica Europea</i>	333
6.2.3. <i>I vincoli europei e la programmazione economica in Italia</i>	340
6.3. <i>Il Governo Monti del 2011. Un governo di programma per la nuova "solidarietà nazionale"</i>	345

## CAPITOLO V

### CONCLUSIONI: PROGRAMMA E COALIZIONE

#### TRA TRA PRIMA E SECONDA FASE DELLA STORIA REPUBBLICANA

1. <i>Programma e coalizione: un binomio in evoluzione</i>	354
1.1. <i>Il periodo statutario</i>	355
2. <i>La prima fase. I programmi delle coalizioni post-elettorali: l'allargamento dello spazio democratico</i>	357
3. <i>La seconda fase. Coalizioni di programma e alternanza: una sfida (in gran parte) perduta</i>	358
Bibliografia	363

## INTRODUZIONE

«Le dittature sorgono non dai governi che governano  
e che durano, ma dalla impossibilità di governare  
dei Governi democratici»  
PIERO CALAMANDREI

Lo stimolo ad una riflessione sul concetto di *indirizzo politico*, in particolare attraverso la disamina dell'istituto del *programma di governo*, è scaturito dall'intenzione di approfondire uno degli aspetti centrali della "lunga transizione" che da un ventennio, ormai, interessa le nostre istituzioni<sup>1</sup>.

L'intreccio tra indirizzo politico e programma di governo, come emerge dalla ricerca, rappresenta uno degli aspetti caratterizzanti il processo di transizione in atto. Il concetto di «indirizzo», in sé considerato, può essere definito come la manifestazione di una volontà coerente ed armonica, posta in essere da uno o più soggetti per il conseguimento di uno scopo; quando a questo concetto si affianca l'aggettivo «politico», l'indirizzo è identificato, nella scienza costituzionalistica, con l'azione di governo diretta al conseguimento di fini pubblici<sup>2</sup>. Dunque, indirizzo politico e governo risultano strettamente connessi, e tale dato appare costante, in un'analisi volta a verificare se, e come, l'istituto del programma di governo, e dunque la natura stessa dell'indirizzo politico, si sia evoluto nel corso della storia repubblicana.

L'introduzione del principio maggioritario nel meccanismo elettorale per le Camere, avvenuto con le leggi n. 276 e 277 del 1993<sup>3</sup>, ha condotto ad un cambiamento del

---

<sup>1</sup> Sul punto, C. CHIMENTI, *Considerazioni sui più recenti sviluppi della nostra forma di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 6. Seminario 1995*. Torino, Giappichelli, 1996, pp. 3-10; v., inoltre, A. BARBERA, A. MANZELLA, S. BARTOLE e F. LANCHESTER, *La forma di governo in transizione*, in *Quaderni costituzionali*, XV, n. 2, 1995, pp. 211 ss. In particolare pp. 220-222.

<sup>2</sup> G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XVI, 1989, p. 1, nota come nel linguaggio corrente l'aggettivo "politico" sia spesso usato con riferimento ai programmi e agli indirizzi di soggetti e formazioni sociali non identificabili con lo Stato. Ad ogni modo, egli afferma che, sebbene sia «corretto dire che la collettività politica si definisce attraverso la composizione di piani d'azione in parte contraddittori e in parte compatibili e che il piano della politica è il piano nel quale si confrontano individui e gruppi che hanno ciascuno il proprio indirizzo (*policy*) e cioè propri obiettivi, interessi, filosofie, l'individuazione formale dell'indirizzo politico con lo Stato ed i suoi organi appare necessaria ai fini di ogni ulteriore svolgimento». Sul punto v. anche A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento, Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 52.

<sup>3</sup> L'introduzione del principio maggioritario nell'ordinamento statale è avvenuta con l'approvazione della legge n. 81 del 1993 sull'*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio provinciale*, che ha previsto, per la prima volta, l'elezione diretta di un vertice dell'esecutivo sfiduciabile dagli organi assembleari. In questo senso, v. S. CECCANTI, *Il modello neo-parlamentare: genesi e*

quadro politico<sup>4</sup>, ad un diverso rapporto tra il sistema partitico e l'elettorato e all'instaurazione di nuove prassi e consuetudini fra gli organi costituzionali, nonché all'interno degli stessi<sup>5</sup>.

In tale mutato contesto, il paradigma della “centralità del Parlamento”<sup>6</sup>, per decenni il cuore pulsante della forma di governo delineata dal costituente, sembrerebbe essere superato e sostituito dalla “centralità del Governo”.

---

*sviluppi*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 1998, Tomo I, pp. 183 ss. In particolare, si è affermato che le leggi elettorali furono scritte “sotto dettatura” del risultato referendario del 18 aprile 1993. In questo senso, B. CARAVITA, *I referendum del 1993 tra crisi del sistema politico e suggestioni di riforma*, in *Giurisprudenza Italiana*, IV, 1993, 569 ss. e G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 72 ss.

<sup>4</sup> Come ricordato da S. LABRIOLA, *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana: rilettura in termini di attualità*, in *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 57, «Il principio maggioritario, invero, non è solo una tecnica per l'attribuzione dei seggi, ma, nei contenuti che espressamente gli sono attribuiti, si configura come fattore di regolazione del rapporto tra governo e parlamento, e tra maggioranza di indirizzo e opposizione politica. Il principio maggioritario, infatti, da un lato conferisce al governo margini quantitativi tali da consentirgli una sorta di mano libera nelle Camere, e dall'altro altera gli equilibri tra maggioranza di indirizzo e opposizione, spostandoli verso un confine più favorevole alla maggioranza di quel che non sia il reale rapporto tra i cittadini-elettori: ma soprattutto, il principio maggioritario è rivolto ad irrigidire la maggioranza di indirizzo spingendola a riconoscersi costantemente anche quale maggioranza parlamentare su ogni piano, dal legislativo al sindacato ispettivo». Per una analisi critica del principio maggioritario nella legislazione elettorale, v. L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

<sup>5</sup> Le linee di evoluzione della nostra forma di governo e la tendenziale semplificazione del sistema politico, avrebbero virato, come sostenuto da vari autori negli ultimi anni, in direzione del modello di “premierato”: esso rappresenta una forma evoluta del sistema parlamentare, che si caratterizza per il fatto di porre al centro del sistema il Primo ministro, indicato dal corpo elettorale, insieme alla maggioranza di cui egli è il *leader*, e quindi investito della “doppia fiducia”, elettorale e parlamentare; il corpo elettorale diviene così cardine della forma di governo che non si presenta più come “dialogo chiuso” fra Parlamento e Governo. In questo senso, v. T.E. FROSINI, *Il “premierato”: dalla Gran Bretagna all'Italia*, in *Nuovi studi politici*, XXIV, 2004, n. 1, 11-30; ID, *Premierato e sistema parlamentare*, in: [www.associazionecostituzionalisti.it](http://www.associazionecostituzionalisti.it); A. SPADARO, *Il premierato all'italiana*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. DI GIOVINE, *Fra cultura e ingegneria costituzionale: una forma di governo che viene da lontano*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2004, 21 ss.; M. VOLPI, *Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, in *Scritti in onore di G. Ferrara*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2005; S. GAMBINO, *Dal “semipresidenzialismo debole” al “premierato assoluto”. Riflessioni critiche sulla ingegneria costituzionale in tema di forma di governo*, in G. GIRAUDI (a cura di), *Crisi della politica e riforme costituzionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004. Altra parte della dottrina, ravvisa nel modello neo-parlamentare, già vigente a livello locale nonché regionale, a seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, il sistema concettuale cui fare riferimento per comprendere la forma di governo di fatto attualmente operante a livello nazionale. Così S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, XXII, n. 1, 2002, pp. 107 ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 563 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 223 ss. I principali elementi della forma di governo neoparlamentare sono: a) la possibilità per gli elettori con il proprio voto: di designare la *premiership*; di scegliere la rappresentanza; di esprimere l'assenso alla coalizione e al relativo programma; b) l'esistenza del rapporto di fiducia; c) la garanzia della stabilità di governo e la possibilità, in situazioni eccezionali, di sostituire la *premiership* senza procedere ad una nuova elezione del Consiglio regionale.

<sup>6</sup> v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3 ed., Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 19-20. Sebbene l'espressione “centralità del Parlamento” avrebbe dovuto descrivere la realtà costante della forma di governo italiana,



L'evoluzione istituzionale in oggetto, nella cui logica il programma di governo riveste un ruolo di primaria importanza, è stata innescata da una triplice condizione di crisi:

a) Crisi degli interessi. Essi si presentano, nella società attuale, sempre più complessi e la loro disposizione, secondo un criterio di priorità, non può più essere effettuata prescindendo da conoscenze settoriali qualificate<sup>7</sup>;

b) Crisi dei soggetti. I partiti politici, che dal dopoguerra hanno svolto il ruolo di catalizzatori della rappresentanza democratica e di filtro degli interessi sociali, permanendo le attuali logiche di funzionamento, non sembrerebbero più in grado di costituire un valido strumento di partecipazione<sup>8</sup>; essi sono affiancati, del resto, con sempre maggiore rilevanza nella determinazione dell'*agenda setting*<sup>9</sup>, da altri soggetti, a

---

così come ideata dal costituente, essa è stata diversamente utilizzata per definire una fase storica determinata (cioè quella dei governi di "solidarietà nazionale"), al fine di superare una particolare situazione politico e istituzionale. L'A., riprendendo la metafora hegeliana del Parlamento come porticato tra lo Stato e la società civile (un Parlamento, quindi, intermediario fra governante e governato), propone l'immagine di un Parlamento come *soggetto federatore*, avente la funzione di ricomporre le diversità proprie di una realtà a sovranità plurima, «nell'unità processuale e nei valori culturali dell'ordinamento».

<sup>7</sup> In questo senso, P. CARETTI e M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, XXI, n. 3, 2001, in particolare pp. 493-494 e pp. 508-509. Si potrebbe dire che siffatta convinzione inverte la sostanza della prima delle "prediche" einaudiane: *Conoscere per deliberare*, in L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1974.

<sup>8</sup> R.L. BLANCO VALDES, *Crisi del partito di massa e razionalizzazione della forma di governo*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 67-105, parla di "crisi della rappresentanza" e di "fallimento partitico". L'A. sviluppa nell'articolo quattro idee essenziali: 1) l'idea che il fallimento del modello di partito di massa ha influito, in certi casi in modo incisivo, sulla posizione centrale dei partiti tradizionali, che definiscono i sistemi di partito nel funzionamento del regime politico; 2) l'idea che tale fallimento ha alterato la posizione dei *partiti* come soggetti della struttura fondamentale delle forme di governo democratico, provocando un generale tedio democratico, con implicazioni negative per il futuro della democrazia; 3) l'idea che la generalizzazione sociale del tedio per la democrazia ha influito sia sulla legittimità del sistema che sul suo rendimento; 4) l'idea che tale crisi di legittimità e di rendimento deve essere messa a confronto con i cambiamenti sperimentati dalla società occidentale negli ultimi trenta anni, cambiamenti che hanno reso inutile, nonché socialmente inaccettabile il modello di partito che si è consolidato sulle rovine dei partiti di integrazione di massa affermatasi nel secolo scorso. La finalità, dichiarata, del ragionamento proposto, è l'auspicabile depolitizzazione – "departitizzazione" – dello Stato e la ripolitizzazione – "ripartitizzazione" della società.

<sup>9</sup> Per *agenda setting* deve intendersi l'inserimento di una *policy issue* nella piattaforma programmatica del governo; esso costituisce il momento del *policy making* successivo alla fase della trasformazione di "problemi privati" in "questioni pubbliche" (formazione dell'agenda pubblica) e quella della trasformazione delle "questioni pubbliche" in "obiettivi di governo". Si avrà modo di approfondire la questione nel prosieguo del lavoro e si rimanda, per ulteriori approfondimenti, a L. DE WINTER, *Government declarations and Law Production*, in H. Döring e M. Hallerberg (a cura di) *Patterns of Parliamentary Behaviour: Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 35-56. Di grande interesse risulta essere la riflessione di A. PREDIERI, *Euro, Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998. L'A. parla di "Stato osmotico" a significare che negli apparati di governo e d'amministrazione dei Paesi sviluppati e complessi, le domande, i bisogni, gli interessi sono discussi, trattati e negoziati da una pletora di soggetti individuali e collettivi che interagiscono con e dentro i pubblici poteri. Questa vera e propria rete di interazioni ha progressivamente

partire dalle c.d. *lobbies*<sup>10</sup>. Accanto alla crisi dei partiti, inoltre, si registra la crisi della *classe politica*. Essa ha costituito l'architrave della vita dei partiti di governo che storicamente si sono presentati carenti, se non sul piano organizzativo, in modo più evidente su quello programmatico-progettuale. Come rilevato da attenta dottrina, il governo di partito ha coinciso in Italia, «col governo della classe politica che ha retto, con una continuità senza pari in altre democrazie, le sorti del partito di maggioranza, del parlamento e dell'esecutivo»<sup>11</sup>; conseguentemente il venir meno di suddetta classe politica ha rappresentato uno dei fattori che ha generato la spinta verso il cambiamento.

c) Crisi dei processi decisionali. L'esistenza di plurimi livelli di governo e la maggiore complessità che ne deriva, evidenziano la necessità di coinvolgere i destinatari delle decisioni, al fine di garantire l'efficacia e l'osservanza del diritto, evitando la delegittimazione dell'autorità decidente: emerge l'esigenza, per assicurare gli *standard* di una democrazia avanzata, di pensare a nuovi e pregnanti strumenti di concreta partecipazione dei cittadini<sup>12</sup>.

Tale raggruppamento di fattori di criticità, per una parte della dottrina<sup>13</sup>, ha rappresentato un elemento di accelerazione di dinamiche coerenti ed inesorabili, mentre,

---

disaggregato l'identità dello Stato monistico e disarticolato le funzioni istituzionali in differenziate e specifiche aree di *policy*.

<sup>10</sup> v. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, Milano, Giuffrè, 2011; in particolare, parte prima, cap. 2, *Forme di governo, crisi dei partiti e gruppi di pressione. Tre "modelli" normativi a confronto*, pp. 75-94.

<sup>11</sup> Così M. CALISE, *Il governo*, in AA.VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, 1997, III, vol. 2, pp. 352.

<sup>12</sup> Cfr. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010, il quale sottolinea come «Le sorti della democrazia sono visceralmente legate a quelle della partecipazione, tanto che non v'è definizione della prima che non sia "intrisa" di riferimenti alla seconda. Non è un caso che la riflessione sulla c.d. "democrazia partecipativa" abbia ripreso vigore negli ultimi anni, recuperando una posizione di centralità nell'ambito delle diffuse e crescenti preoccupazioni per le sorti della democrazia e per la capacità di quest'ultima di mantenersi interprete dei principi del costituzionalismo. (...) i segnali di crisi che provengono oggi dalle democrazie contemporanee (quella italiana in particolare), sono in parte nuovi ed allarmanti, disseminati in luoghi diversi ma tutti ugualmente rilevanti: fra questi vi è certamente il luogo della partecipazione, sovente e da molteplici prospettive esplorato ma mai compiutamente inquadrato, quasi si trattasse di una sorta di luogo fantasma dalle coordinate geografiche in continuo movimento».

<sup>13</sup> M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 2 e 149, parla di «raggiungimento di una democrazia compiuta» e di stabilizzazione del ruolo del Governo, raggiunta attraverso l'energica razionalizzazione normativa dell'esecutivo, avvenuta negli ultimi decenni, che ha permesso di sostituire il Parlamento – colpito dalla crisi dei partiti - al centro del sistema. Per una pregevole analisi circa le possibili implicazioni della transizione istituzionale, cfr. S. CECCANTI, *La democrazia immediata e le sue garanzie*, in T.E. FROSINI, C. BASSU e P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, Carocci, 2009, pp. 51-57.

secondo altri autori<sup>14</sup>, ha determinato la duplice tendenza di fondo che ha caratterizzato gli ultimi decenni della nostra storia politico-istituzionale: *in primis*, da un lato, con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario, si è tentato di dar vita ad «un più “autentico” governo di partito, attraverso un bipolarismo policentrico che fosse il succedaneo transitorio di un regime bipartitico»<sup>15</sup>, di modo che il peso della classe politica venisse ridimensionato, favorendo la circolazione dell'*élites*<sup>16</sup> e l'alternanza di governo. Dall'altro, si è assistito ad un progressivo incremento e consolidamento dell'autorità governativa: le risorse decisionali, regolative e allocative sono state accentrate e messe a disposizione delle capacità progettuali, negoziali e amministrative del Governo, dando vita ad una discontinuità rispetto al passato, caratterizzato da una forte interferenza partitica circa i fini e le modalità di utilizzo delle risorse<sup>17</sup>.

In secondo luogo, si è verificato un aumento sostenuto dell'attività normativa, affidata direttamente alla responsabilità governativa: tale aumento si è mosso principalmente nella duplice direzione di delegificazione-razionalizzazione dello *stock* normativo accumulatosi prima e durante il periodo repubblicano, nonché dei processi di innovazione legislativa, organizzativa e funzionale legati alle dinamiche economiche internazionali e di integrazione europea.

Fondamentali ricadute si sono avute nelle relazioni tra Parlamento ed Esecutivo, nell'equilibrio dei rapporti interni al Governo e fra quest'ultimo e la propria maggioranza parlamentare, nonché, infine, fra la maggioranza e l'opposizione in Parlamento.

---

<sup>14</sup> In questo senso, fra gli altri, P. CARETTI e M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, op. cit., p. 506; E. CUCCODORO, “*Comunicazioni del Governo in Parlamento*”. *Collaborazione, confronto o crisi nella relazione fiduciaria*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2008, p.1, il quale parla di «sempre più disarmonica architettura, fondata sul fragile e vacillante equilibrio del binomio Parlamento-Governo», di «vocazioni distorsive» e «alterata funzionalità del circuito delle istituzioni in genere»; A. D'ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Brescia, biblioFabbrica, 2010, pp. 6-7, secondo il quale «la pressoché unanime glorificazione politica e dottrinale del “principio maggioritario” – estraneo all'impianto costituzionale e veicolato nell'ordinamento ad altri fini grazie alla riforma elettorale maggioritaria del 1993 – e la sua poco prudente declinazione [...], abbiano seriamente danneggiato, più in generale, il tessuto democratico italiano e, dunque, la stessa convivenza civile. Ciò perché [...] si è svuotato di significato il ruolo e la funzione inclusiva del Parlamento (la cui natura rappresentativa e la cui piena legittimazione democratica vengono in pratica “neutralizzate” dalla cosiddetta investitura diretta del capo del Governo e da ricorrenti suggestioni “duvergeriane”)».

<sup>15</sup> P. CARETTI e M. MORISI, ult. op. cit., pp. 506-507.

<sup>16</sup> Il lucido saggio di N. BOBBIO, *Mosca e la teoria della classe politica*, in N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 181-200, costituisce un prezioso approfondimento, tutt'oggi validissimo, della tematica relativa alla “classe politica” ed in particolare alla sua formazione ed al suo rinnovamento.

<sup>17</sup> P. CARETTI e M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, op. cit., p. 506.

Invero, è opportuno sottolineare sin da subito che l'argomento trattato necessita di un approccio trasversale: esso si pone al confine fra il diritto costituzionale, la scienza e la sociologia politica, la scienza delle politiche pubbliche. La coesistenza di questi profili problematici, relativi ad aree di studio diverse, implica necessariamente la compenetrazione tra il piano descrittivo ed il piano più propriamente normativo.

A fronte di ciò, e nell'intento di descrivere la relazione sussistente tra indirizzo politico e programma di governo, nonché la loro interrelazione con il quadro politico-istituzionale, si è inteso dividere il lavoro in due parti:

- la prima è diretta alla ricostruzione dell'istituto del programma di governo, nel suo inscindibile legame con l'indirizzo politico. In tal senso si procederà dapprima ad esaminare il concetto di indirizzo politico scomponendolo nei suoi elementi costitutivi; si passerà, dunque, ad analizzare l'istituto del programma di governo nel suo fondamento costituzionale, procedendo poi all'esame della genesi e dello sviluppo dello stesso; infine, si procederà ad una breve analisi comparata dell'istituto, che si ritiene utile al fine di evidenziare eventuali formanti diretti a meglio comprendere le dinamiche del nostro ordinamento. A tale scopo, si è scelto di esaminare nello specifico i casi di Regno Unito, Francia, Germania e Spagna.

- la seconda parte ha ad oggetto il programma di governo nell'evoluzione dell'ordinamento italiano; si analizzerà dunque la sua disciplina, ancorché non positivamente determinata, dalla vigenza dello Statuto albertino ai giorni nostri: l'intento è quello di evidenziare il diverso ruolo rivestito dal programma di governo, nel confronto fra il primo ed il secondo periodo della storia repubblicana. Lo studio dell'istituto del programma di governo, nella seconda fase della storia repubblicana, verrà inevitabilmente ad intrecciarsi con le dinamiche internazionali ed europee: l'analisi sarà dunque eseguita cercando di mettere in rilievo il sempre maggiore peso, soprattutto nelle materie economiche, della normativa europea sull'indirizzo politico interno. Ciò porterà necessariamente a mettere in evidenza il processo attraverso il quale anche l'elaborazione del programma di governo, e la sua effettiva implementazione, non possano più prescindere dalla normativa sia internazionale che, e in misura ancora maggiore, europea, data l'attuale configurazione del contesto storico-politico.

L'analisi in tal senso svolta, attraverso la disamina dell'istituto del programma di governo, a partire dall'epoca statutaria fino alla sua più recente evoluzione, mira ad

evidenziare come tale istituto, e l'indirizzo politico ad esso strettamente legato, costituisca assieme alla coalizione un binomio in evoluzione.

## PARTE PRIMA

### INDIRIZZO POLITICO E PROGRAMMA DI GOVERNO

#### CAPITOLO I

#### INDIRIZZO POLITICO E PROGRAMMA DI GOVERNO NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

*«Come possiamo combinare assieme il grado di iniziativa  
individuale necessario al progresso con il grado di coesione  
sociale necessario alla sopravvivenza?»*

BERTRAND RUSSEL

SOMMARIO: 1. La problematica definitoria dell'indirizzo politico e la sua natura – 1.1. *Indirizzare, ovvero scegliere: ricostruzione della nozione di indirizzo politico* – 1.2. *La controversa natura dell'indirizzo politico* – 1.3. *Titolarità, struttura, efficacia normativa e limiti dell'indirizzo politico* – 1.3.1. *Titolarità* – 1.3.2. *Struttura* – 1.3.3. *Efficacia normativa* – 1.3.4. *Limiti* - 1.4. *Indirizzo politico, partiti politici e politica nazionale* – 2. Il programma di governo: fondamento, genesi e sviluppo – 2.1. *Fondamento costituzionale del programma di governo* – 2.2. *Segue: il programma di governo e la formazione dell'indirizzo politico* – 2.3. *Struttura del programma di governo* – 2.4. *I presupposti politici del programma di governo: l'accordo di coalizione ed il ruolo dei partiti* – 2.5. *Crisi dell'Esecutivo e programma di governo* – 3. *Programma di governo ed indirizzo politico tra mito, retorica e realtà.*

#### *1. La problematica definitoria dell'indirizzo politico e la sua natura*

La locuzione “indirizzo politico” ha assunto, negli studi giuridici, numerosi e cangianti significati<sup>1</sup>. Invero, la collocazione del concetto in parola sullo sfumato confine tra diritto costituzionale e scienza della politica, nonché la scarsità di indicazioni di diritto positivo hanno contribuito all'emersione di diverse posizioni in dottrina circa la natura dell'indirizzo politico, l'attribuzione della sua titolarità e l'individuazione degli atti che ne costituirebbero manifestazione.

---

<sup>1</sup> Come già rilevato da A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 47 ss., si è parlato in dottrina di indirizzo politico dello Stato e del governo, di indirizzo politico di maggioranza e di indirizzo politico costituzionale; alcuni ne hanno sostenuto il carattere normativo, altri lo considerano in senso esistenziale; infine non è mancato chi ha individuato l'indirizzo politico all'esterno dell'apparato statale, nell'accordo posto in essere tra i partiti della coalizione di governo, all'atto della formazione di un nuovo gabinetto. Di grande interesse e valore esplicativo è l'ulteriore distinzione ricordata da M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, p. 41, tra segmento “forte” dell'indirizzo politico (l'individuazione e l'affermazione dei fini fondamentali dello Stato), da collocarsi nell'attività costituente ed in quella di revisione; e il segmento “debole” (la specificazione dei fini politici contingenti, e cioè delle modalità con cui realizzare i fini fondamentali) nel processo politico, delimitato ed indirizzato dalle norme della Costituzione rigida.

Le prime analisi del concetto, in Italia, risalgono al periodo anteriore alla Costituzione repubblicana<sup>2</sup>: l'esigenza di addivenire ad una «maggiore compenetrazione tra momento della politica e momento del diritto»<sup>3</sup>, esaltata dalle istanze statuali di tipo autoritario, e fors'anche lo sviluppo dello Stato interventista favorì, infatti, lo studio e lo sviluppo della nozione di indirizzo politico.

Come rilevato dalla dottrina più avvertita<sup>4</sup>, lo scopo sotteso all'enucleazione di un concetto autonomo di indirizzo politico era quello di sganciare la funzione di governo dall'originario spirito di legalità, proprio dell'epoca liberale, che finiva per identificare ed esaurire la funzione stessa in mera esecuzione amministrativa delle leggi<sup>5</sup>.

Il risultato di tale separazione teorica è stata la configurazione dell'indirizzo politico come espressione diretta del regime politico, nonché il suo profilo di “libertà nella determinazione dei fini”. Questa evoluzione storica della nozione è resa evidente dal frequente utilizzo di “termini-concetti” direttamente riferibili agli studi su un'altra nozione assai controversa quale quella della costituzione materiale<sup>6</sup>: «fine fondamentale», «forze politiche dominanti», «impulso» e «coordinamento» sono concetti che più si adattano ad un sistema autoritario che non ad un sistema democratico e pluralistico<sup>7</sup>. La dottrina successiva si è quindi assunta il compito di elaborare la nozione di indirizzo politico, fortemente caratterizzata dall'inquadramento ricevuto in epoca pre-costituzionale, orientandola alla luce del sistema costruito sulla Carta fondamentale del 1947.

Delle questioni più rilevanti, delle virtù e dei limiti insiti nel concetto analizzato, si tenterà di dare conto nei paragrafi che seguono.

---

<sup>2</sup> C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, (1931), Milano, Giuffrè, 2000. et ID, *La costituzione in senso materiale*, (1940), Milano, Giuffrè, II rist., 1998; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, XIII, 1939, pp. 53-171.

<sup>3</sup> G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XVI, pp. 1-8.

<sup>4</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 65 ss.

<sup>5</sup> In questo senso, v. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., pp. 77-79, il quale rileva come, sotto l'influenza diretta dell'esperienza fascista, si sia andata delineando in Italia una corrente che «stacca decisamente l'attività di governo dalla funzione esecutiva per farne invece una quarta distinta funzione dello Stato: la funzione di governo, accanto alla legislazione, all'esecuzione e alla giurisdizione. (...); l'elemento più vivo e rilevante di tale nuovo orientamento dottrinario è sostanziale e consiste nel rivendicare senza reticenze alla funzione di governo il compito fondamentale di imprimere le linee direttive dell'azione statale, nel farne cioè non soltanto una funzione di impulso e di coordinamento, ma, prima di tutto, di *indirizzo*, ed in questo senso appunto logicamente precedente e prevalente rispetto alle altre.»

<sup>6</sup> C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, (1940), Milano, Giuffrè, II rist., 1998

<sup>7</sup> Così, G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 2.

### *1.1. Indirizzare, ovvero scegliere: ricostruzione della nozione di indirizzo politico*

Il termine “indirizzo” significa, comunemente, direzione motivata da interessi verso il conseguimento di un fine<sup>8</sup>. Nel campo delle scienze sociali, indirizzare esprime l’idea dell’orientare e del dirigere, in modo coerente ed armonico, la propria attività o quella di altri soggetti, verso la realizzazione di un determinato fine. Quindi, strettamente legata all’attività di indirizzo appare la determinazione del fine (o del complesso di fini) da raggiungere.

Come autorevolmente osservato<sup>9</sup>, siffatta determinazione può essere oggettivamente preconstituita e vincolante: in tal caso, l’opera di indirizzo sarà limitata alla predisposizione ed alla direzione dell’attività necessaria al conseguimento dell’obiettivo finale; oppure, nell’ipotesi in cui la determinazione del fine costituisca “elemento essenziale e creativo” del dirigere, tale attività sarà orientata in quanto si sia, preliminarmente, individuato il fine. Da ultimo, la posizione intermedia fra quelle ora proposte ricorre allorché il fine, benché predeterminato, non assume valore vincolante di modo che residui, in capo al soggetto che orienta e dirige, la possibilità di modificare il fine da altri predisposto.

Oltre all’attività di direzione ed alla determinazione del fine, ciò che viene in rilievo, con riferimento alla nozione di indirizzo politico, è l’elemento della volontà: nell’indirizzare non può non essere ricompresa la “tensione della volontà” verso l’acquisizione di qualcosa di esterno al soggetto agente; da ciò ne deriva che «la volontà deve essere programmata e funzionalizzata, senza di che mancherebbe di quei requisiti di armonia e coerenza che rappresentano la condizione prima per il suo razionale svolgimento»<sup>10</sup>. Insomma senza programma non può esservi indirizzo.

Si è altresì rilevato come la realizzazione del fine non costituisca elemento essenziale della nozione: è necessario e sufficiente che la volontà sia programmata e funzionalizzata, mentre il mancato raggiungimento dell’obiettivo, non incidendo sull’attività di indirizzo, se non nella misura in cui sia imputabile alla volontà del soggetto agente, rileverebbe unicamente in termini di responsabilità.

---

<sup>8</sup> Per un inquadramento concettuale della tematica, v. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, pp. 134-171; G. GROTTANELLI DE’ SANTI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., pp. 1-8.

<sup>9</sup> T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 134.

<sup>10</sup> T. MARTINES, *ivi*.



Da quanto detto si può desumere che l'*indirizzo* è la manifestazione di una volontà coerente ed armonica, posta in essere da uno o più soggetti per il conseguimento di uno scopo, di un fine. In questa accezione, l'*indirizzo* è un elemento proprio di ogni processo di volizione, ogni qual volta la volontà sia diretta ad un fine determinato, e quindi «connaturato all'uomo ed alla sua intelligenza ed al suo operare»<sup>11</sup>.

L'*indirizzo* riceve la sua specifica qualificazione a seconda del campo del pensiero in cui si svolge, della diversa natura del fine e dei soggetti implicati. Affiancato all'aggettivo «politico»<sup>12</sup>, l'*indirizzo* è identificato, nella scienza costituzionalistica, con l'azione di governo diretta al conseguimento di fini pubblici<sup>13</sup>. *Indirizzo politico* e governo sono quindi strettamente connessi, tanto che «non può aversi indirizzo politico

---

<sup>11</sup> T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 135. In tema di "indirizzo" verso il conseguimento di un fine, allo scopo di soddisfare dei "bisogni" *lato sensu* intesi, può essere di qualche interesse allargare l'analisi anche ad altri campi di studio. Tra gli altri, v. C. MONGARDINI, *La conoscenza sociologica*, Genova, ECIG, 2002, pp. 50 ss.

<sup>12</sup> V. M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Torino, UTET, 1993, 252-253, ove l'A. identifica l'«indirizzo politico» come «l'attività di formulazione ed esecuzione delle decisioni pubbliche vista non sotto il profilo degli atti formali che le enunciano e le attuano, ma sotto il profilo del processo decisionale che sottende tali atti». Da tale definizione derivano diverse concezioni di "politica" – intesa come attività di formulazione ed esecuzione delle decisioni pubbliche – raggruppabili in sei modelli definiti da altrettanti concetti posti in diverse combinazioni con quello di politica: a) Potere: la politica come attività che ha il potere come fine e che consiste in rapporti asimmetrici; b) Stato: la politica come agire dello Stato e per lo Stato (Stato soggetto); o come agire nello Stato e attraverso lo Stato (Stato arena); c) Identità: la politica come azione di soggetti collettivi ed orientata da interessi di lungo periodo; d) Mercato: la politica come processo decisionale collettivo suscettibile di essere scomposto sino all'elemento minimo della scelta individuale, a sua volta mossa dal movente utilitaristico dell'interesse; e) Teatro: la politica come rappresentazione di liberi giochi fra le parti sociali che però occultano le dinamiche di controllo sociale; f) Sistema: la politica come funzione/processo di decisione collettiva e che si esplica in modalità e forme diverse, il cui insieme costituisce a sua volta un sistema (il sistema politico) capace di autoregolarsi e che agisce come «regolatore ultrastabile del sistema sociale complessivo». Merita, inoltre, ricordare la precisazione effettuata da C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, op. cit., p. 109, ad avviso del quale «bisogna tenere distinta la politica in quanto attività critica, tendente al mutamento dell'ideologia informatrice del regime e all'instaurazione di una nuova, dalla politica che è invece ricerca dei mezzi necessari per realizzare il fine proprio della costituzione vigente. Intesa nel secondo dei detti significati, la politica, pur non identificandosi con il diritto, appare, come questo, nella posizione di mezzo ed entrambi sono rivolti alla realizzazione di uno stesso fine.»

<sup>13</sup> G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 1, nota come nel linguaggio corrente l'aggettivo "politico" sia spesso usato con riferimento ai programmi e agli indirizzi di soggetti e formazioni sociali non identificabili con lo Stato. Ad ogni modo, afferma che, sebbene sia «corretto dire che la collettività politica si definisce attraverso la composizione di piani d'azione in parte contraddittori e in parte compatibili e che il piano della politica è il piano nel quale si confrontano individui e gruppi che hanno ciascuno il proprio indirizzo (*policy*) e cioè propri obiettivi, interessi, filosofie, l'individuazione formale dell'indirizzo politico con lo Stato ed i suoi organi appare necessaria ai fini di ogni ulteriore svolgimento». Sul punto v. anche A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, op. cit., p. 52

senza che vi sia una azione di governo e non può aversi azione di governo senza che vi sia un indirizzo politico»<sup>14</sup>.

L'azione politica e di governo va riferita ad ogni comunità sociale e politica<sup>15</sup>, poiché ogni comunità sociale si costituisce per il perseguimento e la realizzazione di un fine. Invero, fra le diverse comunità, la prima cui occorre fare riferimento, per complessità e pluralità dei fini, è quella statale, comunità politica per eccellenza. La soddisfazione dei bisogni a livello statale richiede un'azione di governo stabile, che faccia leva su di un apparato organizzativo coordinato. Per tale motivo, originariamente, l'indirizzo politico è stato ritenuto proprio unicamente dello Stato, in quanto ente a fini generali: il che risultava coerente con la visione statualista ed autoritaria all'interno della quale si colloca la sua più risalente teorizzazione.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ed il conseguente affermarsi delle teorie pluraliste<sup>16</sup>, vi è stato il riconoscimento giuridico della possibilità per altre comunità diverse dallo Stato di esprimere valori e bisogni, distinti e distinguibili da quelli della più ampia comunità statale, meritevoli di ricevere soddisfazione. Coerentemente, a tali comunità è stata riconosciuta la possibilità di porre in essere un'autonoma azione politica e di governo, guidata da un proprio indirizzo politico<sup>17</sup>. Con riferimento alle Regioni, tale dato dà vita ad una forma di riconoscimento di autonomia politica<sup>18</sup>, poiché esse sono, non solo riconosciute e garantite dalla Costituzione, ma anche da quest'ultima identificate come titolari di potere legislativo. Con la politicità delle autonomie locali, che si inverte nel decentramento politico-territoriale dello Stato, sono ammissibili plurimi indirizzi politici, fra loro diversificati ma con il limite della coerenza con il principio-limite dell'unità di cui agli artt. 1 e 5 della Costituzione<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 296.

<sup>15</sup> Cfr. G. URBANI, voce *Sistema politico*, in *Il dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Torino, UTET, 2004, p. 872.

<sup>16</sup> V. T. GROPPI, *La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 5, 2002, pp. 1045-1060.

<sup>17</sup> In ordine alla questione della reciproca influenza nella definizione dell'indirizzo politico fra Stato ed autonomie, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 413.

<sup>18</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, su [http://www.astrid-online.it/i-nuovi-st/Studi-e-ri/Di-Cosimo\\_indirizzo-pol--reg-le.pdf](http://www.astrid-online.it/i-nuovi-st/Studi-e-ri/Di-Cosimo_indirizzo-pol--reg-le.pdf), 2009.

<sup>19</sup> In questo senso, G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 6. Per quanto attiene la possibilità di individuare un indirizzo politico proprio della Provincia e del Comune, si rinvia a C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, pp. 67 ss., ad avviso del quale essi costituiscono degli enti a finalità generali, qualitativamente non diversi dalle Regioni nella realizzazione costituzionale

## 1.2. *La controversa natura dell'indirizzo politico*

Come ricordato, il concetto di indirizzo politico fu introdotto alla fine degli anni Trenta del secolo scorso negli studi italiani di diritto costituzionale. Tale concetto venne utilizzato come specificazione e parziale modificazione di un altro costrutto teorico che, dalla teoria giuridica tedesca, si era cercato di veicolare nella nostra: si tratta della «funzione di governo», da intendersi come quarta funzione dello Stato, distinta, logicamente precedente e preminente sulle tre tradizionali funzioni, legislativa, esecutiva e giurisdizionale<sup>20</sup>.

Autorevole dottrina<sup>21</sup> ha ricostruito lo sviluppo dei citati concetti di funzione di governo e di indirizzo politico, rilevando come essi si ricollegano al gruppo di teorie

---

del principio delle autonomie e del decentramento; M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951 pp. 851 ss. che ravvisa un'«autonomia di indirizzo» nelle materie-funzioni spettanti a ciascun soggetto istituzionale dotato di “autonomia”; T.F. GIUPPONI, *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008, per il quale, «Le autonomie territoriali, pur con le loro differenze, sono quindi chiaramente individuate come enti esponenziali delle proprie comunità, dotate di specifiche potestà pubbliche (normative e amministrative) e portatrici di un proprio indirizzo politico-amministrativo»; *contra*, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, op. cit., p. 175, il quale ritiene che le attività dei Comuni e delle Province si muovano, nello spazio predisposto dalle leggi statali e regionali, in una libertà di scelte e priorità vincolate all'attuazione ed esecuzione della legge, cosicché «l'ente che tentasse di disconoscere i fini posti nella legge ordinaria, non verrebbe a svolgere un indirizzo autonomo e differenziato (...) ma un indirizzo amministrativo viziato da eccesso di potere», poiché l'ente territoriale è libero di dar vita ad una graduazione nelle scelte ma non ad effettuare le scelte stesse.

<sup>20</sup> L'introduzione del concetto di funzione di governo nella teorica giuridica italiana è opera del MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, op. cit., pp. 7 ss., il quale si ispira alle opere di R. SMEND, in particolare, *Verfassung und Verfassungslehre*, München un Leipzig, 1928 e *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in *Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für w. Kahl*, Tubingen, 1923. Il concetto di indirizzo politico è invece introdotto dal CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., p. 79, il quale sottolinea come «il momento primo ed essenziale della funzione di governo è la determinazione dell'indirizzo politico statale. Quell'attività di coordinazione dei diversi organi costituzionali e di iniziativa e di impulso rispetto all'esercizio delle loro funzioni, cui si riferiscono le principali teorie dell'attività politica o di governo, tradizionalmente intesa, invece, come una parte della funzione esecutiva, diviene qui, pertanto, successiva e conseguente alla determinazione sostanziale di un particolare indirizzo politico, in quanto lo presuppone e insieme lo va realizzando. Momento secondario, dunque, rispetto a quello, veramente centrale e fondamentale, della scelta e dell'adozione di uno piuttosto che un altro possibile indirizzo politico dell'azione statale». Sia Mortati che Crisafulli, mettono in evidenza la necessità, pur all'interno dell'idea di “stato legislativo”, di una vera e propria “direzione politica”. Si veda altresì, G. BOGNETTI, *Per una storia autentica e integrale della costituzione repubblicana e della sua evoluzione*, in [archivio.rivistaaic.it](http://archivio.rivistaaic.it), 2005, pp. 12 ss.

<sup>21</sup> M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., pp. 244-245. L'A. individua le citate teorie nell'istituzionalismo, nel decisionismo e nel normativismo. Esse sono accomunate dall'«essere il prodotto della perdita, da parte del positivismo giuridico, dell'ultimo nesso che ancora lo collegava alla tradizione giusnaturalistica, e cioè la consapevolezza (anche solo implicita) della continuità tra ordine sociale e diritto positivo». Per questa via, si afferma l'inesistenza di un ordine, naturale o artificiale, da cui è possibile desumere i fini che devono essere perseguiti dallo Stato, né le regole giuridiche che li stabiliscono; le teorie che si rifanno a questa impostazione sono definite “teorie a-razionali dello Stato e

che, tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, davano forma ad un modello nuovo di politica, diverso e non ricollegabile ai due tradizionali modelli dicotomici: per il primo modello, la politica esprime un ordine che si rifà direttamente all'ordine naturale; per il secondo, la politica instaura un ordine artificiale contro il disordine della natura. Le teorie in parola costituiscono il risultato del passaggio all'idea di Stato come gruppo politico che non presenta alcun fine proprio o necessario ma che, al contrario, persegue dei fini non deducibili da premesse di verità ed osservabili solamente nella loro concreta attuazione.

La funzione di governo e l'indirizzo politico rappresentano, quindi, dei concetti di "rottura", attraverso i quali la dottrina costituzionalistica italiana assumeva contezza della variabilità politica dei compiti costitutivi dello Stato<sup>22</sup>. Inoltre, per la loro peculiarità, sono entrambi concetti strettamente legati alla teoria della Costituzione in senso materiale, la quale è stata ideata come teoria della «variabilità del portatore della costituzione concreta», del soggetto reale che dà vita allo Stato: si afferma, così, il tema della variabilità e fungibilità dei fini e dell'organizzazione materiale<sup>23</sup>.

Occorre però evidenziare che tra la teoria della funzione di governo e quella dell'indirizzo politico sussiste una differenza basilare: la prima, la funzione di governo, è stata individuata come una funzione dello Stato; essa è posta in essere da un organo dello Stato che vincola, esercitando le sue competenze, l'esercizio delle altre funzioni e pone i valori di fondo che garantiscono l'identità e l'unità politica. Per questa via, i fini dello Stato sono posti dallo Stato stesso e la direzione politica agisce e si sostanzia in

---

del diritto" così da distinguerle da quelle storicamente precedenti. In particolare, le teorie a-razionali negano la possibilità di definire lo Stato in riferimento al merito della sua azione e negano la possibilità di trattare dello Stato in termini di giudizi di valore, di bene o male; i fini, le fonti di legittimazione ed i modi di esercizio delle funzioni statali sono considerati mutevoli ed osservabili unicamente sotto il profilo della loro temporanea validità. Una dettagliata classificazione delle teorie "razionali" dello stato (fra cui è possibile ricomprendere, a vario titolo, quelle di Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel e Marx) è rinvenibile in M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, op. cit., pp. 101-106.

<sup>22</sup> Così M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 245.

<sup>23</sup> C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, op. cit., p. 108, richiamato da M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, op. cit., p. 246, nota n. 5, afferma che «lo Stato è ente politico non solo nel senso della indeterminatezza e mutabilità dei fini particolari da esso proponibili, ma anche nel senso della coesistenzialità ad esso di un orientamento relativo al modo di considerare, nel suo complesso, l'insieme dei rapporti sociali e capace di ridurre ad unità il vario comportamento degli organi statali». Rifacendosi al pensiero di G. JELLINEK, *Allgemeine staatslehre*, Berlino, 1900, pp. 152 ss., il MORTATI sottolinea che lo "scopo" domina la struttura dello Stato ed il complesso delle norme, l'intero ordinamento, ed essi, assumendo il valore di mezzi, operano in funzione della realizzazione dello scopo stesso.

determinazioni autoritative, in ordini dell'organo titolare della funzione di governo che diviene così il motore dell'intera attività istituzionale<sup>24</sup>.

La teoria dell'indirizzo politico ha egualmente ad oggetto la direzione politica dello Stato, l'individuazione e selezione dei fini dello stesso, ma con due fondamentali differenziazioni<sup>25</sup>. In primo luogo, la sfera della politica viene nettamente separata da quella della giuridicità: la politica, non riducibile alle «forme logiche del diritto»<sup>26</sup>, è intesa come attività informale e pervasiva, rilevante per il diritto in quanto da esso disciplinata nei suoi confini, e che sottende all'attività degli organi costituzionali individuandone il fine<sup>27</sup>. Coerentemente, l'attività degli organi costituzionali, posta in essere “secondo diritto”, costituisce il «segmento “giuridicizzato” della politica»<sup>28</sup>, successivo al segmento “libero” di creazione dei fini. Come ricorda il Crisafulli<sup>29</sup>, infatti, gli atti giuridici, a prescindere dalla loro posizione nella gerarchia delle fonti, costituiscono manifestazioni logicamente conseguenti a decisioni politiche assunte in precedenza. In secondo luogo, viene svincolata la politica da ogni questione relativa alla titolarità formale del potere: il ruolo politico degli organi costituzionali viene in rilievo con riguardo alla loro capacità di individuare ed inverare i fini dello Stato, e va accertato alla luce della esperienza concreta di ciascun ordinamento<sup>30</sup>.

L'indirizzo politico costituisce un concetto chiave nella storia del pensiero giuspubblicistico, in quanto individua l'attività con cui vengono selezionati i fini dello

---

<sup>24</sup> C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, op. cit., p. 110, con riferimento diretto al concetto di “fine politico fondamentale”, asserisce che «il fine politico, in quanto incorporato in un'istituzione statale, non solo non appartiene ad uno stadio pregiudiziale, ma, fornendo l'essenza stessa della costituzione fondamentale, diviene la fonte prima del diritto dello Stato».

<sup>25</sup> In questi termini, M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, op. cit., pp. 76 ss.; *contra*, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., p. 79, per il quale indirizzo politico dell'azione statale e funzione di governo coincidono, costituendo il primo il momento iniziale del secondo.

<sup>26</sup> V. CRISAFULLI, *ivi*, p. 114.

<sup>27</sup> E. GUICCIARDI, *L'atto politico: per Enrico Guicciardi*, in *Archivio di diritto pubblico*, XV, 1937, vol. 2, n. 2, scrive a p. 311 che «potere politico è quello nell'esplicazione del quale i principii della politica servono di guida all'organo che lo esercita, data l'assenza di norme giuridiche al riguardo, e significa potestà di determinare liberamente le direttive per l'esercizio delle attribuzioni correlative...». Una simile impostazione è rilevabile in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, *passim*. V., inoltre, ID, voce *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, 1962, pp. 139-233, in particolare, par.18, *Rapporto fra le due costituzioni (sostanziale e normativa)*.

<sup>28</sup> M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 245.

<sup>29</sup> V. CRISAFULLI, op. ult. cit., pp. 108 ss. Ivi l'A. tratta dello stretto legame logico intercorrente fra “programma dei partiti politici”, “indirizzo politico” e “attività degli organi costituzionali”, sul quale ci si soffermerà più ampiamente nel prosieguo del capitolo.

<sup>30</sup> M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, op. cit., pp. 185 ss.

Stato, sia quelli del “segmento forte” e cioè i fini ultimi e fondamentali, sia quelli del “segmento debole” di natura contingente<sup>31</sup>; si è così giunti ad una profonda ridefinizione delle categorie riguardanti le dinamiche statali, con l'introduzione della “politica” quale attività distinta dai concetti di “funzione” e di “potere”. In questo modo, si è innescata l'evoluzione dell'idea stessa di Stato, che da entità giuridica omogenea e necessaria, è venuta a delinearci come una «realtà doppia», nella quale ad un complesso di istituzioni giuridiche, dirette alla realizzazione di determinati fini, si accosta osmoticamente un potere politico che quei fini li individua in modo a-razionale, cioè scevro da forme di predeterminazione etica.

L'impostazione appena descritta è definita “normativa”<sup>32</sup>, poiché concepisce l'indirizzo politico come una determinazione di fini che rappresentano l'antecedente rispetto all'attività posta in essere dagli organi costituzionali, nell'esercizio delle rispettive funzioni. In questo modo, secondo parte della dottrina<sup>33</sup>, si è costruita la legittimazione per il c.d. “Stato discrezionale”, nel quale tutto ciò che è considerato avente natura giuridica e che appartenga così alla sfera del diritto, abbia lo scopo di affermare i fini politici del regime<sup>34</sup>. In virtù di tali premesse, alla teoria “normativa” dell'indirizzo politico, viene contrapposta la teoria “esistenziale” dello stesso<sup>35</sup>. Secondo l'impostazione in parola, l'indirizzo politico avrebbe una valenza meramente terminologica e costituirebbe il risultato di una ricostruzione *ex post*, sulla base delle risultanze dell'attività degli organi costituzionali, degli atti da questi adottati, considerati nella loro pluralità ed alla luce delle relazioni giuridiche esistenti fra di essi. L'idea di fondo è chiara: non esiste un indirizzo precedentemente posto agli atti giuridici adottati a partire da esso, ma è un concetto attraverso il quale si cerca di leggere in un quadro comune dei dati preesistenti. Quindi, prima vengono formati ed adottati determinati atti giuridici, da parte degli organi costituzionali sulla base di

---

<sup>31</sup> V. M. DOGLIANI, *ivi*, p. 41.

<sup>32</sup> T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, op. cit., pp. 145 ss.

<sup>33</sup> E. FRAENKEL, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, Torino, Einaudi, 1983, pp. 21-22, per il quale lo Stato appare come una costruzione vuota, con il solo scopo di attribuire alle decisioni della politica, il crisma del diritto e, quindi, l'efficacia cogente.

<sup>34</sup> M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 246. Sebbene lo Stato discrezionale sia identificabile nello Stato totalitario, ove lo scopo fondamentale è perseguito al di fuori di ogni delimitazione funzionale delle competenze, la teoria in esame non perseguiva il fine di eliminare le garanzie e per questa via, come affermato dal FRAENKEL, *ibidem*, «sottrarre il settore politico della vita pubblica (...) al dominio del diritto».

<sup>35</sup> Terminologia inaugurata da C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, Roma, 1942, pp. 68 ss.

competenze attribuite dalla legge; solo in un secondo momento, gli atti così individuati potranno essere fra loro logicamente correlati ad opera del concetto di indirizzo politico, al fine di porre in rilievo il loro significato politico comune e coerente. In questo modo, l'indirizzo politico rileva come elemento unificante, volto a concatenare in sequenza degli atti aventi tutti autonoma e compiuta efficacia giuridica, e che insieme considerati contribuiscono a definire *ex post*, quale esito conclusivo, l'indirizzo politico stesso<sup>36</sup>.

### 1.3. Scomposizione dell'indirizzo

#### 1.3.1. Titolarità

Nel periodo successivo al primo conflitto mondiale, la dottrina giuspubblicistica italiana, nell'affrontare il tema dell'indirizzo politico, si concentrava sulla necessità di individuare «gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico», secondo la lettera dell'art. 24 della legge 31 marzo 1889, n. 5992<sup>37</sup>. Siffatta impostazione poggiava sull'attribuzione dell'intera tematica dell'atto “politico” alla sfera di influenza e disciplina del diritto amministrativo, il cui metodo si basava, all'epoca<sup>38</sup>, sulla preponderante valenza euristica dell'atto, senza che al procedimento di formazione dello stesso fosse riconosciuta particolare rilevanza<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> La teoria analizzata, che potrebbe apparire come il frutto di un espediente logico volto a porre “il carro dinanzi ai buoi”, presenta due diverse declinazioni: la prima, sostenuta da LAVAGNA, *ibidem*, arriva ad ammettere la possibilità che l'indirizzo politico, esistito in concreto, costituisca un dato costituzionalmente rilevante, fornito di una sua normatività sebbene in via indiretta, poiché sarebbe possibile ritenere che gli organi vincolati dagli atti che costituiscono l'indirizzo politico lo siano altresì nei confronti dei principi desumibili da tali atti e qui (il che francamente è lo stesso), dall'indirizzo politico. La seconda postula la possibilità che l'indirizzo politico perseguito in concreto, e ricostruito *ex post*, costituendo un insieme di fini, vincoli e principi, possa essere assunto come criterio interpretativo degli atti che lo hanno determinato. In tal caso, gli atti giuridici debbono essere interpretati alla luce dell'indirizzo politico (inteso quindi come vincolo interpretativo *ex post*) e quindi valutabili come coerenti ad esso o meno.

<sup>37</sup> V. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori editore, 1988, pp. 9 ss. Come rilevato dall'A., nonché da ampia parte della dottrina, tale impostazione sarebbe insufficiente in quanto non descrive adeguatamente il quadro giuridico ed organizzativo del potere politico in un ordinamento dato. Infatti, come sottolineato da E. Cheli, *ult. op. cit.*, «mentre il terreno di affioramento e di sviluppo della tematica concernente l'atto politico s'identifica nel diritto amministrativo, le formulazioni concettuali connesse alla nozione di indirizzo politico risultano costantemente affidate agli strumenti di analisi propri del diritto costituzionale».

<sup>38</sup> Per una disamina delle linee di evoluzione che hanno spostato l'attenzione dell'analisi giuridico-amministrativa dall'atto al procedimento ed alla funzione, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2010, in particolare pp. 32 ss.

<sup>39</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, op. cit., pp. 114 ss. sottolinea come «i risultati di un'indagine condotta con criteri unitari alle nozioni di indirizzo politico e di funzione di indirizzo politico non potranno essere altro che risultati di diritto costituzionale: il potere politico vive in uno spazio naturale che non è amministrativo, ma costituzionale».

L'influenza di tale impianto concettuale si sarebbe esaurita rapidamente, lasciando spazio ad un altro, che maggiore rilevanza era destinato ad assumere, rappresentato dall'opera, già richiamata, di Costantino Mortati. Il punto di svolta è identificabile nell'abbandono della prospettiva analitica diretta all'individuazione degli atti del Governo sottratti al sindacato della giurisdizione amministrativa per la loro prevalente caratterizzazione politica<sup>40</sup>. L'oggetto dell'analisi viene quindi ad essere costituito dal potere politico e non più dall'atto, approfondendo «la considerazione dei presupposti di fatto e delle finalità politiche degli istituti stessi, in quanto utile a far comprendere il funzionamento di questi e mostrarne la pratica efficienza»<sup>41</sup>.

L'implicazione successiva è rappresentata dalla riconduzione al concetto di funzione di governo, poi perfezionato in quello di indirizzo politico<sup>42</sup>, delle attività di determinazione dei fini dello Stato, di adozione delle decisioni politiche fondamentali, inerenti allo Stato stesso, e i casi eccezionali. Per questa via, il Mortati, influenzato dalla *Verfassungslehre* di Carl Schmitt<sup>43</sup>, attribuisce all'organo di governo, comunque configurato, la titolarità dell'indirizzo politico nella convinzione che esso debba «permettere ad un popolo di riconoscersi come unità politica e quindi di porsi come soggetto attivo della politica»<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> T. MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, op. cit., pp. 7 ss.

<sup>41</sup> T. MORTATI, *ivi*, p. 5.

<sup>42</sup> V. *supra*, pp. 8-9.

<sup>43</sup> Sull'influenza della dottrina schmittiana nella produzione scientifica di Costantino Mortati, cfr., *ex multis*, M. GALIZIA e P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, *passim*; F. LANCHESTER, *Mortati e la «dottrina» degli anni Trenta*, in, ID (a cura di), *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 1989, *passim*; F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione Italiana*, Milano, Vita e Pensiero, 1999, p. 82, nota 223; I. STAFF, *Sul concetto e la funzione del diritto costituzionale materiale in Italia e in Germania*, in *Scienza e politica*, XV, n. 3, 1990, *passim*; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, op. cit., pp. 11-12; G. ZAGREBELSKY, *Premessa a La costituzione in senso materiale*, di C. Mortati, op. cit., *passim*. Il peso del pensiero di Carl Schmitt sull'opera del Mortati è evidente se si pensa che per il giurista e filosofo politico tedesco, «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione», in *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München, 1934, trad. it., *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in *Le categorie del politico*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 33. Nella teoria schmittiana, un ruolo centrale è ricoperto dal rapporto fra Stato e politica: il criterio che consente di individuare il "politico", di delimitare concettualmente l'attività politica e quindi, in definitiva, l'indirizzo politico, è la dicotomia "amico-nemico". Rispetto a tale dicotomia, lo Stato moderno costituisce l'unico soggetto, unità politica decisiva, titolare del potere di determinare chi sia il "nemico". Nello Stato liberale – per Schmitt, lo Stato moderno per eccellenza – i gruppi dominanti sono stati in grado di far venire meno il carattere propriamente bellicoso della lotta politica, trasformando tale "lotta" in "concorrenza" e "discussione".

<sup>44</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, op. cit., p. 12. L'Autore rileva come esse siano parole dello Schmitt riprese testualmente da MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, op. cit., p. 19.



L'impostazione mortatiana fu ripresa, pochi anni dopo, da Vezio Crisafulli<sup>45</sup>, il quale, pur accogliendo la nozione di indirizzo politico come determinazione dei fini statali, vi apportò una serie di correttivi; egli escludeva che la funzione di governo costituisse una quarta funzione dello stato<sup>46</sup>, posto che per "governo" si debba intendere non solo la determinazione dell'indirizzo politico ma anche l'esecuzione delle attività dirette alla sua attuazione<sup>47</sup>. Inoltre, diversamente dal Mortati, Crisafulli, dando capitale importanza al principio della separazione dei poteri, riteneva che la definizione e l'attuazione dell'indirizzo politico dovessero costituire il risultato della cooperazione fra i diversi organi costituzionali, dotati di rispettiva autonomia, in accordo con i principi cardine dello Stato liberale di diritto<sup>48</sup>.

Alle teoria del Mortati, imperniata sulla centralità del Governo, e a quella del Crisafulli, attenta ad implementare le garanzie costituzionali per scongiurare l'esercizio di un potere arbitrario, si affianca, nel 1942, l'impostazione di Carlo Lavagna<sup>49</sup>. Tale

---

<sup>45</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., pp. 86 ss.

<sup>46</sup> Aderiscono alla prospettiva di una quarta funzione dello Stato, R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 76-77, per i quali la quarta funzione, di indirizzo politico, «consiste nella determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica interna ed esterna dello Stato e nella cura della loro coerente attuazione», traducendosi in una molteplicità di diversi atti formali.

<sup>47</sup> T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 143, rileva come, assumendo il termine "funzione" nel significato indicante un'attività globalmente considerata ed imputabile ad un ufficio, diretta ad un fine determinato ed assumente un certo contenuto in relazione ad una data materia, «risulta difficile individuare l'indirizzo politico come funzione autonoma, posto che l'attività di indirizzo non assume un rilievo a sé stante se non nella fase teleologica, laddove, per il resto, essa si svolge per mezzo di atti che costituiscono esercizio di una funzione diversa». Diversamente, F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, CEDAM, 1996, pp. 255 ss., anziché parlare di funzione di indirizzo politico, fa riferimento ad una funzione politica, definendo il potere politico come il momento della scelta circa l'opportunità di un provvedimento legislativo, esecutivo e giurisdizionale. Tale potere si esplica in una decisione di indirizzo politico la quale entra sempre a far parte, in modo inscindibile dell'esercizio di un altro potere.

<sup>48</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., pp. 67 e 129 ss. L'Autore, pur affermando la validità del principio di divisione dei poteri, puntualizza come tale divisione «non contraddica comunque alla essenziale unità della sovranità statale, ma risponda soltanto ad una esigenza logica e pratica insieme, di specificazione e differenziazione nella unità».

<sup>49</sup> C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, op. cit., pp. 129 ss. Nella teorizzazione dell'A., l'indirizzo politico non riveste una posizione gerarchicamente sovraordinata e non possiede una forma tipica alla quale riconnettere una efficacia normativa vera e propria. L'indirizzo può quindi essere conosciuto solamente *ex post*, in relazione agli atti concretamente posti in essere dal Governo, per mezzo di un'attività di induzione dalla complessiva e variegata attività dell'esecutivo. Da ciò consegue che la determinazione dei fini non rappresenterebbe un antecedente logico-giuridico dell'attività del Governo. Altri, in particolare T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, op. cit., pp. 295-296, rilevando che nella fase di determinazione dei fini sono configurati atti che non possono essere ricollegati ad alcuna delle tre classiche funzioni statali e non sembrando sostenibile che uno o più atti così configurati adempiano contemporaneamente a più funzioni, pur rimanendo espressione di una funzione autonoma, parlano di "attività di indirizzo", la quale consisterebbe in «una sequela di atti incidenti sulla realtà giuridica e diretti e coordinati al conseguimento dei fini in

autore sottolineava con forza il ruolo della legge e del principio di legalità al fine di limitare la rilevanza del Capo del Governo e dell'esecutivo nella determinazione dei fini, favorendo così «una considerazione costituzionalmente orientata dell'indirizzo politico»<sup>50</sup>.

L'esistenza di tanti e variegati orientamenti dottrinari si riverbera, influenzandola, sulla questione relativa alla titolarità dell'indirizzo politico stesso, da intendersi come «individuazione in maniera esclusiva degli organi statuali ai quali tale attività può ritenersi attribuita secondo Costituzione»<sup>51</sup>.

Per meglio comprendere la grande varietà di interpretazioni che cercano di definire l'indirizzo sotto il profilo della titolarità, allontanandoci dal piano teorico-concettuale per giungere a quello storico-positivo, pare opportuno indicare preliminarmente, con l'intenzione di riprenderla *amplius* più avanti, la distinzione in tre fasi, proposta in dottrina<sup>52</sup>, dell'attività di indirizzo politico: una prima fase è da individuarsi nella determinazione dei fini dell'azione statale (teleologica); una seconda, nella quale gli organi di indirizzo politico danno vita ad un apparato organizzato - predisponendo i mezzi necessari quando non già previsti - al fine di tradurre in risultati giuridici la volontà programmata (strumentale); ed un'ultima che si integra attraverso una serie di atti nei quali si inverano i fini perseguiti (effettuale).

In una prima approssimazione, è possibile affermare che, nella formulazione dell'indirizzo, la prima ed essenziale fase è costituita dalla scelta effettuata dagli elettori nei confronti delle “proposte elettorali” formulate dai partiti politici. Ad essa segue, attraverso una progressiva specificazione che vede l'intervento di più organi, la formazione del Governo e della sua maggioranza parlamentare strettamente collegata alla “piattaforma programmatica”, che costituisce la base del momento-atto costituzionale della fiducia. L'esecuzione del programma, attraverso strumenti di natura parlamentare o amministrativa, costituisce, infine, la terza fase.

---

funzione dei quali viene attribuita dal sistema normativo una determinata situazione soggettiva». V. anche ID, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 144.

<sup>50</sup> P. CIARLO, *Indirizzo politico e cultura politica*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, a cura di L. Chieffi, Torino, Giappichelli, pp. 130.

<sup>51</sup> G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 3. L'A. evidenzia la necessità di leggere il tema della titolarità dell'indirizzo politico alla luce del disegno costituzionale e della c.d. costituzione vivente; ciò al fine di intendere correttamente il grado di coinvolgimento e la capacità di incidere sull'indirizzo da parte di ciascuno degli organi supremi dello Stato, attraverso la realizzazione dei fini politici che dell'indirizzo stesso sono elementi costitutivi.

<sup>52</sup> T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, op. cit., pp. 140 ss.

Le diverse configurazioni relative alla titolarità dell'indirizzo, si rinvencono, nella forma di governo parlamentare, tra i due poli estremi del “governo-comitato direttivo del Parlamento” e del “Governo esecutore della volontà-indirizzo del Parlamento”<sup>53</sup>, nessuno dei quali si è compiutamente reificato, se non per intervalli piuttosto brevi di tempo.

Nella nostra forma di governo parlamentare, il modello delineato dalla Carta fondamentale con l'art. 95, primo comma<sup>54</sup>, e specificato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 400 del 23 agosto 1988<sup>55</sup>, indica il Governo quale centro di imputazione della funzione di indirizzo politico. Al Governo, quale organo complesso, è attribuita la competenza a determinare i contenuti della politica generale (Consiglio dei Ministri), la cui direzione è affidata al Presidente del Consiglio, e, a fini attuativi, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa<sup>56</sup>.

Sebbene, quindi, il Governo rappresenti, sulla base del testo costituzionale, il soggetto istituzionale al quale spetta l'attività di determinazione e di svolgimento

---

<sup>53</sup> V. L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, II, n. 4, pp. 59-66. Ripubblicato in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 16-17, il quale parla di «contrasto esistente nell'attuale Costituzione italiana tra il piano teleologico, concepito come una premessa a profonde modificazioni economico-sociali, e il piano dell'organizzazione dei poteri, che dovrebbero logicamente, in quanto strumentali, corrispondere al primo, ed è invece il prodotto di una accentuata applicazione dei principi garantisti». In particolare, Elia rileva come le tendenze nelle esperienze costituzionali più accreditate portino alla «predisposizione di un congegno organizzativo che permetta, attraverso una compenetrazione tra esecutivo e Parlamento, il realizzarsi di una coerente azione di governo finalizzata appunto, nel rispetto del metodo democratico, a promuovere gli interventi dello Stato nella vita sociale. Di questa necessità tenne conto il costituente italiano quando formulò gli artt. 94 e 95 della Costituzione, perché è chiaro che il tentativo di conferire maggiore stabilità al Governo e l'attribuzione al Presidente del Consiglio di una supremazia giuridica sui suoi colleghi di Gabinetto, si giustificano soltanto al fine di conseguire lo svolgimento di un indirizzo politico ed amministrativo unitario, il quale affronti i problemi della società italiana nel quadro delle direttive codificate nella prima parte della Carta costituzionale. In questa prospettiva, la stabilità del Governo e la continuità e la efficienza della sua azione acquistano un valore particolare (...). È innegabile che l'indirizzo politico cui si accennava si realizzi in modo primario attraverso un adeguato funzionamento degli organi legislativi, i quali perciò, collegati con l'esecutivo dal vincolo di maggioranza di partito, devono collaborare strettamente con il Governo, attuando con esso una forma di compenetrazione, che si risolve nell'affidare al Governo stesso poteri sempre più ampi, per quanto sempre limitati, nello svolgimento del lavoro legislativo».

<sup>54</sup> Art. 95 Cost., primo comma: «Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.»

<sup>55</sup> Art. 2, comma 1, L. n. 400/1988: «Il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere. Dirime i conflitti di attribuzione tra i ministri.»

<sup>56</sup> A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, pp. 98 ss.. rifiuta la tesi che rinviene nell'art. 95 Cost. la contemporanea accettazione del principio monocratico e di quello collegiale.

dell'indirizzo politico, l'appena ricordato art. 2 della legge n. 400/1988<sup>57</sup> stabilisce che esso deve altresì deliberare «su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere».

Risulta quindi evidente che, al di là delle rilevanti attribuzioni costituzionali al Consiglio dei Ministri, circa la determinazione e l'attuazione dell'indirizzo politico, esso deve comunque costituire il frutto dell'accordo tra il Governo e le Camere, le quali sono legate al primo, «in un regime di necessaria sintonia, dal rapporto fiduciario, ex art. 94 Cost»<sup>58</sup>. Ed è in sede di concessione della fiducia al Governo, sulla base del programma sottoposto alle rispettive assemblee, che le Camere fanno proprio

---

<sup>57</sup> In tale disposizione, come rilevato da A. AMBROSI, *Commento Art. 95*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Seconda edizione, CEDAM, 2008, pp. 864-865, la giurisprudenza ha visto conferma di quanto ricavabile in via immediata dagli artt. 92 e 95 della Costituzione (v. Corte cost. 242/1989; 408/1998; sembra così superata la diversa posizione espressa da Corte cost. 7/1975, ad avviso della quale l'art. 95, primo comma, Cost. «non si riferisce affatto alle attribuzioni del Consiglio dei Ministri, enunciando in termini riassuntivi i poteri ... spettanti al Presidente del Consiglio, con le annesse responsabilità»). E. CATELANI, *Commento Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, UTET, Banca dati ipertestuale, 2006, ricorda che le soluzioni interpretative circa l'art. 95, elaborate dalla dottrina nella fase successiva ai lavori dell'Assemblea costituente, erano sostanzialmente tre. La prima era indirizzata ad affermare la prevalenza del principio monocratico: il ruolo del Presidente del Consiglio veniva collegato alla sua responsabilità sulla politica generale del governo, ritenendo che il riconoscimento di tale responsabilità non avrebbe avuto senso «se non fosse stata a lui attribuita un minimo di autonomia di decisione in ordine sia alla determinazione della medesima e sia ancora alla sua concreta attuazione nei singoli settori in cui essa si dirama». La norma, quindi, consentiva di riconoscere al Presidente del Consiglio una «preminenza» ed una «supremazia», tanto da poter essere considerato arbitro delle divergenze che sorgono all'interno del Consiglio e di sanzionare coloro che non si attengono alle decisioni di quest'ultimo. La seconda interpretazione privilegiava, invece, la responsabilità collegiale del Governo nella determinazione della politica generale, attribuendo al suo Presidente il ruolo di *primus inter pares* che aveva solo il compito di coordinare l'azione dei ministri già determinata in seno al Consiglio. Per lo più la dottrina ha seguito, tuttavia, una soluzione intermedia, in quanto si riteneva di poter escludere una scelta esplicita dei costituenti, sia in un senso che nell'altro, ma anzi si ravvisava una compresenza del principio monocratico con quello collegiale. Cosicché si riteneva, con varie sfumature interpretative, che il principio collegiale si esprimesse attraverso la determinazione della politica generale da parte del Consiglio e quello monocratico con l'esercizio dei poteri propri del Presidente nella fase antecedente o successiva al Consiglio stesso, lasciando alla prassi la prevalenza di uno dei tre principi organizzatori (monocratico, collegiale o anche quello della competenza ministeriale, che nell'esperienza passata del c.d. «ministerialismo» pre-repubblicano aveva un fondamento storico rilevante). Si è passati infatti, da periodi in cui la figura del Presidente del Consiglio era di per sé particolarmente forte da riconoscergli un ruolo differenziato rispetto agli altri ministri (es. governi De Gasperi, 1945-1953), ad un lungo periodo in cui il Presidente era in una posizione di dipendenza rispetto alle scelte che avvenivano fuori dal Consiglio dei ministri ed in particolare all'interno delle segreterie di partito, dove venivano fatte le scelte sulle nomine dei ministri, le dimissioni di altri e le decisioni di indirizzo politico più importanti. La norma costituzionale, inoltre, non permetteva un'attribuzione di competenze specifiche al Presidente, ma solo generiche indicazioni sui poteri di questo che interagivano tuttavia con le funzioni e le competenze degli altri soggetti che componevano il Governo, nonché soggetti esterni (es. i partiti), ma che potevano incidere sugli equilibri interni ad esso.

<sup>58</sup> In questo senso, v. anche R. LUCIFREDI, *Elementi di diritto pubblico*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, Società editrice Dante Alighieri, 1974, pp. 172 ss.

quell'indirizzo politico e contribuiscono poi a specificarlo, attualizzarlo e, se del caso, a correggerlo.

### 1.3.2. *Struttura*

Come visto, nella nostra forma di governo l'indirizzo politico si svolge sull'asse Governo-Parlamento, circuito che concretizza la sovranità popolare *ex art. 1 Cost.*<sup>59</sup>, in

---

<sup>59</sup> V. R. MORETTI, voce *Sovranità popolare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XXIX, Roma, 1993, p. 3. «Al popolo non appartiene soltanto il potere supremo, ma anche il suo concreto esercizio. Data l'impossibilità di realizzare in permanenza un governo popolare diretto, l'esercizio della sovranità non è separabile da una delega, più o meno estesa di funzioni. (...) La legittimazione democratica deve permeare di sé le funzioni pubbliche primarie, come l'attività legislativa e d'indirizzo». In relazione alla questione della titolarità dell'indirizzo, la migliore dottrina si è interrogata sulla possibilità di riconoscere o meno, al Capo dello Stato ed alla Corte costituzionale, un ruolo nella formulazione dell'indirizzo stesso. Infatti, poiché la dimensione entro la quale l'indirizzo si formula e si realizza è quella rappresentata dal binomio Governo-Parlamento, ci si chiede se la titolarità dell'indirizzo politico debba essere riconosciuta in via esclusiva agli organi direttamente collegati alla sovranità popolare, oppure essere assegnata ad essi solo in via "prevalente". La distinzione riposa sul presupposto, da accertare caso per caso, che il Governo sia l'espressione diretta ed inequivocabile della sovranità popolare, e non il risultato di scelte e mediazioni politico-partitiche che fanno venir meno il carattere di "investitura" dell'organo governativo. In questo senso, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *ult. op. cit.*, p. 4. Sebbene, sin dai primi studi successivi all'entrata in vigore della Carta fondamentale, sia stata negata una partecipazione attiva del Capo dello Stato e della Corte costituzionale alla determinazione dell'indirizzo politico, cionondimeno sarebbe irrealistico negare l'incidenza delle pronunce della Consulta sulla formazione dell'indirizzo politico statale; senza contare le tesi relative all'influenza dell'attività del Presidente della Repubblica sull'indirizzo stesso (del quale sarebbe, financo, *contitolare*). Per quanto riguarda il primo aspetto, l'attività ermeneutica che è operata dai giudici costituzionali sul testo fondamentale, nonché la specificazione-individuazione dei fini in esso contenuti, è effettuata in maniera piuttosto ampia e libera, tanto che sovente la Corte, per giungere ad una decisione effettiva, indichi priorità tra principi. Le scelte in parola, secondo taluni autori (v. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, *op. cit.*, p. 160, per il quale, «il controllo di costituzionalità delle corti si esercita sull'atto sottoposto al loro giudizio ma si estende anche a quel settore dell'indirizzo politico del quale l'atto è espressione; ne deriva che la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'atto è, al tempo stesso, dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'indirizzo politico in esso obiettivizzato»; A. M. SANDULLI, *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, X, 1960, p. 710; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *ult. op. cit.*, p. 5), fanno ritenere che la Consulta eserciti un'incidenza di fatto maggiore sull'indirizzo politico di maggioranza, in virtù della posizione dell'organo e della natura delle sue competenze (giudizio di legittimità delle leggi, conflitti fra poteri, materia referendum abrogativo) e delle sue pronunce (sentenze interpretative fino alla configurazione delle cc.dd. sentenze-leggi), rispetto a quanto sia ipotizzabile per un organo di controllo. Tutto ciò, non permette però di considerare la Consulta un organo di indirizzo politico, sia per la natura giurisdizionale della sua attività, sia per gli effetti delle sue pronunce che, limitandosi a determinare la cessazione di efficacia dell'atto ritenuto incostituzionale, non interessano l'ordinamento nel suo complesso. Analogamente, anche l'altro organo di garanzia costituzionale presente nel nostro ordinamento, il Capo dello Stato, presenta invero delle attribuzioni che lo portano a condizionare, a tratti decisamente, l'indirizzo politico: a) il potere di controllo (di legittimità e di merito) sulla costituzionalità dei provvedimenti di fatto imputabili alla maggioranza; b) il potere di esternazione e di messaggio alle Camere; c) la partecipazione alla decisione sui conflitti fra Governo e Parlamento o uno dei suoi rami; d) il potere di nomina del Presidente del Consiglio *ex art. 92 Cost.* L'esercizio dei citati poteri può incidere sull'indirizzo politico in vari modi: a) arrestandone lo svolgimento o modificandone la sostanza (in caso di accoglimento, da parte della maggioranza, dei rilievi del Capo dello Stato); b) stimolando l'attività di indirizzo politico da parte di una maggioranza inerte, attraverso dei messaggi inviati alle Camere; c) contribuendo, in caso di scioglimento delle Camere, a promuovere la pronuncia del

virtù di una dinamica circolare<sup>60</sup>. Nello stretto rapporto fra i due organi costituzionali si ravvisa, sempre più, l'assunzione di un ruolo direttivo, centrale, nella scelta delle politiche fondamentali da parte del Governo, provocando un superamento della c.d. centralità del Parlamento<sup>61</sup>.

L'avvenuto spostamento dal paradigma, che vedeva il Parlamento al centro della nostra forma di governo, appare evidente se si guarda alla dinamica del rapporto Governo-Parlamento nel corso delle tre fasi, più in alto enumerate, dell'indirizzo politico.

La prima fase, nella quale vengono individuati i fini che l'azione statale dovrà perseguire, vede le Camere instaurare la relazione fiduciaria, approvando una mozione di fiducia basata sul programma ad esse presentato dal Governo. Bisogna rilevare come, quantunque le assemblee parlamentari detengano i mezzi procedurali per la gestione del

---

corpo elettorale quale "fonte" dell'indirizzo politico. Ad avviso di P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, VIII, n. 2, 1958, pp. 305 ss., et voce *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, XIII, 1966, pp. 719 ss., il Capo dello Stato sarebbe *contitolare*, assieme a tutti gli organi costituzionali, di un indirizzo politico generale o costituzionale, tendente all'attuazione dei fini permanenti previsti in Costituzione; all'indirizzo politico costituzionale si affiancherebbe, poi, l'indirizzo politico contingente, espressione precipua della maggioranza di governo. Il Presidente della Repubblica sarebbe quindi titolare «di una competenza diversa da quella governativa e parlamentare, in quanto implica in ogni caso valutazioni oggettive, da effettuarsi in posizione di piena indipendenza rispetto agli orientamenti della maggioranza»; l'indirizzo politico costituzionale si attergerebbe quale «limite di carattere generale all'indirizzo politico in atto, ovvero come presupposto per il legittimo determinarsi di un nuovo indirizzo politico». Con riferimento all'ambito dell'indirizzo politico, quindi, la "funzione presidenziale" consisterebbe nel «controllare l'indirizzo di maggioranza ed anche a correggerlo per allinearlo all'attuazione dei fini costituzionali». In questo senso, v. anche V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, XI, fasc. 1, 1958, pp. 178-184, in particolare nota 43. *Contra*, T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, p. 163-164, il quale sostiene la tesi dell'unicità dell'indirizzo politico, con la precisazione che «non tanto di indirizzo politico di maggioranza si può parlare, quanto di un indirizzo politico dello Stato (o generale)».

<sup>60</sup> Sul concetto di indirizzo politico come "circuito" e sulla necessaria dinamica circolare della sovranità, cfr. E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 306; L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, pp. 643 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., p. 556; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, terza edizione, Bologna, Il Mulino, 2003, *passim*, in particolare, cap. 2, pp. 77-109 et, ID, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, XXII, n. 1, 2002, *passim*; P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 136 ss. Sin dagli albori dell'esperienza costituzionale, faceva cenno al "ciclo rappresentativo", costituito dal collegamento strutturale tra Corpo elettorale, Camere e Governo, V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 11, 1956, p. 5.

<sup>61</sup> Parlava in questi termini, ben prima del 1993, T. MARTINES, ult. op. cit., p. 147, con riferimento ai tipi di parlamentarismo, allora affermantisi, registrando «una decisa tendenza alla concentrazione del potere di direzione nell'organo Governo, con il conseguente depotenziamento del Parlamento. Si afferma, pertanto, che il titolare dell'indirizzo politico è il Governo, quale comitato direttivo della maggioranza, e sia pure con la ripartizione delle competenze ed i controlli previsti nel sistema». Tutto ciò, parallelamente alla "svolta maggioritaria" del 1993, che ha segnato il passaggio dal parlamentarismo consensuale a quello maggioritario, come affermato da C. COLAPIETRO, voce *Governo*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, VII, Milano, 2007, p. 160

rapporto in questione, dagli strumenti di verifica dell'andamento dell'indirizzo e di modifica dell'azione di governo, alla mozione di sfiducia volta ad interrompere il rapporto fiduciario, quest'ultimo sia sempre più conferito come un assenso all'indirizzo politico sottoposto dal Governo. Testimonianza di ciò è rinvenibile nella rinuncia, da parte delle Camere, ad apportare un proprio autonomo contributo, all'atto di concessione della fiducia, nella determinazione dell'indirizzo politico: esse aderiscono all'esposizione del Governo presentando e votando una mozione motivata *ob relationem* per la fiducia<sup>62</sup>.

La nuova centralità del Governo, emerge ancor più chiaramente nella seconda fase dell'indirizzo politico e cioè quella c.d. strumentale, nella quale gli organi "contitolari" dell'indirizzo politico predispongono i mezzi necessari a conseguire gli obiettivi programmati. Il primato governativo nella realizzazione delle "politiche pubbliche" poggia sulla possibilità per l'esecutivo di avvalersi di una pleora di strumenti giuridici «tipicamente espressivi dell'indirizzo politico»<sup>63</sup>: si tratta dei c.d. atti di indirizzo politico, che si riferiscono a settori di importanza strategica della politica generale del Governo e quindi della sua azione (politica economica e finanziaria, politica estera, politica militare e di difesa, politica informativa e di sicurezza pubblica); in questi settori, l'Esecutivo è il protagonista principale del processo decisionale.

L'attuazione dell'indirizzo politico si realizza non solo attraverso gli atti governativi di indirizzo politico posti in essere nei settori di rilevanza strategica, ma anche, e per certi versi soprattutto, per mezzo dei poteri normativi del Governo, il cui esercizio si dipana talvolta in modalità giustificabili solamente come espressione e strumento di realizzazione dell'indirizzo politico stesso; di grande rilievo sono, inoltre, il potere di iniziativa legislativa del Governo (rappresenta la forma più efficace di iniziativa legislativa, se si considera che, tendenzialmente, l'Esecutivo può contare su una maggioranza parlamentare la quale esercita condizionamenti nella fase della programmazione dei lavori parlamentari e nel corso del procedimento legislativo), nonché gli atti relativi ai rapporti che il Governo intrattiene con le Regioni e le autonomie territoriali, con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali (parti sociali con le quali dar vita ad una vera e propria "concertazione dell'indirizzo politico", in fasi di

---

<sup>62</sup> D. NOCILLA, voce *Mozione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 331 ss.

<sup>63</sup> C. COLAPIETRO, ult. op. cit., p. 161.

particolare congiunture economiche interne ed internazionali) e le confessioni religiose ex artt. 7 e 8 della Costituzione.

Nell'ultima fase in cui si svolge l'indirizzo politico, quella effettuale, alla determinazione dei fini ed alla predisposizione degli strumenti materiali, necessari per il loro conseguimento, segue la concreta attuazione dei programmi, posta in essere dall'organizzazione centrale e periferica dello Stato<sup>64</sup>.

Dato il carattere eminentemente operativo di tale fase, essa è di esclusiva spettanza del Governo, che ha la direzione dell'intera amministrazione statale, attraverso gli apparati ministeriali. I Ministri, infatti, rivestono un duplice ruolo istituzionale: come membri del Consiglio dei Ministri contribuiscono a determinare l'indirizzo politico, per poi dare ad esso attuazione nell'ambito dei rispettivi ministeri, in quanto organi apicali di un particolare settore dell'amministrazione statale<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 141, «l'organizzazione è modellata sugli interessi che deve curare, dal momento che il sistema degli interessi (dai più generali – e politici – a quelli settoriali o di raggio ancora più ristretto) – o, che è lo stesso, dei fini del gruppo (perché i fini non sono che la consapevolezza degli interessi) esprime la sua massima ed immediata validità (vigenza) nel pretendere una “propria” organizzazione, un'organizzazione che sia idonea a concretarli e ad attuarli». Da tale ragionamento consegue, come evidenziato da M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 104 ss., che «la strumentalità dell'organizzazione non rappresenta un passivo ed esteriore asservimento di essa all'attività sostanziale di soddisfazione dei fini e degli interessi, ma è partecipazione attiva, cooperazione al movimento, avvio del movimento nella direzione scelta: la decisione organizzativa si rivela, quindi, necessariamente come decisione d'indirizzo dell'attività». Infine, poiché l'organizzazione è modellata sugli interessi che deve perseguire, finisce per reagire su di essi, influenzandone la realizzazione.

<sup>65</sup> C. COLAPIETRO, ult. op. cit., pp. 162 e 168 ss., ricorda come alla luce della riforma dell'amministrazione pubblica, avviata nella seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso (d.lgs. n. 80 del 1998, recante “Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59”) e culminata con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, si assiste ad una progressiva riduzione dell'attività attuativa direttamente imputabile al Ministro. L'attività amministrativa in senso stretto, infatti, è diretta a porre in essere le disposizioni di indirizzo, facenti ormai capo all'autonomia gestionale della dirigenza, che ne assume anche la diretta responsabilità. «Il che ha significato riportare (...) la politica all'ambito suo proprio di definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e di verifica della conformità dei risultati della gestione alle direttive impartite, valorizzando entro questi confini l'autonomia gestionale della dirigenza, fermo restando che il raccordo tra politica e amministrazione è comunque assicurato da “un controllo della politica sull'amministrazione, non più riferito ai singoli atti, ma, piuttosto, ai risultati complessivi della gestione”». Il testo fra le virgolette è di C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1994, pp. 166 ss.



### 1.3.3. *Efficacia normativa*

Strettamente collegata alla problematica della titolarità e della struttura dell'indirizzo politico è la questione della sua efficacia normativa: viene così nuovamente in rilievo il quesito circa la possibilità di configurare una “quarta funzione” dello Stato e cioè la funzione di indirizzo<sup>66</sup>.

In verità, come si è illustrato più in alto, la concezione come “attività”, dell'indirizzo politico, che intende quest'ultimo come «l'insieme delle attività *giuridicamente distinte* che danno luogo agli atti politici, o alle direttive»<sup>67</sup>, per omogeneità sembra la più accoglibile. L'impostazione in parola fa infatti riferimento unicamente a procedure disciplinate dal diritto e che producono atti giuridici tipici. Ne deriva che ai fini della definizione ed individuazione dell'indirizzo politico non rileva tanto il fatto che esista un atto esprimente tale indirizzo (realizzandolo o prescrivendolo), ma che siano previste delle procedure atte a scegliere uno degli indirizzi fra tutti quelli possibili<sup>68</sup>.

L'atto politico, quindi, ha un rilievo unicamente come effetto di un'attività di scelta «costituzionalmente essenziale», nella cui identificazione si rinviene la nozione di indirizzo politico, e che si sostanzia in una serie di scelte: si viene a trascendere la natura dei singoli atti e si rende giuridicamente rilevante l'attività di selezione degli obiettivi politici da realizzare, «interpretando in quest'ottica le procedure giuridicamente garantite in cui si svolge» l'attività stessa<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> In questo senso, G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 5.

<sup>67</sup> M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, op. cit., p. 71. Sembra quindi accogliersi l'impostazione proposta da T. MARTINES, ult. op. cit., p. 141, per il quale la fase effettuale dell'indirizzo è conseguita e si concreta in un effetto giuridico ed entra a far parte dell'attività di indirizzo politico. Tale attività costituisce, quindi, la «fase finale di un processo (inteso in senso atecnico) che ha inizio con l'individuazione del fine ad opera degli organi cui spetta la direzione politica dello Stato e si svolge mediante una sequela di atti orientati e diretti al conseguimento del fine». L'esigenza sostanziale del conseguimento dei fini individuati si concretizza attraverso l'assunzione di «una serie di strumenti formali preventivamente apprestati dall'ordinamento ed il suo soddisfacimento viene potenzialmente garantito dal corretto funzionamento del sistema e dai rimedi giuridici predisposti, affinché, nel caso di disfunzioni, il processo attuativo della volontà politica venga esaurito».

<sup>68</sup> Parlano di indirizzo politico come “circuito”, fra gli altri, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, 1981, pp. 608 ss.; S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 347: «L'espressione “processo decisionale politico”, che traduce letteralmente l'analoga espressione, corrente nella letteratura politologica anglo-americana (“*policy decision making process*”), trova un corrispondente rigoroso, proprio nel linguaggio della nostra dottrina giuridico costituzionalistica, nel concetto di potestà (o funzione) di indirizzo politico (o di governo) vista nel suo farsi, nel suo svolgimento».

<sup>69</sup> M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, op. cit., p. 72.

Come evidenziato, in modo trasparente, da attenta dottrina<sup>70</sup>, l'impostazione appena riportata sconta la mancanza di una particolare «rilevanza ricostruttiva», perché illustra delle “valenze”, concentrando l'attenzione sulle attività attraverso le quali si forma l'atto politico, ma «l'oggetto della considerazione giuridica restano le procedure, le competenze e il regime degli atti».

Si ritorna, in questo modo, all'annoso quesito circa la relazione fra politica e diritto, stigmatizzabile nella seguente domanda: in quale rapporto si trovano la “politica”, nell'accezione di “attività disciplinata da diritto”, ed il “diritto” stesso, inteso come “insieme di istituti e procedure” per mezzo delle quali la politica si trasfonde nell'ordinamento?

Inevitabilmente riaffiora il dualismo concettuale fra teoria “esistenziale” e teoria “normativa” dell'indirizzo: la politica, da un punto di vista giuridico, è un qualcosa che esiste in virtù del diritto che la costituisce e disciplina, oppure è un dato della realtà che il diritto coglie, disciplinandone le modalità di svolgimento?

Invero, la teoria esistenziale, con il suo approccio induttivo che pretenderebbe di ricostruire un indirizzo politico *ex post*, sulla base degli atti giuridici concretamente adottati, rischia di risultare logicamente inane: lo Stato, attraverso gli organi deputati, per questa via abdicerebbe al compito di incidere sulla realtà ordinamentale, dandole forma<sup>71</sup>.

L'indirizzo, inteso *lato sensu* come fonte normativa - subordinata alla Costituzione e alla legge costituzionale, ma prevalente rispetto alla legge ordinaria - è stato, da parte di eminente dottrina<sup>72</sup>, individuato come una vera e propria “esigenza” dell'ordinamento. L'esigenza di un impulso unitario, che coordini la distribuzione dei compiti statuali fra i suoi diversi organi dotati di autonomia, permane anche a fronte della progressiva

---

<sup>70</sup> M. DOGLIANI, *ibidem*, p. 73.

<sup>71</sup> Fortemente critico nei confronti della teoria esistenziale è M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, p. 390, nota 6, per il quale essa trascura «quel raccordo essenziale tra la dinamica del potere politico e l'emissione di valori, messa in risalto, sia pure con varia accentuazione, dalla scienza politica contemporanea (v., ad esempio, LASWELL e KAPLAN, *Power and Society. A framework for political inquiry*, New Haven, 1951, p. 71, secondo cui «Policy is a projected program of goal values an practises»; EASTON, *A Systems Analysis of Political life*, New York, 1965, pp. 193 ss; e, per la dottrina italiana, ONOFRI, *Potere e strutture sociali nella società industriale di massa*, Milano, 1967, p. 196)».

<sup>72</sup> Fra tutti, già citati, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., pp. 331-333; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., p. 128; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, op. cit., p. 167.

cessione di porzioni di sovranità, e delle connesse competenze funzionali, ad entità sovrastatali.

Si può ritenere che la definizione di indirizzo così proposta non implichi di per sé la normatività dello stesso: un discorso programmatico, una mozione di fiducia, un ordine del giorno o una risoluzione parlamentare, un atto di intervento dinanzi alla Corte costituzionale o una legge di bilancio ai quali si può riconoscere, senza particolari remore, la natura di atti di indirizzo, non sono confrontabili sul piano della normatività e della loro efficacia giuridica<sup>73</sup>.

D'altra parte, il termine "indirizzo" non indica un concetto univoco e rigidamente delineato: esso è utilizzato per indicare il *procedimento* istituzionale per mezzo del quale si svolge l'intera attività di indirizzo; può riferirsi all'attività concreta di individuazione dei fini; infine può rivolgersi al contenuto di tale volontà e cioè il complesso dei fini individuati per mezzo di detto procedimento. Ed è proprio questa volontà, da intendersi come esito, risultato del procedimento giuridico richiamato, che assume carattere normativo nei confronti delle attività costituzionali susseguenti<sup>74</sup>. Ciò posto, tale volontà può quindi essere espressa, fissata in un programma, oppure concretizzarsi in manifestazioni di volontà nel corso di svolgimento dell'attività direzionale, infine essere formulata in regole convenzionali<sup>75</sup>.

In particolare, secondo quest'ultima teoria, l'adozione da parte degli organi costituzionali di determinati atti giuridici non avviene sulla base di alcun atto di indirizzo giuridicamente vincolante. Tale adozione poggerrebbe, invece, su di una regola convenzionale nella quale si sostanzia un accordo intercorrente fra il Governo ed i partiti di maggioranza. Siffatto accordo potrà essere individuato nel programma definito fra i soggetti citati, oppure in quello modificativo o sostitutivo di esso. L'efficacia vincolante dell'accordo si esplicherà, poi, solo attraverso l'adesione dei soggetti interessati, e la direzione, sulla sua base, dell'attività statale consisterà nel continuo

---

<sup>73</sup> G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 6. Per R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, op. cit., p.77, «l'indirizzo politico si traduce in una molteplicità di diversi atti formali: leggi del Parlamento, regolamenti e decreti legislativi del Governo, atti amministrativi di valenza politica (come la nomina di ambasciatori o l'approvazione di programmi di spesa), stipulazione di trattati internazionali, e così via».

<sup>74</sup> Così, M. DOGLIANI, ult. op. cit, p. 74.

<sup>75</sup> La concezione dell'indirizzo politico come espressione di volontà diretta alla realizzazione di propri fini è tipica del pensiero mortatiano. Per una ricostruzione dell'indirizzo come momento di mediazione fra diverse impostazioni politiche e che si specifica successivamente in una continua tensione fra momento teleologico e momento effettuale, v. F. FERRARA, *Problemi attuali dell'indirizzo politico nei sistemi di governo parlamentare: il caso italiano*, in *Politica del diritto*, XI, n. 2, 1981, pp. 413 ss.

riferimento che ad esso sarà manifestato dal Governo e dai partiti di maggioranza, «in ogni particolare attività al piano complessivo che hanno concordato»<sup>76</sup>.

Da un punto di vista positivo, quindi, la normatività dell'indirizzo risulterebbe ancorata all'efficacia giuridica degli atti posti in essere al fine di concretizzarlo<sup>77</sup>. Si è così affermato che, mancando una sanzione giuridica idonea a garantire il rispetto dell'indirizzo politico e, secondariamente, a colpire l'organo che se ne fosse discostato nella sua attività, la più volte citata normatività si muoverebbe essenzialmente (se non esclusivamente) sul piano della responsabilità politica<sup>78</sup>. Ma a ben vedere, sarebbe proprio quest'ultima a configurarsi come sanzione da far valere nei modi previsti dall'ordinamento<sup>79</sup>.

Una simile ricostruzione sembra contrastare, a stretto rigore teorico, con l'affermazione della natura giuridicamente rilevante dell'indirizzo e delle direttive che da esso si dipartono. Infatti, se per responsabilità giuridica si intende la soggezione di un soggetto ad una sanzione giuridica, per un fatto a lui imputabile, non appare percorribile la strada che porta la responsabilità politica a confluire in tale categoria. Invero, come già evidenziato dal Rescigno<sup>80</sup>, la più rilevante sanzione immaginabile per questo tipo di responsabilità, e cioè la revoca della fiducia<sup>81</sup>, non dipende – come fosse

---

<sup>76</sup> G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, CEDAM, pp. 99 ss. Ad avviso dell'A., secondo questa teoria, l'indirizzo politico costituirebbe un *prius* per l'attività costituzionale, la quale è diretta, nel merito, da una regola, che presenta però natura convenzionale e, in quanto tale, non può avere altra efficacia se non quella che esplica attraverso gli atti che liberamente i soggetti "obbligati" pongono in essere. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., pp. 126 ss., ha prospettato l'esistenza di un "principio generale del diritto" che prescrive agli organi costituzionali di collaborare all'indirizzo politico che sia stato legittimamente adottato.

<sup>77</sup> A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, III, Milano, Giuffrè, 1958, p. 246.

<sup>78</sup> V. P. CARETTI, voce *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XXVII, p. 1. «La responsabilità politica nasce e si sviluppa di pari passo con la nascita e lo sviluppo della forma di governo parlamentare. Essa attiene infatti ai rapporti fra Governo e Parlamento e si traduce nella possibilità del secondo di condizionare l'attività e la stessa permanenza in carica del primo secondo istituti che di volta in volta, a seconda delle diverse epoche storiche e dei diversi ordinamenti, hanno trovato formulazioni diverse. Innestatasi e modellatasi all'inizio sulla responsabilità penale, ha finito poi per acquistare propri caratteri distintivi sì da differenziarsi (...) da ogni altro tipo di responsabilità giuridica».

<sup>79</sup> A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, op. cit., p. 196, «Così, ad esempio, ciascuna camera potrebbe spingere la sua censura nei confronti del gabinetto in carica per violazioni dell'indirizzo da questo commesse fino al punto da revocargli la fiducia».

<sup>80</sup> G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 36 ss.

<sup>81</sup> P. CARETTI, voce *Responsabilità politica*, op. cit., p. 3, individua, fra gli strumenti a disposizione del Parlamento per far valere la responsabilità politica del Governo, un'ampia gamma di "strumenti giuridici": dal potere di inchiesta, di interrogazione, di interpellanza, di mozione, a quello di risoluzione introdotto dalla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971. L'esercizio di tali dispositivi «consente al

un sillogismo – da canoni prestabiliti: la fiducia può essere revocata indipendentemente dal compimento o meno di atti determinati, o dall'attuazione effettiva o meno di un programma preventivato<sup>82</sup>.

A voler accogliere quest'ultima posizione quale punto fermo nella riflessione sulla “normatività” dell'indirizzo politico, il dibattito dottrinale ha messo in evidenza che la concezione stessa della responsabilità politica, da intendersi come “dovere di rendere conto” si innesta in modo coerente con l'evoluzione della nostra forma di governo<sup>83</sup>: un più stretto legame fra sovranità popolare e Governo; fra Governo e Parlamento nell'esecuzione dell'indirizzo politico a partire dal programma di governo. È quest'ultimo documento, sulla base del quale nasce il rapporto di fiducia, quale passaggio centrale della forma di governo parlamentare e principale oggetto della presente analisi, che costituisce il concreto strumento per far valere la responsabilità politica.

Coerente e positivamente accostabile ad una tale concezione del programma di governo è l'idea “ristretta” di indirizzo politico, sostenuta da Andrea Manzella<sup>84</sup>. In quest'ottica, l'indirizzo politico si identifica solamente con una parte, ristretta appunto,

---

rapporto fiduciario di articolarsi in una serie complessa di momenti, tutti funzionali al controllo dell'attività governativa da parte delle Camere».

<sup>82</sup>Secondo S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 35, nota 25, il parametro sulla base del quale valutare il comportamento del Governo, andrebbe individuato nella motivazione della fiducia e, in sua mancanza, nei documenti programmatici del governo e dei partiti di maggioranza parlamentare. *Contra*, A. MANNINO, ult. op. cit., p. 197, ad avviso del quale il contenuto eccessivamente generico dei documenti richiamati, e soprattutto la mancanza di “necessarietà” (che l'A. ritiene essere il «requisito indispensabile perché si possa ammettere la natura giuridica di una sanzione»), secondo l'ordinamento, della revoca della fiducia in caso di inadempimento, rendono impercorribile tale strada.

<sup>83</sup>Come rilevato da G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche, Aggiornamento\*\*\**, Torino, Giappichelli, 2008, p. 8, nota 25, parte autorevole della dottrina è incline a ricondurre la relazione fiduciaria e la responsabilità politica del Governo innanzi al Parlamento ad una forma di responsabilità giuridica, in particolare attraverso la «razionalizzazione» delle procedure fiduciarie: cfr., *ex multis*, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, 1967, p. 465, in merito ad una giuridicizzazione di procedimenti inizialmente connotati da un carattere convenzionale e alla valorizzazione della responsabilità dell'organo Governo; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, pp. 124 ss., in relazione alla normativizzazione del rapporto fiduciario ed alla definizione ad opera dei suoi istituti di una forma di responsabilità giuridica «propria del diritto costituzionale»; A. PACE, *Le forme extrapenalistiche di responsabilità del Capo dello Stato*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 381 ss., presenta una tendenza ancor più netta verso la giuridicizzazione della responsabilità politica riconducendo gli aspetti della responsabilità politica *istituzionale-formale* alla responsabilità giuridica; infine G. PITRUZZELLA, voce *Responsabilità politica*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, XII, Torino, UTET, 1997, pp. 297 ss.

<sup>84</sup>A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, II, n. 5-6, pp. 39-89, ora in *Annali della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, 1970, pp. 270 ss.

delle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio in sede di votazione fiduciaria.

Si tratta delle linee che qualificano politicamente il nascente Governo ed il suo programma, delle finalità individuate e dei modi ed i mezzi atti a perseguirli. Così immaginato, nel suo nucleo essenziale ed eminentemente politico, l'indirizzo politico può ben caratterizzarsi per la sua normatività, chè solamente la violazione o il discostamento da tali linee essenziali potranno far scattare i meccanismi propri della responsabilità politica.

In questo modo, le modificazioni e le integrazioni che le contingenze politiche, economiche e sociali richiederanno di apportare all'azione del Governo non genereranno alcuna conseguenza, se non qualora andassero ad intaccare le fondamentali linee di politica generale o la formula di Governo.

#### *1.3.4. Limiti*

Per quel che riguarda, infine, i limiti dell'indirizzo politico, in regime di Costituzione rigida essi sono anzitutto rappresentati dalle stesse norme costituzionali: la determinazione dei fini, che andranno a costituire l'indirizzo politico, può essere legittimamente operata solamente nel rispetto dei limiti normativi costituzionali. Come rilevato dal Martines, d'altra parte, «così come alla flessibilità della costituzione non è collegata un'autocreatività dell'indirizzo politico assoluta ed incontrollata, dalla rigidità non deriva un depotenziamento dell'indirizzo politico che equivarrebbe alla sua negazione *in radice*, qualora si ritenesse che esso si riduca alla previsione di una serie di comportamenti meramente attuativi della costituzione»<sup>85</sup>. Infatti, i fini costituzionalizzati necessitano di interpretazione ed individuazione, per poter essere concretamente attuati attraverso l'azione di governo; al Governo, quindi, spetta il compito di determinare i tempi e le modalità per il conseguimento di detti fini.

---

<sup>85</sup> T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, op. cit., p. 138. Analogamente, M. GALIZIA, *Il rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, op. cit., pp. 218-219. Per V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, ora in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 68-69, le norme programmatiche costituiscono dei limiti generali, negativi e positivi per l'indirizzo politico, poiché rappresentano la fissazione di precise direttive politiche nella Costituzione: per questa via, le norme programmatiche delineano esse stesse un vero e proprio indirizzo politico *in nuce*, traducendolo in disposizioni costituzionali.

Un altro vincolo è rappresentato dalla sussistenza di confini tra il controllo costituzionale degli atti normativi e il controllo sulla “discrezionalità politica” degli organi che hanno la competenza a porli in essere<sup>86</sup>.

Accanto ai limiti di natura strettamente positiva ed organizzativa, costituiscono dei vincoli per l'attività discrezionale di indirizzo politico anche i principi supremi dell'ordinamento, così come definitivamente riconosciuti nella loro esistenza dalla sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale<sup>87</sup>.

#### *1.4. Indirizzo politico, partiti politici e politica nazionale*

Il concetto di indirizzo politico<sup>88</sup>, nelle trattazioni manualistiche, viene spesso messo in relazione con quello di “politica nazionale”. Essa è il risultato della partecipazione, del “concorso”, per usare la lettera dell'art. 49 Cost.<sup>89</sup>, dei cittadini che si associano in

---

<sup>86</sup> In questo senso, M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. III, Torino, UTET, 1993, pp. 257-258.

<sup>87</sup> Sent. Corte cost. n. 1146 del 1988: «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare “copertura costituzionale” fornita dall'art. 7, comma secondo, Cost., non si sottraggono all'accertamento della loro conformità ai “principi supremi dell'ordinamento costituzionale” (v. sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della CEE può essere assoggettata al sindacato di questa Corte “in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana” (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)».

<sup>88</sup> A fronte delle molteplici tipologie che la dottrina ha proposto nel corso degli anni, l'accezione unitaria del concetto di indirizzo politico appare quella più convincente, in particolare nella specificazione, già menzionata e presentata da M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità del diritto costituzionale*, op. cit., pp. 41-42, fra segmento “forte” dell'indirizzo politico, afferente all'attività costituente e di revisione, ed il segmento “debole” dello stesso, relativo al processo decisionale politico contingente, operante all'interno dei limiti posti dal primo.

<sup>89</sup> Art. 49 Cost. «*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*».

Cfr. G. RIZZONI, *Art. 49*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, UTET, Banca dati ipertestuale, 2006. Il principio del concorso, come evidenziato dalla dottrina (v., fra gli altri, V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 113 e 117; T. MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti e pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, p. 43-44; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, p. 88), assume, in tale contesto, un duplice significato. Da un lato, il termine si riferisce alla «dinamica partecipativa-integrativa della volontà politica dei cittadini rispetto alla determinazione della politica nazionale». In quest'ottica, l'attività partitica è finalizzata proprio a consentire ciò: i partiti sono degli strumenti diretti a permettere, attraverso il loro operato, il concorso dei cittadini. Quindi, come pregevolmente sottolineato dall'A., l'art.

partiti politici. Si tratta, in un contesto ordinamentale democratico e plurale, del momento prettamente politico e pre-giuridico nel quale i cittadini, attraverso i partiti, si confrontano e scontrano, e dal quale sorgono i vari possibili orientamenti. È ciò che Cheli individua come il «crogiuolo» dei possibili indirizzi<sup>90</sup>: sarà poi, sulla base del principio di maggioranza<sup>91</sup> e secondo le regole dell'ordinamento, che verrà individuato l'indirizzo politico statale.

Sono quindi i partiti politici, nella logica del Costituente, i protagonisti del momento pre-giuridico appena delineato: attraverso la regola della “maggioranza parlamentare” si formerà la “volontà dello Stato” e l'indirizzo politico.

Come affermato da Vezio Crisafulli già nel 1939, nelle forme di governo parlamentare l'indirizzo politico affonda le proprie radici nei programmi dei partiti. Il loro impegno dinanzi all'elettorato sarà diretto alla realizzazione di tali programmi che, attraverso il programma di governo, diverranno indirizzo politico a seguito della fiducia parlamentare. «Dunque, con la crescita della complessità dello Stato moderno più soggetti concorrono alla definizione della volontà statale ed alcuni fenomeni in precedenza confinati nel pre-giuridico, come i programmi dei partiti, divengono rilevanti per l'ordinamento»<sup>92</sup>.

Sarebbe difficile sostenere, però, che la categoria dell'indirizzo politico non si presti ad una serie di obiezioni; in particolare di due tipi. La prima tipologia riguarda l'applicabilità del concetto di indirizzo politico al contesto politico italiano. Ad avviso di parte della dottrina, l'elevata frammentarietà delle forze politiche ed un'altrettanta

---

49 si riconnette direttamente all'art. 3, 2° co., Cost. il quale impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono, fra l'altro, «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica [...] del Paese». Dall'altro lato, il principio del concorso, nel quadro dei valori propugnati dai costituenti, innerva un regime pluralista, permettendo, al suo interno, l'esistenza di orientamenti politico-ideologici fra loro validamente in competizione: l'obiettivo è quello di raggiungere il più ampio livello di consenso, nelle forme stabilite dalla Costituzione, per operare alla direzione della *res publica*. In tale accezione, «il principio del concorso evidenzia l'evoluzione della concezione della lotta politica da confronto tra libere opinioni nella discussione parlamentare a competizione per la conquista del potere fra grandi organizzazioni guidate da *élites* politiche professioniste. «Una evoluzione che coinvolge lo stesso modo di interpretare il principio della separazione fra i poteri che da criterio di equilibrio e contro-bilanciamento tra Parlamento e Governo si sviluppa verso un modello incentrato sul confronto tra maggioranza e minoranza parlamentare realizzato attraverso la tutela della minoranze e l'attivazione del criterio dell'alternanza alla guida del Governo».

<sup>90</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, op. cit., p. 176.

<sup>91</sup> Molti spunti interessanti sul tema della maggioranza come soggetto politico in F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione*, Bologna, Il Mulino, 2007. In particolare i paragrafi 3.2, *Maggioranza e democrazia politica*, pp. 97 ss. e 4.1, *La maggioranza come soggetto politico*, pp. 135 ss.

<sup>92</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., p. 67.



elevata frantumazione ed appropriazione partitica dell'amministrazione renderebbero il concetto stesso di indirizzo scarsamente utile. Infatti, non sarebbe possibile parlare di indirizzo politico nei casi in cui il sistema politico, non essendo in condizione di individuare ed implementare dei fini chiari e definiti, e quindi vincolanti per l'azione pubblica, si preoccupi unicamente di contrattare e riconoscere vere e proprie aree di influenza. Inoltre, la spiccata differenziazione identitaria dei singoli partiti non permetterebbe l'affermazione di un indirizzo unitario ed i vari atti di indirizzo sarebbero unicamente degli strumenti per palesare la propria identità<sup>93</sup>.

La seconda tipologia di obiezioni ha ad oggetto l'applicabilità della nozione di indirizzo politico all'intera categoria delle attuali democrazie occidentali, a prescindere dalla particolarità dei casi concreti e dalle relative critiche, come quelle riguardanti la situazione italiana. L'impostazione in parola fonda la sua critica sul crepuscolo dell'idea stessa di "politica" come modello definito ed unitario. Se infatti la politica non esiste, ormai, che come terreno di accordo continuo e difesa-gestione di interessi particolari, avendo perso la dimensione ed il significato originario di rappresentazione stabile di interessi condivisi nella società, allora il concetto di indirizzo politico non avrebbe alcuna cittadinanza, data l'insussistenza ed inadeguatezza di istanze unificanti. Insomma, si censura la possibilità, posta la dissoluzione della politica come istanza unitaria, di una «assunzione contestuale di scelte in materie diversissime ad opera di una serie indefinita di attori-negoziatori, controllando le richieste e le reazioni dei gruppi interessati ed ottimizzando la resa degli apparati pubblici chiamati ad istruirle ed attuarle»<sup>94</sup>.

A tali obiezioni è possibile opporre una serie di valutazioni che permetteranno di operare delle considerazioni sul concetto di indirizzo politico, il quale si presenta così logicamente e concretamente legato a quello di programma di governo.

Anzitutto, sembra opportuno rilevare che, a differenza di quanto affermato da parte della dottrina<sup>95</sup>, le teorie dell'indirizzo politico, pur ricollegandosi idealmente alle teorie politiche organiciste ed al decisionismo<sup>96</sup>, non conducono di per se stesse ad una compressione del garantismo. Ciò appare evidente, *in primis*, se si considera che ad una

---

<sup>93</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori editore, 1988, *passim*. In particolare pp. 159- 192.

<sup>94</sup> M. DOGLIANI, *ult. op. cit.*, p. 255.

<sup>95</sup> P. CIARLO, *ult. op. cit.*, p. 36.

<sup>96</sup> Per un'analisi del concetto di "diritto come prodotto di una decisione", v. D. GRIMM, *Die Verfassung und die Politik Einsprüche in Störfällen* (1995), München, Beck, 2001, p.13, ora anche in, *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. III, p.113.

certa interpretazione dell'organicismo si rifanno talune correnti del liberalismo ed il repubblicanesimo<sup>97</sup>, posto che le ricostruzioni appena richiamate non possono di certo essere tacciate di autoritarismo<sup>98</sup>.

Ed infatti, il concetto di indirizzo politico, come ricorda Dogliani, non deve necessariamente essere collocato in una situazione di «comando», ma ben può essere utilizzato anche in un contesto «convenzionale». È sulla base di una regola convenzionale, sussistente fra il Governo ed i partiti di maggioranza e fra questi ultimi reciprocamente, e che ha ad oggetto l'osservanza del programma siglato, che gli organi costituzionalmente competenti adottano i singoli atti giuridici.

Alla luce di questa considerazione, l'efficacia vincolante dell'accordo si invera nell'adesione dei soggetti interessati e nel loro costante riferimento ad esso nella direzione dell'attività dello Stato, attraverso un continuo «calcolo di utilità» e la sua rivalutazione<sup>99</sup>.

Per quanto concerne il secondo ordine di obiezioni, e cioè quelle relative al venir meno della valenza della “politica” come categoria unitaria, ebbene, la sempre maggiore complessità sociale giustifica un “alleggerimento” del concetto di indirizzo politico e di politica, attraverso l'emersione e la relativizzazione di un complesso di “politiche”, le quali presentano esse stesse degli indirizzi<sup>100</sup>. Si tratta, invero, di una serie di attività pubbliche individuate rispetto ad un obiettivo settoriale, in relazioni alle quali emerge uno spiccato profilo tecnico, e che costituiscono parte intrinseca della “fase effettuale” dell'indirizzo. La serie infinita di negoziazioni e compromessi, che costituirebbe la cifra – negativa – della politica contemporanea, a ben vedere si invera proprio in relazione

---

<sup>97</sup> Cfr., sul punto, M. VIROLI, voce *Repubblicanesimo*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 840-843.

<sup>98</sup> Lungi dall'esser questa l'occasione per una approfondita disamina sul terreno della Filosofia politica e della Storia delle Dottrine politiche, ci si limita a segnalare, per completezza, N. BOBBIO e M. VIROLI, *Dialogo intorno alla repubblica*, Roma - Bari, Editori Laterza, 2001; G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Roma - Bari, Editori Laterza, 1995; S. MATTARELLI (a cura di), *Il senso della repubblica. Frontiere del repubblicanesimo*, Milano, Franco Angeli, 2006; P. PETTIT, *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo*, Milano, Feltrinelli, 2000; Q. SKINNER, *La libertà prima del liberalismo*, Torino, Einaudi, 1998.

<sup>99</sup> M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, op. cit., p. 255. «L'indirizzo politico precede l'attività costituzionale (descritta secondo i *nomina iuris* degli atti in cui consiste) in quanto tale attività è guidata nel merito da una regola di natura convenzionale, essa non ha altra efficacia se non quella che dimostra attraverso gli atti che liberamente (per continua volontà dei soggetti che li adottano) la inverano».

<sup>100</sup> In questo senso, ID, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamento policentrici*, a cura di G. Rolla, Milano Giuffrè, pp. 25 ss.

alle “politiche”<sup>101</sup>, poiché gli indirizzi politico-amministrativi subiscono delle distorsioni e dei mutamenti di significato, in fase di implementazione, dovute ad elementi interni (la burocrazia) ed esterni (i destinatari).

La critica, quindi, risulta effettivamente fondata solo se si riduce la “politica” alle “politiche”. In questo caso, la politica dissolta nelle politiche è la c.d. “politica allocativa”: si tratta della politica propria del *welfare state*. La supposta impossibilità di ricondurre ad un indirizzo politico unitario ed armonico le diverse politiche sottese allo stato di benessere, comporterebbe il declino dell’idea forza dell’indirizzo e la definitiva capitolazione della corrispondente “razionalità sinottica”<sup>102</sup>.

L’indirizzo politico è l’espressione di un’esigenza di razionalità attiva, tecnica, progettuale, senza la quale risulta difficile anche solo pensare alla costruzione ed alla perpetuazione di uno stato sociale.

D’altra parte, la politica presenta più dimensioni, ed oltre quella più direttamente coinvolta nella concreta attuazione di piani e programmi, ve ne è un’altra logicamente precedente gli sviluppi concreti e le negoziazioni proprie delle politiche e dei relativi interessi: vi è un nucleo di decisioni che definiscono i fini fondamentali dello Stato e che costituiscono, come espresso da gran parte della dottrina, un indirizzo politico. Tale indirizzo costituisce un disegno propositivo, che il più delle volte emerge in momenti di rottura con il passato, “momenti costituenti”<sup>103</sup>, e viene cristallizzato in una Carta fondamentale; l’indirizzo così delineato (il c.d. “segmento forte”), la politica come istanza unitaria, permane, sotto forma di limite, anche quando l’elevata frammentazione del quadro politico e l’elevata “mediatizzazione” delle domande sociali definisce delle politiche legate ad equilibri fragili (il c.d. “segmento debole”).

Il quadro di riferimento del giurista e del politologo è cangiante, poiché il pluralismo è complessità e le norme giuridiche costituiscono dei punti di equilibrio nella definizione degli interessi.

---

<sup>101</sup> Cfr. L. BOBBIO, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Roma, Franco Angeli editore, sesta edizione, 2009, *passim*, et, ID, *L’Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione*, Bologna, Il Mulino, n. 6, *passim*.

<sup>102</sup> M. DOGLIANI, *ult. op. cit.*, p. 256.

<sup>103</sup> Cfr. B. ACKERMAN, *Constitutional politics/Constitutional law*, Yale, *Yale Law Journal*, 1989, *passim*.

Così, l'annosa questione circa l'esistenza di un "vincolo prescrittivo" definibile come "indirizzo politico", che di per sé costituisce concetto dall'elevata problematicità, non può risolversi nel dire che il concetto è di per sé errato.

Per questo, come è stato affermato<sup>104</sup>, ci si deve chiedere se il concetto di indirizzo politico presenta una qualche utilità nel comprendere il modo d'essere degli Stati, le esigenze regolative dell'ordinamento rispetto alla realtà che gli è sottesa, e se contribuisce a porre delle questioni che presentano dei risvolti giuridicamente rilevanti.

Coerentemente, non sembra convincere l'impostazione che nega la cittadinanza del concetto di indirizzo politico e di programma di governo, semplicemente basandosi sull'apodittica affermazione che: "il sistema non funziona così"; e sulla convinzione che «l'indirizzo politico non può essere letto in termini solo finalistici perché il finalismo della politica, forse mai come in questa fase, è connotato dall'occasionalismo»<sup>105</sup>. Infatti, in questo modo, si esprime un giudizio di valore negativo sul concetto, rinvenendone la causa nella errata implementazione da parte del sistema politico. Quindi, piuttosto che rinnegare la fondatezza concettuale dell'indirizzo politico, più corretto sarebbe cercare di individuare e modificare le lacune del sistema politico che ne relegano l'azione alla categoria del citato occasionalismo<sup>106</sup>.

In conclusione, il concetto di indirizzo politico, potendosi riferire sia all'insieme dei fini fondamentali dello Stato, che all'attività che li determina, costituisce un prezioso elemento di analisi per comprendere l'ordinamento costituzionale nel suo versante "statico" ed in quello "dinamico".

Nella prima accezione, in un'ottica di teoria costituzionale, il concetto di indirizzo politico evidenzia quei principi che, presentandosi come prettamente politici, precedono logicamente le norme giuridiche e conferiscono loro un senso ulteriore rispetto alla mera rilevanza procedurale, per mezzo della quale sono dotati dei requisiti giuridici di validità.

Viene così in rilievo la distinzione fra fini politici e norme giuridiche e la loro compresenza nel funzionamento delle istituzioni pubbliche. Tra fini e norme si rilevano

---

<sup>104</sup> M. DOGLIANI, ult. op. cit., pp. 255-257.

<sup>105</sup> Così, P. CIARLO, *Indirizzo politico e cultura politica*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere*, op. cit., pp. 131-132.

<sup>106</sup> Tanto più che l'articolo citato da ultimo, si chiude con un auspicio, sicuramente da accogliere: «Non possiamo non fare i conti con la nostra storia istituzionale. Le fasi buie si sono alternate ad altre luminosissime. Non essere contenti di noi stessi è uno stimolo a fare meglio, ma senza rinnegare il nostro patrimonio democratico».

delle intersecazioni con particolare riguardo all'ordinamento costituzionale: si realizzano dei veri e propri processi di "incorporazione" dei primi nelle seconde (dando vita al "segmento forte" dell'indirizzo); in questo caso l'indirizzo politico (nel "segmento debole", contingente) si evidenzia come oggetto di limiti posti dal diritto, per la sottrazione di determinati fini alla possibilità di mutamento<sup>107</sup>.

Con riferimento alla seconda accezione, quella dinamica, il concetto di indirizzo emerge non solamente alla luce della separazione fra sfera della discrezionalità politico e sfera del limite giuridico, ma anche, e soprattutto, per la sua valenza ermeneutica: il concetto di indirizzo politico, permettendo di comprendere sino in fondo l'ordinamento costituzionale attraverso l'individuazione "dei o del" soggetto titolare (soggetti/organi politici in grado di porre dei fini politici), costituisce un elemento cardine ai fini della ricostruzione della forma di governo.

Considerando entrambi gli aspetti, quello "statico" e quello "dinamico", dell'ordinamento costituzionale, il concetto di indirizzo politico rappresenta il punto di contatto fra approccio giuridico ed approccio politologico, fra lo Stato, inteso come istituzione fondata e soggetta al diritto, ed il sistema politico: esso rappresenta il punto nel quale, come ricorda Norberto Bobbio, «*lex et potestas convertuntur*»<sup>108</sup>.

Si tratta, in buona sostanza, della categoria che permette di attribuire un rilievo giuridico al sistema politico «in quanto mantiene nell'ambito della scienza del diritto la consapevolezza che lo Stato può essere osservato da due punti di vista diversi: *sub specie legis*, come ordinamento giuridico, e *sub specie potestatis*, come sistema politico»<sup>109</sup>.

## 2. *Il programma di governo: fondamento, genesi e sviluppo*

«Se si immaginasse il compito del giurista come funzione di ricerca delle variabili istituzionali realizzate su di una tematica a base unitaria, si potrebbe dire che nostro compito è quello di stabilire quale sia stato il contributo offerto dall'esperienza normativa e reale italiana all'arricchimento delle forme di governo parlamentare».

---

<sup>107</sup> V., M. DOGLIANI, ult. op. cit., p. 257.

<sup>108</sup> V., N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, p. 199.

<sup>109</sup> Così, M. DOGLIANI, ult. op. cit., p. 258.

Prendendo spunto da quanto affermato da Gianni Ferrara, nella sua nota opera *Il Governo di coalizione*<sup>110</sup>, si cercherà di verificare se e quali spostamenti, dall'originale forma di governo parlamentare, si siano verificati nel rapporto fra Governo e Parlamento durante la storia repubblicana<sup>111</sup>. Tale analisi ha come oggetto principale il programma di governo<sup>112</sup>, inteso quale antecedente logico e cronologico dell'indirizzo politico, «appartenendo più al campo delle intenzioni che non a quello delle volizioni»<sup>113</sup>, perlomeno sino al voto parlamentare di fiducia<sup>114</sup>.

La previa trattazione della tematica relativa all'indirizzo politico, quale trasposizione degli obiettivi delle forze politiche nel circuito decisionale dello Stato, ed al profilo del suo carattere più o meno vincolante, ha avuto lo scopo di presentare dei risvolti teorici che grande rilevanza hanno rispetto alla qualificazione del concetto di programma di governo.

Infatti, per i sostenitori della normatività dell'indirizzo politico, sussiste un rapporto diretto fra quest'ultimo ed il programma di governo, tanto che «il programma proposto dal Gabinetto, attraverso l'approvazione delle Camere, diviene indirizzo politico di governo e la direttrice su cui operano legislativo ed esecutivo»<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> G. FERRARA, op. cit., Milano, Giuffrè, p. 8.

<sup>111</sup> Nella consapevolezza dell'evidente ricevibilità di quanto affermato da P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 2, per il quale «l'acquisizione di elementi conoscitivi non si esaurisce nella pura descrizione di comportamenti e prassi non previsti da norme costituzionali, ma dà anche luogo all'individuazione di regole che, determinando una serie di oneri politici, chiariscono, al di là di una mera interpretazione dei dati normativi (spesso riduttiva delle risultanze della realtà quotidiana), l'effettivo modo di esercizio di poteri attribuiti agli organi di governo dalla Costituzione».

<sup>112</sup> Il concetto di programma come “pianificazione di future decisioni” è rinvenibile, da un ulteriore punto di osservazione, in N. LUHMANN, *Sociologia del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 216, secondo il quale «con l'aumento della complessità, con il mutare delle circostanze sociali e del livello di astrazione al quale viene cercata e assicurata la congruenza delle aspettative, muta anche la forma del diritto. Attraverso la costituzione di procedimenti per decisioni generalmente vincolanti, il diritto diventa programma di decisione. Con il concetto di *programma* deve intendersi che i problemi del sistema sono definiti attraverso la indicazione di condizioni limitative della loro soluzione (*constrains*), e sulla base di questa definizione sono successivamente risolvibili mediante decisione».

<sup>113</sup> C. CAPOLUPO, *Il programma di governo tra costituzione e prassi parlamentare*, in *L'attività dei governi della Repubblica italiana (1948.1994)*, a cura di M. Villone e A. Zuliani, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 141.

<sup>114</sup> Così, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, op. cit., p. 103.

<sup>115</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 203. Analogamente, F. CUOCOLO, *Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e società*, n. 4, pp. 632 ss; A. MANNINO, *Indirizzo politico*, op. cit., pp. 124 ss.; A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 196. Secondo G. NEGRI, *Il discorso programmatico dei Presidenti del Consiglio dei Ministri nell'esperienza statutaria e repubblicana*, in *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978*, a cura di S. Simoni, Roma, Centro romano editoriali, 1978, XI, il voto parlamentare conferirebbe al programma di governo una efficacia giuridica obbligatoria dando vita ad un *contrat de confiance* tra Governo e Parlamento.

Diversamente, per coloro i quali sostengono la concezione esistenziale dell'indirizzo politico, il programma non sarebbe altro che una «generica previsione, spesso solo per sottintesi, dell'indirizzo concreto, per di più a contenuto prevalentemente comportamentale: relativo cioè alle relazioni del governo e della maggioranza d'appoggio con altre forze politiche. Il programma lascia quindi, in pratica, ampi spazi alla discrezionalità politica del governo in relazione all'evolversi della realtà, alle esigenze dell'amministrazione, alle “sorprese” dell'economia e delle relazioni internazionali»<sup>116</sup>.

Tale contrapposizione si riverbera necessariamente nella valutazione, rispettivamente favorevole ovvero negativa, circa il carattere di generalità del programma. Nel primo caso, secondo la citata distinzione in segmento “forte” e “debole” dell'indirizzo, l'ampiezza delle previsioni programmatiche permette al Governo, in sinergia con il Parlamento, di adattare la propria azione alle contingenze politiche, economiche e sociali<sup>117</sup>; nel secondo caso, la generalità è intesa come vaghezza e sfocerebbe nella ripetitività, tanto che A.A. Romano identifica le dichiarazioni programmatiche con un *parler à la fenêtre*<sup>118</sup>.

Invero, è stato spesso rilevato come i programmi vengano vieppiù disattesi e, come correttamente sottolineato<sup>119</sup>, sebbene tale notazione sia espressa nel convincimento più o meno velato che ciò sia dovuto alle insufficienze proprie di ciascun governo, la perseveranza del fenomeno porta ad ipotizzare che vi siano delle motivazioni latenti, strutturali e non imputabili alla responsabilità dei singoli esecutivi.

Occorre chiedersi, quindi, quale ruolo il nostro ordinamento costituzionale abbia originariamente assegnato al programma di governo, e in che modo esso sia andato modificandosi nel corso del tempo, anche a fronte dell'evoluzione che ha interessato il quadro politico-istituzionale, e così la forma di governo, negli ultimi vent'anni.

---

<sup>116</sup> C. LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, V, n. 6, 1974, ora in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 187-188.

<sup>117</sup> In questo senso, A. RUSSO, op. ult. cit., p. 3, e, analogamente, A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 383 ss.

<sup>118</sup> A.A. ROMANO, *La formazione del Governo*, Padova, CEDAM, 1977, p. 219.

<sup>119</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, op. cit., p. 118.

## 2.1. *Fondamento costituzionale del programma di governo*

La fiducia fra Parlamento e Governo è stata definita, dalla più accorta dottrina, come “elemento fondamentale”, “fulcro”, “caratteristica indefettibile” della forma di governo parlamentare<sup>120</sup>.

La Costituzione italiana del 1947 disciplina il rapporto di fiducia all'art. 94, il quale stabilisce che il Governo deve essere sostenuto dalla fiducia del Parlamento per l'intera durata in carica<sup>121</sup>.

In virtù del “bicameralismo perfetto o paritario”, che caratterizza il nostro attuale ordinamento costituzionale, così come si evince dal secondo comma dell'art. 94 Cost., la relazione fiduciaria si instaura tra il Governo e ciascuna delle due Camere. Infatti, ognuno dei due rami del Parlamento, l'uno indipendentemente dall'altro, può concedere o negare la fiducia all'Esecutivo, e ciò vale anche sotto il profilo della motivazione, che può differire.

---

<sup>120</sup> Cfr., *ex multis*, G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra* (1932), trad. it. a cura di S. Cotta, Milano, Edizioni di Comunità, 1950, p. 107, per il quale il Gabinetto ha l'obbligo di governare assicurandosi continuamente della fiducia del Parlamento; V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare*, op. cit., p. 2, parla di «canone e leva del parlamentarismo classico»; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, op. cit., p. 152; M. GALIZIA, voce *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 367 ss., il quale ravvisa nell'istituto della fiducia il «fulcro attorno cui si muove, pur nella varietà delle sue figure concrete, il regime parlamentare»; ID, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, p. 388; L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, op. cit., p. 642, secondo il quale «si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente, mediante il rapporto di fiducia, del o dei collegi titolari del potere legislativo»; G.F. CIAURRO, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, vol. XIV, 1989, p. 1; G. RIVOCCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche, Aggiornamento\*\*\**, Torino, UTET, 2008, p. 5. L'A. parla di «vincolo di carattere sinallagmatico che intercorre tra gli organi del potere esecutivo e quelli del potere legislativo».

<sup>121</sup> Art. 94 Cost.: «Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione». Come nota, giustamente, M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, op. cit., «In Italia, il tema della fiducia parlamentare è sempre stato affrontato nella contestualizzazione storica che ne ha specificato contenuti, forme di espressione e di procedimentalizzazione, condizionamenti politici e istituzionali (dal sistema della rappresentanza parlamentare a quello elettorale, a quello dei partiti, a quello dei reg. parlamentari ecc.). Il che consente di concludere che la disposizione, pur essendo “senza definizione”, non è per questo “senza storia”; anzi, proprio per la storia della fiducia parlamentare in Italia, la disposizione offre all'interprete un contenuto di “eccedenza semantica” piuttosto che “deontologica”, da non confondere con qualsiasi altra *ratio scripta* a contenuto “aperto” per incompletezza o per esigenza di conferme infracostituzionali».



L'elemento fondamentale, che non può venire meno è rappresentato dal «concorso delle eguali volontà delle Camere di accordare la fiducia», e non nella coincidenza delle motivazioni alla base di tale concessione<sup>122</sup>.

Da quanto detto è possibile comprendere che la fiducia delle Camere è condizione necessaria per la permanenza in carica del Governo, e genera una «relazione continua e reciproca che non investe soltanto i rapporti delle Camere verso il Governo, ma si riflette contemporaneamente sull'azione di ambedue questi organi costituzionali»<sup>123</sup>. Il disposto costituzionale da ultimo citato recherebbe implicitamente un ulteriore principio, inverso rispetto a quello esplicitamente dichiarato; afferma, infatti, il Manzella che anche «il Governo deve avere fiducia nelle Camere»<sup>124</sup>, altrimenti verrebbe meno l'equilibrio che la Costituzione stabilisce fra tali organi, così che Governo e Camere possono essere considerati entrambi soggetti attivi e passivi del rapporto «con la possibilità (...) di provocare iniziative dirette alla chiarificazione e finanche alla risoluzione dello stesso»<sup>125</sup>.

La nostra Carta costituzionale ha, quindi, “giuridicizzato” il rapporto fra Governo e Parlamento, disciplinandolo in modo articolato e prevedendo specifiche modalità procedurali per la concessione e la revoca della fiducia. Tale “razionalizzazione” del rapporto fiduciario presenta, come ottimamente sottolineato<sup>126</sup>, un duplice significato: se da un lato “razionalizzare” comporta la stesura per iscritto di norme procedurali chiare e certe, dall'altro ciò non significa solo “scrivere regole”, ma anche dare con tali regole una forma ad un contenuto ben preciso, per il raggiungimento di uno scopo altrettanto chiaro, che, nel caso di specie, va ravvisato nel favorire «la stabilità del potere esecutivo, mediante la disciplina dei voti di fiducia e (soprattutto) di sfiducia»; stabilità, la cui ricerca fu al centro, di alcuni fra i più significativi dibattiti in Assemblea Costituente<sup>127</sup>.

Alla luce di quanto detto, l'instaurazione della relazione fiduciaria fra Governo e Parlamento, che discende dal voto favorevole delle Camere, dà vita ad un rapporto che

---

<sup>122</sup> M. MARCUCCI, *Vicende del rapporto fiduciario e strumenti procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati* – Roma: Camera dei Deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, 1996, Serie delle verifiche della professionalità dei consiglieri parlamentari, 5, p. 265.

<sup>123</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 186.

<sup>124</sup> A. MANZELLA, *Annali*, Genova, 70, p. 263.

<sup>125</sup> V. CRISAFULLI e L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990.

<sup>126</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 94.

<sup>127</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983, *passim*.

sorregge la funzione di indirizzo politico, determinandone, al tempo stesso, le linee fondamentali. Tali linee, direttrici programmatiche di base, costituiranno la guida dell'attività politica dei due organi, i quali, sebbene abbiano la possibilità di svilupparle, modificandole parzialmente attraverso la loro interazione istituzionale, non dovranno mai sovvertirle completamente: una modificazione della piattaforma programmatica tale da, come si vedrà più avanti, rivoluzionare la formula di governo, potrebbe condurre all'interruzione del rapporto di fiducia ed alla crisi di governo<sup>128</sup> o quantomeno alla necessità di una nuova votazione a carattere fiduciario, da parte delle Assemblee parlamentari.

Si tratta, come evidenziato da rilevante dottrina, di una relazione di tipo contrattuale: «ottenendo la fiducia, il Governo si vincola ad attuare un programma. Dando la fiducia, le Camere si vincolano alle decisioni legislative conformi a quel programma»<sup>129</sup>.

Come risulta chiaramente dalla citata lettera dell'art. 94 Cost., la votazione per appello nominale ha ad oggetto una mozione motivata. Essa fa riferimento, a sua volta, alle dichiarazioni programmatiche effettuate dal Presidente del Consiglio, nominato ex art. 92 Cost. dal Presidente della Repubblica, all'atto della presentazione del Governo alle Camere, che deve avvenire entro dieci giorni dalla sua formazione<sup>130</sup>. Nel lasso di tempo in parola, il Gabinetto compie le attività correlate alla sua presentazione, fra le quali un ruolo centrale è occupato proprio dalla definizione e dall'approvazione delle dichiarazioni programmatiche: il programma di governo, o meglio la bozza di programma, è messa a punto dal Presidente del Consiglio<sup>131</sup> e successivamente approvato dal Consiglio dei ministri che, sotto la direzione del primo, esercita l'attività di indirizzo politico e amministrativo<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> Cfr. M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, op. cit., p. 406. *Contra* P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, op. cit., pp. 118-119.

<sup>129</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 390.

<sup>130</sup> Così come previsto dal terzo comma dell'art. 94 Cost. e dando inizio a quella che è definita quale «fase preparatoria» del procedimento per l'instaurazione della fiducia. Cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 97-98; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, op. cit., p. 102. Per una ricostruzione storico-sistemica della procedura fiduciaria, v. M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, op. cit., *passim*.

<sup>131</sup> Ad avviso di A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 121, la messa a punto della bozza di programma da parte del Presidente del Consiglio, è attività conforme al ruolo ed alla funzione che l'art. 95 Cost., primo comma, gli riserva.

<sup>132</sup> Come stabilito dall'articolo 2, co. 3, lettera a, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»: «Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri: a) le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento». Fanno

Parte della dottrina ha evidenziato che l'attività di definizione del programma presenterà dei caratteri diversi a seconda se si tratti di un Governo «che possa essere ritenuto espressione di un mandato “diretto” del corpo elettorale, con la sola mediazione di una maggioranza omogenea», o che, al contrario, si sia in presenza di un Governo di coalizione nascente da un accordo post-elettorale tra i diversi soggetti partitici<sup>133</sup>. Nell'un caso l'antecedente logico è da individuarsi nel programma politico premiato dalla maggioranza degli elettori; nell'altro, esso andrà ravvisato nell'accordo di coalizione tra i partiti che, a vario titolo, appoggiano il Governo, sia entrando direttamente a far parte della “formula”, sia per mezzo del c.d. “appoggio esterno”.

Sebbene la Costituzione non lo preveda espressamente, il Governo ha l'obbligo costituzionale, derivante da una consuetudine ormai consolidata e che dal periodo statutario non è mai stata disattesa da nessuno dei Governi repubblicani<sup>134</sup>, di dare comunicazione del proprio programma alle Camere. Una consuetudine *secundum constitutionem*, in quanto completerebbe il contenuto di una norma implicita nei primi tre commi dell'art. 94 Cost.<sup>135</sup>

Per questa via, il programma viene a rivestire un ruolo essenziale nel rapporto di fiducia, non solo come costante parametro di riferimento, sulla base del quale verificare la responsabilità politica dell'Esecutivo nonché l'attitudine, nel sorreggere quest'ultimo,

---

riferimento, fra gli altri, a tale competenza del Consiglio dei Ministri: G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, op. cit., p. 132; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, op. cit., p. 149; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 203.

<sup>133</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, p. 101. L'A., alla nota 47, rileva che, dal 1948 sino al 1996, il Governo è stato ritenuto espressione diretta del corpo elettorale solamente in tre casi e sempre parzialmente: la prima successiva alle consultazioni del 18 aprile 1948; la seconda dopo quelle del 27 marzo 1994; la terza dopo le elezioni del 21 aprile 1996. Invero, a seguito dell'introduzione delle dinamiche elettorali maggioritarie, a partire dal 1993, e la conseguente trasformazione del sistema politico-partitico, è possibile rilevare come tutte le compagini ministeriali uscite dalle urne abbiano potuto vantare un legame, di fatto, diretto con il corpo elettorale, quantomeno con riferimento al primo governo della legislatura: ciò è accaduto, quindi, anche nella XIV legislatura (elezioni del 13 maggio 2001), per la XV legislatura (elezioni del 9-10 aprile 2006) e XVI (elezioni del 13-14 aprile 2008). Il secondo ordine di casi, di fatto prevalenti nell'esperienza costituzionale italiana, fa riferimento anche alle ipotesi di “governi minoritari” o “monocolore”, che sussistono in virtù dell'«appoggio esterno» di forze politiche che sostengono l'Esecutivo in Parlamento, senza però entrare a farne parte. L'accordo di coalizione è mancato nei casi dei c.d. “esecutivi di transizione”, per i quali è stato determinante il ruolo di mediazione del Presidente delle Repubblica: i governi Pella (1953-1954), Ciampi (1993-1994) e Dini (1995-1996).

<sup>134</sup> M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Camera dei Deputati, 1887, p. 742, ricordano come «i capi dei vari Gabinetti costituzionali italiani [...] non si dipartirono mai [...] dalla buona consuetudine, consacrata dagli usi di tutti i paesi che si reggono a governo parlamentare, quella che il primo ministro, presentandosi col Gabinetto innanzi al Parlamento, dia conto del programma del Ministero, cioè della politica che si propone di seguire e degli intendimenti coi quali ebbe ad accettare il governo».

<sup>135</sup> Così, A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 119.

della maggioranza parlamentare<sup>136</sup>, ma anche come strumento di concretizzazione delle fattispecie normative contenute nell'art. 94 Cost.: mediante la comunicazione dei propri obiettivi programmatici, il Governo deve porre in condizione le Camere di concedere la fiducia, impegnandosi a loro volta.

La rilevanza costituzionale dell'istituto del programma di governo è evidente se si pone attenzione al suo *iter* costitutivo, che lo vede legarsi in un indissolubile intreccio alle fasi costitutive della relazione fiduciaria e, quindi, al nucleo fondamentale della nostra forma di governo parlamentare.

L'*iter* in parola, come ricostruito da accurata dottrina<sup>137</sup>, si articola in tre momenti principali: a) l'approvazione in Consiglio dei ministri; b) la comunicazione del programma alle Camere e relativo dibattito; c) replica del Presidente del Consiglio.

Il primo, a), vede il Presidente del Consiglio protagonista dell'elaborazione di una bozza di programma, rispettosa degli accordi di governo intercorrenti fra i partiti che sostengono l'Esecutivo. Tale ruolo discende dalle attribuzioni che l'art. 95 Cost. riconosce al Presidente del Consiglio dei ministri, quali estrinsecazione del potere di promozione, direzione e coordinamento della politica generale e dell'attività del Governo e dei ministri.

Ad ogni modo, come già più in alto rilevato, il documento programmatico presentato in Consiglio dal Presidente costituisce una proposta di programma di governo: esso si perfeziona attraverso la deliberazione consiliare e la relativa assunzione collegiale di responsabilità<sup>138</sup>. Parte della dottrina esclude che, nel passaggio consiliare, possano essere soppressi o integralmente modificati dei punti qualificanti la proposta di programma, poiché ripropongono accordi preesistenti e politicamente vincolanti (costituendo i presupposti del sostegno al Governo da parte di ciascuna compagine partitica), i quali ogni ministro, quantomeno implicitamente, ha accettato entrando a far parte dell'Esecutivo<sup>139</sup>.

Nel secondo stadio, b), si assiste all'enunciazione del programma, deliberato dal Consiglio dei Ministri, dinanzi alle Assemblee parlamentari, mediante comunicazione

---

<sup>136</sup> A. MANZELLA, ult. op. cit., p. 390.

<sup>137</sup> A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., pp. 120-121.

<sup>138</sup> In questo senso, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 134; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., pp. 428 ss.; L. PALADIN, voce *Governo italiano*, op. cit., p. 686; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, op. cit., p. 132.

<sup>139</sup> A. RUSSO, ult. op. cit., p. 121.

orale da parte del Presidente del Consiglio ed entro il termine stabilito dal terzo comma dell'art. 94 Cost. Dal 1980 (Governo Forlani), si è affermata la prassi consistente nel comunicare oralmente il programma ad una sola delle Camere, con successiva distribuzione del testo scritto ai componenti dell'altra. Dato il carattere "paritario" del nostro bicameralismo, costituisce regola di correttezza istituzionale che le comunicazioni programmatiche siano rese oralmente in via alternativa, dando la precedenza una volta alla Camera dei Deputati e la successiva al Senato<sup>140</sup>.

È inoltre prassi consolidata che il dibattito riguardante il programma di governo non si effettui contemporaneamente nelle due Camere del Parlamento<sup>141</sup>. La discussione in seno alla seconda Camera avrà inizio solo in seguito alla votazione di fiducia al Governo da parte della prima<sup>142</sup>. La *ratio* della prassi in parola risiede nel consentire al Presidente del Consiglio ed ai Ministri di essere presenti alla discussione sulla fiducia nella sua interezza.

In considerazione della «posizione di preminenza»<sup>143</sup> che la Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio all'interno del Governo, si è affermato che la comunicazione del programma ai due rami del Parlamento ne costituisca una prerogativa non delegabile ad altri, se non in caso di impedimento dovuto a forza maggiore<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> Si tratta di una regola ormai costante che, d'altra parte, non è stata seguita durante i primi anni del Parlamento repubblicano. Infatti, i primi due governi della I legislatura (il 1 giugno 1948 ed il 31 gennaio 1950), presieduti dall'on. De Gasperi, si presentarono prima alla Camera e poi al Senato. A fronte delle rimostranze dell'allora Presidente del Senato, sen. De Nicola, poiché il comportamento del Governo poteva risultare lesivo del prestigio del Senato, a partire dal 31 luglio 1951 (De Gasperi VII), si affermò l'attuale regola con la presentazione del Governo previamente al Senato.

<sup>141</sup> È possibile registrare un'unica eccezione, verificatasi il 1 agosto 1951, allorché le due Camere discussero contemporaneamente sulla fiducia al settimo Governo De Gasperi.

<sup>142</sup> Così, G.F. CIAURRO, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, vol. XIV, p. 5.

<sup>143</sup> In questo senso, v. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, op. cit., pp. 85 ss. Sul punto, controverso, ha avuto modo di esprimersi anche la Corte costituzionale, la quale, nelle sentenze n. 24/2004 (sull'illegittimità costituzionale della sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato – c.d. lodo Schifani) e 262/2009 (sull'illegittimità costituzionale della sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato disposta con legge ordinaria - c.d. lodo Alfano), ha sottolineato la sussistenza di un principio di uguaglianza tra organi costituzionali. Inoltre, nella seconda sentenza citata, ha affermato che: «le pur significative differenze che esistono sul piano strutturale e funzionale tra i Presidenti e i componenti di detti organi non sono tali da alterare il complessivo disegno del Costituente, che è quello di attribuire, rispettivamente, alle Camere e al Governo, e non ai loro Presidenti, la funzione legislativa (art. 70 Cost.) e la funzione di indirizzo politico ed amministrativo (art. 95 Cost.)».

<sup>144</sup> V., M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 443, per il quale «il Presidente potrebbe conferire una delega in proposito al vice-presidente del Consiglio o ad un ministro», affermando, *ivi* nota 94, che «la delega ad un semplice ministro può avere luogo solo se manca nella compagine ministeriale un vice-presidente del Consiglio, oppure allorché anche questi sia impedito» e ciò discenderebbe dalla natura delle dichiarazioni stesse.

Dalla unicità, per definizione accolta, dell'indirizzo politico discende che il contenuto delle dichiarazioni programmatiche, presentate dinanzi alle due Camere, deve essere identico nella sostanza, poiché entrambi derivanti dal medesimo programma di governo. Sono tuttavia ammesse delle differenze meramente formali, peraltro rilevabili in via di prassi, tra il testo presentato ad una Assemblea e quello comunicato all'altra, purché non vi siano stravolgimenti suscettibili di modificare l'indirizzo politico.

Il terzo ed ultimo momento, c), al termine del dibattito sulla fiducia, è incentrato sulla replica del Presidente del Consiglio agli interventi proposti. Tale replica costituisce parte integrante del programma di governo, poiché ne chiarisce il contenuto e ne rappresenta il completamento<sup>145</sup>. Infatti, sulla base dei rilievi e dei commenti emersi nella discussione, la replica può costituire l'opportunità per meglio specificare i punti programmatici rimasti in ombra, o quelli risultati eccessivamente generici.

Ad ogni modo, nella gran parte dei casi, la replica si limita a confutare le critiche avanzate durante la discussione e a riaffermare la legittimità e la validità del programma<sup>146</sup>.

Alla replica del Presidente del Consiglio, fanno seguito le dichiarazioni di voto dei rappresentanti dei gruppi o a titolo personale che preludono alla fase costitutiva della relazione fiduciaria e che porterà alla definizione dell'indirizzo politico.

## 2.2. Segue: *Il programma di governo e la formazione dell'indirizzo politico*

Al dibattito fa seguito la votazione, così come stabilito dall'art. 94 della Costituzione: essa deve avere ad oggetto una mozione motivata ed essere effettuata per appello nominale.

Come ebbe a rilevare il Galizia, non bisogna confondere il conferimento della fiducia con l'instaurazione della fiducia, che costituisce l'effetto giuridico finale del procedimento. Esso, infatti, non poggia esclusivamente sulle deliberazioni delle due Assemblee parlamentari ma anche, quale «prodotto combinato», sul programma

---

<sup>145</sup> Così, A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 126.

<sup>146</sup> Anche la replica, analogamente a quanto esposto per il programma, non può differire in modo sostanziale nei due rami del Parlamento e, d'altra parte, come affermato da M. BON VALSASSINA, *Dichiarazioni programmatiche del Governo e voto di fiducia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 1960, pp. 406-408, non può negarsi la possibilità che delle differenze, fra l'una e l'altra Camera, si palesino in concreto, dato che nei rispettivi dibattiti possono essere effettuate riflessioni affatto diverse.

presentato dal Governo<sup>147</sup>. Infatti, attraverso le votazioni, il programma diviene indirizzo politico: esso è, quindi, «il dato su cui il procedimento della fiducia verrà a calarsi per esplicitare la ragione della sua ideazione. Il procedimento della fiducia è, quindi, materiato dall'indirizzo politico; in questa sede viene a profilarsi l'indirizzo e ad assumere la prima caratteristica denotativa della sua esistenza e del suo contenuto, acquista, perciò, una forma rilevabile all'esterno dell'organo che lo produce, viene, cioè, esternato come figura progettuale specifica che qualifica un governo determinato»<sup>148</sup>.

Tale esternazione si concretizza anche attraverso la motivazione del voto che, assieme al programma, «con eguale valore determinante tanto sul piano formale che su quello sostanziale»<sup>149</sup>, rappresenta uno degli elementi fondamentali della fase costitutiva del rapporto fiduciario e, quindi, della formazione della direttrice base di indirizzo politico.

L'art. 94 Cost. prevede l'obbligatorietà della motivazione della mozione<sup>150</sup>. Tale mozione assume le vesti di un atto di indirizzo non ascrivibile, *stricto sensu*, alla categoria delle mozioni parlamentari, poiché l'impulso sostanziale al pronunciamento dell'Assemblea non proviene in questo caso dal suo interno, ma dalle comunicazioni del Governo sul suo programma<sup>151</sup>.

La *ratio* dell'obbligatorietà in parola ha radici storiche nell'esperienza statutaria: il Parlamento, infatti, presentava all'epoca un carattere “polverizzato” ed “individualistico”, poiché in esso le maggioranze si costituivano e venivano meno in modo repentino, senza che tali mutamenti avessero, alla loro base, motivazioni politiche ma che, al contrario, rispondevano ad interessi particolari e a logiche di potere autoreferenziali. Con siffatta situazione ancora viva nella memoria, al costituente parve necessario impedire che decisioni scarsamente meditate potessero incidere

---

<sup>147</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 448. L'A. riteneva inesatta, inoltre, l'impostazione che vedeva nel conferimento della fiducia, un «congegno rivolto solo a sanzionare formalmente l'accettazione da parte del Parlamento della guida del Governo, senza effettiva incidenza sull'indirizzo politico già formatosi attraverso gli accordi intercorsi tra il *Premier* ed i partiti».

<sup>148</sup> G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, op. cit., p. 102.

<sup>149</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 450.

<sup>150</sup> Per una ricostruzione relativa all'obbligo di motivare la mozione di fiducia, v. A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, op. cit., *passim*.

<sup>151</sup> V., A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 393, il quale ricomprende la procedura relativa al rapporto fiduciario fra i c.d. procedimenti “duali”, che vedono la compartecipazione del Governo, la cui autonomia si esprime attraverso il proprio programma, ed il Parlamento che, per conto suo, può concedere o meno la fiducia.

profondamente sulla permanenza in carica del Governo, senza la valida affermazione di un'alternativa politica definita<sup>152</sup>.

Con le disposizioni di cui all'art. 94 Cost. si supera la prassi del periodo statutario che vedeva accordare la fiducia sulla base di un semplice ordine del giorno privo di motivazione<sup>153</sup>; inoltre, si fa in modo che, oltre il Governo, anche le Camere si impegnino aderendo ad un determinato programma<sup>154</sup>, per rendere, così, «chiare dall'inizio e da ambo le parti le basi su cui il rapporto fiduciario si instaura»<sup>155</sup>.

La mozione di fiducia, accompagnata dall'obbligo di motivazione, assolve ad un ulteriore compito: escludere che la fiducia costituisca una mera ratifica, da parte delle Camere, della composizione del Gabinetto, imponendo, al contrario, un vincolo all'attività futura posta in essere dalle stesse, e riconoscendo al Governo il compito di istituzionale di attuare il suo programma. Esso permette, peraltro, di delineare all'interno delle Camere una maggioranza ed un'opposizione, ed è proprio per mezzo del ruolo-guida del Governo nei confronti della “sua” maggioranza<sup>156</sup> che il programma può sperare di ricevere attuazione<sup>157</sup>.

---

<sup>152</sup> A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, op. cit., pp. 275-276. Cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino*, in *Quaderni costituzionali*, XXXI, 2011, n. 2, pp. 303 ss.; F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale: procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001, *passim*.

<sup>153</sup> Come ricorda M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, p. 104, nota 59, l'obbligo di motivazione fu discusso in Assemblea costituente nella seduta del 24 ottobre 1947, a fronte della presentazione di due emendamenti, rispettivamente degli on. Bozzi e Nitti e dell'on. Arata, finalizzati ad ottenere la soppressione di tale requisito (v., Ass. Cost., Assemblea, Discussioni, 24 ottobre 1947, pp. 1516-1517 e 1530).

<sup>154</sup> Sull'importanza della motivazione della fiducia in caso di scioglimento anticipato delle Camere, al fine di permettere agli elettori di valutare, in termini di responsabilità, il contrasto fra Governo e Parlamento, si pronunciarono, in Assemblea costituente Mortati (Ass. Cost., Assemblea, Discussioni, 24 ottobre 1947, p. 1520) e Tosato (*ivi*, pp. 1531-1532).

<sup>155</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., pp. 104-105. Come rilevato da M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, op. cit., p. 410, «la motivazione richiesta dall'art. 94, serve ad individuare l'orientamento intorno a cui si salda la maggioranza, al di là della mera indicazione numerica dei voti; pone in risalto le ragioni su cui viene a fondarsi l'assenso del Parlamento». Ad avviso dell'A., inoltre, la motivazione, la cui utilità nel quadro di un regime parlamentare razionalizzato sussisterebbe anche nel caso di un sistema bipartitico, acquista una particolare rilevanza soprattutto nelle ipotesi in cui sia necessario ricorrere a governi di coalizione o a gabinetti monocolori con “appoggio esterno”. Infatti, attraverso la motivazione, una maggioranza composita viene ad assumere una sua peculiare omogeneità. V., anche, ID, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 451.

<sup>156</sup> M. CARDUCCI, *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, op. cit., *passim*.

<sup>157</sup> In questo senso, M. OLIVETTI, *ivi*.



Quindi, è precisamente nella motivazione dell'atto, come ottimamente rilevato<sup>158</sup>, che dovrebbe esprimersi, in modo costruttivo, il contributo del Parlamento alla definizione dell'indirizzo politico.

D'altra parte, nella prassi affermatasi dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, la mozione di fiducia è stata sistematicamente sprovvista di una motivazione espressa: l'obbligo di motivazione è stato soddisfatto solamente in via formale, *ob relationem*, attraverso un rinvio alle dichiarazioni programmatiche effettuate dal Presidente del Consiglio<sup>159</sup>. Si è parlato, così, di “motivazione in bianco”<sup>160</sup>, per quello che, in sostanza rappresenta un ritorno alla prassi statutaria degli ordini del giorno di fiducia privi di motivazione.

Invero, la citata prassi è stata oggetto di forti critiche: ad avviso di parte della dottrina non pare sostenibile la tesi che considera, *per relationem*, motivazioni del voto

---

<sup>158</sup> G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, op. cit., p. 16. Sarebbe attraverso l'obbligo di motivazione che la mozione di fiducia, oltre a costituire l'atto di approvazione della composizione del Gabinetto e degli indirizzi indicati dal Presidente del Consiglio, si pone come parametro effettivo, in base al quale valutare le interazioni fra Governo e Parlamento, della definizione del processo di attuazione del programma. Analogamente, considerano la motivazione della mozione di fiducia quale strumento di identificazione del contributo parlamentare alla definizione dell'indirizzo politico: V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare*, op. cit., p. 3; M. GALIZIA, voce *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, p. 372; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, op. cit., p. 266; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., p. 465; D. NOCILLA, voce *Mozione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, p. 338, per il quale «il Parlamento, concedendo la propria fiducia al Governo, stabilisce un vero e proprio programma di azione futura»; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., pp. 104 ss.; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, op. cit., pp. 84 ss.; L. VENTURA, *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 140 ss. *Contra*, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia*, op. cit., pp. 277 ss., per il quale la motivazione della mozione di fiducia non costituisce un mezzo di partecipazione del Parlamento alla definizione dell'indirizzo politico, ma il semplice attributo diretto ad individuare gli obiettivi politici dell'atto parlamentare incidente sul rapporto fiduciario.

<sup>159</sup> Esempi di motivazioni *per relationem*, in occasione delle votazioni della fiducia al Governo Berlusconi II (2001): «La Camera, esaminate le dichiarazioni programmatiche del presidente del Consiglio dei ministri; valutato positivamente il programma di governo, come espresso dal presidente del Consiglio dei ministri; condivisi gli impegni per l'attuazione del programma stesso; approva le suddette dichiarazioni programmatiche e passa all'ordine del giorno»; «Il Senato, udita la relazione del presidente del Consiglio dei ministri, introduttiva del dibattito sulla fiducia al governo della Repubblica; valutato positivamente il programma di governo, come espresso dal presidente del Consiglio dei ministri; condivisi gli impegni per l'attuazione del programma stesso; esprime la fiducia al governo della Repubblica italiana presieduto dall'onorevole Silvio Berlusconi e passa all'ordine del giorno». Governo Prodi II (2006): «Il Senato, udita la relazione del presidente del Consiglio dei ministri, introduttiva del dibattito sulla fiducia al governo della Repubblica, esprime la fiducia al governo e passa all'ordine del giorno»; «La Camera, udite le dichiarazioni programmatiche del presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno».

<sup>160</sup> P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 208, nota 10.

di fiducia le medesime dichiarazioni programmatiche effettuate dal Governo<sup>161</sup>. Infatti, ai sensi del secondo comma dell'art. 94 Cost., la motivazione dovrebbe essere contenuta nella mozione e non in un elemento esterno a quest'ultima: non si potrebbe fare valido riferimento allo stesso programma di governo quale, di fatto, elemento della motivazione medesima. Si è sostenuto, per altra via,<sup>162</sup> che la motivazione della fiducia risiederebbe già nelle dichiarazioni di voto<sup>163</sup>.

In definitiva, una esplicita enunciazione della motivazione della mozione di fiducia<sup>164</sup> contribuirebbe a rafforzare il ruolo costituzionale del Parlamento, quale sede della rappresentanza democratica, in un ideale raccordo fra programma dei partiti che hanno partecipato alla contesa elettorale, risultando vincitori, e che in tale veste contribuiscono alla redazione del programma di governo, e le Assemblee parlamentari nelle quali prende corpo l'indirizzo politico<sup>165</sup>. La mozione di fiducia dovrebbe quindi essere considerata non solo quale strumento di controllo-garanzia, diretto a sindacare il merito e la legittimità del programma di governo, ma anche, per mezzo della motivazione, un controllo-indirizzo, con il quale il Parlamento partecipi pienamente alla

---

<sup>161</sup> Sono critici nei confronti della citata prassi: T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, op. cit., p. 300, per il quale «tale prassi non è corretta perché la mancata o la implicita motivazione impedisce un incontro paritario delle due volontà»; S. TOSI, *Modificazioni tacite tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 93-94.

<sup>162</sup> Tesi sostenuta dagli on. Bozzi e Tosato all'Assemblea costituente. In particolare il Tosato affermava che «è chiaro infatti che quando un Governo si presenta con un determinato programma per chiedere la fiducia alle Camere e riesce ad ottenerla, la mozione che approva le dichiarazioni del Governo e accorda la fiducia, risulta pienamente motivata. Il richiamo e l'approvazione delle dichiarazioni del programma del Governo non costituiscono implicitamente la motivazione della mozione di fiducia?» (Ass. Cost., Assemblea, Discussioni, 24 ottobre 1947, pp. 1531 ss.).

<sup>163</sup> *Contra* A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 129, per il quale, data la natura squisitamente politica di tali dichiarazioni, non è possibile trarre, in via interpretativa, una motivazione «univoca e giuridicamente vincolante della fiducia».

<sup>164</sup> Considera questa opzione l'unica costituzionalmente corretta, A. RUSSO, *ivi*, p. 130. *Contra*, F. CUOCOLO, *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e società*, n. 4, p. 636, per il quale «non può escludersi, non solo in sede formale, che il meccanismo del rinvio a tali dichiarazioni abbia costituito una sufficiente motivazione per la mozione di fiducia».

<sup>165</sup> Costituiscono delle eccezioni alla prassi delle mozioni motivate *per relationem*, le mozioni presentate in occasione della presentazione alle Camere dei Governi Spadolini I e II (rispettivamente costituiti il 28 giugno 1981 ed il 23 agosto 1982), v., Camera Deputati, VIII legisl., Discussioni, seduta dell'11 luglio 1981, p. 31146. Con riferimento alle mozioni motivate di fiducia dei Governi da lui presieduti, Giovanni Spadolini ebbe a ricordare come «la mozione motivata si è poi andata stemperando e riducendo a delle sintesi Bignami, laddove bisogna avere il coraggio di fare mozioni non troppo lunghe, ma neanche troppo brevi, in cui il Governo contragga un impegno con il Parlamento in base al quale il Parlamento, ogni volta che c'è una crisi, abbia motivo di cogliere qual è il punto che è stato disatteso del programma governativo su cui ha concesso la fiducia», *Discorso di inaugurazione del seminario del 1989*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1. Seminario 1989*. Torino, Giappichelli, XVI. Cfr. G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, a cura di Renzo Dickmann e Sandro Staiano, Milano, Giuffrè, 2008, p. 90.

realizzazione dell'indirizzo politico, sottolineandone e rafforzandone il raccordo con la legittimazione democratica.

In questo senso può essere valutata anche la modalità prevista per la votazione fiduciaria: l'appello nominale<sup>166</sup>. Si tratta di una modalità *solenne*<sup>167</sup>, che ha lo scopo di stigmatizzare la rilevanza dell'atto, e *palese*, al fine di richiamare il parlamentare alla sua responsabilità dinanzi l'opinione pubblica<sup>168</sup>. Infatti, la pubblicità del voto permette agli elettori di giudicare l'impegno personale dei parlamentari e consente ai gruppi parlamentari ed ai partiti, di effettuare un controllo sull'operato dei propri iscritti<sup>169</sup>. La nominatività dell'appello consente, inoltre, di rendere evidente, al di là delle dichiarazioni di voto fatte dai membri dei gruppi parlamentari, la maggioranza che appoggia l'indirizzo politico adottato, rivelandone la sua articolazione nei singoli componenti, riducendo o evitando così errori o equivoci.

Per l'approvazione della mozione di fiducia non è richiesta una maggioranza qualificata ma solamente la maggioranza dei presenti, in applicazione della previsione generale, di cui al terzo comma dell'art. 64 Cost., che richiede per la validità delle deliberazioni, la presenza della maggioranza dei componenti la Camera<sup>170</sup>. Alla votazione partecipano, secondo una prassi costante<sup>171</sup>, anche il Presidente del Consiglio, i parlamentari che abbiano assunto l'incarico di Ministro nell'Esecutivo al quale è votata la fiducia o di sottosegretario, nelle rispettive assemblee di cui siano membri.

---

<sup>166</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., p. 463, ricollega la nominatività del voto, al pari della richiesta di motivazione, alla «*rationalisation du parlementarisme*».

<sup>167</sup> M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, II ed., Torino, Giappichelli, 2005, p. 338.

<sup>168</sup> Così, M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, op. cit., p. 413.

<sup>169</sup> Solleva dei dubbi sulla compatibilità di tale controllo con il dettato dell'art. 67 Cost., M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., pp. 107-108.

<sup>170</sup> La necessità della sola maggioranza semplice, permette di comprendere come sia possibile la costituzione di Governi "di minoranza", fondati sull'appoggio esterno di gruppi parlamentari che non entrano nella compagine governativa. Come rilevato dalla dottrina, tali Governi, riconducibili all'esperienza istituzionale della prima fase della storia repubblicana, quando si costituiscono, pur in assenza di un accordo programmatico fra i partiti che direttamente o indirettamente li sostengono, assumono la denominazione di "governi di affari" o "amministrativi" per sottolinearne la provvisorietà o l'eccezionalità e sono, di regola, "monocolore". Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, op. cit., pp. 300-301.

<sup>171</sup> Come ricordato da M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, op. cit., p. 467, nota 130, durante i lavori dell'Assemblea costituente fu proposto di prevedere il divieto per i componenti del Governo di prendere parte alle votazioni per la fiducia, sostenendo che, altrimenti, in caso di maggioranze esigue, si sarebbe potuta verificare l'ipotesi di un Governo sostenuto da una fiducia basata in modo determinante sui voti dei propri ministri. La proposta fu respinta nella considerazione che, diversamente, si sarebbe inciso sui diritti della maggioranza investita del potere.

Come autorevolmente sostenuto<sup>172</sup>, la fiducia sarebbe riconducibile alla categoria degli “*actus legitimi*”, i quali non possono subire condizioni e limitazioni. Per questa ragione, il margine di autonomia delle Camere è ristretto e coincide con la possibilità che i gruppi parlamentari hanno, di precisare l’indirizzo politico del Governo attraverso la motivazione della mozione di fiducia. Una volta posta in votazione tale mozione, la Camera che l’ha in esame deve limitarsi ad approvarla o a respingerla «in blocco»; diversamente, vi sarebbe una eccessiva limitazione del ruolo di propulsore dell’indirizzo politico che il nostro sistema costituzionale avrebbe assegnato al Governo<sup>173</sup>.

Coerentemente, i regolamenti di Camera e Senato, rispettivamente agli articoli 115, co. 2, e 161, co. 3<sup>174</sup>, escludono la possibilità che le mozioni di fiducia siano votate per parti separate ed escludono la presentazione di ordini del giorno, in considerazione della «portata assorbente della mozione di fiducia rispetto ad ogni altra questione»<sup>175</sup>; esclusione, quest’ultima che, come acutamente rilevato, sarebbe diretta ad evitare l’alterazione delle votazioni fiduciarie ad opera di «condizionamenti e problemi estranei

---

<sup>172</sup> A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Studi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 143.

<sup>173</sup> Così, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., pp. 109-110. V., inoltre, la decisione della Presidente della Camera dei Deputati, on. Nilde Iotti, (in A.P. Camera, X legisl., 11 settembre, p. 1461), nella quale si afferma che «la particolare natura costituzionale di una discussione fiduciaria conferisce alla discussione stessa natura di atto dovuto e priorità su ogni altro argomento all’esame della Camera».

<sup>174</sup> Art. 115 r.C.: «1. La mozione di fiducia al Governo deve essere motivata e votata per appello nominale. Quella di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno un decimo dei componenti della Camera; non può essere discussa prima di tre giorni dalla presentazione, ed è votata per appello nominale.

2. Non è consentita la votazione per parti separate né la presentazione di ordini del giorno.

3. La stessa disciplina si applica alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un Ministro.

4. Il Presidente della Camera valuta, in sede di accettazione delle mozioni, se le stesse, in ragione del loro contenuto, rientrano nella previsione di cui al comma 3».

Art. 161 r.S.: «1. La mozione di fiducia e quella di sfiducia al Governo debbono essere motivate e sottoposte a votazione nominale con appello.

2. La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno undecimo dei componenti del Senato e viene discussa nella seduta che il Senato stabilisce, sentito il Governo, e comunque non prima di tre giorni dalla sua presentazione.

3. Sulle mozioni previste dal presente articolo non è consentita la presentazione di ordini del giorno né la votazione per parti separate.

4. Sulle proposte di modificazione del Regolamento ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Senato la questione di fiducia non può essere posta dal Governo».

Per una ricostruzione delle procedure parlamentari relative alla votazione delle mozioni, cfr. A. MACCANICO, voce *Mozione*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, 1990, Roma, p. 4; D. NOCILLA, voce *Mozione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, p. 336.

<sup>175</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., p. 110.

a quelli contenuti nella motivazione della mozione stessa»<sup>176</sup>, evitando così spostamenti dall'oggetto al centro dell'analisi parlamentare<sup>177</sup>.

Il procedimento di instaurazione della fiducia si conclude con la seconda delle due votazioni: salvo il caso di esito negativo di una delle due votazioni, il che obbligherebbe il Gabinetto a dimettersi, al termine delle stesse, il Governo entra nella pienezza del suo ruolo costituzionale.

Da quanto detto, risulta evidente come il dettato costituzionale ed i regolamenti parlamentari, in particolare, siano volti a perseguire una maggiore razionalizzazione delle modalità di instaurazione della fiducia: tali modalità sono dirette a garantirne la solennità e la trasparenza nella definizione dell'indirizzo politico, non solo all'interno dell'Assemblea, ma in particolare nei confronti del corpo elettorale.

### 2.3. *Struttura del programma di governo*

Il contenuto del programma di governo può essere distinto in due parti<sup>178</sup>:

- una prima parte descrittiva, a), scarsamente rilevante da un punto di vista politico e giuridico;

- una seconda, b), nella quale sono presentati i presupposti politici sulla base dei quali si è formato il Governo, e contenente gli obiettivi cui dovrà essere finalizzata l'azione statale, nonché l'indicazione dei mezzi idonei a raggiungere gli stessi.

a) nelle dichiarazioni programmatiche dei Governi, afferma Andrea Manzella, è sempre possibile riscontrare una parte «di rilevazione e di registrazione delle più svariate necessità e aspirazioni del Paese, rispetto alle quali si rende esplicita l'intenzione governativa di provvedere senza arrivare ad una vera specificazione di soluzioni»<sup>179</sup>. Tali dichiarazioni, quindi, costituiscono un complesso di principi, spesso piuttosto generici, mancando di quel contenuto minimo necessario affinché possano costituire un impegno programmatico trasponibile in una o più direttive. Si parla, così,

---

<sup>176</sup> I. LOLLI, *Ordine del giorno*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XXII, 1990, p. 3.

<sup>177</sup> Cfr., E. SAILIS, *Rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento nel regime parlamentare*, Padova, CEDAM, 1953, pp. 188-189.

<sup>178</sup> V., A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 391. Diversamente, A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., pp. 134-135, fa riferimento a tre parti distinte: a) una prima parte, descrittiva, scarsamente rilevante da un punto di vista politico e giuridico; b) una seconda, nella quale sono presentati i presupposti politici sulla base dei quali si è formato il Governo; c) una terza ed ultima parte, contenente gli obiettivi cui dovrà essere finalizzata l'azione statale, nonché l'indicazione dei mezzi idonei a raggiungere tali obiettivi.

<sup>179</sup> V., A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 391.

con riferimento a questa parte, di «programma in senso soltanto formale»<sup>180</sup>, perché pur essendo contenuta in un programma, non ne presenta, in effetti, la medesima natura.

Invero, la genericità e la vaghezza costituiscono, fatta eccezione per rari casi, carattere proprio a qualsiasi contenuto programmatico. Tale rilievo, che rappresenta il sostrato di una delle principali critiche mosse all'idea stessa del programma di governo, non è priva di fondatezza: il più delle volte il carattere sostanziale delle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio risulta incerto, a causa della sua formulazione, e vago, ai limiti della mancanza di un reale significato, in relazione ai contenuti. Pertanto, il più delle volte non è agevole tracciare una linea netta di demarcazione fra la parte “formale” del programma e quella “sostanziale”.

In merito all'assenza, a tratti totale, di veri e propri contenuti del programma di governo, merita un cenno la prassi, vieppiù appartenente alla prima fase della storia repubblicana, dato il peculiare assetto del sistema politico e del sistema elettorale, dei c.d. “governi amministrativi”<sup>181</sup>. Essi rappresentavano delle soluzioni di ripiego, a carattere temporaneo, volte a sciogliere delle situazioni di *empasse*, dovute all'impossibilità di porre in essere un vero e proprio accordo politico che permettesse di dare vita ad una nuova compagine coalizionale di governo. L'obiettivo principale perseguito era quindi quello di evitare l'ingovernabilità e garantire la continuità funzionale del Parlamento, che sarebbe stata ovviamente compromessa da uno scioglimento anticipato.

b) nella seconda parte delle sue dichiarazioni programmatiche, il Presidente del Consiglio, ormai per prassi, compie un'analisi delle realtà politica che rappresenta la

---

<sup>180</sup> A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 135.

<sup>181</sup> Esempi di tali Ministeri, tutt'altro che infrequenti nel periodo storico di riferimento, sono costituiti dal Governo presieduto da Giuseppe Pella (18 agosto 1953 – 10 febbraio 1954), il quale presentando il suo Gabinetto alle Camere, ne sottolineò il carattere amministrativo e di transizione (v., Atti della Camera dei Deputati, 19 agosto 1953); dal Governo presieduto da Fernando Tambroni (25 marzo 1960 – 26 luglio 1960), il quale affermò come il suo Esecutivo era caratterizzato dalla «preminenza del momento amministrativo sul momento propriamente politico» (v., Atti della Camera dei Deputati, 4 aprile 1960). Infine, i due governi presieduti da Giovanni Leone (21 giugno 1963 – 4 dicembre 1963; 24 giugno 1968 – 12 dicembre 1968), furono definiti “governi balneari”, poiché sulla base di precisi accordi politici, si sarebbero dovuti dimettere in autunno, dopo aver portato a termine importanti compiti istituzionali (come l'approvazione del bilancio). D'altra parte, in tali casi, il Ministero non risulta comunque obbligato a dimettersi al termine dell'operato concordato se la fiducia del Parlamento non gli viene meno. Ad avviso di A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 137, «in un ordinamento come il nostro, caratterizzato da una Costituzione ricca di norme programmatiche che indicano le vie maestre di profonde riforme economiche e sociali, i Governi cosiddetti amministrativi, se non sono giustificati dallo stato di necessità, si devono considerare in contrasto con la logica complessiva dell'ordinamento costituzionale che, disponendo una radicale modifica dell'assetto preesistente, ha voluto un'attività di governo non certo “amministrativa”, ma ricca di contenuti propriamente politici».

scaturigine del rapporto di coalizione. Tale analisi, come sarà evidenziato con maggiore attenzione nella seconda parte della ricerca, ha avuto un profilo diverso nell'esperienza della prima fase della storia repubblicana da quella reificatasi a partire dal 1994: nel primo caso, infatti, le coalizioni si formavano in un momento successivo al voto e le dichiarazioni programmatiche costituivano uno strumento per solennizzare l'accordo di coalizione, quale compromesso fra le iniziali posizioni elettorali dei partiti, rendendolo ufficiale dinanzi al Parlamento e al Paese, ed indice della forza politica dell'accordo e della coesione della maggioranza; nel secondo caso, ed in particolar modo a seguito dell'entrata in vigore della legge elettorale n. 270 del 2005, le comunicazioni del Governo nella fase della votazione fiduciaria, fanno riferimento al programma elettorale sulla base del quale i partiti di maggioranza hanno richiesto, ed evidentemente ottenuto, la fiducia degli elettori.

I richiami al quadro politico costituiscono, inoltre, una chiave di lettura per l'interpretazione del programma di governo: le dichiarazioni programmatiche, qualora considerate separatamente dalla realtà politica alla quale fanno riferimento, rischiano di divenire delle asserzioni dal significato labile ed indistinto<sup>182</sup>.

Infine, tale parte presenta, con l'indicazione di alcuni provvedimenti da adottare in concreto, la dichiarazione vera e propria della linea politica, effettuata in relazione alla situazione interna ed internazionale, nonché sulla base dei dati della situazione economica e finanziaria; inoltre si rende conto dei rapporti fra i partiti della coalizione, la c.d. formula di governo.

Si tratta della parte "qualificante" del programma, e cioè quel ridotto nucleo che determinerà gran parte dell'azione del Governo<sup>183</sup>. Peraltro, si assiste sempre più ad una riduzione di tale nucleo, a causa di una serie di fenomeni concorrenti<sup>184</sup>: la "spoliticizzazione" di problemi e soluzioni, propria di una società ormai fortemente condizionata e resa omogenea dalla evoluzione tecnologica; la "costituzionalizzazione" delle grandi questioni a rilevanza generale che, in quanto tali, non posso essere appannaggio della sola maggioranza di governo; infine la "neutralizzazione"

---

<sup>182</sup> In questo senso, A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 139.

<sup>183</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 391.

<sup>184</sup> A. MANZELLA, *ivi*; S. PRISCO, *Il "Governo di coalizione" rivisitato*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2003, p. 13.

dell'indirizzo, nella misura in cui esso diviene oggetto di normazione, generale o di settore, da parte dell'Unione Europea o di organizzazione internazionali.

#### 2.4. *I presupposti politici del programma di governo: l'accordo di coalizione ed il ruolo dei partiti*

Per comprendere appieno i presupposti del programma di governo, occorre fare riferimento al piano concettuale della costituzione materiale: essi, infatti, possono differire in relazione al funzionamento del sistema politico.

In sistemi a matrice multipartitica, il programma di governo è espressione, con particolare riferimento agli organi posti al vertice dei poteri attivi dello Stato, dell'accordo di coalizione stipulato dai partiti che sostengono il Governo<sup>185</sup>; diversamente, nei sistemi bipartitici, come quello inglese, il programma trae spunto e legittimazione dal c.d. *Manifesto* elettorale del partito che si è affermato come forza maggioritaria alle elezioni: è da tale documento che discende, seppure in modo elastico, la vincolatività nei confronti degli organi di direzione politica<sup>186</sup>. In entrambi i casi, è con il programma di governo, il quale, a seguito della fiducia, diviene indirizzo politico, che gli scopi e gli obiettivi delle forze politiche vengono recepiti dalle istituzioni statuali<sup>187</sup>. In questo senso, il programma di governo costituisce «l'anello di congiunzione fra costituzione formale e costituzione materiale»<sup>188</sup>.

Come suggestivamente osservato da Michele Carducci, il rapporto fra «costitutività dell'ordinamento e dinamica dei meccanismi sociali sfocia inevitabilmente nella politica. Anzi, in un sistema democratico, l'azione politica sembra rappresentare il primo supporto necessario per dare attuazione alle sue relazioni costitutive»<sup>189</sup>.

Per questo motivo, continua l'Autore, i mezzi della politica dovrebbero essere diretti a tale scopo, il cui raggiungimento consente di garantire l'unità giuridica

---

<sup>185</sup> V., A. TIMMERMANS, *Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in Multiparty Systems*, in *European Journal of Political Research*, XLV, n. 2, p. 264, «The formulation of a coalition agreement containing controversial issues is an expression of the fundamental tension between standing apart and sitting together». Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., *passim*.

<sup>186</sup> V., A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 156.

<sup>187</sup> Così, F. CUOCOLO, *Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, op. cit., p. 639.

<sup>188</sup> V., A. RUSSO, *ibidem*, p. 157.

<sup>189</sup> M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, Padova, CEDAM, 1989, p. 16.



dell'ordinamento rispetto alla pluralità di posizioni che i vari soggetti assumono al suo interno.

Gli è, però, che, nel caso dei partiti politici, comporre una simile diversità di vedute, e di volizioni, può risultare estremamente difficoltoso: gli istituti giuridici delle elezioni e del mandato politico non vincolante, sorti in epoca liberale, faticano a risolvere la complessità della politica contemporanea, inducendo così alla ricerca di soluzioni nuove<sup>190</sup>, strumenti che tendono a regolarizzarsi nei fatti ma che finiscono col distanziarsi (a volte eccessivamente) dalle norme e dalle regole costitutive dell'ordinamento giuridico<sup>191</sup>.

Le risposte individuate per ricondurre ad unità questi elementi si rifanno al piano concettuale della “costituzione materiale” che, come ritenuto da certa parte della dottrina<sup>192</sup>, «è divenuto l'oggetto problematico dei processi di conoscenza compiuti e, nel contempo, il *presupposto di riferimento* su cui fondare la conoscenza medesima». Ad ogni modo, il concetto in parola ha permesso di individuare l'anello di congiunzione fra l'ordinamento giuridico, la Costituzione sulla quale esso si fonda ed il sistema politico con le sue dinamiche concrete. Esso costituisce un'ipotesi interpretativa, con l'obiettivo di conoscere la realtà effettuale e comprenderne la logica e le dinamiche<sup>193</sup>.

---

<sup>190</sup> Cfr., P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, CEDAM, 1985, pp. 679 ss.

<sup>191</sup> Così, M. CARDUCCI, ult. op. cit., p. 17. V., anche, A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Atti di un Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999, a cura di L. Ventura, Torino, Giappichelli, *passim*.

<sup>192</sup> C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, op. cit., *passim*; G. GUARINO, *Sulla normatività della costituzione materiale*, in *Il foro penale*, 1947, p. 113; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, *passim*; S. BARTOLE, *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Diritto e società*, 1982, p. 606; G. ZAGREBELSKY, *Considerazioni sulla fortuna attuale della dottrina della costituzione in senso materiale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, *passim*; da ultimo, il contributo di S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della “Costituzione materiale” del Paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>193</sup> M. CARDUCCI, ult. op. cit., pp. 20-21, individua due distinti orientamenti della teoria in oggetto: uno “immanentistico” e l'altro “fenomenologico”. Per il primo il problema si sostanzia nella individuazione degli «elementi organizzativi da postulare affinché la base sociale assuma la capacità di azione politica», cosicché la Costituzione materiale giunge a consistere in un «complesso di rappresentazioni e di azioni attraverso le quali si esprime la coscienza e la volontà del corpo sociale»; il secondo, «non si limita solo allo sforzo di legare giuridicità ed effettività dei valori costituzionali, ma tenta di utilizzare le potenzialità che l'esperienza costituzionale racchiude per l'interprete». Per questa via, si tenta di riprodurre la complessità storica rappresentata dal rapporto fra la cogenza delle norme formali e la sostanza costituita dalle strutture dell'organizzazione sociale.

E proprio di una realtà nient'affatto *statica*, bensì *dinamica*, si tratta se si considera la politica come «tendenza in perenne divenire»<sup>194</sup>.

A tale realtà politica si deve fare riferimento quando si tenta di indagare la posizione funzionale e le interazioni dei partiti nell'attuale sistema costituzionale. Infatti, il sistema dei partiti finisce per condizionare la forma di governo<sup>195</sup>, imponendo delle dinamiche in continua evoluzione che, modificando le prassi esistenti, pongono l'impianto costituzionale ed ordinamentale in balia di variabili politiche<sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> K. MANNHEIM, *Ideologia e utopia* (1953), trad. it., Bologna, Il Mulino, 1974, pp. 109 ss.

<sup>195</sup> Cfr., in particolare, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, Pavia, CEDAM, 1950; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 105 ss.; L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto fra partiti e istituzioni*, 1965, attualmente in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 115-142; S. GALEOTTI, *Note sui partiti nel diritto italiano*, 1958, attualmente in G. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 5-34; T. MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 43-44, 1979, pp. 5 ss.; P. VIRGA, *Il partito politico nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948. V., inoltre, fra gli altri, A. ANASTASI, *Parlamento e partiti in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004; R.L. BLANCO VALDÉS, *Crisi del modello di partito di massa e razionalizzazione della forma di governo*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 67-105; M. CARDUCCI, *Integrazioni pattizie di "accordi di coalizione", rimpasti di Governo, disciplina di partito*, in *Quaderni costituzionali*, XI, n. 1, 1991, pp. 111-123; R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006; P. CIARLO, *Partiti in trasformazione e revisione costituzionale*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 105-111; L. CURINI e P. MARTELLI, *I partiti nella prima repubblica*, Roma, Carocci editore, 2009; C. FUSARO, *Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, in *Quaderni costituzionali*, XXVIII, n. 2, 2008, pp. 359-363; P. GRILLI DI CORTONA e G. PASQUINO (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, Il Mulino, 2009; S. MERLINI, *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, CEDAM, 1990, pp. 431-453; L. MORLINO, *Crisi e mutamento del sistema partitico in Italia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 5. Seminario 1994*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 103-118; G. MOSCHELLA, *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, in *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 77-102; A. OPPO, voce *Partiti politici*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, 2004, pp. 685-691; C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 4, 2006, pp. 770-773; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 66-127; ID., *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXVIII, 1993, pp. 2961-2969; ID., *Principio costituzionale pluralistico e mutamenti della forma-partito*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Accademia dei Lincei, Atti del Convegno, Roma, 30 giugno – 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 183-194; ID., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, Relazione al Convegno annuale Associazione italiana dei costituzionalisti, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2008, pp. 7-50; E. ROSSI, *I partiti politici*, Bari-Roma, Laterza, 2007; N. SANDULLI, *Ruolo del partito e fattori del suo condizionamento*, Padova, CEDAM, 1985.

<sup>196</sup> In questo senso, M. CARDUCCI, ult. op. cit., p. 33.

Il fenomeno della negoziazione politica, da cui scaturisce l'istituto dell'*accordo di coalizione*<sup>197</sup>, rientra a buon diritto nella categoria delle variabili politiche che divengono oggetto di analisi, al fine di limitarne i profili di aleatorietà.

Si è affermato che nella negoziazione politica possa rilevarsi «un ulteriore segno dell'indistruttibilità dell'area del mercato e del contratto»<sup>198</sup>; un "mercato politico", legato alla riscoperta della categoria del contratto, che porta a modellare l'accordo di coalizione come «una specie di contratto sociale continuamente rinnovato e aggiornato»<sup>199</sup>. In quest'ottica, allo Stato spetta il ruolo di «mediatore e garante delle contrattazioni fra le grandi organizzazioni [...] che agiscono come potentati semi-indipendenti fra di loro (e) nei rapporti con lo Stato»<sup>200</sup>.

Diversamente e in maniera convincente, la negoziazione politica è stata intesa come la risultante dell'esperienza storica del «sistema di coalizione»<sup>201</sup>. Secondo la ricostruzione in parola, allorché «l'attività delle forze sociali è diventata attività politica, e gli interessi reali ed effettivi si sono affermati come effettivi interessi politici», si assiste ad un cambiamento radicale del sistema di coalizione; infatti, esso non riflette più il coacervo di «connubi di frazioni o di persone» che agiva nella realtà parlamentare del XIX secolo<sup>202</sup>: «poiché la lotta politica riflette esattamente la lotta sociale, il governo si forma attraverso gli accordi dei partiti, e questi accordi, poiché i partiti sono distinti tra di loro per la diversità e per la realtà degli interessi da cui sorgono e che costituiscono la loro sostanza, avvengono mediante l'accordo su punti concreti e specificamente dedotti, poiché solo così i partiti hanno modo di mettersi a contatto e solo così può essere avviata una concreta e continua azione di Stato»<sup>203</sup>.

La prima impostazione ricostruisce l'accordo di coalizione come uno scambio diretto, attraverso lo strumento del mandato elettorale, ad «attribuire potere contrattuale alle diverse parti»<sup>204</sup>: il c.d. mercato politico, attraversato da frazioni ed interessi

---

<sup>197</sup> È necessario ricorrere all'accordo di governo nei casi in cui nessun partito arriva a detenere la maggioranza assoluta in Parlamento, cosa che normalmente avviene nei sistemi multipartitici. D'altra parte, se un partito raggiunge la maggioranza assoluta, la conclusione di siffatto accordo è solo eventuale, poiché la principale forza politica è in condizione di poter scegliere se governare da sola, o con altri.

<sup>198</sup> G. MIGLIO, *Utopia e realtà della Costituzione*, in *Prospettive nel mondo*, nn. 37-38, 1979, p. 7.

<sup>199</sup> N. BOBBIO, *Contratto sociale oggi*, Napoli, Guida, 1980, p. 39.

<sup>200</sup> N. BOBBIO, *Contratto sociale oggi*, op. cit., pp. 25-26.

<sup>201</sup> G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, in *Opere di Giuseppe Capograssi*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 496 ss.

<sup>202</sup> G. CAPOGRASSI, *ibidem*, p. 501.

<sup>203</sup> G. CAPOGRASSI, *ibidem*, p. 502.

<sup>204</sup> N. BOBBIO, ult. op. cit., p. 39.

contrapposti, non è in grado di ricomporre ad unità la società e lo Stato, relegando quest'ultimo ad un garante, quando non a mero spettatore, dello scambio stesso.

La seconda ricostruzione, al contrario, individua lo Stato quale centro principale di unificazione e rappresentazione dei vari interessi, sì da giungere, per mezzo degli accordi di coalizione e con «l'intervento della volontà popolare nella condotta dello Stato»<sup>205</sup> stesso, alla realizzazione dell'interesse generale.

Alla luce di quanto detto, risulta evidente l'importanza dell'accordo di coalizione con riferimento all'azione dei soggetti partitici: al giurista spetta il compito di rilevare il fenomeno empirico, tentando di delineare il tipo e la qualità degli effetti prodotti nell'ordinamento giuridico. Il rischio insito in tale analisi è quello di abbandonarsi ad uno stretto empirismo che, nell'inseguire una «fallace concretezza»<sup>206</sup>, individua una «costruzione congiunturale»<sup>207</sup> risultante però priva di basi storiche e costituzionali. È bene, quindi, che si guardi agli accordi politici non solamente nella dimensione dell'autonomia politica, ma attraverso un sistema di categorie e regole proprie dell'ordinamento costituzionale; ed il medesimo approccio deve essere utilizzato nei riguardi dei soggetti degli accordi in oggetto: i partiti.

Nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico il ruolo del partito politico si è andato modificando radicalmente. Nello Stato liberale, il partito costituiva lo strumento per mezzo del quale si dava corpo alla ristretta rappresentanza politica: esso permetteva la selezione e la stabilizzazione della classe dirigente tentando così di determinare un punto di contatto fra società civile e Stato<sup>208</sup>. Diversamente, nello Stato democratico, il carattere rappresentativo dei partiti diviene la cartina di tornasole del pluralismo sociale ed il punto di ricezione delle sue istanze: si assiste ad un rafforzamento del ruolo del partito, il quale si afferma, più che per il suo ruolo di volano nel meccanismo della rappresentanza, per le sue attitudini a fungere da cassa di risonanza dei bisogni della società in trasformazione.

---

<sup>205</sup> G. CAPOGRASSI, ult. op. cit., p. 496.

<sup>206</sup> M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, op. cit., p. 34.

<sup>207</sup> M. CARDUCCI, *ivi*.

<sup>208</sup> Ad avviso di G. GOZZI, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nella riflessione giuridica tra '800 e '900*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra otto e novecento*, Napoli, Jovene, 1986, p.231, tale ricostruzione è giustificata dal fatto che lo Stato «viene risolto in una ipotesi concettuale nella quale si traduce la complessa realtà organizzativa della società civile».

Come evidenziato da autorevole dottrina, la rappresentatività dei partiti, non si esprime più (o almeno non in misura rilevante) nella individuazione dei rappresentanti, della classe dirigente, ma nei contenuti del programma politico elaborato<sup>209</sup>.

Affermava Giorgio Berti che l'utilizzo delle convenzioni da parte del sistema dei partiti, sarebbe manifestazione della «convivenza di legittimazioni» propria del pluralismo democratico<sup>210</sup> e l'accordo di coalizione ne costituisce sicuramente una espressione.

A ben vedere, l'accordo di coalizione sembra rispondere a due diverse esigenze, una esterna ed una interna: nel primo caso, il governo ha interesse a porsi «in condizioni di dipendenza rispetto all'elettorato»<sup>211</sup>; nel secondo, a fronte della miriade di aspettative prodotto dalla coesistenza e concorrenza di più partiti, rappresenta la sintesi (risultando un sunto, spesso, piuttosto che essere «dialettica») delle posizioni degli stessi.

Invero, le due variabili fondamentali sulle quali poggia l'accordo di coalizione sono «i moduli convenzionali di comportamento»<sup>212</sup> posti in essere dai partiti riuniti in coalizione (ed il relativo «tasso di litigiosità inter-coalizionale»), nonché il rendimento dei sistemi elettorali utilizzati per formare la rappresentanza politica.

Alla luce di tali fattori, l'accordo di coalizione si atteggia diversamente nel caso di coalizioni post-elettorali<sup>213</sup>, rispetto a quanto avviene con riferimento a coalizioni pre-elettorali: nel primo caso, esso costituisce il mezzo di costruzione del piano all'interno del quale agiscono gli organi di governo; nel secondo, rappresenta «l'elemento materiale in cui si incarna il mandato politico di ciascun partito contraente»<sup>214</sup>.

Quindi, è plausibile affermare che il sistema elettorale, attraverso la sua rilevanza costituzionale «costitutiva» dell'impianto dell'ordinamento giuridico<sup>215</sup>, permetta di giustificare l'accordo di coalizione, attribuendogli legittimità, attraverso le procedure di costituzione della rappresentanza politica.

---

<sup>209</sup> D. NOCILLA e L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, p. 572. V., anche M. DUVERGER, *I partiti politici* (1951), trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1970, pp. 261 ss.

<sup>210</sup> G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, CEDAM, 1987, p. 115.

<sup>211</sup> G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, in *Opere di Giuseppe Capograssi*, op. cit., p. 511.

<sup>212</sup> M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, op. cit., p. 39.

<sup>213</sup> Per R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, op. cit., p. 290, l'accordo di governo ha natura *integralmente* post-elettorale in due casi: se dal risultato delle elezioni non è desumibile una chiara maggioranza; se la maggioranza viene meno a causa di una crisi di governo.

<sup>214</sup> M. CARDUCCI, ult. op. cit., p. 40.

<sup>215</sup> In questo senso, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 199.

Per questa via, è possibile porre a confronto le caratteristiche delle coalizioni pre-elettorali con quelle delle coalizioni post-elettorali: dal momento che solamente le prime ricevono una concreta legittimazione elettorale fondata sul consenso diretto degli elettori, l'accordo di coalizione alla loro base è suscettibile di vincolare ufficialmente i *partners* della coalizione (perlomeno in relazione alla formula ed ai punti salienti del programma); nel caso delle coalizioni post-elettorali, per le quali - in mancanza di un consenso elettorale immediato - il profilo della legittimazione risulta ben più complesso da delineare, l'accordo di coalizione rappresenta l'insieme delle regole del gioco; un gioco fondato su un equilibrio molto problematico.

Infatti, poiché gli accordi stipulati in una fase successiva all'espressione del voto, mancando del *surplus* di legittimazione che il momento elettorale certamente assicura, trovano fondamento esclusivamente in se stessi e, non avendo alcun potenziale vincolante nei confronti dei soggetti partitici contraenti, presentano potenzialità trasformistiche evidenti.

Al contrario, gli accordi pre-elettorali costituiscono una piattaforma valoriale-programmatica espressa, un progetto organico con il quale i partiti sottoscrittori si presentano agli elettori per chiederne la fiducia: si assiste così ad una legittimazione univoca della formula di governo e del programma, il che rappresenta la premessa ideale per costruire un indirizzo politico unitario<sup>216</sup>.

### 2.5. *Crisi dell'Esecutivo e programma di governo*

Il programma di governo e la stessa esistenza dell'Esecutivo si fondano sul mantenimento dell'accordo di coalizione, cosicché il venir meno di quest'ultimo conduce, di norma, alla crisi di governo.

Il concetto di crisi si collega a quello di alterazione di un equilibrio. Partendo dalla considerazione che per *crisi di governo* si intende l'interruzione nella titolarità del potere governativo, per cui un titolare cessa dalla carica ed un altro deve subentrare, occorre distinguere in via preliminare tra "crisi parlamentari" e "crisi extraparlamentari".

Le crisi c.d. "parlamentari" devono il loro appellativo al fatto che il legislatore costituente ha espressamente previsto solo la crisi determinata dalla volontà del

---

<sup>216</sup> Sul rapporto intercorrente tra accordo di coalizione, programma di governo e relazione fiduciaria, v. G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, op. cit., p. 17.

Parlamento di interrompere il rapporto fiduciario. Come noto, infatti, l'art. 94 Cost. stabilisce, al secondo comma, che le Camere possono revocare la loro fiducia all'Esecutivo unicamente con l'approvazione di una *mozione di sfiducia* motivata<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> Art. 94, secondo comma, Cost., «*Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale*». Tale mozione costituisce, nel disegno di rapporto fiduciario razionalizzato disposto dai Costituenti, l'atto sistemicamente contrapposto alla mozione di fiducia. Non è quindi arduo comprendere come la Costituzione ed i Regolamenti delle due Camere confermino per essa le regole della motivazione e dell'appello nominale. Bisogna però esplicitare, in via preventiva, che mentre per l'instaurazione del rapporto di fiducia il legislatore costituzionale «ha previsto un procedimento tassativo sia nell'*an* che nel *quomodo*, tanto che non è immaginabile un Governo che possa validamente costituirsi ed entrare “nella pienezza dei suoi poteri” al di fuori delle procedure previste degli artt. 92, 93 e 94 Cost.» [M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., p. 115. «Da questo punto di vista, il significato di formule come “governo del presidente”, “governo istituzionale”, “governo d'affari”, “gabinetto amministrativo” o, da ultimo, “governo tecnico”, molto diffuse nella pubblicistica corrente, è giuridicamente pressoché nullo. Rilevante è invece la portata politica delle formule stesse, le quali tentano di ascrivere la peculiare posizione di un Governo che, ancorché nominato *ex art. 92 Cost.* e investito della fiducia *ex art. 94*, non sia espressione di una maggioranza politica ma di un accordo fra le forze parlamentari o tra parte di esse volto a garantire fasi di “tregua” o di “riflessione”». Così M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, *ibidem*, nota 110], ciò non può essere affermato, con eguale sicurezza, per la fine del rapporto stesso. Invero, l'interruzione della fiducia non è necessariamente derivante da una votazione fiduciaria avversa all'Esecutivo. Esso rimane libero di avanzare le proprie dimissioni, sulla base di proprie valutazioni, anche in assenza di un obbligo giuridico a porre in essere tale condotta [L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, op. cit., pp. 394-395. Nessun organo costituzionale, infatti, può, di regola, essere obbligato a rimanere in carica contro la sua volontà. A. MANNINO, in *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, op. cit., pp. 277 ss. e pp. 291 ss., ritiene si possa dedurre dal co. 1 dell'art. 94 Cost. la necessità che il Governo goda della fiducia delle Camere in senso *sostanziale*, distinta da quella *formale*, risultante dal conferimento iniziale non seguito da revoca. In caso di constatata insussistenza della fiducia in senso formale il Governo potrebbe, o addirittura dovrebbe, dimettersi]; spetterà quindi al Presidente della Repubblica accettare le dimissioni, potendo solamente invitare il Governo a presentarsi davanti alle Camere [Il c.d. “rinvio” del Governo alle Camere è dunque soltanto un invito al Governo stesso che può essere accolto o meno. Occorre poi distinguere i casi di rinvii alle Camere di governi dimissionari (che presuppongono la presentazione delle dimissioni e la loro reiezione), dalle ipotesi di invito informale al Governo a presentarsi davanti ad una delle due Camere, prima di presentare le dimissioni. Il primo caso si è presentato in due occasioni sotto la presidenza Gronchi (Governi Zoli e Tambroni: in entrambi i casi dopo l'iniziale accettazione delle dimissioni con riserva e con successiva permanenza in carica dei governi stessi), una volta sotto la presidenza Leone (V Governo Rumor), una volta sotto la presidenza Pertini (II Governo Spadolini, le cui dimissioni furono respinte subito e che furono confermate dopo il dibattito in Parlamento), quattro volte sotto la presidenza Cossiga (I Governo Craxi e due volte Governo Gorla: in questi casi si ebbe l'iniziale accettazione delle dimissioni e successivo rinvio alle Camere, con conseguente rinnovo della fiducia; II Governo Craxi: in questo caso, dopo l'iniziale accettazione delle dimissioni, il Governo fu rinviato alle Camere, dove peraltro il Presidente pronunciò un solo discorso al Senato, senza consentire il dibattito, anche perché nel frattempo si erano dimessi i ministri del partito di maggioranza relativa) e una volta sotto la presidenza Scalfaro (il Governo Dini confermò le dimissioni dopo il dibattito alla Camera, ma rimase poi in carica per l'avvenuto scioglimento delle Camere). M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., p. 116, nota 113].

Art. 94, quinto comma, Cost., «*La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione*». Posta la facoltà del Governo di dimettersi, l'art. 94 Cost., ult. co., prevede la modalità con la quale le due Camere possono dichiarare di non avere più fiducia nell'Esecutivo in carica, e costringerlo, quindi, alle dimissioni, sanzionando così quella che è la responsabilità politica del Governo stesso. Ulteriormente, il co. 5 dell'art. 94 Cost. stabilisce che la mozione deve essere sottoscritta da un decimo dei componenti la Camera ove essa è presentata, e che la sua discussione non può avvenire prima

Poiché la fiducia del Parlamento è presupposto necessario per la realizzazione dell'indirizzo politico di governo, il suo venire meno comporta l'obbligo per la compagine governativa di dimettersi; «obbligo non espressamente previsto dalla Costituzione ma desumibile *ex adverso* dal comma 1 dell'art. 94»<sup>218</sup>, in virtù del quale, il Governo, per operare validamente, *deve* avere la fiducia delle Camere. Ed è l'ipotesi “tipica”, appena citata, che costituisce quello che la dottrina prevalente definisce, appunto, crisi parlamentare.

---

di tre giorni dalla presentazione. Se da un lato il significato della *motivazione* riposa sull'esigenza di rendere esplicita la causa per la quale viene fatto cadere il Governo e, possibilmente, anche sulla base della presentazione di un indirizzo politico alternativo, al fine di evitare le c.d. “crisi al buio”, dall'altro l'*appello nominale* è stabilito, come per la fiducia, affinché i singoli parlamentari si assumano chiaramente la responsabilità del loro voto, che va ad incidere sensibilmente sull'indirizzo politico generale. La dilazione di tre giorni per la discussione della mozione ha lo scopo di garantire la difesa dell'Esecutivo da “imboscate” parlamentari, consentendo al Governo «di predisporre gli elementi della sua difesa e gli strumenti chiarificatori e giustificativi della sua condotta» [E. SAILIS, *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, Padova, CEDAM, 1953, p. 397], e in via subordinata, un'adeguata preparazione della discussione stessa, affinché maggioranza ed opposizione si presentino al voto compatti, con idee chiare sulla permanenza o meno del Governo al potere [S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, UTET, Torino, 1989, p. 115]. La data della discussione viene fissata di comune accordo tra il Governo, il Presidente della Camera interessata, ed i presentatori della mozione, e potrà essere dilazionata per fondate ragioni [Come riportato da E. SAILIS, *Rapporto fiduciario*, op. cit., p. 190, ciò è avvenuto nel caso della “Mozione di sfiducia Covelli” contro il Governo Scelba, che, nella primavera del 1955, fu rinviata di venti giorni (dal 22 maggio al 14 giugno) e alla fine mai discussa a seguito delle dimissioni del Governo]. La votazione si svolgerà, al termine della discussione aperta dal Presidente del Consiglio e conclusa, dopo il dibattito, con la replica dello stesso, e la mozione risulterà approvata con il voto favorevole della maggioranza semplice dei deputati o dei senatori. L'esito positivo della votazione sulla mozione di sfiducia, produce, come effetto specifico, l'obbligo giuridico per il Governo di presentare le dimissioni al Capo dello Stato, legittimando, in caso di mancata ottemperanza a tale obbligo, l'esercizio da parte del Presidente della Repubblica del potere di revoca [Contra A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Studi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 148-149. Secondo L'A., infatti, non esiste un obbligo giuridico di dimissioni, cui il Governo debba adempiere qualora sia colpito da sfiducia, non essendo tale obbligo sancito dalla Carta costituzionale. La sfiducia determinerebbe, quindi, *ope legis*, il contrarsi delle attribuzioni dell'Esecutivo ed abiliterebbe il Capo dello Stato ad iniziare la procedura per la nomina di un nuovo Ministero. Le dimissioni in seguito a “sfiducia” sarebbero quindi un atto di mera cortesia]. Poiché la mozione di sfiducia è finalizzata alla rimozione del Governo in carica, va esclusa la possibilità di una sua presentazione per sanzionare un Esecutivo dimissionario o già cessato dalla carica [Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1992, p. 548, secondo il quale questa rappresenta l'unica ipotesi in cui l'istituto della revoca possa essere utilizzato nel nostro ordinamento. Ad avviso di M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., p. 124, l'unico strumento alternativo alla revoca di cui disporrebbe il Presidente della Repubblica, in una ipotesi simile, sarebbe il conflitto di attribuzioni, che potrebbe essere sollevato anche dalla Camera che avesse votato la sfiducia]; è da escludersi anche l'ipotesi della presentazione di una tale mozione a Camere scelte, poiché il Governo in carica è comunque tenuto a dimettersi al momento dell'insediamento delle nuove. Sembra inoltre da risolversi in senso negativo il dubbio circa la possibilità di presentare una mozione di sfiducia in una Camera quando l'altra sia sciolta, e ciò in considerazione del principio del funzionamento in concomitanza delle due Camere.

<sup>218</sup> L. VENTURA, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e “regolarità della politica”*, in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Atti di un Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999, a cura di L. Ventura, Torino, Giappichelli, 2001, p. 94.



D'altra parte, pur nel silenzio della Carta costituzionale, il Governo, nella sua veste di organo titolare dell'indirizzo politico, deve essere considerato, al pari del Parlamento, soggetto autonomo ed idoneo a valutare l'effettiva sussistenza del rapporto fiduciario<sup>219</sup>. Per questo motivo devono ritenersi ammissibili anche le crisi da ascrivere alla volontà di dimettersi dell'Esecutivo, che tra l'altro, fatta eccezione per la caduta del I governo Prodi nel 1998 e quella del II governo Prodi del 2008, sono le uniche ad essersi verificate fino ad ora. Da ciò deriva la ineffettività, in via di prassi, della previsione di cui all'art. 94 Cost., non essendosi aperta alcuna crisi a seguito di una mozione di sfiducia delle Camere. Si parla correntemente in questo senso di crisi "extra-parlamentari", la cui definizione non è tuttavia pacifica nel dibattito dottrinale.

La dottrina più risalente, infatti, ritiene extra-parlamentari tutte le crisi non determinate da un voto parlamentare sulla fiducia e conseguenti alle dimissioni volontarie del Governo<sup>220</sup>. Tale concetto può essere al suo interno ulteriormente suddiviso sulla base delle motivazioni che hanno portato alle crisi stesse, ed in particolar modo in relazione ad una alterazione della coalizione ministeriale che porti ad

---

<sup>219</sup> Viene così in rilievo l'istituto della questione di fiducia, di cui si parlerà *amplius* nel terzo capitolo (par. 3.2.3.2).

<sup>220</sup> Cfr., tra gli altri, M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, op. cit., p. 382; L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1989, p. 398; S. CASSESE e R. PEREZ, *Manuale di diritto pubblico*, Roma, La nuova Italia scientifica, 1995, p. 281. All'interno di tale classificazione sono state individuate altre sottospecie, ad esempio: P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 218-219, definisce "pseudoparlamentari" le crisi che traggono origine dalla dinamica dei gruppi parlamentari attraverso il ritiro o la revoca della fiducia al Governo; S. TRAVERSA, *I rapporti Parlamento-Governo con particolare riferimento alla parlamentarizzazione delle crisi e alla sfiducia individuale*, in *Rassegna Parlamentare*, XXXIV, 1992, fasc. 4, p. 347, definisce "paraparlamentari" o "pseudoparlamentari" le crisi per sfiducia tacita o implicita; E. CUCCODORO, *Considerazioni istituzionali sulla crisi*, in *Diritto e società*, 1988, pp. 174-175, definisce "semiparlamentare" la crisi alimentata da incidenti nelle Aule parlamentari ma non matura al punto di scalfire il rapporto fiduciario; F. PERGOLESÌ, *Le crisi di governo nel sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, II, 1960, 1, pp. 867-868, parla di crisi "paraparlamentari" con riferimento alle crisi originate da situazioni protrattesi fuori dal Parlamento, per fatti o atteggiamenti di membri dello stesso o con il loro concorso. Per completezza risulta opportuno ricordare che le crisi di governo possono essere classificate sulla base di criteri diversi ed ulteriori. Ad esempio, A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 17 ss., distingue tra crisi e "pseudocrisi" a seconda della modalità di chiusura della crisi stessa; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., distingue le crisi in "obbligatorie" e "facoltative" p. 138; V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione della crisi*, in *Quaderni costituzionali*, I, n.2, 1981, p. 154, distingue le crisi in "rituali" ed "irrituali", secondo la terminologia proposta da G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, I, 1979, p. 166. Le crisi rituali sono quelle derivanti da approvazione di mozione di sfiducia o da voto contrario delle Camere su un argomento su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia, mentre quelle irrituali sarebbero tutte le altre, distinguendo ulteriormente in tale categoria, tra crisi parlamentari e crisi extraparlamentari, a seconda che siano provocate da voti delle Camere o da dibattiti parlamentari su strumenti del sindacato ispettivo, oppure discendano da eventi politici estranei all'attività delle Camere.

una modificazione della formula politica governativa e, di conseguenza, suscettibile di incidere in modo determinante sulla relazione fiduciaria<sup>221</sup>.

Non vi sono ormai più contrasti, né sul piano dottrinale né su quello politico, circa la legittimità costituzionale delle crisi extra-parlamentari, legittimità che in passato è stata al centro di un acceso dibattito<sup>222</sup>. Si è infatti ravvisato che la tesi opposta entrerebbe in urto con la paritarietà nel rapporto che in un regime parlamentare sussiste tra il Parlamento ed il Governo, e che consente ad entrambi, autonomamente, di interrompere il circuito fiduciario in qualsiasi momento. La visione contraria a quella da ultima esposta corrisponde ad una concezione ottocentesca del Parlamento e della rappresentanza politica, non più sostenibile in epoca contemporanea, caratterizzata dal ruolo fondamentale dei partiti politici e dalla loro mediazione. L'importanza basilare che nel nostro sistema politico-istituzionale rivestono i partiti politici fa sì che le crisi di governo tendano ad essere di natura extra-parlamentare, originandosi al di fuori del Parlamento per scelte imputabili ai partiti stessi, di cui il Governo deve tenere conto<sup>223</sup>.

Peraltro, più recentemente, si tende a distinguere le diverse crisi sotto il profilo degli effetti giuridici, sulla base dei poteri effettivamente esercitati dal Presidente della Repubblica. Questi, nella materia in parola, svolge un ruolo di grande rilievo, eccezion

---

<sup>221</sup> In questo senso A. VERCESI, *Il rinvio del governo alle Camere*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, Ufficio atti e pubblicazioni, 1998, p. 200. L'istituto della questione di fiducia viene utilizzato, in questi frangenti, al fine di verificare la tenuta della relazione fiduciaria. Si fa riferimento alla c.d. "riconferma della fiducia", che si verifica allorché sia richiesta alle Camere una riconferma complessiva dell'azione del Governo. Ciò avviene nell'ipotesi di un Governo dimissionario rinviato alle Camere dal Capo dello Stato, oppure nel caso in cui l'Esecutivo voglia apportare delle modifiche al programma sul quale ha ottenuto la fiducia, ed infine nell'ipotesi del *rimpasto*, che si realizza a fronte di una variazione della compagine governativa, per dimissione di suoi membri, oppure per diversa assegnazione degli incarichi o per sopravvenuti impedimenti. In queste ipotesi gli artt. 118 r.C. e 105 r.S. prevedono la relativa disciplina per giungere ad una deliberazione delle Camere. Si ricorre, infatti, all'istituto delle "comunicazioni del Governo", il quale può renderle in entrambi i rami del Parlamento; terminato il dibattito su di esse, la maggioranza solitamente presenta una risoluzione con la quale approva le dichiarazioni rese dall'Esecutivo, confermando sostanzialmente la propria fiducia. Sulla risoluzione in parola, il Governo potrà inoltre porre una questione di fiducia così da enfatizzarne ulteriormente il carattere fiduciario. Cfr. T. MARTINES (et al.), *Diritto parlamentare*, op. cit., pp. 244-245.

<sup>222</sup> Hanno affermato la legittimità costituzionale delle crisi in parola, tra gli altri, L. PALADIN, op. ult. cit., p. 398; M. GALIZIA, op. ult. cit., pp. 383-384; A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, Jovene, 1992, pp. 213 ss.; V. CRISAFULLI, A. PREDIERI, P. BARILE (il quale ritiene però che tali crisi debbano avere uno svolgimento ed una soluzione in Parlamento), P. PERGOLESI, (che le ritiene, ad ogni modo, politicamente scorrette), *Le crisi di governo nel sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, II, 1960, 1, pp. 834 ss. *Contra* G. MARANINI, *ibidem*, pp. 851 ss.

<sup>223</sup> A. VERCESI, *Il rinvio del governo alle Camere*, op. cit., p. 200. *Contra*, A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni*, in *Rassegna Parlamentare*, II, 1960, 1, p. 907, il quale capovolge la prospettiva affermando che la natura di tutte le crisi di governo è "parlamentare", poiché insistono sulla connessione tra Parlamento e partiti.

fatta per il caso delle dimissioni governative, in presenza delle quali la sua scelta è obbligata<sup>224</sup>, potendo accettare oppure respingere le dimissioni stesse<sup>225</sup>. Per quanto riguarda il primo caso, si darà avvio al procedimento di formazione del nuovo Governo; nel secondo, vi è la possibilità che il Capo dello Stato rinvii il Governo alle Camere per la verifica dell'effettiva sussistenza della fiducia<sup>226</sup>.

Con il termine “pseudocrisi”<sup>227</sup>, invece, si fa riferimento a crisi aventi causa «latamente politica e tuttavia abortite sul nascere ovvero non sortite nella formazione di un nuovo Governo o nell'anticipata chiusura della legislatura». Tali sono quindi le crisi che si concludono, o con la conferma della fiducia al Governo in carica o con la riezione delle dimissioni, od il loro ritiro, in sostanza, cioè, col “rientro” della crisi stessa.

Anche la modifica dell'indirizzo politico di Governo ha, come appare agevole immaginare, comportato posizioni discordanti in dottrina circa la supposta necessità, che in questi casi sorgerebbe, di dar corso all'apertura di una crisi formale. Infatti, se da un lato alcuni autori hanno sostenuto l'illiceità di una tacita “correzione di rotta” nell'azione degli organi costituzionali di indirizzo (cosa che poteva ben avvenire, essendo giuridicamente giustificata nel precedente ordinamento statutario secondo il *principio della fiducia presunta*, e che di fatto non comporta la presentazione delle dimissioni e la conseguente formale apertura della crisi<sup>228</sup>), dall'altro, diversa parte della dottrina ha posto l'interrogativo circa la necessità dell'apertura di una crisi a fronte di una “limatura” di punti marginali del programma, o, ancora, per motivazioni “strettamente politiche”, esterne al Palazzo e presumibilmente sconosciute all'opinione pubblica; ciò nel caso esse non si risolvino in modifiche di ordine strutturale o di indirizzo alla formula concordata dalle parti della coalizione di maggioranza<sup>229</sup>.

---

<sup>224</sup> È il caso della mancata fiducia iniziale o della sfiducia successiva. Cfr. G ZAGREBELSKY (et al.), *Diritto pubblico*, Le Monnier, Firenze, 2004, p. 200.

<sup>225</sup> Cfr. P.G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del Governo*, op. cit., pp. 162-165.

<sup>226</sup> La c.d. “parlamentarizzazione” della crisi di governo risponde all'esigenza di ricondurre in Parlamento le crisi nate al di fuori di esso, affinché il Governo possa esercitare il proprio potere di autonomia valutazione circa la sussistenza del rapporto fiduciario, e se possibile addivenire ad una risoluzione della crisi apertasi. V. *infra*, cap 3, par. 3.2.2.1.

<sup>227</sup> A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, op. cit., pp. 18-19.

<sup>228</sup> A. RUGGERI, *ult. op. cit.*, p. 67. Una siffatta situazione, ad avviso dell'autore, potrebbe generare una “pseudocrisi” in caso di voto del Parlamento.

<sup>229</sup> Tra gli altri C. LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, 1974, ora in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 172 ss., afferma che «ogni rottura della maggioranza al governo ed ogni conseguente crisi, formalmente imposta dallo schema maggioritario,

Gli strumenti citati possono essere considerati dei mezzi di verifica della coalizione di Governo. Risulta, infatti, difficilmente negabile l'affermazione in virtù della quale, a fronte dell'esistenza di coalizioni eterogenee, viene in rilievo la necessità di servirsi di meccanismi idonei a rinsaldare i legami interni: «è necessario “negoziare la pace” offrendo garanzie alle singole componenti insoddisfatte in cambio della sopravvivenza del Governo»<sup>230</sup>. Molte volte le crisi si aprono per “nodi di indirizzo” e motivi di “difesa dell'identità partitica”, fungendo da cassa di risonanza per partiti che intendono guadagnare visibilità in seno alla maggioranza o affermare la propria integrità innanzi all'elettorato in relazione a determinati temi “sensibili”.

Si configurano così le c.d. “crisi rientrate”, nelle quali le dimissioni del Governo vengono inizialmente accettate, ma, dopo le consultazioni del Capo dello Stato, questi respinge le dimissioni e rinvia l'Esecutivo innanzi alle Camere, ove la fiducia risulta poi confermata<sup>231</sup>.

Con riferimento a quanto detto da ultimo, è opportuno rilevare che il programma di governo, a fronte della “razionalizzazione” operata dall'art. 2. Comma 3, lett. a), l. 400 del 1988, assume una «forma di *rilevanza costituzionale*» nelle vicende di crisi generate da una chiamata a responsabilità del Governo<sup>232</sup>.

Le vicende relative al programma, infatti, sebbene non si pongano in un rapporto di causalità *diretta, esclusiva e necessaria* rispetto alla sfiducia parlamentare<sup>233</sup>, cionondimeno si collocano, storicamente, tra i suoi oggetti caratterizzanti<sup>234</sup>. Invero, il Costituente presentava sicura contezza della consuetudine, nata assieme alla forma di governo parlamentare e richiamata dal Martines, per la quale l'intera relazione

---

sono servite solo a realizzare delle partenogenesi: a far sì che dalle crisi scaturissero governi (balneari o meno) sostanzialmente identici, in base ad accordi volti a risolvere, quasi esclusivamente, problemi di rotazione di potere fra partiti, partitini, correnti, notabili».

<sup>230</sup> M. MIDIRI, *La sopravvivenza del Governo e i succedanei della crisi (sulle verifiche di maggioranza e sui rimpasti)*, op. cit., p. 226.

<sup>231</sup> Sono state sette, fino ad ora, le “crisi rientrate” della storia repubblicana: è il caso dei governi Zoli, nella primavera del 1957; Tambroni, nel marzo 1960; Rumor-V nel giugno 1974; Craxi-I nell'ottobre 1985; Gorla nel novembre 1987 e di nuovo nel febbraio 1988, nonché Prodi nell'ottobre 1997. In particolare quest'ultima “crisi rientrata” verte sul contenuto della manovra di bilancio, cardine dell'azione di governo, che in più parti risultò frutto di negoziati con le parti sociali. Ebbene in questo caso il Presidente del Consiglio accettò delle modifiche alla manovra finanziaria per ricomporre la spaccatura “a sinistra”, scavalcando, di fatto, le parti sociali co-artefici del negoziato. Cfr. C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni costituzionali*, XIX, n. 2, 1999, p. 398.

<sup>232</sup> Cfr. A. RUGGERI, in *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, op. cit., pp. 58-59.

<sup>233</sup> A. RUGGERI, *ibidem*.

<sup>234</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., pp. 101 ss.

fiduciaria ha quali fulcri la c.d. “formula politica” ed il programma, nella cui assenza verrebbe meno l'identità stessa dell'azione di governo, in quanto mancante del suo atto di impulso e di continuo riferimento<sup>235</sup>.

Il rilievo giuridico del programma di governo, reso evidente dagli sviluppi del sistema politico-istituzionale nel suo divenire storico, emerge sia nel momento della costituzione del rapporto fiduciario che in quello della sua eventuale interruzione; rilievo che, invero, sarebbe irragionevole negare: gli impegni assunti dal Governo dinanzi alle Camere nel momento della sua presentazione rilevano in caso di apertura della crisi, del suo svolgimento e dei suoi possibili epiloghi<sup>236</sup>.

### *3. Programma di governo ed indirizzo politico tra mito, retorica e realtà*

La forma di governo rappresenta un meccanismo sensibile, un sismografo in grado di percepire ogni minima oscillazione; essa, al tempo stesso, è in grado di assorbire le variazioni del quadro istituzionale, adattandosi ad esse.

Alla luce di ciò, assume grande significato la lucida affermazione di Bruce Ackerman, per il quale «l'idea stessa di una “efficienza” istituzionale è totalmente vuota, a meno che non si colleghi a dei fini più sostanziali»<sup>237</sup>. Il fine sostanziale, quindi, costituisce la bussola della ricerca, ineliminabile, del rendimento istituzionale. Tale rendimento, d'altra parte, non può essere valutato sulla base della «funzionalità di quella che viene chiamata “macchina di governo”»<sup>238</sup> ma, nello Stato costituzionale, ciò deve esser fatto in relazione al principio democratico<sup>239</sup>.

Con riguardo alla forma di governo parlamentare, attenta dottrina ricorda come il più rilevante indice di funzionalità del modello sia la stabilità del governo<sup>240</sup> e, di conseguenza, poiché la durata in carica dell'Esecutivo dipende, come detto, dalla costanza del rapporto fiduciario, più a lungo il Governo avrà il sostegno della maggioranza parlamentare nel corso della legislatura, più elevato sarà il *rendimento* dell'assetto istituzionale.

---

<sup>235</sup> T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, op. cit., *passim*.

<sup>236</sup> A. RUGGERI, in *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, op. cit., p. 60.

<sup>237</sup> B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri*, Roma, Carocci, 2003, p. 3.

<sup>238</sup> Così, C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di Governo*, Napoli, Jovene, 2007, p. 145.

<sup>239</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, op. cit., pp. 638 ss.

<sup>240</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004, *passim*.

Invero, la stabilità dell'Esecutivo, in quanto risolvendosi in una relazione organica tra Governo e Parlamento, non pare poter assurgere a principio sul quale conformare la convivenza sociale. La “stabilità” può acquisire un significato ulteriore, rispetto al profilo meramente “funzionale”, solo se arriva a costituire uno strumento che permetta il perseguimento di altri e più elevati obiettivi: la garanzia dell'ordinamento costituzionale, l'efficienza ed efficacia dell'azione pubblica, nonché la responsabilità del Governo e della maggioranza parlamentare nei confronti del corpo elettorale, che deve essere in grado di poter valutare l'operato dei propri rappresentanti, al fine di esercitare, nella sua pienezza, la sovranità che la Costituzione gli riconosce<sup>241</sup>.

In particolare, con riferimento al rapporto circolare di *accountability* che deve persistere fra elettori, maggioranza e Governo, vi è un'evidente correlazione fra stabilità del Governo e capacità della maggioranza di “rendere conto” delle scelte di indirizzo poste in essere: un Governo in condizione di operare per i cinque anni della legislatura sarà più facilmente e concretamente valutabile, per quanto fatto e per quanto omesso.

Il circuito della responsabilità, fra la maggioranza risultata vittoriosa al termine della tornata elettorale e la pluralità degli elettori, «traduce, sul terreno dei rapporti fra organi di indirizzo e corpo elettorale, quella corrispondenza della titolarità del potere con la responsabilità per l'esercizio del potere, che nello Stato costituzionale si configura quale principio generale dell'azione pubblica»<sup>242</sup>.

Ciò considerato, l'istituto del programma di governo, proprio perché, come visto, risulta essere connaturamente legato al rapporto di fiducia parlamentare e, quindi, al concetto stesso di indirizzo politico, potrebbe costituire uno strumento attraverso il quale rafforzare il circuito dell'*accountability*.

D'altra parte, l'effettiva valenza dell'istituto non può non essere valutata *cum grano salis*; il programma si “muove”, infatti, fra tre dimensioni: “mito”, “retorica” e “realtà”.

Si è detto che il programma di governo è da molti considerato un istituto sfuggente, eccessivamente generico e flessibile. Tale genericità e flessibilità si presenterebbe così elevata da rendere la vincolatività del programma pressoché nulla: esso, infatti, sarebbe sempre disponibile da parte della maggioranza con riguardo ad eventuali modifiche e specificazioni, il che si porrebbe in aperto contrasto con la funzione finalistica attribuita al programma stesso, che presupporrebbe un certo livello di rigidità.

---

<sup>241</sup> C. PINELLI, ult. op. cit., p. 146.

<sup>242</sup> C. PINELLI, *ibidem*, p. 147.

Secondo parte della dottrina<sup>243</sup>, proprio l'ipotizzata funzione finalistica del programma, e ancor prima della stessa politica, sarebbe da relegare alla categoria del "mito", sia nell'accezione "forte", tipica della concezione normativa dell'indirizzo politico, sia in quella "debole" o "esistenziale" che pure ammette un fine nell'attività di Governo, sebbene ricostruibile solo *a posteriori*.

Alla stregua di tale impostazione, il fine è presentato come «politica da fare», «cose da realizzare», «programma, piano, obiettivo coerente», che plasma l'azione dell'Esecutivo<sup>244</sup>. Da questo modo di intendere l'attività del Governo e della politica, nascerebbero i dubbi sull'efficacia della nozione di programma e di indirizzo. Infatti, in tale ottica e con riferimento alla forma di governo parlamentare, l'indirizzo politico sarebbe espressione dei programmi elettorali dei partiti o del partito di maggioranza che, alla luce dell'accordo di coalizione, si trasfonderebbero nel programma di governo da presentare alle Camere. Quindi, i partiti politici chiederebbero il consenso degli elettori sulla base di un programma e, di conseguenza, gli obiettivi dell'azione dello stesso Governo sarebbero quelli dei partiti o della coalizione vittoriosa<sup>245</sup>.

Come rilevato, questa ricostruzione molto difficilmente riesce ad affermarsi con successo in un contesto politico pluripartitico e l'esperienza italiana, dal dopoguerra ai primi anni Novanta dello scorso secolo, ne costituirebbe un esempio evidente<sup>246</sup>.

La critica proposta investe la convinzione, ritenuta inconsistente, secondo la quale l'attività di indirizzo politico risulterebbe innescata dall'iniziativa dei partiti politici, che agirebbero a partire dalla definizione *a priori* di scopi di interesse generale. Ebbene, coerentemente alla citata impostazione, non sarebbe corretto attribuire degli scopi "a priori" ai partiti, né ritenere che essi siano la manifestazione *sic et simpliciter* delle divisioni sociali in ambito politico<sup>247</sup>.

---

<sup>243</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, op. cit., pp. 159-160.

<sup>244</sup> P. CIARLO, *ivi*.

<sup>245</sup> Cfr., T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, op. cit., pp. 150 ss. I programmi dei partiti della coalizione andrebbero a costituire il perimetro all'interno del quale si dipanerà, poi, l'azione del Governo; al di fuori di esso, si avrà la rottura della coalizione stessa.

<sup>246</sup> In questo senso, P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, op. cit., p. 100.

<sup>247</sup> Per una ricostruzione politologica e sociologica del fenomeno partitico, v., A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 23. Le dichiarazioni politico-programmatiche costituiscono, per i partiti politici, il principale strumento di garanzia e perpetuazione del proprio impianto ideologico, attraverso il perseguimento di obiettivi di rilievo generale che debbono presentarsi coerenti a tale impianto. Così, P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, op. cit., p. 166. *Contra* F. GRANDI, *Programma elettorale versus indirizzo ideologico*, in *Politica del diritto*, XL, n. 4, 2009, pp. 692 ss., per la quale «Il programma elettorale è solamente il decalogo degli obiettivi da realizzare nel corso della legislatura (che si pone il partito, o la coalizione, che si candida a governare),

In definitiva, ciò che sarebbe concretamente rinvenibile, con riferimento all'istituto del programma di governo, più che il supposto profilo finalistico ritenuto «assai labile»<sup>248</sup>, è «l'occasionalismo delle scelte»<sup>249</sup>; cioè a dire che le decisioni relative ai fini e agli obiettivi, anche quelli più importanti, sono assunte sulla base di dinamiche ed interessi variabili e solo occasionalmente «forti»<sup>250</sup>. Cosa ben diversa, evidentemente, è dare esecuzione ad un piano preventivamente e coerentemente definito.

Il programma di governo si presta, inoltre, ad un'altra serie di critiche. Come si è cercato di evidenziare, il passaggio, che ha interessato la storia istituzionale del nostro Paese, da un sistema politico a multipartitismo estremo, sostenuto da una legge elettorale di tipo proporzionale, ad un bipolarismo di coalizione, plasmato sulla logica maggioritaria, ha modificato il ruolo istituzionale del programma: nella prima fase, quest'ultimo veniva definito in un momento successivo alle consultazioni elettorali, da parte delle forze politiche che si riunivano in coalizione e che nel programma fissavano il compromesso fra le diverse proposte da sottoporre alla fiducia parlamentare; nella seconda fase, invece, attraversata da dinamiche maggioritarie, il programma di governo e la stessa coalizione sono definite prima del voto degli elettori: il corpo elettorale, quindi, si pronuncia anche e soprattutto su di essi, finendo così per contribuire, in modo inconsueto, alla definizione dell'indirizzo politico.

Ebbene, in tale posizione centrale ed inedita assunta dal programma di governo, autorevole dottrina individua l'origine, quale suo riflesso, della c.d. «retorica del programma»<sup>251</sup>: secondo siffatta ricostruzione, nell'ambito di sistemi maggioritari, il Governo, nel corso della sua permanenza in carica, di norma coincidente con l'intera durata della legislatura, si limiterebbe ad attuare il programma in base al quale ha ricevuto i consensi in sede elettorale. In questa ottica, il programma costituirebbe il

---

«finito» nei contenuti e nel tempo, poiché l'indicazione dei temi di intervento deve necessariamente avvenire in anticipo rispetto al momento in cui realmente saranno affrontati in aula. [...] Il rinvio ad un indirizzo ideologico – ovvero ad una «concezione del mondo» nel suo insieme – non vincola la forza politica esclusivamente alle esigenze del momento, ma rimanda alla realizzazione di determinati scopi nel lungo periodo. L'ideologia, d'altronde, costituisce un sistema capace di risolvere ogni problema perché si alimenta degli uomini che si propongono di tradurla in realtà. E l'uomo non è «finito» e statico come un decalogo di obiettivi, ma è aperto all'azione maieutica del *logos*».

<sup>248</sup> P. CIARLO, ult. op. cit., p. 178. Cfr., anche, O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2004, pp. 21 ss.

<sup>249</sup> P. CIARLO, *Indirizzo politico e cultura politica*, op. cit., p.132.

<sup>250</sup> Così, C. DONOLO e F. FICHERA, *Il governo debole. Forme e limiti della razionalità politica*, Bari, De Donato, 1981, pp. 121 ss.

<sup>251</sup> V., N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2008a, p. 9.



collante del rapporto Governo-Parlamento, nel *continuum* maggioranza parlamentare-Esecutivo: i riferimenti al programma avrebbero la funzione di veri e propri *redde rationem*, diretti, nelle intenzioni, a disinnescare sul nascere eventuali frizioni fra le diverse anime della coalizione di governo.

La determinazione, per questa via, dell'indirizzo politico, si svolgerebbe sull'asse elettorato-Parlamento-Governo, poiché diversamente da quanto accadeva nella prima fase della storia repubblicana, l'indirizzo politico non è semplicemente il risultato dell'accordo, il compromesso, fra le forze politiche, ma costituisce la giuridica attuazione del programma votato dagli elettori e che deve essere reificato dal Governo con il concorso del Parlamento.

La “retorica” riguarderebbe la teorica sistematicità fra l'obiettivo inserito nel programma e la sua concreta attuazione. Infatti, sebbene i programmi politici si presentino spesso molto dettagliati, sono caratterizzati da un alto grado di ambiguità, tanto che sono suscettibili di ricevere attuazione in modi diversi.

Inoltre, un elemento di grande rilevanza, che uno studio *in vitro* dell'indirizzo politico rischia di sottovalutare, è il c.d. “fattore tempo”: il contesto interno ed internazionale muta rapidamente: la rapida attuazione di uno o più punti del programma, sin dall'insediamento dell'Esecutivo, sortirà degli effetti diversi (o quanto meno verificabili e, quindi, suscettibili di ulteriore intervento) rispetto ad un'azione analoga effettuata al termine della legislatura.

D'altra parte, come ottimamente osservato, «governare significa, da sempre, non solo attuare un programma già definito, ma reagire alle sollecitazioni provenienti dalla realtà che è in costante e sempre più veloce movimento e che non rimane certo ferma, una volta che si è proceduto alla definizione del programma»<sup>252</sup>.

Al di là della retorica circa “l'autosufficienza” del Governo nella effettiva trasposizione del suo programma, l'indirizzo necessita di aggiornamenti, continue limature e precisazioni che l'Esecutivo non può, oggettivamente, operare da solo: il ruolo delle Camere si rivela ancora cruciale, anche a fronte del cambiamento di paradigma, che vede ora il Governo quale comitato direttivo del Parlamento; organo, quest'ultimo, che, sebbene il programma risulti formalmente predeterminato, non si riduce a suo mero “esecutore”, ma presenta dei reali margini di intervento.

---

<sup>252</sup> N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, *ibidem*, pp. 9-10.

Infine, si giunge all'ultima dimensione, alla "realtà". Pur tenendo in considerazione la distinzione, che in effetti sussiste, tra l'operato dello scienziato della politica e quello del giurista costituzionalista (in virtù della quale, il primo definisce una ricostruzione complessiva dell'oggetto del suo studio, guardando alle norme come fatti che influenzano altri fatti, misurandone la capacità di influenzare i destinatari, al fine di valutare la trasposizione delle "regole" in "regolarità"; mentre il secondo, oltre ad osservare il contesto, è votato a partecipare ad esso, a costruirlo: relazionandosi al dato normativo, il giurista, avendo dinanzi a sé «testi e contesti» deve individuare quale sia il diritto "valido" che scaturisce dall'incontro di tali elementi), non si può non rilevare il fatto che, in Italia, un effettivo mutamento della competizione politica si sia verificato per effetto dell'introduzione nel sistema di dinamiche maggioritarie<sup>253</sup>. Il confronto politico è divenuto tendenzialmente bipolare, con due schieramenti contrapposti, ciascuno con un proprio *leader* riconosciuto, che si scontrano sulla base di una proposta, di un programma presentato al corpo elettorale. Nel momento in cui le elezioni arrivino a presentare un esito maggioritario, il candidato riceve una investitura di fatto plebiscitaria<sup>254</sup> (fatto in gran parte dovuto alla indicazione del nome del candidato nel simbolo elettorale della coalizione d'appartenenza); tale investitura, così come si verifica nelle forme di governo parlamentari a bipartitismo rigido (come nel modello *Westminster*<sup>255</sup>) o anche in quelle a multipartitismo temperato, comporta finanche delle modifiche al procedimento di formazione del Governo ed alla sua struttura funzionale interna<sup>256</sup>.

Il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio presenta dei collegamenti diretti con i mutamenti che hanno interessato l'istituto del programma di governo e la rilevanza dei programmi elettorali dei partiti. Come sottolineato dal Ferrara<sup>257</sup>, nel Governo di coalizione della fase "ante 1993", il programma di governo costituiva il frutto di un compromesso che, sebbene fosse approvato dal Consiglio dei Ministri,

---

<sup>253</sup> O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, op. cit., pp. 23-24.

<sup>254</sup> Così, R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, op. cit., p. 375.

<sup>255</sup> Si tratta di un modello che si fonda su di una competizione elettorale modulata su schemi "avversariali", che contribuiscono a rafforzare la centralità del Governo nella determinazione delle linee di indirizzo politico.

<sup>256</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, op. cit., p. 647, con riferimento alla figura del *Premier* britannico, afferma come egli non sia solo un *man*, ma un *superman*, nel senso che egli non è più solamente un *primus inter pares*, ma un *primus supra pares*.

<sup>257</sup> G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, op. cit., p. 132.

avveniva dopo le elezioni fra il Presidente del Consiglio incaricato ed i partiti della costituenda maggioranza. Dal 1993 in poi, si sono andati delineando degli elementi nuovi del programma: diversamente dalla fase precedente, nella quale i programmi presentavano un contenuto di norma generico e ripetitivo e che aveva maggiormente il compito di delimitare la “formula” di coalizione, più che individuare le «cose da fare»<sup>258</sup>, a partire dall’XI legislatura (1992-1994), ed in particolare con la XII (1994-1996), essi iniziarono a presentare degli intendimenti specifici e non la semplice cornice ideologica<sup>259</sup>.

Nel caso di eventuali crisi di Governo in corso di legislatura, pur nell’esigenza di apportare degli aggiornamenti agli obiettivi programmatici, a fronte della conferma dell’originaria maggioranza, il programma di governo continuerà a fare riferimento agli impegni elettorali in virtù dei quali l’Esecutivo è stato posto in carica, e che costituiranno la base per la valutazione dell’operato del Governo a fine legislatura.

La maggiore specificità ed analicità dei programmi di governo costituisce l’ideale completamento della centralizzazione del Governo nel sistema e del rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio. Invero, come soggetto di fatto direttamente collegato al consenso espresso dagli elettori, il candidato *Premier* concorre in via privilegiata alla definizione delle proposte contenute nel programma elettorale; in caso di vittoria, il Presidente del Consiglio indica le priorità degli obiettivi e delle politiche, presentando le dichiarazioni programmatiche al Parlamento e, successivamente, determina l’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri. Viene così a delinarsi una nuova forma di direzione della politica generale basata su logiche affatto inedite: il quadro dei rapporti inter-coalizionali, dei vincoli e dei veti, pur permanendo, si atteggia diversamente da quanto avveniva in passato. La dinamica bipolare della competizione elettorale ed il continuo riferimento alla volontà degli elettori, che finisce per premiare una proposta programmatica (almeno formalmente) definita, contribuisce a forgiare un nuovo assetto delle relazioni tra (e nei) i partiti, i gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione, le istituzioni.

In un contesto che si presenta fortemente segnato dai tratti propri di una democrazia “immediata”, in cui il *Premier* e la coalizione di maggioranza sono decisi nel momento

---

<sup>258</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, op. cit., p. 116. Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., pp. 96 ss.

<sup>259</sup> V., R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, op. cit., pp. 384 ss.

delle elezioni, nell'ottica della forma di governo parlamentare, l'iniziale votazione fiduciaria potrebbe perdere il suo significato; significato che può mantenere una sua rilevanza, assumendo anche uno spazio funzionale maggiore, se lo si orienta specificamente sul programma di governo, intorno al quale far ruotare le dinamiche relative alla permanenza in carica o alla crisi dell'Esecutivo (in caso di eventuale sfiducia, dovuta all'impossibilità di realizzare gli obiettivi stabiliti, oppure per autonoma volontà del Governo di dimettersi, nel caso in cui si veda ostacolato nella attuazione del proprio programma).

Tutto ciò non può essere ritenuto irrilevante per il diritto costituzionale, poiché determina delle modificazioni del quadro di riferimento. Il mutamento del contesto deve necessariamente innescare un procedimento di adattamento; un adattamento che dovrebbe investire anche l'attività ermeneutica riguardante le disposizioni costituzionali: occorre comprendere la logica dei cambiamenti relativi alla forma di governo nei suoi elementi fondanti.

## CAPITOLO II IL PROGRAMMA DI GOVERNO IN ALCUNI ORDINAMENTI EUROPEI

*«Il segreto che rende efficace la Costituzione inglese  
può essere individuato nella stretta unione,  
nella fusione pressoché completa del potere  
esecutivo con quello legislativo.»*

WALTER BAGEHOT

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica - 2. Il Regno Unito – 2.1. *Lo speech from the Throne: forma di governo e consuetudini costituzionali* – 2.2. *Il programma di governo e la sua attuazione* – 3. La Francia – 3.1. *Il programma di governo nella Quarta Repubblica* – 3.2. *La Quinta Repubblica: gli artt. 38 e 49 della Costituzione* – 4. La Germania – 4.1. *Rilievo sistematico del Regierungserklärung: elementi politici e normativi* – 4.2. *Programma di governo e funzionalità del sistema* – 5. La Spagna – 5.1. *Il programma di governo nella Costituzione del 1978* – 5.2. *Il binomio “candidato” - programma* – 6. Spunti per una ricostruzione della figura nell’ambito del diritto comparato.

### *1. Premessa metodologica*

Dal punto di vista del diritto, l’instaurazione del rapporto di fiducia e la nascita, quindi, dell’indirizzo politico sono direttamente riconducibili al programma di governo.

Nel sistema parlamentare il programma di governo ha la insostituibile funzione di regolamentare e coordinare l’azione del Parlamento e dell’Esecutivo, attraverso l’individuazione delle modalità e degli obiettivi di tale sinergia. L’attività in parola ha il fondamentale compito di fare in modo che il sistema si mantenga stabile ed efficiente: tramite il programma, infatti, la relazione fiduciaria assume il carattere, piuttosto che di un mero controllo negativo, di un vincolo positivo che investe l’operato, al contempo, del Governo e delle Camere.

Per meglio comprendere il caso italiano, al fine di enucleare dei formanti da utilizzare nella sua analisi, appare opportuno compiere una breve disamina circa il ruolo costituzionale del programma di governo in alcuni ordinamenti esteri. In quest’ottica, si è ritenuto di delimitare l’approfondimento ai sistemi dei maggiori Paesi europei di tradizione parlamentare: il Regno Unito, la Francia, la Germania e la Spagna.

Si tratta di un “campione” attendibile, costituito da ordinamenti per molti versi comparabili al nostro e che delineano, per vari profili, delle *best practices* da tenere in grande considerazione: il Regno Unito (che, per quel che riguarda il Discorso della Corona con le sue caratteristiche ed il suo funzionamento, rappresenta, *mutatis mutandis*, il capofila di molte esperienze costituzionali, come quella Nederlandse, Svedese, Norvegese et al.), patria del “modello Westminster”, presenta una fra le più

alte percentuali di attuazione del programma di governo; la Francia, con il suo passaggio dalla Quarta (le cui dinamiche assembleari sono affiancabili alle peculiarità proprie della prima fase della nostra storia repubblicana) alla Quinta Repubblica, costituisce una valida esperienza istituzionale con la quale confrontarsi; l'esperienza tedesca evidenzia, in materia di programma di governo, interessanti particolarità dovute all'assetto politico ed istituzionale che meritano attenzione; infine, la Spagna, dotata della Costituzione più recente fra quelle dei Paesi analizzati, presenta, nella stessa Carta fondamentale, un riferimento espresso al programma politico che costituisce lo strumento sulla base del quale il candidato alla Presidenza del Governo richiede la fiducia della Camera.

Nel dibattito, insieme giuridico e politico, che da tempo si svolge sul ruolo delle istituzioni e sugli strumenti da implementare per raggiungere la c.d. "democrazia decidente", efficace e partecipata, può essere utile ricercare delle linee di tendenza di una possibile evoluzione (forse già in atto), in altre esperienze ordinamentali.

D'altra parte, il richiamo delle più rilevanti esperienze costituzionali straniere in materia, sebbene possa presentare un certo grado di utilità, non può costituire automaticamente una plausibile soluzione: un determinato approccio, infatti, quantunque possa essere funzionale in uno specifico contesto storico-politico di un determinato Stato, può non esserlo altrettanto nel nostro ordinamento.

I quesiti sottesi alla rapida indagine comparatistica investono la fase di formazione (o preparatoria) del programma di governo, quella costitutiva ed infine, la fase integrativa dell'efficacia.

In particolare, una volta individuati i soggetti interessati e le relative procedure di formazione, si cercherà di delineare il quadro applicativo del programma.

Tutto ciò nella consapevolezza che l'*ingegneria costituzionale*<sup>260</sup>, quantunque sia illuministicamente affascinante, non può opporsi alla forza dei fatti storici; cionondimeno, gli strumenti dell'ordinamento, fra cui le istituzioni e gli istituti giuridico-costituzionali, possono provare a incanalarne efficacemente il corso, allo scopo di rispondere alle istanze che il sistema sociale avanza nei confronti del diritto e della politica.

---

<sup>260</sup> L'espressione è di G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale*, 5 ed., Bologna, Il Mulino, 2004.

## 2. *Il Regno Unito*

Il programma di governo, così come accade per la gran parte degli altri istituti giuridici nell'ordinamento costituzionale britannico, è per lo più disciplinato da consuetudini e convenzioni costituzionali.

Diversamente da quanto avviene in altri contesti, fra i quali quello italiano, il contenuto del programma non fa riferimento ad una intera legislatura: esso verte, infatti, su di una sola sessione parlamentare che, di norma, presenta la durata di un anno. Questa scelta istituzionale, consistente nel non avere un unico programma, ma in numero pari alle sessioni in cui il Governo rimane in carica, ha lo scopo di permettere un maggiore controllo del Parlamento e della pubblica opinione sull'operato dell'Esecutivo: posto che la vita media dei governi di Sua Maestà, dal secondo dopoguerra, è di cinque anni<sup>261</sup>, una scansione pressoché annuale dell'agenda governativa rende difficilmente praticabile la strada dei “rinvii strategici” di riforme o punti qualificanti del programma, in virtù del c.d. «ostruzionismo della maggioranza»<sup>262</sup>. Tale espressione fa riferimento alla scarsa attuazione in concreto dei programmi di governo che come spesso si è sperimentato nel nostro Paese, discende dal mancato inserimento di un termine espresso.

Da ciò risulta, quindi, che il rilievo del programma di governo, nell'ordinamento considerato, deriva dall'alto livello di effettiva realizzazione dello stesso, il quale, a sua volta, attribuisce un consistente grado di affidabilità agli obiettivi ed agli impegni contenuti nel programma<sup>263</sup>.

---

<sup>261</sup> Dal luglio del 1945 ad oggi, si sono succeduti solamente quattordici *Premiers*: Attlee (laburista, 1945-1951); Churchill (conservatore, 1951-1955); Eden (conservatore, 1955-1957); Macmillan (conservatore, 1957-1963); Home (conservatore, 1963-1964); Wilson (laburista, 1964-1970); Heath (conservatore, 1970-1974); Wilson (laburista, 1974-1976); Callaghan (laburista, 1976-1979); Thatcher (conservatore, 1979-1990); Major (conservatore, 1990-1997); Blair (laburista, 1997-2007); Brown (laburista, 2007-2010); Cameron (conservatore, in carica dal 2010).

<sup>262</sup> Così, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 42.

<sup>263</sup> L'alto grado di effettività discende anche, come sottolineato da S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare*, Torino, Gippichelli, 1998, p. 42, dal ruolo che il programma assume nell'ambito del rapporto “elettori-Governo”. Sussiste, infatti, la consapevolezza che il *leader* del partito che raggiungerà la maggioranza assoluta dei seggi, sarà a capo del gruppo parlamentare e ricoprirà la carica di *Premier* e avrà, di conseguenza, il vincolo del programma: «*in a general election the electorate chooses not only members of Parliament, but policies and a government*» (C. TURPIN, *British Government and the Constitution*, 3 ed., London-Dublin-Edinburgh, 1995, p. 433).

### 2.1. *Lo speech from the Throne: forma di governo e consuetudini costituzionali*

Lo *Speech from the Throne* (“il discorso dal Trono”), anche conosciuto come “*the Gracious Speech*” o “*the King’s or the Queen’s Speech*”, costituisce un passaggio integrante della Cerimonia di apertura del Parlamento del Regno Unito<sup>264</sup>, ed in particolare il momento in cui il Sovrano si rivolge all’assemblea della Camera dei Lords, integrata dai membri della Camera dei comuni che seguono dalle tribune. Si tratta di un rituale istituzionalizzato, che lo stesso W. Bagehot nel 1872 descriveva come l’aspetto più dignitoso ed onorevole della Costituzione Britannica, nel quale le consuetudini e le tradizioni politiche svolgono una funzione di stabilizzazione anche a scapito dei profili di funzionalità ed efficienza. Tale consuetudine, per la quale il capo dello Stato o il capo del Governo tengono un discorso annuale e formale per conto dell’Esecutivo, individuando le priorità di quest’ultimo per l’anno a venire, è rinvenibile in varie esperienze ordinamentali.

Per quanto riguarda quella Britannica, è opportuno mettere in evidenza come il programma di governo abbia una natura bifronte: esso è un atto formalmente del Capo dello Stato e sostanzialmente del *Cabinet*. È il Sovrano a comunicare il programma al Parlamento<sup>265</sup> (c.d. *King in Parliament*), riunito in seduta comune (*Parliament assembled*) nella Camera dei Lords, nel corso della Cerimonia solenne di apertura del sessione parlamentare.

---

<sup>264</sup> *The State Opening of Parliament* rappresenta il momento di apertura, l’inaugurazione, di una sessione parlamentare. Tale evento si svolge, solitamente, in Novembre o in Dicembre oppure a seguito delle c.d. *general elections*, e costituisce il momento più importante del calendario parlamentare. Il corteo del Sovrano è scortato dalla Cavalleria reale da Buckingham Palace a Westminster. Il Re, o la Regina, arriva all’entrata del Sovrano alle ore 11.15 circa, e prosegue verso la sala della vestizione, ove indossa la Corona imperiale ed i paramenti parlamentari. Il corteo si dirige così, attraverso la Royal Gallery, verso l’Aula della Camera dei Lords, nella quale il Sovrano siede sul Trono. L’ufficiale denominato “*Gentleman Usher of the Black Rod*” è inviato a chiamare i Comuni. Quale simbolo dell’indipendenza dei Comuni, la porta della loro aula viene chiusa dinanzi all’ufficiale: non si procede alla sua apertura sino a quando l’ufficiale non avrà bussato. I *commoners*, quindi, seguono il Black Rod e lo Speaker della Camera dei Comuni sino alla barra nell’aula dei Lords (posizionata al lato opposto dell’aula rispetto al Trono), ove ascoltano il discorso reale. La tradizione relativa alla Cerimonia ed al Discorso del Sovrano affonda le sue radici nel XVI sec.; la modalità con la quale essa si manifesta attualmente, risale alla riapertura del Palazzo di Westminster nel 1852, dopo il rogo del 1834. Cfr., R. BLACKBURN e A. KENNON, *Parliament*, 2<sup>nd</sup> ed., London, Sweet & Maxwell, 2003, pp. 258-259.

<sup>265</sup> Nel caso in cui questi sia impossibilitato, il discorso della Corona viene pronunciato dal *Lord Chancellor* oppure da uno dei *Lord Commissioners*, su ordine del Sovrano. Cfr. T. ERSKINE MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, 1976, p. 272; R. BLACKBURN e A. KENNON, op. cit., p. 261.



Poiché è con il discorso del Sovrano che si apre la sessione parlamentare, nessuna attività può essere compiuta dalle Camere prima della comunicazione del programma. L'unica eccezione è rappresentata da quanto si verifica nella prima sessione della legislatura, quella successiva alle *general elections*, poiché la Camera dei Comuni si riunisce prima della data prevista per lo *Speech from the throne*, al fine di eleggere lo *Speaker* e permettere il giuramento dei membri.

Ad ogni modo, ormai da più di un secolo e mezzo, è pacifico che lo *Speech from the Throne* costituisca un atto sostanzialmente del Governo. Nel 1841 Lord Russel alla Camera dei Comuni affermava: «*I thought that it was generally understood that the Speech from the Throne was the speech of Ministers... The speech was the result of advice of Ministers and Ministers alone are responsible for it*»<sup>266</sup>. Convinzione, questa, fatta propria dagli stessi Sovrani, i quali si limitano a leggere, dinanzi alle Camere riunite, il documento approvato dal *Cabinet*, a prescindere dalla conformazione di quest'ultimo.

Dal tentativo, poi risultato vano, posto in essere da B. Disraeli nel 1881<sup>267</sup> e diretto al riconoscimento di un potere di controllo e revisione dello *Speech* da parte del Sovrano, nessuno ha più sostenuto l'esistenza di una prerogativa regia di intervento sul programma di governo, poiché considerato in profondo contrasto con il ruolo costituzionale del Sovrano<sup>268</sup>: egli rappresenta il simbolo del sistema costituzionale; un simbolo di imparzialità.

---

<sup>266</sup> House of Commons, *Annual register*, 1841, p. 198.

<sup>267</sup> Ad avviso del quale: «*The principle that the Speech of the Sovereign (in Parliament) is only the Speech of the Ministers, is a principle not known in the British Constitution... The Speech from the Throne... to be approved... should be previously considered by the Sovereign*», in *Letters of Queen Victoria*, 2<sup>nd</sup> series, III, pp. 181-182; di contro, al tentativo della Regina Vittoria di contestare un passaggio del Discorso della Corona, alcuni Ministri le fecero notare che: «*the Speech from the Throne was in no sense an expression of Her Majesty's individual sentiments, but a declaration of policy made on the responsibility of Her Ministers*», in *Life of Sir William Harcourt*, 1, pp. 598-600, ripreso in A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 43, nota 8.

<sup>268</sup> Per una disamina circa la posizione costituzionale del Sovrano britannico, sui poteri che detiene e sul loro esercizio, v., W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese (1867)*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 61-92; A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 21-23; A. WILLIAMS, *UK Government & Politics*, London, Heinemann, 1998, pp. 163-181; B. JONES, D. KAVANAGH, M. MORAN, P. NORTON, *Politics U.K.*, London, Longman, 2006, in particolare pp. 354-406; A. OLECHNOWICZ, *The monarchy and the British nation, 1780 to the present*, Cambridge University Press, 2007, pp.108-138; nonché l'interessante contributo, seppur risalente, di D.J. HEASMAN, *The Monarch, the Prime Minister, and the Dissolution of Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 1960-1961, pp. 94 ss.; infine, A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 93-103.

È il *Cabinet*, quindi, a definire il contenuto del programma di governo e a deliberare così il Discorso della Corona<sup>269</sup>. Tale approvazione, avviene in seno all'organo collegiale su iniziativa del *Premier*, il quale sottopone all'attenzione del *Cabinet* una bozza di programma, in riferimento alla quale sono presentati, discussi e votati gli emendamenti; da ciò discende la possibilità che il programma finale differisca in parte da quello presentato originariamente. La procedura decisionale, le discussioni e le probabili controversie sono ammantate da un proverbiale riserbo, come accade per tutto quel che si svolge all'interno del circolo più ristretto del Governo; riserbo infranto una sola volta, allorché il ministro R. Crossman *Cabinet Minister* del Governo Wilson pubblicò un ampio resoconto delle sedute del Gabinetto della legislatura dal 1964 al 1970<sup>270</sup>. Proprio grazie all'opera del Crossman, si è venuti a conoscenza del fatto che i ministri che non fanno parte del Gabinetto non hanno voce in capitolo sul programma di governo che viene loro comunicato nel testo definitivo, prima che il Sovrano ne dia lettura ai membri del Parlamento<sup>271</sup>.

Lo *Speech from the Throne* si articola in due sezioni concettualmente distinte: le priorità amministrative o operative (*executive priorities*) e le priorità legislative (*legislative priorities*)<sup>272</sup>. Le prime consistono in una serie di affermazioni relative a questioni d'amministrazione, come gli affari esteri, la stabilità economica e la difesa, assieme ad alcuni cenni a visite di Stato. A volte, le priorità amministrative fanno riferimento anche ad altre aree di intervento ma tali rimandi tendono ad essere piuttosto generici, come nel caso di considerazioni sullo stato dell'economia mondiale. La sezione legislativa del Discorso della Corona individua alcuni provvedimenti specifici che il Governo prevede di adottare nell'imminente sessione parlamentare<sup>273</sup>.

Va detto che oltre alla comunicazione da parte del Monarca, riveste grande importanza l'intervento del *Premier* durante il dibattito parlamentare sullo *Speech from the Throne*. Tale intervento, in ossequio alla convenzione consolidatasi a partire dal

---

<sup>269</sup> Per una attenta disamina sul ruolo del *Cabinet* nel sistema costituzionale e per una analisi delle sue funzioni, v. J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, Taylor & Francis, 1981, pp. 3-34 e 257-297.

<sup>270</sup> R. CROSSMAN, *The Diaries of a Cabinet Minister*, 3 vol., London, Hamish Hamilton Ltd. 1976.

<sup>271</sup> R. CROSSMAN, *ibidem*, pp. 29-36.

<sup>272</sup> V., anche R. ROSE (ed.), *Policy-Making in Britain*, London, Macmillan, 1969, *passim*; R.A.W. RHODES, *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, London, Routledge, 1997, pp. 3-28 e 63 ss.; D. RICHARDS e M. SMITH, *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 16-25 e 47 ss.

<sup>273</sup> W. JENNINGS, S. BEVAN e P. JOHN, *The Agenda of British Government: The Speech from the Throne, 1911-2008*, in *Political Studies*, LIX, 2011, p. 81.

1903<sup>274</sup>, per la quale il Primo Ministro è un membro della Camera dei Comuni, ed in virtù della consuetudine costituzionale secondo cui nel Parlamento di Westminster i membri del Governo possono intervenire prendendo la parola solamente nella Camera di appartenenza, è tenuto dinanzi ai *Commoners*: si tratta di uno *speech* evidentemente complementare e sovrapponibile a quello del Sovrano, dato che si rifanno entrambi alla medesima volontà politica, ma a quest'ultima legato in maniera più diretta. Il rilievo in parola riceve una prova della sua fondatezza se si considera che l'intervento del *Premier* è assai più esteso di quello della Corona<sup>275</sup>, e più specifico: il Capo del Governo, infatti, vi ha modo di chiarire e definire nel dettaglio i punti chiave del programma che nel *Royal Speech* sono stati affrontati in modo generico.

Come rilevato da accurata dottrina, «*The speech highlights matters of importance to the government and details the legislative programme that government intends to enact in the forthcoming year. By highlighting certain issues and ignoring others, this provides an annual platform for government to shape the national agenda*»<sup>276</sup>: esso presenta spesso diretti riferimenti alla politica interna, alla politica economica, all'educazione, alla devoluzione ecc., effettuando una “traduzione” del discorso reale, sia su un piano tecnico-formale che più propriamente politico. Il discorso del Primo Ministro, infatti, contiene dei riferimenti di carattere prettamente ideologico e politico in senso stretto, che non potrebbero trovare cittadinanza in un comunicato della Corona, essa stessa simbolo di neutralità. Tali riferimenti hanno l'intenzione di evidenziare il significato e lo scopo degli obiettivi programmati che di per se stessi sono immersi in un contesto politico reale al quale occorre necessariamente fare cenno.

Per quel che attiene al controllo parlamentare sul programma di governo, presentato sotto forma di *Speech* della Corona, per tradizionali motivi di correttezza istituzionale e deferenza, esso non può spingersi sino a sindacare il discorso sotto il profilo formale: il Parlamento ne prende atto<sup>277</sup> e si limita a ringraziare il Sovrano inviando un *Address* di

---

<sup>274</sup> Fu nel 1903 che si dimise l'ultimo Pari del Regno a ricoprire il ruolo di *Prime Minister, Lord Salisbury*.

<sup>275</sup> Il confronto sui *Parliamentary Debates*, relativo ad ogni sessione parlamentare, dimostra come lo *Speech from the Throne* sia, in genere, un quinto, per estensione, dell'intervento del *Prime Minister*.

<sup>276</sup> Così W. JENNINGS, S. BEVAN e P. JOHN, *The Agenda of British Government: The Speech from the Throne*, op. cit., p. 77.

<sup>277</sup> T. ERSKINE MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, op. cit., pp. 273-274. In verità, i Membri del Parlamento (MPs) ascoltano lo *Speech from the Throne* per due volte: una prima volta, al mattino, così come pronunciato dal Sovrano dinanzi alle Camere riunite, ed una

saluto. Esso consiste in una mozione parlamentare indirizzata al Monarca e presentata da due *Back-Benchers* della maggioranza<sup>278</sup> (il promotore – *mover*, ed il sostenitore – *seconder*) secondo la formula di rito: «*That a humble Address be presented to His (Her) Majesty as follows: "Most Gracious Sovereign, We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Common of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, in Parliament assembled, beg leave to offer our humble thanks to Your Majesty for the Gracious Speech which Your Majesty has addressed to both Houses of Parliament"*»<sup>279</sup>.

Al di là del portato storico della formulazione, si tratta dello strumento sostanziale per mezzo del quale la Camera dei Comuni effettua un sindacato di merito sul programma di governo. Infatti, alla sua lettura, fa seguito un articolato dibattito che coinvolge i contenuti programmatici dello *Speech*<sup>280</sup>: benché le Camere possano deliberare di discutere sull'*Address* segretamente, la discussione è normalmente pubblica e si svolge nel corso di quattro o cinque giorni; il dibattito del primo giorno assume un profilo generale, mentre nei giorni successivi ci si concentra su argomenti particolari, indicati convenzionalmente dall'*Official Opposition*, come la salute o la politica estera. Lo *Speech from the Throne* è quindi oggetto di votazione da parte dei Comuni ma non dai *Lords*: poiché il Governo non è responsabile dinanzi alla Camera Alta, la quale riveste un ruolo secondario nel procedimento legislativo e ridotto, in buona sostanza, ad una sorta di “veto sospensivo”, il dibattito svolto dall'Aula dei “Pari” presenta un rilievo politico trascurabile ed accostabile ad una formalità esercitata in ossequio alla tradizione.

Sebbene l'*Address* di saluto al Monarca venga tradizionalmente approvato all'unanimità (“*without any division*”) vengono presentati, di norma, degli emendamenti (*Amendments*). Gli emendamenti citati arrivano a contenere dei veri e propri programmi alternativi a quello presentato con lo *Speech*; d'altra parte, più sovente, l'opposizione parlamentare, piuttosto che tentare di modificare il programma, emendandolo, cerca di

---

seconda volta, di pomeriggio, poiché riletto in ciascuna Camera, rispettivamente dal *Lord Chancellor* della *House of Lords*, e dallo *Speaker* dei Comuni.

<sup>278</sup> Sul ruolo e l'importanza dei *Back-Benchers*, v. R. BLACKBURN e A. KENNON, *Parliament*, op. cit., pp. 517 ss.

<sup>279</sup> Di medesimo tenore, l'*Address* della *House of Lords* (2010), «*Most Gracious Sovereign-We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Lords Spiritual and Temporal in Parliament assembled, beg leave to thank Your Majesty for the most gracious Speech which Your Majesty has addressed to both Houses of Parliament*».

<sup>280</sup> Come rilevato da T. ERSKINE MAY, *ibidem*, sino al 1890, l'*Address* era articolato come una risposta paragrafo per paragrafo al discorso della Corona.

far cadere il *Cabinet* mediante l'approvazione dei c.d. *Non-Confidence Amendments*<sup>281</sup>. È opportuno evidenziare come non solo l'approvazione di un emendamento di sfiducia esplicito provochi l'obbligo per il *Premier* di rassegnare le dimissioni, ma anche la modificazione del programma in punti ritenuti qualificanti: in entrambi i casi, che dimostrano come il Governo non goda della fiducia della maggioranza parlamentare, il Primo ministro potrà decidere, alternativamente, di rassegnare le dimissioni o di chiedere al Sovrano lo scioglimento della Camera dei Comuni e l'indizione di nuove elezioni<sup>282</sup>.

Diversamente, l'eventuale approvazione di emendamenti su passaggi secondari del programma di governo, non compromettono la fiducia e quindi la permanenza in carica del Gabinetto; ne è una riprova il fatto che tale tipologia di emendamenti è talvolta presentata da componenti della stessa maggioranza.

Ad ogni modo, l'*Address* viene emendato molto raramente e ciò è dovuto al sistema bipartitico e alla prassi inaugurata da Disraeli nel 1868, in virtù della quale se il partito del Primo ministro viene battuto alle elezioni, il Governo deve dimettersi senza attendere di essere messo in minoranza in Parlamento<sup>283</sup>.

Quanto riportato, rende evidente la bassa probabilità di verifica di una sconfitta parlamentare del Governo sul proprio programma: ciò sarà ipotizzabile solo in periodi di crisi del bipartitismo e cioè nei casi in cui nessun partito raggiunga una *overall majority* e si arrivi così alla costituzione di Governi "di minoranza"<sup>284</sup>.

La peculiarità del sistema britannico riposa in gran parte sul rapporto esistente tra programma di governo, azione di governo e realtà politica nel Regno Unito: il sistema

---

<sup>281</sup> Il *Non-Confidence Amendment*, nel caso dell'approvazione avvenuta il 21 gennaio 1924 (v. *Parliamentary Debates*, 1924, 4th series, vol. 169, p. 685) aggiungeva alla formula ritualmente prevista per indirizzare una ringraziamento al Sovrano in occasione dell'*Address*, tale messaggio: «*But it is our duty respectfully to submit to your Majesty that your Majesty's present adviser have not the confidence of the House*». All'*Address* emendato dall'opposizione il Sovrano diede formale risposta: «*I thank you for your loyal and dutiful Address, and will at once give it my careful consideration*» (v. *Parliamentary Debates*, seduta del 22 gennaio 1924).

<sup>282</sup> Come sottolineato dalla dottrina, la richiesta di scioglimento anticipato non fu mai rifiutata da un secolo e mezzo a questa parte: tutto ciò evidenzia come, sostanzialmente, il potere di scioglimento spetta al *Premier*. Sino al 1918 ai fini dell'approvazione della *dissolution* era necessario il previo parere favorevole del *Cabinet*. Sino al 1837, lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni era automatica conseguenza della *Demise of Crown*. Cfr., I. JENNINGS, *Parliament*, 2 ed., Cambridge University Press, pp. 412 ss.

<sup>283</sup> Sul punto, I. JENNINGS, ult. op. cit., pp. 511 ss.

<sup>284</sup> Peraltro, anche in caso di *minority Government*, la sconfitta del Governo, al termine del dibattito sul programma, per mezzo di un emendamento d'opposizione su di esso, costituisce un accadimento più unico che raro: il *Cabinet* riesce quasi sempre a prevalere sull'opposizione (il caso contrario si è verificato solamente tre volte dal 1868)

bipartitico ha reso possibile un legame pressoché immediato tra corpo elettorale e Governo, così da permettere la configurazione di una investitura diretta del Primo ministro da parte degli elettori<sup>285</sup>.

La sussistenza di tali dinamiche rende possibile l'ingresso nella sfera del "giuridico" di elementi che in altri ordinamenti sono pacificamente assegnati a quella del "pregiuridico"<sup>286</sup>: secondo tale impostazione, dunque, si vedono riconosciuta una rilevanza giuridica e non solo politica i programmi elettorali dei partiti (c.d. *Manifestos*) approvati da ciascuna formazione politica secondo la propria *Party Constitution*. I *Manifestos*, infatti, in virtù di una convenzione costituzionale, dai più ritenuta esistente, conterrebbero un mandato (*mandate*), da parte degli elettori, vincolante per gli eletti<sup>287</sup>.

Il mandato<sup>288</sup> presenterebbe un contenuto tale da bilanciare l'esigenza dell'elettorato ad effettuare una scelta consapevole, nonché quella del *Cabinet* ad esercitare un indispensabile grado di discrezionalità nelle scelte. Perciò, esso deve presentarsi ragionevolmente elastico e riguardare solo i "punti qualificanti" dell'azione di governo. L'elasticità va individuata nel carattere né eccessivamente generico ed indeterminato - il che farebbe venir meno lo scopo stesso del mandato e cioè delineare la volontà stessa degli elettori con conseguente piena discrezionalità del Governo sulle politiche da perseguire - né troppo dettagliato del programma stesso, perché in tal ultimo caso, il Parlamento sarebbe spogliato della sua funzione legislativa, assegnatagli dalla Costituzione, che si sostanzia nella cognizione dei fatti e nella definizione delle misure dirette a disciplinarli.

---

<sup>285</sup> J.P. MACKINTOSH e P.G. RICHARDS, *Mackintosh's The Government and Politics of Britain*, 7<sup>th</sup> ed., London, Routledge, 1988, pp. 102 ss.

<sup>286</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 171.

<sup>287</sup> È possibile rilevare una fondamentale differenza nelle procedure di formazione dei *Manifestos*: il programma elettorale dei conservatori (*Tories*) viene deliberato dal *Cabinet* (o dallo *Shadow Cabinet*), mentre gli organi esterni al Governo svolgono una funzione meramente consultiva e sono agevolmente controllati dal *leader* del partito; il programma dei *Labours*, invece, deve essere approvato concordemente dal *Cabinet* (o dallo *Shadow Cabinet*) e dalla *National Executive Committee*, organo di vertice della struttura del partito laburista. La diversa importanza rivestita dall'organizzazione di partito nell'approvazione del programma di governo ha radici storiche: mentre il partito conservatore nasce nelle aule parlamentari e la struttura esterna gli si aggiunge solo in un secondo momento come apparato di supporto al *Parliamentary Party*, il *Labour Party* è fondato come strumento del movimento laburista, espressione delle *Trade Unions* e delle *Socialist Societies*, ad esso preesistenti. Cfr., sul punto, C. TURPIN, *British Government and the Constitution*, op. cit., pp. 459 ss.

<sup>288</sup> S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare*, op. cit., p. 43. Secondo il principio del mandato, se un partito viene condotto al Governo, è al tempo stesso autorizzato e vincolato a realizzare gli impegni assunti con il suo programma elettorale.

Dalla considerazione secondo la quale il mandato degli elettori è conferito al Governo solamente per i punti qualificanti della sua azione, i provvedimenti di ordinaria amministrazione o importanza secondaria non vengono solitamente inseriti nel programma elettorale: Governo e Parlamento possono porli in essere qualora lo ritengano opportuno, a prescindere dall'esistenza di un qualsivoglia vincolo d'azione. Ciò risponde alla convinzione per la quale la scelta degli elettori per l'uno o l'altro partito, per l'uno o l'altro programma, sia determinata dal modo in cui il partito definisce e affronta i nodi centrali della vita del Paese.

Il *Mandate* presenta un duplice profilo di efficacia, positivo e negativo nei confronti dell'azione di governo: sotto il primo profilo, infatti, esso obbliga il Governo ad attuare gli impegni assunti dinanzi all'elettorato; con riferimento al secondo, si sostanzia nell'obbligo di non far approvare alcun provvedimento da ritenersi "qualificante" che non sia stato previamente sottoposto al vaglio degli elettori.

Alla luce di quanto detto, se il Governo ritenesse necessario perseguire obiettivi ulteriori rispetto a quelli approvati dall'elettorato in sede di votazione generale, oppure considerasse necessario non perseguire l'attuazione di uno o più impegni contenuti nel *Manifesto*, l'unica strada in linea con l'assetto costituzionale sarebbe quella che porta allo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni, per chiedere la preventiva approvazione da parte dei cittadini dei nuovi intendimenti del Governo.

D'altra parte, è opinione condivisa che l'efficacia del mandato, sia in senso positivo che negativo, possa essere intaccata dalla contingenza: il venir meno della situazione esistente al momento della sottoposizione del *Manifesto* agli elettori fa venir meno l'obbligo per il Governo di attenersi al contenuto del mandato. Il principio dell'efficacia *rebus sic stantibus* trova applicazione nel momento in cui, a causa della verifica di eventi non prevedibili al momento delle elezioni politiche, il *Cabinet* non sia più oggettivamente in grado di onorare gli impegni assunti: resta nella disponibilità del Governo la valutazione circa la necessità od opportunità di una eventuale consultazione elettorale anticipata per mantenere la sintonia con il Paese circa i provvedimenti da adottare in relazione al rinnovato ed inaspettato scenario<sup>289</sup>.

---

<sup>289</sup> Nel contesto britannico si è sostenuta l'esistenza di un ulteriore limite, di carattere temporale, all'efficacia del *Manifesto*: la sua valenza si "depotenzierebbe" nel corso della legislatura, cosicché non sarebbe possibile per il Governo far approvare un provvedimento di importanza capitale in prossimità del suo termine. Ciò si verificò nella sessione parlamentare del 1948-49, quando il Governo del laburista Attlee presentò l'*Iron and Steel Bill*, diretto alla nazionalizzazione dell'industria siderurgica, ed i *Tories* si

Sebbene l'esistenza della figura del mandato, a causa dell'incertezza sulla sua natura e sulle sue caratteristiche, sia oggetto di diversi dubbi sotto il profilo giuridico-costituzionale, ciò non esclude il fatto che esso svolga un ruolo tutt'altro che marginale per il funzionamento dell'ordinamento. Invero, il *mandate* costituisce uno strumento potenzialmente utile anche per l'opposizione nello svolgimento della sua azione: il mandato, o più correttamente il suo contenuto, può rappresentare un utile appiglio per contrastare la politica del Governo ed incalzarlo sul terreno dei suoi stessi obiettivi, così da divenire corsia preferenziale per incidere concretamente sull'indirizzo politico dello Stato.

Invero, come sostenuto dal Jennings<sup>290</sup>, la dottrina del mandato sarebbe stata ideata dall'area conservatrice, nella metà del XIX sec., al fine di giustificare l'opposizione della *House of Lords* (ove i conservatori erano permanentemente maggioranza) ovvero i provvedimenti del governo liberale: i conservatori sostenevano, infatti, il dovere istituzionale della Camera Alta di impedire che il Governo violasse i confini del mandato conferitogli dal popolo.

Così, se il Governo, ed è agevole comprenderne i motivi, è tendenzialmente incline ad interpretare il *mandate* nel modo più elastico possibile, l'opposizione, per ragioni diametralmente opposte, ne compie una rigida lettura. Quindi, accade sovente che l'opposizione contesti l'operato del Governo, oltre che sotto il profilo del merito, anche sotto quello della legittimità, sottolineando l'assenza di mandato con riferimento a quei provvedimenti che siano adottati varcando il limite di quanto autorizzato dagli elettori<sup>291</sup>.

È opportuno sottolineare che il *mandate*, oltre a poter costituire uno strumento utilizzabile dall'opposizione, attribuendo all'azione di governo la sanzione popolare, contribuisce a fornire una giustificazione all'esistenza di una disciplina di partito. In senso contrario, gli obiettivi politici presentati all'elettorato e, di fatto, emanazione di un gruppo ristretto di dirigenti di partito, sarebbero sostenuti dai Membri del Parlamento in virtù di una impostazione meramente oligarchica del sistema partitico: tutto ciò

---

opposero, affermandone l'illegittimità, poiché il mandato elettorale era stato conferito nel 1945 e l'opinione dell'elettorato poteva ben essere mutata in tre anni. V., J. HARVEY e L. BATHER, *The British Constitution*, 5<sup>th</sup> ed., Nelson Thornes Ltd., 1992, pp. 518 ss.

<sup>290</sup> I. JENNINGS, *Parliament*, op. cit., pp. 504 ss.

<sup>291</sup> In questo senso, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 177.



evidenzia la necessità di rendere l'apporto popolare alla definizione del *Manifesto* il più ampio possibile.

Rimane da valutare il problematico rapporto esistente tra le figure del *Manifesto* e dell'accordo di coalizione: proprio perché sono entrambi atti indicanti una serie di obiettivi concreti per l'azione del *Cabinet*, vi è un'alta possibilità di incompatibilità fra gli stessi.

In linea teorica, poiché i partiti che stipulano un accordo hanno avuto in origine un mandato oggettivamente diverso dai rispettivi elettori, ogni compromesso finisce per tradire, almeno in parte, il programma elettorale, depotenziandolo. Infatti, il concetto stesso di *mandate*, nasce e si sviluppa in ambiente bipartitico e se tale assetto entra in crisi, l'accordo di governo assume un'importanza fondamentale per dar vita ad un Governo e mettere il Parlamento in condizione di operare<sup>292</sup>.

Tale incompatibilità viene meno se l'accordo viene stipulato prima delle *elections* ed è diretto all'elaborazione di un programma elettorale comune. Si tratta, in questo caso, di un *Manifesto* comune per affrontare unite le elezioni e dar vita ad una legislatura caratterizzata da un Governo di coalizione: nel caso in cui venga approvato dagli elettori esso diverrà vincolante per la coalizione di Governo; l'accordo assumerà così le vesti formali di *Manifesto* elettorale.

La concreta cancellazione del *mandate* in caso di conclusione di un accordo di governo, eccezion fatta per l'ipotesi di accordo pre-elettorale, assume un rilievo meno netto alla luce di alcune osservazioni. In teoria, poiché il *mandate* è conferito sulla base del *Manifesto*, oggetto, quest'ultimo, di approvazione da parte degli elettori, mentre l'accordo di governo è il frutto dell'esclusivo intendimento dei dirigenti di partito, la

---

<sup>292</sup> Ne è un esempio l'accordo stipulato tra David Cameron (*Tories*) e Nick Clegg (*Lib-dem*) a seguito delle *General elections* del 6 maggio 2010. I risultati della tornata elettorale hanno visto prevalere il Partito Conservatore di Cameron con il 36% dei consensi, a fronte del 29% del Partito Laburista guidato da Gordon Brown, e del 23% dei Liberal-democratici di Clegg. In assenza di una maggioranza assoluta si delineava il c.d. *hung Parliament* ("Parlamento strangolato"), che portava alla necessaria conclusione di un accordo di coalizione. I termini dell'accordo consistevano nell'appoggio da parte dei *Lib-dem* di Clegg (nominato Vice-Primo Ministro del Regno Unito) ad un Governo di coalizione con i Conservatori, guidato da Cameron; ciò a fronte della possibilità di chiamare gli elettori britannici ad esprimere il loro voto su un referendum elettorale che affermasse il "voto alternativo" ("AV", prevede che i candidati vengano elencati dagli elettori in ordine di preferenza: chi supera il 50% dei consensi vince. Se nessuno dei candidati dovesse superare la soglia, si eliminerebbe l'ultimo arrivato con relativa redistribuzione dei voti tra i candidati rimasti. Il procedimento si ripete sino a che un candidato non raggiunge la maggioranza assoluta nel seggio), che, in caso di responso positivo, avrebbe archiviato il secolare sistema elettorale maggioritario, fondato sul principio del "*first-past-the-post*" (FPTP). Il referendum, svoltosi il 5 maggio del 2011, vedeva prevalere una maggioranza del 67,9% (a fronte di un'affluenza del 42,9% degli aventi diritto al voto) contraria alla modifica del sistema elettorale.

violazione del mandato da parte del Governo e dalla maggioranza parlamentare potrebbe essere agevolmente rubricata da parte dell'opposizione come un *vulnus* di rilevanza costituzionale; tutto ciò, invece, non potrebbe accadere in caso di violazione dell'accordo di governo.

D'altra parte, le dinamiche reali si presentano parzialmente diverse: l'accordo di governo è connesso in modo più diretto con il programma di quanto non lo sia il *Manifesto* elettorale. Invero, mentre ad ogni accordo di governo corrisponde un programma, ad un *Manifesto* elettorale fanno riferimento, in virtù della durata annuale della sessione parlamentare, una pluralità di programmi. Quindi, se si esclude l'ipotesi di una legislatura articolata su di un'unica sessione, non sarà possibile una completa identità fra il *Manifesto* ed i singoli programmi; tutt'al più essi potranno recepire, ciascuno in parte, i suoi contenuti. Inoltre, il *Manifesto* non può essere oggetto di modificazioni sino alle successive elezioni politiche e, quindi, può ben essere superato dalla sottostante realtà politica, fortemente incline alla mutevolezza dovuta alla contingenza.

Tuttavia, l'osservazione che maggiormente porta a concludere per la superiore vincolatività sostanziale del patto di coalizione rispetto al *Manifesto*, riposa sulla valutazione delle conseguenze che derivano dalla violazione del primo piuttosto che del secondo. In caso di violazione dell'accordo, infatti, attraverso la presentazione di un programma di governo ad esso incoerente, la forza politica che subisce tale inadempienza può immediatamente attivarsi per far venir meno la sua fiducia al *Cabinet*, provocandone la crisi; diversamente, il caso di violazione del *mandate*, gli elettori non potrebbero utilizzare alcuno strumento istituzionale per costringere il Governo alle dimissioni prima del termine della legislatura.

Tutto ciò considerato, si ha buon gioco nell'affermare che, al di là dei principi costituzionali circa la sovranità popolare, una vincolatività con delle solide basi nella Costituzione materiale sia nettamente più incisiva.

## 2.2. *Il programma di governo e la sua attuazione*

Nel sistema costituzionale britannico si registra un notevole livello di attuazione del programma di Governo, il che rende attendibili gli obiettivi in esso indicati.

Questa considerazione si basa su una serie di interessanti rilevazioni statistiche, seppur risalenti, effettuate da V. Herman<sup>293</sup> su di un “campione” piuttosto rilevante: confrontando il numero di provvedimenti promessi (*Bills*<sup>294</sup>) nei programmi del periodo che va dal 1945 al 1973 con quelli effettivamente adottati, questi ultimi ne costituiscono un'alta percentuale, fra l'80 e il 90%, senza contare che in talune sessioni il *Cabinet* è riuscito a far approvare tutti i provvedimenti inseriti nel programma. La percentuale di attuazione si abbassa, anche sensibilmente, nei casi di durata inferiore della sessione parlamentare, dovuta ad uno scioglimento anticipato del Parlamento (*early dissolution*) deciso dal Primo ministro<sup>295</sup>.

D'altra parte, i provvedimenti indicati nel programma di governo costituiscono sicuramente la parte maggiormente qualificante della legislazione che il *Premier* e la sua maggioranza intendono implementare, ma non l'assorbono completamente. Ciò risulta evidente se si considera che il numero di *Bills* presentati concretamente dal *Cabinet* durante una sessione parlamentare può arrivare in media ad un quadruplo del numero di quelli promessi nello *Speech from the Throne*.

In questo senso, il programma di governo rappresenta sì un vincolo, per l'azione del *Cabinet*, ma di carattere esclusivamente positivo: il Governo si impegna a realizzare gli obiettivi inseriti nel programma ma è libero di perseguirne di ulteriori, non comunicati con lo *Speech*. Il Discorso della Corona, quindi, non ha lo scopo di limitare la sfera di intervento governativo, ma quello di indirizzarlo, stigmatizzandone le priorità ed evidenziando i nodi critici. Anche in quest'ottica, comunque, il Governo non è giuridicamente obbligato ad attuare tutti gli impegni assunti: ciascun singolo obiettivo può essere disatteso o procrastinato alla sessione successiva (qualora manchi il tempo necessario ad una sua approvazione parlamentare) nel caso di mutamento delle condizioni di fatto o della sottesa volontà politica.

---

<sup>293</sup> Cfr., V. HERMAN, *What Governments Say and What Governments Do*, in *Parliamentary Affairs*, 1974, pp. 22 ss.

<sup>294</sup> Per una approfondita disamina delle procedure relative all'esame ed all'approvazione dei *government bills*, v., R. BLACKBURN e A. KENNON, *Parliament*, op. cit., pp. 441 ss.

<sup>295</sup> È quanto si è verificato nelle sessioni del 1954-55, 1965-66, 1969-70, con una percentuale di attuazione dei provvedimenti previsti in programma, rispettivamente, del 58.3%, 53.6% e 44.6%. Sulla *dissolution*, v. R. BLACKBURN e A. KENNON, *Parliament*, op. cit., pp. 61-62.

Ad ogni buon conto, se è vero che uno o più obiettivi, singolarmente considerati, possono essere validamente elusi, lo stesso non si può affermare in relazione al programma inteso nel suo complesso: esso, seppure in maniera elastica, è vincolante.

Si tratta di una vincolatività che discende dallo stesso funzionamento del sistema bipartitico, che assicura, in linea di massima, una maggioranza solida ed un Governo stabile. Vi sono, inoltre, una serie di componenti, formali e procedurali, che contribuiscono a rendere il sistema in parola efficiente e a far sì che Governo e Parlamento attuino al meglio il programma.

Anzitutto bisogna considerare che i Bills contenuti nello *Speech from the Throne* sono in numero limitato, oscillante da un minimo di otto a trenta circa (nel 2010 sono stati 32<sup>296</sup>). La evidente determinatezza del programma di governo prende corpo in un elenco di obiettivi realistici e realizzabili.

Ulteriormente, la stretta connessione tra il Discorso della Corona e la sessione parlamentare, contribuisce a definire un termine di attuazione per il programma, il che favorisce la disposizione dei mezzi necessari al raggiungimento degli obiettivi promessi; se si considera, poi, che lo *Speech* del 2010 ha disposto l'approvazione di un *Bill* diretto alla previsione di un termine fisso di cinque anni per la legislatura («*Measures will be brought forward to introduce fixed term Parliaments of five years*»), l'orizzonte operativo si fa ancora più definito con ricadute positive sull'azione governativa.

Infine, è previsto un obbligo per il Governo di presentare, dinanzi alle Camere riunite ed entro la chiusura formale della sessione parlamentare (*prorogation*), un *report* dell'azione svolta nel corso dell'anno. Tale consuntivo è esposto, al pari del programma di governo, attraverso la forma di un Discorso della Corona, anche se per prassi più che secolare esso è tenuto dal *Lord Chancellor* di fronte al *Parliament Assembled*<sup>297</sup>. Sennonché, a ben vedere, si tratta di un passaggio formale, nel rispetto della tradizione:

---

<sup>296</sup>Cfr., <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldhansrd/text/100525-0001.htm#1005255000174>.

<sup>297</sup> La *Prorogation* viene proclamata al termine del Discorso relativo al consuntivo di sessione. Anche per essa è prevista una formula di rito: «*My Lords and Members of the House of Commons, by virtue of His (Her) Majesty's Commission, which has now been read, we do, in His (Her)Majesty's name, and in obedience to His (Her) Majesty's Commands, prorogue this Parliament to... and this Parliament is accordingly prorogued to...*». Cfr., T. ERSKINE MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, op. cit., p. 275; R. BLACKBURN, *The meeting of Parliament: A Study of the Law and Practice Relating to the Frequency and Duration of the United Kingdom Parliament*, Boston, Dartmouth Pub Co., 1990., pp. 68 ss.

poiché il consuntivo è immediatamente seguito dalla chiusura della sessione, il Parlamento non discute l'operato del *Cabinet*, né svolge alcuna attività sino all'apertura della nuova sessione.

Pur alla luce di quanto sinora detto, e ribadendo l'influenza positiva degli accorgimenti richiamati, sembra opportuno convenire con quella parte della dottrina<sup>298</sup> che riconduce l'alto livello di attuazione del programma alla forma di governo britannica nella sua interezza ed in particolare all'assetto del sistema politico: la possibilità di dar vita a maggioranze solide e compatte, in grado di esprimere una volontà politica precisa, rappresenta l'*humus* imprescindibile sul quale si innestano gli accorgimenti procedurali e, in mancanza del quale, questi ultimi potrebbero ben risultare inani.

Ciò che davvero permette un'attuazione così elevata del programma di governo è il "modello Westminster" unitariamente inteso. Non è un caso che G. Pasquino parli del «segreto efficiente della forma inglese di governo», individuandolo nel peculiare rapporto tra il Parlamento ed il Gabinetto (ove il primo, come affermato da Bagehot, ha il compito di sostenere il secondo nell'attuazione del suo programma), nel ruolo del *Premier*, nello schema bipartitico a forte alternanza, e nel sistema elettorale maggioritario uninominale a turno unico<sup>299</sup>. In verità, la forma di governo inglese si è realizzata nel corso del XX secolo, e nell'attuale scorcio del XXI, secondo due diversi modelli, oscillando tra il bipartitismo ed un multipartitismo moderato. Tra i due modelli, il primo è considerato quello virtuoso, mentre il secondo la patologia<sup>300</sup>: basti pensare all'avversione nei confronti del multipartitismo, espressa dalla formula *hung Parliament*, utilizzata per individuare un Parlamento nel quale nessun partito ha la maggioranza assoluta e che deve quindi ricorrere ad un accordo di coalizione.

Nei periodi di crisi del bipartitismo viene in rilievo la possibilità concreta per il Parlamento di ritirare la fiducia al *Cabinet*, provocandone le dimissioni, oppure portandolo allo scioglimento anticipato con conseguente ritorno alle urne<sup>301</sup>. E d'altra parte, anche nelle fasi di multipartitismo, il Parlamento britannico non raggiunge mai

---

<sup>298</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., pp. 53 ss.

<sup>299</sup> G. PASQUINO e R. PELLIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 110 ss.

<sup>300</sup> Come ricordato da V. BOGDANOR, *Coalition Government in Western Europe*, London, Heinemann, 1983, p. 1, «*In Anglo-Saxon countries, coalition government is regarded as an aberration. On the Continent Europe, it is the norm*».

<sup>301</sup> Cfr., R. BLACKBURN e A. KENNON, *Parliament*, op. cit., pp. 58-61.

livelli parossistici di frazionamento e gli accordi di governo sono conclusi dopo trattative di pochi giorni<sup>302</sup>. Diversamente, quando il bipartitismo funziona normalmente, la forma di governo parlamentare si basa su di un rapporto fiduciario decisamente affidabile. Il *Cabinet* può confidare su una maggioranza unita e disciplinata e, come sovente accade, piuttosto ampia, tanto che la possibilità che il Parlamento neghi o rompa il rapporto fiduciario è da considerare un “caso di scuola”.

Tanto è considerato forte il legame fiduciario in regime bipartitico e solide le basi su cui poggia il Governo, che in tal caso il sistema potrebbe essere considerato parlamentare solo in senso formale, dato che, di fatto, il Governo presenterebbe una posizione sovraordinata al Parlamento, il quale finirebbe per fungere da mera “cassa di risonanza” del primo<sup>303</sup>.

È stato sostenuto che il fatto che la maggioranza parlamentare appoggi sempre, o con rarissime eccezioni, le proposte avanzate dal Governo sarebbe dovuto non tanto alla sottomissione o all'assenza di autonomia dei parlamentari, quanto alla capacità del Gabinetto di interpretare e dirigere le loro inclinazioni<sup>304</sup>.

Forse più correttamente, si è affermato che né il Parlamento è subordinato al Governo, né è vero il contrario: in realtà è il partito uscito vincitore dalla tornata elettorale a controllare e a guidare all'un tempo sia il *Cabinet* che la *House of Commons*<sup>305</sup>.

In definitiva, nel caso in cui il bipartitismo si realizzi compiutamente, il Primo ministro ed il Parlamento ricevono un'investitura diretta da parte degli elettori, dal quale scaturisce contestualmente ed automaticamente il rapporto fiduciario con la Camera dei Comuni. È proprio questo che permette un'azione comune ed efficace da parte del Governo e del Parlamento: un'efficienza che si fonda sulla sovranità popolare e si realizza nella puntuale attuazione del programma di governo<sup>306</sup>.

---

<sup>302</sup> L'accordo tra i laburisti di Callaghan e i liberali di Steel, nel marzo del 1977, fu raggiunto dopo soli quattro giorni di trattative. Più lungo il periodo di trattativa per l'accordo del 2010 fra i Conservatori di Cameron ed i Liberali di Clegg: 14 giorni, dal 6 maggio, data delle elezioni, al 20 maggio (la prima bozza di accordo fu presentata il 12 maggio).

<sup>303</sup> Cfr., R. BLACKBURN e A. KENNON, *Parliament*, op. cit., pp. 18 ss.

<sup>304</sup> H. BARRINGTON, *Partisanship and Dissidence in the Nineteenth-Century House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, XXI, 2, 1968, pp. 338 ss.

<sup>305</sup> R. ROSE, *Still the Era of Part Government*, in *Parliamentary Affairs*, XXVI, 1, 1983, pp. 282 ss.

<sup>306</sup> Cfr. J.P. MACKINTOSH e P.G. RICHARDS, *Mackintosh's The Government and Politics of Britain*, op. cit., pp. 139 ss.

Come sostenuto da gran parte della dottrina i risultati positivi raggiunti dal sistema inglese costituiscono un *unicum* probabilmente non esportabile in altri contesti ordinamentali: la sua funzionalità è dovuta ai peculiari presupposti politici e all'azionabilità di norme scritte e non scritte della Costituzione del Regno, che contribuiscono a realizzare una singolare omogeneità politica ed un assetto istituzionale caratterizzato dalla posizione preminente del *Leader-Premier*.

### 3. La Francia

La competizione numerica che tradizionalmente identifica i diversi e successivi assetti della forma di governo francese, e in virtù della quale è designata quale “Quarta Repubblica” quella fondata sulla Costituzione del 1946 e “Quinta Repubblica” quella delineata dalla Costituzione del 1958, rende bene l'idea del passaggio da un ordinamento preesistente ad uno inedito.

L'evoluzione è tanto più significativa se si considera che la Costituzione del 1958 per la prima volta nella storia costituzionale francese utilizza, per designare l'esecutivo, l'espressione “Governo”. Nella Costituzione del 1875, infatti, la disciplina relativa all'Esecutivo, era contenuta nel titolo denominato “Ministri”; mentre nella Costituzione del 1946 era incluso in quello relativo al “Consiglio dei ministri”.

Anche l'istituto del programma di governo è stato influenzato dal cambio di paradigma: sebbene in entrambe le Costituzioni sia presente un esplicito riferimento ad esso, il suo ruolo è in parte mutato in virtù del diverso atteggiarsi del rapporto fiduciario.

Come lucidamente affermato da M. Duverger, «Chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha un'idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei»<sup>307</sup>. Coerentemente a tale asserzione, è possibile affermare che il regime francese è caratterizzato non soltanto dalla peculiare posizione costituzionale riconosciuta alle

---

<sup>307</sup> M. DUVERGER, *Les partis politiques*, (1951), trad. It., *I partiti politici*, Milano, Ed. di Comunità, 1970, p. 412.

diverse istituzioni, ma in particolare dal loro funzionamento che è concretamente condizionato dal sistema partitico<sup>308</sup>.

In quest'ottica, si cercherà di guardare al programma di governo e al suo ruolo, nelle discrepanze dovute al cambio di regime.

### *3.1. Il programma di governo nella Quarta Repubblica*

Nel trattare dell'atteggiarsi del programma di governo nel contesto francese, può risultare utile iniziare, seppur fugacemente, con un richiamo all'ordinamento ed alla prassi della Quarta Repubblica<sup>309</sup>. Come anticipato, l'interesse scaturisce dai vari elementi di affinità riscontrabili tra di essa e l'assetto di governo esistente in Italia nella prima fase della storia Repubblicana.

D'altra parte, il citato parallelismo riguarda maggiormente il concreto funzionamento del sistema parlamentare, la prassi dovuta al multipartitismo estremo ed alle sue disfunzioni, piuttosto che la disciplina costituzionale.

Infatti, a differenza di quanto avviene nel nostro ordinamento, il programma di governo nella Quarta Repubblica era esplicitamente previsto in Costituzione: il testo originario dell'art. 45<sup>310</sup>, precedente alla revisione (*réformette*) del 1954, attribuiva il compito di presentare il programma dinanzi all'Assemblea Nazionale al Presidente del Consiglio designato.

Il rapporto di fiducia si instaurava tra il Presidente del Consiglio e la sola Assemblea nazionale (cosa che ne affermava il carattere monocratico<sup>311</sup>): soltanto essa era eletta a suffragio universale diretto, come previsto dall'art. 6, co. 2, della Costituzione, mentre per l'altra Camera, il Consiglio della Repubblica era stabilita, ai commi 2 e 3 del medesimo articolo, un'elezione di secondo grado.

---

<sup>308</sup> In questo senso, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 112 ss. Cfr. anche l'analisi effettuata da P. VAIANO, *Struttura e funzioni del Governo nella Repubblica francese*, in *Costituzione e struttura del governo*, a cura di E. Spagna Musso, Padova, CEDAM, 1982, pp. 91 ss.

<sup>309</sup> V., V. COSTANTINESCU e S. PIERRÉ-CAPS, *Droit Constitutionnel*, 5 ed., Paris, PUF, 2011, pp. 64-71; M. VERPEAUX, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, PUF, 2010, pp. 60-81; cfr., L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, pp. 654-655; Cfr., inoltre, la pregevole ricostruzione effettuata da F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, Aracne, 2005, pp. 70-118.

<sup>310</sup> Costituzione del 27 ottobre 1946, Art. 45: «All'inizio di ogni legislatura il Presidente della Repubblica, dopo le consultazioni d'uso, designa il Presidente del Consiglio. Questi sottopone all'Assemblea Nazionale il programma e la politica del Gabinetto che intende costituire».

<sup>311</sup> Così, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 10.



A seguito della votazione di fiducia, per la quale era richiesta la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea nazionale, il Presidente della Repubblica nominava ufficialmente il Presidente del Consiglio dei ministri e, con decreto, i ministri “scelti” da quest'ultimo<sup>312</sup>.

Poiché il sistema astrattamente previsto dalla Costituzione era stato integrato dalla convenzione in virtù della quale il Presidente del Consiglio, dopo la nomina del Presidente della Repubblica, doveva ripresentarsi con tutti i suoi ministri per un secondo voto di fiducia sulla composizione del Governo, il voto di investitura al *Premier* designato veniva definito *confiance initiale*. Infatti, tale voto rappresentava solamente il presupposto per la formazione del Governo, ma non ne assicurava automaticamente l'entrata in carica poiché il pronunciamento definitivo sulla fiducia poteva rivelarsi negativo<sup>313</sup>.

Invero, il doppio voto di fiducia, sul Presidente e sul programma in prima battuta e sulla compagine governativa in seconda, era fonte di non poche criticità: si poteva verificare che un Presidente designato, dopo aver ottenuto l'approvazione del programma ed una forte investitura da parte dell'Assemblea nazionale, non fosse in grado di formare un Governo perché incapace di chiudere un accordo di coalizione; o ancora, poteva accadere che il Governo, giunto in Parlamento per ottenere la fiducia definitiva, venisse sconfitto a causa dell'assenza di taluni parlamentari<sup>314</sup>, o per il voto contrario dei partiti che, pur mostratisi favorevoli al programma, non erano entrati a far parte dell'Esecutivo<sup>315</sup>.

Accadeva spesso, inoltre, che l'approvazione definitiva del Governo avvenisse sulla base di una maggioranza meno ampia di quella pronunciata a favore del Presidente del

---

<sup>312</sup> Costituzione del 27 ottobre 1946, Art. 46: «Il Presidente del Consiglio ed i ministri da lui scelti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica.»

<sup>313</sup> Come rilevato da D. MACRAE, *Parliament, parties and Society in France 1946-1958*, New York, 1967, pp. 77-78, analogamente a quanto previsto dall'art. 45, co.2, della Costituzione, anche la fiducia definitiva, al pari di quella iniziale, era un atto *unicamerale*, e come tale doveva essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea nazionale. Per questo, il II Governo Schuman, il 7 settembre 1948, ottenendo la sola maggioranza semplice in sede di fiducia definitiva, benché la Costituzione prevedesse la maggioranza assoluta solamente per la fiducia iniziale, rassegnò le dimissioni.

<sup>314</sup> Fu il caso Robert Schuman (*Movement républicain populaire*, MRP) il 31 agosto 1948, il quale dopo una settimana dalla seppur ristretta investitura parlamentare iniziale, a causa di varie defezioni, non raggiunse la maggioranza assoluta in sede di votazione fiduciaria definitiva. D. MACRAE, *ivi*.

<sup>315</sup> È quanto accadde al secondo Governo Queuille. Henry Queuille (*Parti Républicain, radical et radical-socialiste*) dopo aver ottenuto un'investitura parlamentare in virtù di una larga maggioranza (363 voti a 208), il 30 giugno 1950, venne sconfitto quattro giorni dopo, poiché i socialisti, che avevano inizialmente appoggiato il programma, non approvarono la squadra di Governo (nella quale non erano presenti). D. MACRAE, *ibidem*, p. 82.

Consiglio designato e del programma di governo: in base al “calcolo politico” e non in virtù di un pieno assenso al programma, infatti, i partiti accordavano il loro supporto per non precludersi *ab initio* la possibilità di entrare nell'Esecutivo, posto che non sarebbe potuto entrare a far parte della compagine ministeriale quel soggetto politico che avesse mancato di approvarne il programma.

Altra considerazione, circa la contraddittorietà del meccanismo della “doppia fiducia”, riguarda il ruolo sistematico del programma di governo. Ebbene esso veniva a posizionarsi in secondo piano, assumendo un rilievo poco più che formale, poiché vi si collegava direttamente la sola votazione di fiducia iniziale: infatti, sebbene la Costituzione prevedesse in modo esplicito solamente la *confiance initiale*, in via di fatto risultava ben più rilevante la successiva votazione fiduciaria, dato che solo questa, permettendo al Governo di entrare pienamente in carica, convertiva il programma di governo in indirizzo politico<sup>316</sup>. Risulta evidente la profonda incoerenza del disegno costituzionale, il quale pur attribuendo al programma il ruolo di con-causa iniziale del rapporto fiduciario, ne relegava l'efficacia unicamente alla fase preliminare, permettendo che la sua incisività fosse decisamente depotenziata al verificarsi di una delle citate congiunture tutte riferibili alle dinamiche interne al sistema politico.

Da tale paradosso istituzionale discendeva la valenza assolutamente nulla del programma di governo formalmente approvato dall'Assemblea Nazionale, nel caso in cui il relativo Governo non riuscisse ad ottenerne il definitivo appoggio. In quel caso, per giunta tutt'altro che inusitato, il successivo *Premier* designato non risultava in alcun modo vincolato al programma del predecessore e ne presentava, quindi, un altro potenzialmente contrario: l'Assemblea nazionale finiva così per approvare nel giro di pochi giorni due programmi distinti e ciò determinava disorientamento e sfiducia. Disorientamento che era acuito dalla prassi, dovuta alla sostanziale equiparazione dei partiti politici in assenza di una formazione preponderante, di conferire l'incarico di formare un nuovo Governo, ad una personalità appartenente ad una forza politica diversa da quella cui afferiva il *Premier* designato che aveva fallito il suo obiettivo<sup>317</sup>.

---

<sup>316</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 13.

<sup>317</sup> Ne è un chiaro esempio quanto verificatosi nel corso della I legislatura: a seguito della mancata investitura del comunista Thorez (4 dicembre 1946), veniva designato Bidault (MRP); poiché anch'egli venne sconfitto in Parlamento (5 dicembre 1946) fu designato il socialista Blum, il quale a sua volta mancò l'investitura alla presentazione del suo secondo Gabinetto (21 novembre 1947), e gli fece seguito Schuman (MRP). Quando allo stesso Schuman fu negata l'investitura per dar vita ad un secondo Governo

Al fine di eludere gli evidenti disagi derivanti dal doppio voto di fiducia, taluni Presidenti del Consiglio adottarono un accorgimento, riportato dal Fabre<sup>318</sup> e definito del “Gabinetto invisibile”: il *Premier* designato, all’atto di comunicare il programma di governo, indicava all’Assemblea nazionale il nome dei ministri che intendeva sottoporre al Presidente della Repubblica per la relativa nomina; si trattava delle personalità designate ai dicasteri più importanti, di modo che una votazione favorevole rappresentasse un’approvazione contestuale del programma e della struttura di Governo. D’altra parte, anche in caso di comunicazione preventiva in sede di fiducia iniziale, cosa che, a rigor di logica, avrebbe dovuto far venire meno la necessità di un voto ulteriore, la fiducia definitiva veniva votata ugualmente, sebbene l’Assemblea si fosse pronunciata solo pochi giorni prima<sup>319</sup>.

L’art. 45 fu modificato nel 1954, quando la Quarta Repubblica era ormai ampiamente in fase declinante, ad opera della c.d. *réformette*: fu espressamente previsto un unico voto di fiducia sul programma e sulla compagine governativa<sup>320</sup>. Inoltre, per semplificare il procedimento ed evitare, oltre all’inutilità del doppio voto anche le disfunzioni causate dalla estrema instabilità di governo, fu abbandonato il voto a maggioranza assoluta: al fine di ottenere validamente la fiducia dell’Assemblea nazionale diveniva sufficiente la maggioranza semplice.

D’altra parte, la revisione costituzionale, pur mutando la disciplina parlamentare in materia fiduciaria, non riuscì ad influenzare le dinamiche del sistema politico. Sebbene venne agevolata una connessione più diretta tra il programma di governo ed il voto di fiducia, infatti, ciò non permetteva di ravvisare una maggiore incisività dei programmi di governo “*post* ‘54”, rispetto a quelli precedenti<sup>321</sup>. Gran parte della dottrina<sup>322</sup> ha

---

(7 settembre 1948), fu designato il radicale Queuille. All’investitura e rinuncia del socialista Moch, fece seguito l’investitura e la rinuncia del radicale Mayer cui seguì il radicale Bidault. Quando Queuille non ottenne la fiducia dell’Assemblea per il suo secondo mandato (4 luglio 1950), fu la volta di Pleven (*Union démocratique et socialiste de la Résistance*, UDSR); e alla mancata investitura del socialista Mollet (6 marzo 1951) vide la luce il terzo Gabinetto Queuille.

<sup>318</sup> M.H. FABRE, *Un échec constitutionnel: l’investiture du Président du Conseil des Ministres*, in *Revue du droit public*, 1951, p. 183.

<sup>319</sup> È stata registrata un’unica eccezione: il 27 ottobre 1949, il Presidente del Consiglio designato Bidault, ottenuta la fiducia sul programma e sul “Gabinetto invisibile”, non si presentò dinanzi all’Assemblea nazionale, dopo la nomina presidenziale, per il voto di fiducia definitivo. D. MACRAE, *Parliament, parties and Society in France 1946-1958*, op. cit., p. 81.

<sup>320</sup> M. MERLE, *L’Instabilité ministérielle*, in *Revue de Droit Public*, 1951, pp. 403 ss.

<sup>321</sup> Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., pp. 113 ss. «L’instabilità governativa, naturalmente, era spiegabile alla luce dell’estrema frammentazione delle forze politiche presenti nel Parlamento, per cui i vari Presidenti del Consiglio, che erano al vertice di

avuto modo di esprimere un giudizio negativo circa i meccanismi di razionalizzazione della fiducia nella Quarta Repubblica, a partire dalla previsione costituzionale relativa al programma, abbinata al sistema del doppio voto di fiducia: tutto ciò rese più difficoltosa la formazione di governi di coalizione, rappresentando un decisivo impulso verso l'ingovernabilità<sup>323</sup>. D'altronde, lo snellimento procedurale non sortì gli effetti sperati: la riforma intervenne tardivamente, quando ormai il contesto politico ed istituzionale era già compromesso, deteriorato.

Per quel che riguarda i contenuti dei vari programmi di governo della Quarta Repubblica, essi si presentavano piuttosto generici e fumosi in relazione ai nodi critici: l'ambiguità aveva lo scopo precipuo di fare in modo che partiti spesso molto distanti fra loro potessero confluire in una coalizione ed ottenere così la maggioranza. Tra ambizioni personali dei *leaders* ed il vuoto di potere dovuto alla estrema frammentazione in seno al Parlamento (nel quale sedevano più di dodici partiti), si avvicendarono con estrema rapidità Governi e maggioranze (ventuno Gabinetti in dodici anni; in media uno ogni sei-sette mesi). In un quadro del genere non risulta arduo comprendere come il livello di attuazione dei programmi di governo fosse prossimo allo zero: oltre a non ricevere attuazione, spesso non presentavano neanche un contenuto concretamente attuabile.

---

gabinetti necessariamente di coalizione, avevano come unica arma per opporsi allo strapotere dei partiti politici quella delle dimissioni. In questa prospettiva, quindi, le crisi ministeriali che si sono succedute nella III e nella IV Repubblica non rappresentavano altro che i tentativi dei Presidenti del Consiglio di contrastare in qualche modo l'eccessiva ingerenza dei gruppi parlamentari di coalizione. Ecco il motivo per il quale le crisi ministeriali spesso non causavano mutamenti nell'indirizzo governativo; nella maggior parte dei casi si trattava solo di cambiamenti parziali della maggioranza e conseguentemente solo di variazioni parziali nella composizione del gabinetto. (...) Le ragioni di tutto questo dovevano prevalentemente essere ricercate nel fatto che le competenze del Presidente del Consiglio quasi sempre si dovevano limitare ad un'opera di mediazione fra le varie richieste avanzate dai vari partiti che facevano parte del Governo, talvolta senza neppure riuscire a trovare un esito soddisfacente. Inoltre la necessità di gabinetti di coalizione, che derivava dalla constatazione che nessun gruppo parlamentare aveva da solo la maggioranza assoluta nelle Camere, comportava a sua volta l'esigenza che l'indirizzo governativo adottato non fosse altro che una sorta di minimo comune denominatore fra i programmi dei diversi partiti della coalizione.»

<sup>322</sup> V., *ex multis*, G. VEDEL, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 436; J. THÉRY, *Le gouvernement de la IV<sup>ème</sup> République*, Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1949, pp. 115 ss.; B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n. 4, 1954, pp. 117-118; T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 17; F. LANCHESTER, *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della Quinta Repubblica*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2008;

<sup>323</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 16.

Come ricorda il Galizia<sup>324</sup>, al fine di porre rimedio alla ingovernabilità, vennero avanzate una serie di proposte dirette a modificare il quadro istituzionale: si discuteva della forma di governo e del suo carattere parlamentare, da mantenere oppure da mutare in un sistema presidenziale; ci si interrogava sul ruolo dell'istituto fiduciario, con riferimenti anche al programma di governo, e sul periodo di durata del Gabinetto, con l'ipotesi del c.d. "governo di legislatura" in virtù del quale la fiducia non sarebbe più stata suscettibile di revoca sino alla scadenza del termine, oppure con la previsione della sua fissazione da parte dell'Assemblea nazionale in sede di votazione fiduciaria.

Con particolare riferimento al programma di governo, Pierre Pflimlin (MRP e Presidente del Consiglio dal 14 maggio al 1 giugno 1958) propose di attribuire al suo contenuto un valore realmente obbligatorio, affermandone la necessaria dettagliatezza nell'individuare specifici atti normativi, nonché le scadenze per la loro approvazione; si prevedeva inoltre l'attribuzione di una delega legislativa al Governo per l'esecuzione del programma stesso. Tutto ciò era diretto a consentire, sin dal momento successivo alla fiducia, che l'Esecutivo desse una concreta attuazione al programma, evitando che esso rimanesse lettera morta come in gran parte si era verificato sino a quel momento<sup>325</sup>. Si registrava, del resto, anche una proposta ispirata al bipolarismo britannico. Ad avviso del Balliencourt, in Parlamento dovevano presentarsi due compagini ministeriali contrapposte, così da esporre entrambe il proprio programma sul quale chiedere la fiducia: soluzione, questa, impercorribile a causa del multipartitismo estremo caratteristico della Quarta Repubblica<sup>326</sup>.

Malgrado le numerose proposte, l'Assemblea nazionale approvò solamente il progetto di revisione costituzionale avanzato dal Governo Gaillard<sup>327</sup>: fra le novità più rilevanti, v'era sicuramente la previsione di un voto di sfiducia costruttivo, che si differenziava dall'analogo istituto dell'ordinamento tedesco, poiché la mozione di sfiducia, oltre ad individuare un diverso *Premier*, doveva definire un nuovo programma

---

<sup>324</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 384 ss.

<sup>325</sup> M. GALIZIA, *ibidem*, p. 387.

<sup>326</sup> M. GALIZIA, *ivi*.

<sup>327</sup> In verità il progetto fu approvato solamente in prima lettura, il 21 marzo 1958, dopo essere stato presentato il 16 gennaio del medesimo anno. L'approvazione non fu portata a termine a causa della crisi di governo del 13 maggio, dovuta alla difficoltà di individuare una soluzione unitaria per la questione algerina. M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 167, nota 18.

di governo. La riforma, però, non andò in porto dato che di lì a poco sarebbe franato l'intero sistema costituzionale.

Ebbene, in conclusione, è senza dubbio possibile riscontrare dei tratti di affinità tra le criticità e le disfunzioni della Quarta Repubblica, e le “dinamiche consensuali” proprie del sistema vigente in Italia nella prima fase repubblicana, ma vi sono dei decisivi elementi di differenziazione. Una prima decisiva difformità risiede nella qualità dei partiti: quasi tutte le formazioni politiche (fatta eccezione per il partito comunista, peraltro sempre all'opposizione dal 1947) della Quarta Repubblica mancavano di una struttura interna; erano partiti “leggeri” privi di forti vincoli disciplinari<sup>328</sup>. La mancanza di un'efficace disciplina parlamentare dei partiti, favoriva il fenomeno dell'instabilità ministeriale: alle crisi di natura extraparlamentare, dovute ai dissidi fra le segreterie, con conseguenti rotture degli accordi di coalizione, si aggiungevano le crisi parlamentari, causate dalla votazione, assieme all'opposizione, di parlamentari della maggioranza contro una questione di fiducia o a favore di una mozione di sfiducia<sup>329</sup>; tutto ciò avveniva in contrasto con i partiti di appartenenza, che non avevano negato il proprio sostegno al Gabinetto.

Altra macroscopica differenza tra il contesto politico della Quarta Repubblica e l'esperienza italiana, dal secondo dopoguerra ai primi anni Novanta dello scorso secolo, è rappresentata dalla mancanza, nel primo, di un partito preponderante di “maggioranza relativa”<sup>330</sup>, che costituisse il perno di ogni coalizione governativa. Una formazione del genere, infatti, espleta la funzione di dare continuità all'indirizzo politico, anche a fronte degli squilibri causati dai frequenti cambiamenti di maggioranza. Oltre a ciò, non esisteva una formula di governo stabile: gli accordi erano estemporanei, senza *partners* di governo fissi, e ne era prova la “rotazione” della Presidenza del Consiglio tra i partiti di maggioranza.

Il problematico equilibrio che si mantenne in Francia per oltre dodici anni, paradossalmente non collassò (o almeno non direttamente) a causa delle proprie

---

<sup>328</sup> J.C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, pp. 220-221.

<sup>329</sup> Nel corso della Quarta Repubblica, le crisi parlamentari furono in numero maggiore rispetto a quelle extraparlamentari. Cfr., J.C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, op. cit., pp. 325-329.

<sup>330</sup> J.C. COLLIARD, *ibidem*, p. 79, utilizza l'espressione «*parti pivot*». Nella Quarta Repubblica la maggioranza relativa fu sempre appannaggio del partito comunista, il quale però non partecipò ad alcuna compagine governativa dal 5 maggio del 1947, e cioè da quando fu estromesso dal Governo Ramadier.

incoerenze, ma ad opera di sollecitazioni esterne. D'altra parte, la rivolta delle colonie, e la conseguente crisi di decolonizzazione, che obbligò al cambio di paradigma ed al passaggio alla Quinta Repubblica, riuscì ad incidere tanto profondamente perché la sua debolezza interna, rese il sistema estremamente debole verso l'esterno<sup>331</sup>.

### 3.2. *La Quinta Repubblica: gli artt. 49 e 38 della Costituzione*

Gli eventi che portarono alla caduta della Quarta Repubblica ed alla nascita della Quinta sono caratterizzati dal tratto emergenziale: la crisi coloniale aveva determinato l'autocoscienza dell'inadeguatezza dell'assetto istituzionale allora vigente. Occorreva un potere esecutivo più forte; un potere che fosse in grado di rispondere con prontezza alle sollecitazioni sia interne che esterne<sup>332</sup>. Lo stallo decisionale, che aveva distinto gli anni della Quarta Repubblica, si era rilevato insostenibile e si ritenne così di nominare il Generale Charles de Gaulle<sup>333</sup> alla Presidenza del Consiglio. Il 1 giugno 1958, egli ottenne l'investitura e l'appoggio dell'Assemblea nazionale, sulla base di un programma che prevedeva l'approvazione di un nuovo testo costituzionale. Il testo della nuova Costituzione venne redatto dal Governo (in virtù di una delega parlamentare, affidata con legge costituzionale, in deroga al procedimento di revisione *ex art. 90 Cost.*) e, approvato da una larghissima maggioranza (oltre l'80% dei voti nel referendum del 28 settembre 1958), fu promulgato il successivo 4 ottobre<sup>334</sup>.

La rovina della Quarta Repubblica può essere attribuita al malfunzionamento del suo sistema parlamentare; la disfunzione, a sua volta, discendeva dal sistema multipartitico frammentato e polarizzato, frutto del sistema elettorale proporzionale. Non fu un caso se il bersaglio principale della critica gollista furono i partiti politici con la loro condotta e le loro degenerazioni; insomma, il «*régime des partis*»<sup>335</sup>.

L'obiettivo del Generale non fu tanto quello di recuperare e ricostruire il sistema parlamentare francese, quanto quello di superarlo: la Quinta Repubblica si sarebbe basata su un organo governativo potenziato, attraverso l'elezione diretta da parte degli

---

<sup>331</sup> G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, SugarCo, 1982, pp. 26 ss.

<sup>332</sup> Sull'origine, l'evoluzione ed i caratteri generali della V Repubblica, v., F. HAMON e M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2011, pp. 455-492; V. COSTANTINESCU e S. PIERRÉ-CAPS, *Droit Constitutionnel*, op. cit., pp. 78-102.

<sup>333</sup> Per un'approfondita ricostruzione del personaggio storico e del suo pensiero, v., G. QUAGLIARIELLO, *De Gaulle e il gollismo*, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>334</sup> S. GALEOTTI, *La fine della IV Repubblica*, in *Vita e pensiero*, IX, 1958, p. 639.

<sup>335</sup> G. PASQUINO e R. PELLIZZO, *Parlamenti democratici*, op. cit., p. 129.

elettori del vertice dell'Esecutivo, il Presidente della Repubblica<sup>336</sup>, lasciando poco spazio al Parlamento in relazione alla nascita ed alla fine del Governo.

Ciò considerato, ci si è interrogati a lungo sulla reale natura della forma di governo delineata dalla Costituzione del 1958. Gli ampi poteri attribuiti al Capo dello Stato hanno portato la dottrina a definire la Quinta Repubblica francese «a tendenza presidenziale»<sup>337</sup>, o «semi-presidenziale»<sup>338</sup>, ovvero, in tono decisamente critico, «bonapartista»<sup>339</sup>, e comunque a dubitare della sua appartenenza alla forma di governo parlamentare. D'altra parte, la nuova Carta Fondamentale ha previsto il rapporto di fiducia tra il Governo e la sola Assemblea nazionale<sup>340</sup>, nonché espliciti riferimenti al programma di governo. Quindi, è possibile affermare che il regime costituzionale attualmente in vigore in Francia presenti un carattere “misto”, essendo dotato, al contempo, sia di aspetti propri della forma di governo presidenziale, come l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica ed i poteri a questi spettanti, sia del regime parlamentare, con la fondamentale previsione di una responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento<sup>341</sup>.

Tale commistione di elementi del regime parlamentare e di quello presidenziale si ravvisa in particolare in relazione alla competenza a definire l'indirizzo politico dello Stato. Infatti, sebbene la Costituzione, all'art. 20<sup>342</sup>, preveda la competenza del Governo a determinare e dirigere la politica nazionale, in realtà, questa attribuzione è

---

<sup>336</sup> L'elezione diretta del Presidente da parte del corpo elettorale fu introdotta il 6 novembre 1962 attraverso una revisione costituzionale attuata per mezzo di un referendum. In precedenza il Capo dello Stato era eletto da un collegio di grandi elettori composto di circa 80.000 membri, tra parlamentari, componenti dei Consigli generali e delle assemblee dei territori d'oltremare

<sup>337</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale comparato*, pt. I, Padova, CEDAM, 2004, pp. 504 ss.

<sup>338</sup> M. DUVERGER, *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1983, pp. 259 ss.

<sup>339</sup> R. REMOND, *La Droite en France, de la Restauration à la V<sup>ème</sup> République*, II, Paris, Aubier, 1968, p. 305. Molta parte degli autori ravvisò nell'intento gollista di riunire “principio monarchico” e “principio democratico” un processo di carattere decisamente anti-democratico. Sul punto, cfr. M. VOLPI, *La democrazia autoritaria: forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 39 ss. R. CASELLA, *La V Repubblica francese nella riflessione di Serio Galeotti*, in [www.arsae.it](http://www.arsae.it), 2009.

<sup>340</sup> La legge delega di revisione costituzionale del 1958 già prevedeva la necessità del rapporto di fiducia tra il Governo e il Parlamento. Il termine “Parlamento” fu però inteso nel senso che il Governo avrebbe dovuto ottenere la fiducia non di una sola Camera ma di entrambe.

<sup>341</sup> Per una disamina degli istituti costituzionali e delle relative relazioni, cfr., F. HAMON e M. TROPER, *Droit constitutionnel*, op. cit., pp. 603-665; per quel che attiene alla responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea Nazionale, v., in particolare, pp. 717-735. Cfr., anche, V. COSTANTINESCU e S. PIERRÉ-CAPS, *Droit Constitutionnel*, op. cit., pp. 107-143.

<sup>342</sup> Costituzione del 4 ottobre 1958, Art. 20: «Il Governo determina e dirige la politica nazionale. Dispone dell'amministrazione e delle forze armate. È responsabile davanti al Parlamento alle condizioni e secondo le procedure previste agli articoli 49 e 50».



giuridicamente condivisa con il Presidente della Repubblica. Si tratta di un assetto “bicefalo”, contrastante con la tradizione storica dell'ordinamento, e che risalirebbe alla Costituzione del 1793 e dell'anno III, le quali non prevedevano un Capo dello Stato e si basavano su uno dei principi fondamentali del regime democratico, che vede nel controllo parlamentare sul Governo e nel vincolo di responsabilità politica, i suoi capisaldi<sup>343</sup>.

Sarebbe stata l'esperienza di talune costituzioni successive alla prima guerra mondiale, sprovviste dell'organo di Capo dello Stato e poi sciolte nel baratro della dittatura, e, in misura maggiore, lo stato di crisi che colpì la Francia nel 1958 a modificare queste convinzioni. Si assisteva così ad un rovesciamento della citata tradizione: se nella Carta del 1946 il Presidente della Repubblica era privo di poteri effettivi, nella V Repubblica tale organo rappresenta l'autorità suprema<sup>344</sup>, con poteri sul Governo che ne costituisce una diretta emanazione, sebbene sia previsto il rapporto fiduciario con il Parlamento<sup>345</sup>.

Per quanto riguarda il programma di governo, il primo comma dell'art. 49 della Costituzione dispone che «il Primo Ministro, su deliberazione del Consiglio dei

---

<sup>343</sup> Sulle dinamiche relative al rapporto Governo-Parlamento nell'esperienza francese, v., M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza, 1978, pp. 143 ss. e 154 ss.

<sup>344</sup> Sul ruolo costituzionale del “monarca repubblicano” nella V Repubblica francese, cfr. R. CASELLA, *Il monarca repubblicano. La figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, Jovene, 2009; M. MORABITO, *Le chef de l'État en France*, Paris, Montchrestien, 1995, pp. 111 ss. *Contra*, M. FROMONT, *Francia*, in *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea*, a cura di E. Palici Di Suni Prat, F. Cassella e M. Comba, 2 ed., Padova, CEDAM, p. 288, ad avviso del quale il Presidente della Repubblica ha pochi poteri propri: le decisioni che egli può assumere senza la controfirma del Primo Ministro o prescindendo dall'iniziativa del Governo, sono limitate alla nomina dello stesso Primo Ministro, lo scioglimento dell'Assemblea nazionale, gli atti straordinari in caso di crisi *ex art. 16 Cost.*, il ricorso al Consiglio costituzionale *ex artt. 54 e 61*, nonché la nomina di tre membri del medesimo organo. Ciò detto, il Presidente ha un potere di interdizione pressoché generale rispetto all'attività del Governo, come Presidente del Consiglio dei ministri (poiché tutte le decisioni dell'organo collegiale devono essere da lui sottoscritte), sia in qualità di Presidente di altri consessi, come il Consiglio superiore di Difesa nazionale.

<sup>345</sup> Il principio della responsabilità politica del Governo dinanzi al Parlamento è disciplinato dall'art. 20, comma 3, della Costituzione. Tale disposizione rinvia agli articoli 49 e 50. Nel primo sono determinati i limiti all'attività di controllo politico del Parlamento (condizioni di ammissibilità e di procedibilità della mozione di sfiducia); nel secondo è previsto l'obbligo di dimissioni per il Governo in caso di approvazione di una mozione di sfiducia o respingimento del programma o di una dichiarazione di politica generale. Per un'analisi delle diverse fasi della Quinta Repubblica, cfr., D. BOURMAUD, *The Fifth Republic. Monarchy, Dyarchy, Polyarchy: Variations on the Theme of Power under the Fifth Republic*, in *Pouvoirs*, 99, 2001, pp. 7 ss. Secondo l'A., la V Repubblica ha avuto diverse fasi di sviluppo. Una prima fase, di sostanziale dominio presidenziale realizzato da de Gaulle, ha caratterizzato il regime in senso quasi monarchico. Al contrario, le tendenze diarchiche, emergenti nei periodi di coabitazione, hanno indebolito l'ufficio del Capo dello Stato, agevolandone l'evoluzione verso un regime presidenziale. Allo stesso tempo, l'ordinamento ha sperimentato un processo di frammentazione del potere che ha creato una situazione di confusa poliarchia. La V Repubblica è quindi divenuta più “opaca”, cosa che ha causato una maggiore distanza tra i cittadini e le loro istituzioni.

ministri, impegna dinanzi all'Assemblea nazionale la responsabilità del Governo sul suo programma, o, eventualmente, su una dichiarazione di politica generale»<sup>346</sup>.

Da tale previsione normativa hanno avuto origine diverse interpretazioni. Si è dibattuto circa il carattere, obbligatorio o meno, della previsione, contenuta nell'art. 49, relativa alla presentazione del programma da parte del Governo; ci si è chiesti inoltre se vi fosse differenza tra programma di governo e dichiarazione di politica generale<sup>347</sup>. Anzitutto, parrebbe ragionevole affermare che mentre la dichiarazione politica può essere indirizzata al Parlamento in un orizzonte temporale indefinito, al fine di apportare modificazioni all'indirizzo politico per adeguarlo alla situazione contingente, il programma di governo deve essere ad esso sottoposto nei primi giorni di vita dell'Esecutivo. J.L. Debrè<sup>348</sup>, analizzando i lavori preparatori della Costituzione ha evidenziato come la sostituzione dell'espressione «*peut engager*», con l'attuale «*engage*», avesse lo scopo di rendere obbligatoria la presentazione del programma da parte del Governo all'Assemblea nazionale per il voto di fiducia iniziale<sup>349</sup>. Ne deriverebbe, quindi, che mentre la presentazione del programma costituisce un obbligo, la facoltatività riguarda la dichiarazione di politica generale.

Non è questa, però, la posizione maggioritaria: la diversità intercorrente fra programma e dichiarazione di politica generale, più che qualitativa, si è sostenuto, sarebbe quantitativa<sup>350</sup>; mentre il programma si sostanzia in un documento costituito da una serie di obiettivi dettagliati, la dichiarazione si presenta come strumento più elastico. Quindi, una corretta interpretazione dell'art. 49 dovrebbe portare a considerare come “facoltativa” la scelta del mezzo, programma o dichiarazione, utilizzato per comunicare gli obiettivi di governo.

All'atto della presentazione del programma di governo o della dichiarazione di politica generale, il Governo «impegna la propria responsabilità», presentando una questione di fiducia. Si tratta di uno strumento diverso dalla *question de confiance*

---

<sup>346</sup> Art. 49, co. 1: «*Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale*».

<sup>347</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 23.

<sup>348</sup> J.L. DEBRÉ, *La Constitution de la V<sup>ème</sup> République*, Paris, P.U.F., 1975, pp. 25-31.

<sup>349</sup> Analogamente, A. COCÂTRE-ZILGIEN, *À propos des article 49 et 89 de la Constitution. Question de langue*, in *Revue du droit public*, 1974, pp. 521 ss.; P. VAIANO, *Struttura e funzioni del Governo nella Repubblica francese*, op. cit., pp. 103-104.

<sup>350</sup> J. CADART, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, vol. II, Paris, L.G.D.J., 1975, pp. 842 ss.

prevista dall'art. 49, terzo comma della Costituzione: tale disposizione fa sì che il testo sul quale è posta la questione di fiducia sia considerato tacitamente approvato, salvo presentazione di una mozione di sfiducia entro ventiquattrore<sup>351</sup>. D'altra parte, questo silenzio-assenso, che diversifica nettamente l'istituto della questione di fiducia, disciplinato dalla Costituzione francese, dall'omologo istituto dell'ordinamento italiano, non trova applicazione nei riguardi del programma di governo e della dichiarazione di politica generale: ciò comporta la necessità di un voto espresso, su di essi, da parte dell'Assemblea nazionale<sup>352</sup>.

Oltre all'art. 49, altra norma della Costituzione francese che fa diretto riferimento al programma di governo è quella prevista dall'art. 38, primo comma.

Secondo la lettera di tale disposizione, «Il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad emanare con ordinanze, entro un termine stabilito, provvedimenti su misure che sono normalmente riservate alla legge»<sup>353</sup>.

Sebbene parte della dottrina abbia affermato che da tale disposizione deriverebbe, come conseguenza, un'impossibilità per il Governo di adottare le ivi previste ordinanze,

---

<sup>351</sup> Art. 49, co. 3: «*Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.*»; V., G. CARCASSONNE, *La Constitution (introduite et commentée)*, 7 ed., Paris, Éd. Du Seuil, 2005, pp. 234 ss.; M. LASCOMBE, *Le Premier Ministre, clef de voûte des institutions? L'article 49, alinéa 3 et les autres*, in *Revue du Droit Public*, I, 1981, pp. 105 ss.; M. VOLPI, *La democrazia autoritaria*, op. cit., pp. 140-141. Alla previsione di cui all'art. 49, co. 3 Cost., viene solitamente riferita anche la norma ex art. 44, co. 3, il c.d. "voto bloccato": esso permette al Governo di richiedere all'Assemblea di esprimersi «mediante un solo voto su tutto o parte del testo in discussione con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo». Il Governo dispone così il testo per il quale chiede un'unica votazione, la *votazione bloccata*, appunto. Per questa via, l'articolo 44, co. 3, può essere accostato all'articolo 49, co. 3, che allo stesso modo si basa su una serie di disposizioni imposte dal Governo e di emendamenti da lui eventualmente accettati. Lo scopo di queste norme è quello di obbligare i deputati ad una scelta netta, senza soluzioni intermedie: rifiuto o accettazione di un testo nella versione predisposta dal Governo. La votazione bloccata è però limitata agli emendamenti già discussi ai sensi delle norme regolamentari.

<sup>352</sup> Per quanto riguarda il Senato, esso non detiene il potere di determinare una crisi di governo. Sul punto, cfr., A. DELCAMP, *La représentation politique par la seconde chambre*, Paris, 1972; J. MASTIAS, *Le Sénat de la V<sup>ème</sup> République*, Paris, Économica, 1980; T. LOBELLO, *La Seconda Camera nel sistema costituzionale francese*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, a cura di S. Mangiameli, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003, p. 225. L'ultimo comma dell'art. 49 della Costituzione prevede però la possibilità per il Primo Ministro, di chiedere al Senato l'approvazione di una dichiarazione di politica generale; l'eventuale esito negativo della relativa votazione non comporta un obbligo di dimissioni per il Governo: «*Le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.*».

<sup>353</sup> Art. 38, co. 1: «*Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.*».

in caso di mancata presentazione del programma di governo<sup>354</sup>, il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato in senso opposto. Con la sentenza n. 76-72 DC del 12 gennaio 1977, il Giudice delle leggi ha affermato che l'art. 38 deve essere interpretato «*comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre*»<sup>355</sup>.

Alla luce di tale pronuncia, risulta evidente come il *Conseil constitutionnel* abbia ravvisato un significato diverso nell'espressione «*programme*» dell'art. 38 Cost. fr., da quello dell'art. 49, co.1, Cost. fr.<sup>356</sup>: concretamente il Parlamento non è consultato affatto sul testo delle ordinanze, la cui adozione si basa non su un programma, ma sull'esistenza di una necessità contingente.

Il ruolo del programma di governo ha subito plurime modificazioni nel corso dei circa cinquant'anni della Quinta Repubblica: tali oscillazioni, espressione della mancanza di un'interpretazione univoca delle relative norme costituzionali, rappresentano altrettanti punti di equilibrio nel rapporto fra Parlamento ed Esecutivo.

L'inizio dell'esperienza della V Repubblica vide la Francia muoversi ancora nel quadro di un regime parlamentare: il primo Governo del nuovo corso costituzionale, nominato da de Gaulle l'8 gennaio 1959, e presieduto da Michel Debré, infatti, presentava il proprio programma all'Assemblea nazionale; il Primo ministro, ai sensi dell'art. 49, co. 1, vi impegnavo la responsabilità del suo Governo<sup>357</sup>.

Dopo questo inizio, la prassi si volse verso un orientamento maggiormente limitativo delle prerogative parlamentari: nell'arco della Presidenza de Gaulle, la presentazione del programma di Governo al Parlamento e l'impegno ai sensi dell'art. 40, co. 1, Cost. fr., non fu più intesa come un atto dovuto.

Infatti, gli esecutivi presieduti da Georges Pompidou segnarono un progressivo indebolimento del rapporto fiduciario Governo-Parlamento. Un indebolimento che, partendo dall'affermazione secondo la quale la sottoposizione del programma di

---

<sup>354</sup> F. LUCHAIRE e G. CONAC, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Économica, 1979, pp. 518 ss.

<sup>355</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1977/76-72-dc/decision-n-76-72-dc-du-12-janvier-1977.7519.html>.

<sup>356</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., pp. 26-27. Sul rapporto tra la previsione ex art. 38 e la norma dell'art. 49, co. 3, v., G. CARCASSONNE, *La Constitution (introduite et commentée)*, op. cit., pp. 244 ss.

<sup>357</sup> <http://archives.assemblee-nationale.fr/1/cri/1958-1959-extraordinaire1/001.pdf>, p.1.

governo all'Assemblea costituisce una facoltà e non un obbligo per il Gabinetto (Pompidou I, 14 aprile 1962: «*le Gouvernement avait décidé de demander l'approbation de son programme*»<sup>358</sup>), e passando per la sostituzione del programma di governo da parte di una semplice dichiarazione di politica generale (Pompidou II, 13 dicembre 1962, nella convinzione che, poiché la maggioranza, a seguito delle elezioni politiche, era rimasta la stessa, fosse ancora valido il programma del Governo precedente), arrivava alla mancata presentazione del Governo in Parlamento per sottoporsi ad una votazione dello stesso, impegnandosi su di un programma o una dichiarazione di politica generale (Pompidou III, nominato l'8 gennaio 1966; alle rimostranze dell'opposizione che lamentava una condotta senza precedenti, il Gabinetto rispose che vi era la precisa volontà di creare un precedente: «*créer des précédents, et fixer clairement et en connaissance de cause de règles pour l'avenir*»<sup>359</sup>).

Questa svolta nella prassi avvenne dopo la rielezione del generale de Gaulle alla Presidenza della Repubblica nel 1965, che per la prima volta avvenne a suffragio universale con diretto collegamento del Capo dello Stato alla volontà degli elettori: si ritenne quindi non più necessario un voto parlamentare sul Governo nominato dal Presidente, a sua volta direttamente investito dalla sovranità popolare<sup>360</sup>.

La prassi ricominciò ad assumere un tono cangiante a seguito delle dimissioni di de Gaulle e dell'elezione di Pompidou alla Presidenza della Repubblica (dal 20 giugno 1969, al 2 aprile 1974): fra mancate presentazioni del Governo in Parlamento (Governi Messmer I e III, rispettivamente del 5 luglio 1972 e del 27 aprile 1974) e sottoposizioni ad esso di Dichiarazioni di politica generale (Governo Chaban-Delmas, 16 settembre 1968, comunque 88 giorni dopo la sua nomina; Governo Messmer II, 13 aprile 1973, otto giorni dopo la nomina). Ma fu con la salita all'Eliseo di Valéry Giscard d'Estaing (27 maggio 1974) che si tornò ad una prassi più fedele alla lettera della Costituzione e rispettosa del ruolo del Parlamento.

La gran parte dei Gabinetti nominati da Giscard d'Estaing si caratterizzarono per un ritorno ad un coinvolgimento diretto del Parlamento: i Governi nominati nel relativo

---

<sup>358</sup> <http://archives.assemblee-nationale.fr/1/cri/1961-1962-ordinaire2/002.pdf>, p. 20.

<sup>359</sup> L. HAMON e J. VAUDIAUX, *Vie et droit parlementaire*, in *Revue du droit publique*, 83 1967, pp. 220 ss.

<sup>360</sup> In questo senso, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 28.

setteannato sottoposero al voto dell'Assemblea nazionale un programma o una dichiarazione di politica generale<sup>361</sup>.

Con l'elezione alla Presidenza della Repubblica di François Mitterand, sostenuto dalle Sinistre, il II Governo Mauroy tornò alla prassi della presentazione del programma di governo (9 luglio 1981)<sup>362</sup>; ma, sebbene il Presidente Mitterand ebbe modo di esprimere l'intenzione di voler rivalutare nella sua legislatura, potenziandolo, il ruolo del Parlamento nel sistema, già con il III Governo Mauroy si tornò alla prassi delle Dichiarazioni di politica generale. Prassi, quest'ultima, che venne confermata dai successivi governi (ben sei) che si alternarono nel corso dei quattordici anni della permanenza all'Eliseo di Mitterand. Oltretutto, in due occasioni, (Governo Cresson, 22 maggio 1991; Governo Bérégovoy, 8 aprile 1992) la Dichiarazione di politica generale fu sostituita da una semplice Dichiarazione/Comunicazione del Governo.

Si continuò ad optare per la Dichiarazione di politica generale (evidentemente meno impegnativa di un programma vero e proprio) anche a seguito dell'elezione di Jacques Chirac quale Presidente della Repubblica (17 maggio 1995): i Governi Juppè (23 maggio 1995), Jospin (19 luglio 1997), Raffarin (3 luglio 2002) e de Villepin (8 giugno 2005), si limitarono tutti alla presentazione in Assemblea nazionale, di una Dichiarazione di politica generale.

Allo stesso modo ha deciso di comportarsi il Ministero Fillon, il 3 luglio del 2007, primo Gabinetto della Presidenza di Nicolas Sarkozy, eletto il 16 maggio 2007.

Dall'analisi effettuata, risulta sicuramente rispettata la normativa costituzionale, la quale, a partire dall'art. 20, co. 1, stabilisce che «*Il Governo determina e dirige la politica nazionale*»<sup>363</sup>. Il terzo comma dello stesso articolo precisa «*È responsabile davanti al Parlamento nelle condizioni e secondo le procedure previste negli artt. 49 e 50*». Quest'ultima disposizione, in particolare, limita la sanzione solamente alle votazioni dell'Assemblea nazionale: «*Quando l'Assemblea Nazionale adotta una*

---

<sup>361</sup> In particolare: Chirac I, 6 giugno, 1974, dichiarazione di politica generale; Barre I, 5 ottobre 1976 (41 giorni dopo la nomina) dichiarazione di politica generale, che lo stesso Primo Ministro dichiarò di non voler sottoporre ad un voto di fiducia, affermando che tale richiesta spettasse ai membri dell'Assemblea e segnatamente a quelli dell'opposizione; Barre II, 30 marzo 1977, il quale, per la prima volta dopo quindici anni, presentò un programma di governo; Barre III, 19 aprile 1978, dichiarazione di politica generale.

<sup>362</sup> Il primo Governo Mauroy, nel giugno del 1981, fu un governo elettorale che aveva accompagnato gli elettori all'appuntamento dell'elezione presidenziale.

<sup>363</sup> Art. 20 Cost. fr.: «*Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50*».

*mozione di sfiducia o respinge il programma o una dichiarazione di politica generale del Governo, il Primo Ministro deve presentare al Presidente della Repubblica le dimissioni del Governo»<sup>364</sup>.*

Ciò detto, la Costituzione della V Repubblica prevede una serie di momenti in cui l'Assemblea nazionale può mettere in causa la responsabilità del Governo, così come previsto dall'art. 49 Cost.: *in primis*, a seguito della costituzione del Governo o quando, periodicamente nel corso della sua carica, il Primo ministro fa una dichiarazione di politica generale o una dichiarazione sul programma (art. 49, co. 1<sup>365</sup>); o, ancora, quando l'opposizione presenta una mozione di sfiducia per obbligare il Primo ministro ad assumersi espressamente la responsabilità su tutta o parte della politica governativa (art. 49, co. 2); infine, nel caso in cui il Primo ministro, volendo ottenere la votazione di un testo debba impegnare la responsabilità del Governo, secondo una procedura precedentemente evocata (art. 49, co. 3).

Dalle citate disposizioni, come sostenuto dalla più risalente interpretazione dottrinarica, sembrava discendere l'obbligo per il Primo Ministro di impegnare la responsabilità del Governo sul programma; mentre, per la dichiarazione di politica generale, tale procedimento non si riteneva fosse vincolante. Tale impostazione è stata smentita dalla prassi. Anzitutto la presentazione di un formale programma di governo non è più ritenuta obbligatoria: il Governo, nominato dal Capo dello Stato, sconta, inevitabilmente, il rapporto con il programma del settennato presidenziale, tanto che l'istituto, ormai sistematicamente utilizzato dai Gabinetti per comunicare i propri intendimenti, è quello della Dichiarazione di politica generale; inoltre, lo stesso impegno della responsabilità è ormai ritenuto facoltativo e di conseguenza nella

---

<sup>364</sup> Art. 50 Cost. fr.: «*Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement*».

<sup>365</sup> Secondo l'articolo 152 del Regolamento dell'Assemblea nazionale, nei casi in cui il Primo Ministro impegna la responsabilità del Governo in applicazione dell'articolo 49, co. 1, «*la Conferenza dei Presidenti organizza il dibattito nelle condizioni previste all'articolo 132*»: di conseguenza, determina il tempo di parola globale attribuito ai gruppi, e lo ripartisce proporzionalmente alla consistenza numerica dei gruppi. «*Dopo la chiusura del dibattito, la parola può essere concessa per una dichiarazione di voto di una durata di quindici minuti all'oratore designato da ciascun gruppo e di una durata di cinque minuti agli altri oratori. Il Presidente pone ai voti l'approvazione del programma o della dichiarazione del Governo. La votazione è emessa a maggioranza assoluta dei voti espressi*».

maggior parte dei casi interviene, coerentemente, su di una semplice (rispetto al programma) dichiarazione di politica generale.

Alla luce di quanto detto, sembra possibile affermare come il proposito manifestato da alcuni degli inquilini dell'Eliseo, nel senso di rafforzare il ruolo del Parlamento nel sistema, sia sostanzialmente smentito dalla prassi: il preponderante peso della figura presidenziale, direttamente collegata alla sovranità popolare, si impone sullo stesso Governo, cosa in verità non contrastante con la lettera costituzionale<sup>366</sup>; ma tutto ciò, escludendo l'obbligatorietà di un controllo parlamentare sul programma di governo, per giunta sostituito in concreto da semplici Dichiarazioni di politica generale, comprime oltremodo il ruolo del Parlamento stesso<sup>367</sup>. Affermazione, quest'ultima, che sembra avvalorata dal fatto che lo stesso Presidente della Repubblica si è più volte esplicitamente assunto la responsabilità della decisione del Gabinetto di presentare o meno il proprio programma all'Assemblea nazionale<sup>368</sup>; inoltre, sebbene la Costituzione non gli attribuisca il potere di revocare il Governo, nei fatti, «ogni qual volta la

---

<sup>366</sup> M. VOLPI, *La democrazia autoritaria: forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, op. cit., p. 121. Per l'A. il Primo Ministro «è prima di tutto responsabile verso il Capo dello Stato e fedele esecutore del programma delineato da quest'ultimo».

<sup>367</sup> Ad avviso di B. CLIFT, *Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic*, in *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, a cura di T. Poguntke e P. Webb, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 221 ss., pur nel passaggio che la V Repubblica ha fatto in direzione di un rafforzamento delle attribuzioni dell'Esecutivo, anche se duale, il Parlamento francese, ed in particolare l'Assemblea nazionale, mantiene un concreto compito di controllo *ex post* sul Governo che si è formato. L'effettività di tale controllo, secondo G. PASQUINO, *Parlamenti democratici*, op. cit., pp. 130-131, è riconducibile a due variabili: la distribuzione del potere tra i partiti, con particolare riguardo alla coincidenza o meno tra la maggioranza politica che ha eletto il Presidente e la maggioranza parlamentare, ricollegabile al Primo Ministro. Quando una simile coincidenza sussiste, la volontà del Presidente soverchia ogni *desiderata* della maggioranza parlamentare. Il Presidente quindi nominerà il (suo) Primo Ministro, potendolo inoltre dimissionare per poi sostituirlo. In questa ipotesi, quindi, «la maggioranza parlamentare registra la volontà del Presidente e la ratifica anche perché, se non lo facesse, il Presidente potrebbe esercitare il suo autonomo potere di scioglimento del Parlamento». Invero, come sottolineato da A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 34, per quanto attiene al controllo parlamentare sul Governo, il potere dell'Assemblea nazionale di approvare una mozione di censura nei confronti del Gabinetto sembra assumere una rilevanza non decisiva, in quanto l'Assemblea non può avvalersi di alcuno strumento di limitazione sull'operato del Presidente della Repubblica. Presidente che, nell'unico caso di votazione di una mozione di censura (4 ottobre 1962, contro il Governo Pompidou I) infatti, ha proceduto all'immediato scioglimento dell'Assemblea nazionale. Cfr. sul punto, J. LANXADE e G. VEDEL, *Les motions de censure sous la V. ème République*, Paris, 1973, pp. 184 ss.

<sup>368</sup> Giscard d'Estaing, all'atto della formazione del Governo Chirac (maggio 1974), ebbe modo di apostrofare l'Assemblea nazionale con il seguente messaggio: «il Primo Ministro vi esporrà la settimana prossima le prospettive dell'azione di governo. Egli si propone, con il mio accordo, di chiedervi un voto sul suo programma», in *Relazioni internazionali*, n. 28, 8 giugno 1974, p. 600; fece lo stesso, in occasione della nascita del Governo Barre (marzo 1977), dichiarando: «Inviterò il Governo a presentarsi al Parlamento, che si pronuncerà con un voto...», in *Relazioni internazionali*, n. 15, 9 aprile 1977. Ripresi da A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 35, nota 51.



compagine ministeriale si è trovata in disaccordo con le direttive dell'Eliseo, essa ha sempre rassegnato le dimissioni motivandole ufficialmente con il rispetto della volontà dello Stato»<sup>369</sup>.

#### 4. La Germania

La “Weimar dei sogni”<sup>370</sup>. Con questo efficace epiteto è stata qualificata la forma di governo delineata dalla Legge fondamentale tedesca del 1949. Quest'ultima, infatti, si presenterebbe come una radicale riscrittura della precedente esperienza costituzionale, con l'obiettivo di mantenerne vivi i pregi, eliminando al contempo i difetti. Tale operazione passa attraverso un'accurata regolamentazione di tutti i passaggi riguardanti la vita delle istituzioni, con particolare riguardo al rapporto Parlamento-Governo, al fine di evitare il rischio di un “ritorno al passato” ed alle sue prassi antidemocratiche.

Il paradigma fondamentale del parlamentarismo tedesco è costituito dall'obiettivo della stabilità: la forma di governo realizzata dai costituenti, che affonda le proprie radici nella storia relativamente recente del Paese, mira ad eliminare l'instabilità istituzionale che aveva portato la Repubblica di Weimar alla crisi.

Si è scelta, quindi, una democrazia totalmente rappresentativa, scevra da istituti di partecipazione diretta dei cittadini (fu un plebiscito popolare ad assegnare ad Hitler i pieni poteri). Il popolo è sovrano ma, come stabilito dall'art. 20, co. 2, LF, esercita tale sovranità «mediante elezioni e votazioni, attraverso specifici organi legislativi, esecutivi e giurisdizionali»<sup>371</sup>: esso non è il decisore di ultima istanza, ma l'impulso che permette al sistema, legittimamente costituito, di agire autonomamente, nel rispetto dei principi fondamentali della *Grundgesetz*.

Il sistema di governo della Repubblica federale è spesso indicato con il termine *Kanzlerdemokratie*<sup>372</sup>, che esprime in modo plastico la identificazione dinanzi all'opinione pubblica di un elemento chiaro, un punto di sintesi del potere e della

---

<sup>369</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 35. M. JOBERT, *Mémoires d'avenir*, Paris, Bernard Grasset, 1974, p. 87, ricorda che il Generale de Gaulle faceva sottoscrivere preventivamente al Primo Ministro, al momento della nomina, una lettera di dimissioni non datata, così da poterla utilizzare all'occorrenza.

<sup>370</sup> F. PALERMO e J. WOELK, *Germania*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 62.

<sup>371</sup> Art. 20, co. 2, LF: «*Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.*»

<sup>372</sup> J. KÜPPER, *Die Kanzlerdemokratie*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1985; K. NICLAUß, *Kanzlerdemokratie*, Paderborn, Schöningh UTB, 2004.

relativa responsabilità politica<sup>373</sup>: esso si sviluppa e opera con lo scopo di conciliare il primato politico del Parlamento con il primato organizzativo del Governo che si sostanzia nella sua stabilità<sup>374</sup>. In caso di conflitto fra i due poli, si assiste ad una netta prevalenza del Governo, nel quadro del c.d. parlamentarismo maggioritario<sup>375</sup>.

Gli obiettivi principali del Costituente tedesco, quindi, furono la stabilità delle istituzioni, la responsabilità politica del Governo (in particolar modo del Cancelliere, *primus super pares* rispetto ai ministri), coalizioni solide e meccanismi di garanzia governativa rispetto a “spallate” parlamentari, come l’istituto del voto di sfiducia costruttivo<sup>376</sup>.

Il governo federale nasce per durare l’intera legislatura: lo scopo primario è quello di assicurare affidabilità e continuità all’azione politica, per permettere agli elettori, al termine dei quattro anni di governo, di esprimersi chiaramente sul suo operato<sup>377</sup>.

#### 4.1. *Rilievo sistematico del Regierungserklärung: elementi politici e normativi*

L’istituto del programma di governo, nel sistema costituzionale della Repubblica federale tedesca, presenta delle rilevanti differenze rispetto alle analoghe figure disciplinate negli altri ordinamenti parlamentari.

Tale affermazione poggia anzitutto su un dato procedurale: l’art. 63, primo comma, della Legge Fondamentale, prevede che il Cancelliere sia eletto dal *Bundestag* senza dibattito<sup>378</sup>: egli, quindi, non può presentare il proprio programma prima dell’elezione. Tutto ciò avviene proprio perché l’investitura del *Bundeskanzler* non è tecnicamente qualificata come “fiducia”, bensì come elezione; da ciò deriva che il programma di

---

<sup>373</sup> G. RIZZA, *La Cancelleria nel sistema di governo della Repubblica federale tedesca*, in *Costituzione e struttura del governo*, op. cit., p. 379.

<sup>374</sup> F. PALERMO e J WOELK, *Germania*, op. cit., p. 62.

<sup>375</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale comparato*, op. cit., p. 516. Per una disamina degli organi costituzionali e dei rapporti fra loro intercorrenti, v., G. ROBBERS, *An introduction to German Law*, 4 ed., Baden-Baden, Nomos, 2006, pp. 70-81; con particolare riguardo al rapporto Parlamento-Governo, cfr., K.-H. DITTRICH e G. HOMMEL, *Staatsrecht*, Heidelberg, C.F. Müller, 2006, pp. 89-95; A. KATZ, *Staatsrecht*, 18 ed., Berlin, C.F. Müller, 2010, pp. 208-218.

<sup>376</sup> Sul *Konstruktives Misstrauensvotum*, v., K.-H. DITTRICH e G. HOMMEL, *Staatsrecht*, op. cit., p. 91; sulla sfiducia costruttiva come strumento per evitare le “crisi al buio”, G. PASQUINO e R. PELLIZZO, *Parlamenti democratici*, op. cit., p. 119-123

<sup>377</sup> F. PALERMO e J WOELK, op. ult. cit., p. 70.

<sup>378</sup> Art. 63, co. 1, LF: «*Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt*».

governo non rappresenta, almeno in via formale, un elemento costitutivo del rapporto di fiducia<sup>379</sup>.

Per la Legge Fondamentale, la fiducia è presunta. Se si pensa al procedimento di nascita del Governo, tutto si regge: mentre per la Costituzione di Weimar l'Esecutivo entrava nella pienezza dei suoi poteri solamente a seguito dell'instaurazione del rapporto di fiducia con il Parlamento, il nuovo ordinamento opta per la celerità e la stabilità. Il Governo non deve sottoporsi ad un controllo precedente all'inizio della sua attività, né il Cancelliere deve “trovare” una maggioranza nel *Bundestag*, poiché quest'ultima, sulla base dei meccanismi previsti dalla Costituzione, e in virtù della legge elettorale, è pressoché certa (e, in caso contrario, sono approntati degli istituti per porvi rimedio).

Il tenore dell'art. 63 LF, in tal senso, è coerente: «Il Cancelliere federale viene eletto senza dibattito dal Bundestag su proposta del Presidente federale. È eletto chi riunisce su di sé i voti della maggioranza dei membri del Bundestag. L'eletto dev'essere nominato dal Presidente federale. Se il proposto non viene eletto il Bundestag può, entro quattordici giorni dalla votazione, eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri. Se non si effettua una votazione entro tale termine, ha luogo immediatamente una nuova elezione, nella quale è eletto colui che ottiene il maggior numero di voti. Se l'eletto riunisce su di sé i voti della maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni dall'elezione. Se l'eletto non raggiunge tale maggioranza, il Presidente federale, entro sette giorni, deve nominarlo o sciogliere il Bundestag».

Il divieto del dibattito è previsto esplicitamente per il procedimento principale, mentre la Costituzione tace in relazione ai procedimenti sussidiari, disciplinati dal terzo e dal quarto comma dell'art. 63 LF. Inoltre, sul punto, non è emerso nulla di diverso dalla prassi poiché, ad oggi, tutti i Cancellieri sono stati eletti sulla base di quanto previsto dall'art. 63, co. 1. D'altra parte, nel silenzio normativo, sembra possibile estendere il divieto, per analogia, alle fattispecie di cui a tali commi, sebbene ciò non sia sostenuto unanimemente<sup>380</sup>.

---

<sup>379</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 63.

<sup>380</sup> Per la posizione contraria all'estensione del divieto in via analogica, v., B. SCHMIDT-BLEIBTREU e F. KLEIN, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Neuwild und Darmstadt, 1980, pp. 676 ss.

Si ritiene ammissibile, invece, l'espletamento di una discussione sull'elezione di un Cancelliere promossa da una mozione di sfiducia costruttiva, poiché essa verterà non solo sull'elezione, ma anche sulla mozione stessa (*Misstrauenserklärung*)<sup>381</sup>. Peraltro, nei due soli casi, finora verificatisi, di richiesta di un voto di sfiducia costruttivo<sup>382</sup>, la personalità individuata per la carica di Cancelliere, non ha esposto il proprio programma di Governo in Aula.

Quantunque non esclusa dalla lettera della Costituzione, tale esposizione si sarebbe posta in urto con l'invalsa convenzione costituzionale, per la quale il *Regierungserklärung* (lett. "comunicazione del Governo"<sup>383</sup>) viene comunicato dal Cancelliere al *Bundestag*<sup>384</sup> (comunicazione che è seguita da discussione senza voto) ma successivamente alla formale entrata in carica da parte sua e dei ministri. Analogamente, il testo del programma di governo non viene incluso all'interno della mozione di sfiducia costruttiva<sup>385</sup>.

La mancata previsione di un'esplicita votazione da parte del *Bundestag* sul programma di Governo si fonda, non solo sul peculiare rapporto che, nell'ambito dell'ordinamento tedesco, vede quali protagonisti il Parlamento ed il Cancelliere, ma

---

<sup>381</sup> Così, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 65.

<sup>382</sup> G. PASQUINO e R. PELLIZZO, *Parlamenti democratici*, op. cit., p. 120. La prima utilizzazione si è avuta nel maggio del 1972, presentata dal leader cristiano-democratico Rainer Barzel, contro il cancelliere Willy Brandt. Essa fallì perché i democristiani non raggiunsero la maggioranza dei voti necessari. La seconda volta, invece, la procedura fu integralmente rispettata: nel settembre-ottobre del 1982, il voto di fiducia costruttivo fu attivato dai cristiano-democratici assieme ai liberali. Avendo sfiduciato il Cancelliere socialdemocratico Helmut Schmidt a fine settembre 1982, cristiano-democratici e liberali elessero Cancelliere, con la stessa maggioranza assoluta, il democristiano Helmut Kohl. Sulla sfiducia del 1982, cfr. F. LANCHESTER, *La R.F.T. tra crisi di governo e crisi di legittimazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1983, pp. 361 ss.

<sup>383</sup> Il termine *Regierungserklärung* significa genericamente "comunicazione del Governo"; essa viene effettuata dall'Esecutivo dinanzi al *Bundestag* e non contiene necessariamente un programma, ma può ben riferirsi ad una o più questioni determinate. In modo più specifico, il citato lemma fa riferimento alla più rilevante comunicazione del Governo, effettuata nel momento immediatamente successivo alla sua entrata in carica e che ha ad oggetto, per convenzione ormai consolidata, gli obiettivi di Governo della legislatura (in questo caso si parla di *Regierungserklärung bei Amttritt* o di *große Regierungserklärung*). Cfr., K. VON BEYME, *Funktionen der Regierungserklärung im Parlamentarismus der Bundesrepublik*, in *Die grossen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt*, München, Hanser, 1979, p. 7.

<sup>384</sup> L'unica eccezione alla comunicazione compiuta dal Cancelliere stesso, si è avuta il 29 novembre 1961 quando il programma fu esposto dal vice-Cancelliere Erhard «im Namen von Bundeskanzler Konrad Adenauer». In K. VON BEYME, *Die grossen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt*, op. cit., p. 125.

<sup>385</sup> In W. BLISCHKE, *Verfahrensfragen des Bundestages im Jahre 1972*, in *Der Staat*, XII, 1973, p. 68, il testo della mozione di sfiducia costruttiva: «Der Bundestag wolle beschliessen: Der Bundesag spricht Bundeskanzler... das Misstrauen aus und wählt als seinen Nachfolge... zum Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundespräsident wird ersucht, Bundeskanzler... zu entlassen».

anche sulla posizione istituzionale occupata da quest'ultimo e dal Consiglio dei ministri (*Bundesregierung*).

In particolare, il testo del programma di governo è preliminarmente oggetto di una deliberazione collegiale del Gabinetto. L'introduzione in via di fatto del *Kollegialprinzip* rappresenta una moderazione, operata dalle forze politiche, del c.d. *Kanzlerprinzip*: la Costituzione formale, infatti, privilegia, all'opposto, il principio monocratico, tanto che la forma di governo della Repubblica federale è comunemente definita *Kanzlerdemokratie*<sup>386</sup>.

Il citato carattere monocratico della forma di governo tedesca sembra rinvenibile anche nell'art. 65 della Legge Fondamentale<sup>387</sup>, in virtù del quale «Il Cancelliere federale determina le direttive politiche e ne assume la responsabilità», con conseguente esclusiva attribuzione al *Bundeskanzler* di ogni decisione in merito alle direttive politiche (*Richtlinien der Politik*), comprese quelle inserite nel programma. D'altra parte non v'è un contrasto tra tale norma ed il carattere collegiale della deliberazione sul programma di governo, poiché il Cancelliere deve rispondere, oltre che degli atti compiuti autonomamente, anche di quelli posti in essere dall'organo che egli stesso presiede; inoltre, l'approvazione collegiale del programma non può essere considerata in violazione dell'art. 65 LF, in quanto, se si pone attenzione al concreto atteggiarsi della Costituzione materiale, si può rilevare la sostanziale preminenza del programma di governo rispetto alle *Richtlinien*, ex art. 65 LF, del *Bundeskanzler*<sup>388</sup>.

Tutto ciò è tanto più vero se si considera che il programma di governo ripropone, nei suoi contenuti, l'accordo di coalizione (*Koalitionsvereinbarungen*<sup>389</sup>) e di conseguenza,

---

<sup>386</sup> Così, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 68.

<sup>387</sup> Art. 65 LF: «Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung».

<sup>388</sup> Cfr., G. RIZZA, *La Cancelleria nel sistema di governo della Repubblica federale tedesca*, in *Costituzione e struttura del governo*, op. cit., pp. 389 ss.

<sup>389</sup> Gli accordi di coalizione sono ricondotti alla funzione costituzionale dei partiti, disciplinata dall'art. 21 LF («I partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Devono rendere conto pubblicamente dell'origine e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro patrimoni. I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca, sono incostituzionali. Sulla questione d'incostituzionalità decide il Tribunale Costituzionale Federale. I particolari sono regolati da leggi federali»). Sull'interrogativo circa la natura di tali accordi, la dottrina è divisa tra la tesi del “contratto

l'adozione di *Richtlinien* in violazione dell'indirizzo politico ivi concordato, farebbe probabilmente venir meno l'appoggio, da parte della maggioranza, al Governo del Cancelliere. Le linee di indirizzo possono, quindi, essere adottate in armonia con il programma di governo ma senza apportarvi modifiche.

Per quanto riguarda il controllo del *Bundestag* sul programma di governo, è evidente come il divieto, pur se di natura convenzionale, di esprimere un voto sul programma al termine del relativo dibattito in Aula, limiti ampiamente le possibilità di censura dell'indirizzo politico da parte dell'Assemblea.

Dal quadro appena proposto non può che discendere un'immagine di debolezza dell'istituzione parlamentare: un Parlamento che non ha voce in capitolo circa la definizione dell'indirizzo politico, neanche in termini di eventuale censura dello stesso, ricopre un ruolo costituzionale assai meno rilevante di quanto normalmente avviene in un sistema parlamentare<sup>390</sup>.

Eppure, a ben vedere, l'esclusione della votazione sul programma di governo si inserisce in un complesso di relazioni e contrappesi tali da attenuarne il significato anti-parlamentare<sup>391</sup>. Infatti, sebbene l'Assemblea federale non voti sul *Regierungserklärung bei Amtstritt*, l'elezione del *Bundeskanzler*, che avviene di norma qualche giorno prima della comunicazione del Governo, si fonda su un accordo di coalizione i cui contenuti sono in buona sostanza riproposti nel programma stesso: l'assenza di un voto parlamentare sul programma di governo risulta, così, solo formale, poiché il Parlamento è già a conoscenza, quantunque in via esclusivamente ufficiosa, delle proposte politiche del Cancelliere.

Conseguentemente, l'elezione del *Bundeskanzler* avviene anche sulla base del programma: nel caso, per la verità del tutto teorico, in cui il *Bundestag*, all'atto della comunicazione del programma dovesse aver mutato orientamento rispetto alla

---

costituzionale" (*Verfassungsrechtlicher Vertrag*), e quella della mera rilevanza politica dell'accordo. Per la prima impostazione, v., W. FRIAUF, *Zur Problematik des Verfassungsrechtlichen Vertrages*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, LXXXVIII, 1963, p. 308; per la seconda, v., A. SHÜLE, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis*, Tübingen, 1964, *passim*. Cfr., inoltre, P. HÄBERLE, *Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*, in *Z.f.P.*, 12, 1965, pp. 293 ss.; H. SCHULZE-FIELITZ, *Coalition Agreements in the Federal Republic of Germany as a Juridical Problem*, in *The Israel Law Review*, 26, 1992, pp. 544 ss.; S. KROPP e R. STURM, *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen: Theorie, Analyse und Dokumentation*, Wiesbaden, Leske + Budrich, 1998, pp. 13 ss.

<sup>390</sup> Sul ruolo costituzionale del *Bundestag*, cfr., K.-H. DITTRICH e G. HOMMEL, *Staatsrecht*, op. cit., pp. 68-79; A. KATZ, *Staatsrecht*, op. cit., pp. 333 ss.

<sup>391</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 70.

precedente elezione del Cancelliere, essendone in grado, potrebbe eleggerne un altro, cosa che farebbe automaticamente venir meno l'indirizzo proposto<sup>392</sup>.

Nell'ipotesi in cui la maggioranza ostile al Cancelliere non fosse in grado di esprimere "costruttivamente" la propria sfiducia, indicando una personalità alternativa, essa non potrebbe che rinunciare a respingere il programma, dato il meccanismo deterrente insito nella Legge Fondamentale e volto ad evitare uno stallo istituzionale.

Ciò che però costituisce un'effettiva limitazione della competenza parlamentare con riferimento al programma di governo, è l'impossibilità a carattere generale, per l'Assemblea federale di proporre modifiche al documento di indirizzo. A tale considerazione non sembra validamente opponibile la diversa valutazione che si basa su un approccio puramente "materiale" e politologico: secondo tale impostazione, la limitazione in parola assume un modesto rilievo se si pone a paragone non con le competenze ritenute astrattamente proprie dei Parlamenti, ma con quelle effettivamente esercitate dagli stessi. Il programma di governo, infatti, «rispecchia ovunque i contenuti di precedenti decisioni politiche, prese al di fuori delle sedi istituzionali e coinvolgenti in egual misura Governo e maggioranza, di modo che l'ipotesi di una modificazione consequenziale al dibattito sulla fiducia si verifica solo eccezionalmente. (...) Le limitazioni che dal sistema costituzionale della Repubblica federale tedesca derivano al controllo parlamentare sul programma di governo, o sono soltanto formali o non si discostano di molto da quelle che, negli altri sistemi parlamentari, sono in via normale indotte dal funzionamento della costituzione materiale»<sup>393</sup>.

In definitiva, seppure la disciplina costituzionale sembri relegare il programma di governo ad un ruolo secondario, non dando rilievo al procedimento fiduciario, esso è stato assistito da un notevole grado di concreta realizzazione<sup>394</sup>. Realizzazione ed affidabilità che debbono essere considerati alla luce della grande rilevanza che nel sistema costituzionale federale assumono i meccanismi di bilanciamento e stabilità di governo, positivamente previsti. Invero, quantunque fattori politici "favorevoli" siano

---

<sup>392</sup> V. J. DOMES, *Regierungskrisen in Bund und Ländern seit 1949 und die Funktion des Konstruktiven Misstrauensvotums*, in *Res Publica – Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag*, a cura di P. Haungs, München, W. Fink, 1977, pp. 30 ss.

<sup>393</sup> Così, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., pp. 71-72.

<sup>394</sup> In questo senso, K. VON BEYME, *Die grossen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt*, op. cit., p. 10.

necessari, la “resa istituzionale” di un sistema non può reggersi solamente su di essi<sup>395</sup>. È il tempo a fare la differenza: solo un Governo che abbia durata pluriennale può verosimilmente realizzare gli obiettivi che si è prefissato e che sono confluiti nel programma di governo. Come ottimamente rilevato, la prospettiva di vita di un Governo, il suo *Lebensgefühl*<sup>396</sup>, costituisce il presupposto essenziale della vincolatività del programma, e la grande stabilità che ha caratterizzato i Governi del *Bund*, per le citate ragioni istituzionali e politiche, ha contribuito all'elevata realizzazione di programmi dai contenuti determinati e concreti<sup>397</sup>.

#### 4.2. *Programma di governo e funzionalità del sistema*

Il funzionamento della forma di governo della Repubblica federale, come avviene per tutti i sistemi costituzionali, si fonda, oltre che sulle fondamentali disposizioni normative, anche sulle c.d. variabili di contesto, politiche e sociali.

Per quanto più in particolare riguarda questo secondo gruppo di fattori, gran parte dell'esperienza istituzionale tedesca ruota intorno alle vicende delle coalizioni prodotte dal sistema partitico<sup>398</sup>. Tale elemento rende evidente l'accostamento della logica di Governo del sistema germanico a quella continentale, nonché la differenza con il *government* britannico.

Le coalizioni nascono da accordi tra due o più partiti che possono presentare vari profili di distinzione dal punto di vista politico<sup>399</sup>. La natura costituzionale dell'accordo è desumibile, secondo Ingo von Münch<sup>400</sup>, dall'art. 21 del *Grundgesetz*, che, disciplinando i partiti politici, afferma che essi opererebbero, pur non essendolo formalmente, come degli organi costituzionali.

---

<sup>395</sup> *Contra*, R. SCHNUR, *Aspetti attuali del Governo della Repubblica federale tedesca*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1980, pp. 386 ss., per il quale la stabilità del sistema è determinata prevalentemente da fattori politici, senza che assumano rilievo, se non residuale, elementi di “ingegneria costituzionale”, come l'A. considera essere la “sfiducia costruttiva”.

<sup>396</sup> K. VON BEYME, ult. op. cit., p. 14.

<sup>397</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 72. Per una approfondita disamina degli elementi qualificanti i programmi presentati dal 1949 ai primi anni del XXI secolo, v., K. STÜWE, *Die Rede des Kanzler. Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder*, Wiesbade, VS Verlag, 2005, in particolare pp. 69-91.

<sup>398</sup> S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare*, op. cit., p. 45.

<sup>399</sup> Sulle coalizioni partitiche in Germania, v. I. VON MÜNCH, *Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen*, Berlin-New York, De Gruyter-Recht, 1993.

<sup>400</sup> I. VON MÜNCH, *ibidem*, p. 30.



Si tratta di accordi che possono essere stipulati secondo diverse modalità: orale, scritta, oppure, come accaduto nel 1961 e nel 1967, attraverso la costituzione di una commissione permanente che disciplini e controlli lo sviluppo della coalizione stessa<sup>401</sup> (c.d. *Koalitionsausschuss*<sup>402</sup>).

La forma maggiormente utilizzata è comunque quella scritta che è stata individuata sia nei suoi elementi formali, che in quelli sostanziali. Per quanto riguarda la prima serie di componenti, l'accordo di coalizione si struttura in un preambolo, nell'indicazione di regole procedurali e di natura generale, nonché di un programma; con riferimento ai contenuti concreti dell'accordo, al suo interno si delinea la composizione del governo, i provvedimenti governativi da realizzare e l'organizzazione del lavoro parlamentare diretto a tale scopo.

Di fondamentale importanza è l'aspetto temporale, inteso come durata dell'accordo, e come momento di sottoscrizione dello stesso: gli accordi di coalizione possono presentare, quale orizzonte temporale, l'intera legislatura, sebbene vi siano stati casi di rinegoziazione *in itinere*, oppure essere sottoposti ad un termine prestabilito; inoltre, essi possono essere conclusi in un momento antecedente le elezioni, oppure sottoscritti dopo il loro svolgimento.

Quest'ultima differenza non è di poco conto: nel primo caso il voto degli elettori è diretto a scegliere una precisa proposta di governo, ed essi, quindi, si attendono che l'azione dei partiti della coalizione sia volta alla realizzazione di quanto sancito nel relativo accordo; diversamente, nella seconda ipotesi, gli elementi del programma e i dettagli relativi al patto coalizionale sono negoziati dai partiti senza alcuna pubblicità esterna, il che rende opaco il processo decisionale e difficoltosa la scelta degli elettori sotto il profilo della consapevolezza<sup>403</sup>.

Come evidenziato da molta parte della dottrina tedesca<sup>404</sup>, l'esperienza delle coalizioni partitiche, nella Germania del secondo dopoguerra, è stata nettamente positiva; tanto positiva da essere considerata, assieme al numero limitato dei partiti

---

<sup>401</sup> S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare*, op. cit., p. 48.

<sup>402</sup> B. MILLER, *Der Koalitionsausschuss*, Baden-Baden, Nomos Verlagsges., 2011.

<sup>403</sup> Con una frase immaginifica, ma che rende l'idea, I. VON MÜNCH, *Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen*, op. cit., p. 14, afferma che quando l'accordo segue il risultato elettorale, «l'elettore compra due gatti, ma uno nel sacco».

<sup>404</sup> W. RUDZIO, *Koalitionen in Deutschland: Flexibilität informellen Regierens*, in *Koalitionen in West- und Osteuropa*, a cura di S. Kropp, S.S. Schüttemeyer e R. Sturm, Wiesbaden, Leske + Budrich, 2002, pp. 41 ss. e note ivi presenti.

presenti in Parlamento, l'elemento politico su cui si fonda la stabilità del sistema di governo. Infatti, nelle poche crisi che si sono verificate nel corso di sei decenni, la situazione è rientrata attraverso la denuncia dell'accordo di coalizione e la formazione di una nuova compagine coalizionale.

D'altra parte, vi sono stati dei casi, nel corso della storia politico-istituzionale della Repubblica federale, nei quali le coalizioni hanno dato origine a problemi di natura costituzionale<sup>405</sup>. In particolare, si è fortemente dibattuto circa la compatibilità degli accordi, in quanto insieme di prescrizioni, con il principio costituzionale del divieto del mandato imperativo *ex art. 38 LF* e con la previsione dell'art. 65 LF, che attribuisce al *Bundeskanzler* la competenza a determinare le *Richtlinien*. Ad ogni modo, partendo dal principio generale che gli accordi, e le indicazioni ivi contenute, non possono essere in contrasto con il diritto, *in primis*, costituzionale, sembra ormai pacifica la compatibilità tra la formazione della coalizione e le prerogative costituzionali degli altri organi: sono garantite sia le prerogative dei singoli parlamentari, che quelle del Cancelliere. Con riguardo ai primi, le regole di coalizione non incidono sui membri del Parlamento più di quanto non faccia la disciplina del gruppo parlamentare<sup>406</sup> (*Fraktion*), la cui politica (e di conseguenza la stessa attività del parlamentare) si svolge necessariamente (o almeno dovrebbe) entro il solco rappresentato dall'accordo di coalizione; il Cancelliere, da parte sua, non può determinare autonomamente le linee di politica generale se vuole che il suo indirizzo progredisca in Parlamento<sup>407</sup>, cosicché anch'egli dovrà operare nel modo più possibile coerente con le indicazioni del patto coalizionale.

Quanto detto trova riscontro nel concreto sviluppo del quadro politico-istituzionale, in quanto le coalizioni partitiche tedesche presentano al loro interno una consistente omogeneità: il sistema politico della Repubblica federale tedesca presenta uno dei livelli

---

<sup>405</sup> S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare*, op. cit., p. 50.

<sup>406</sup> Il diritto parlamentare tedesco ha consolidato un concetto di disciplina della frazione tale per cui la dottrina non ha dovuto dibattere più di tanto sulla compatibilità dello stesso con il principio del libero mandato parlamentare (art. 38 LF). Cfr., N. ACHTERBERG, *Parlamentsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1984, pp. 218 ss.; H. APEL, *Der deutsche Parlamentarismus*, Reinbek, Rowohlt, 1968, pp. 140 ss.; S. HÖLSCHIEDT, *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, Darmstadt, NDV, 2001, pp. 69 ss.

<sup>407</sup> G. RIZZA, *La Cancelleria nel sistema di governo della Repubblica federale tedesca*, op. cit., pp. 394, riporta le parole di Willy Brandt, per il quale: «i tempi in cui un capo di governo può prendere decisioni da solo sono terminati. I compiti che l'amministrazione di uno Stato moderno pone al politico sono troppo complessi per consentirlo».

di polarizzazione più bassi d'Europa e, conseguentemente, il grado di omogeneità politica più elevato dopo quello svizzero<sup>408</sup>.

Con il programma di Bad Godesberg del 1959, il partito socialdemocratico tedesco (SPD), che fino a quel momento aveva portato avanti una politica di opposizione dura, abbandonò ogni proposito massimalista, spostando il confronto politico dal terreno dell'ideologia a quello della competenza e della programmazione<sup>409</sup>: fu tale famosa "svolta" a far venir meno, sostanzialmente, le rilevanti divergenze, sino ad allora esistenti fra i partiti, sui principi e gli obiettivi che la politica deve realizzare, permettendo la c.d. *Allgemein koalitionsfähigkeit*<sup>410</sup>.

È l'insieme dei ricordati elementi, politici (numero limitato di partiti e tendenziale omogeneità politica fra gli stessi) e istituzionali (forma di governo, ruolo del Cancelliere, sfiducia costruttiva e, non da ultimo, il sistema elettorale) a far sì che gli accordi di coalizione siano conclusi positivamente e durino in modo affidabile, garantendo stabilità ai governi. L'effettiva assenza di limitazioni di carattere ideologico e programmatico permette una quasi totale convertibilità delle alleanze, tanto che i tre principali partiti tedeschi (CDU/CSU-SPD-FDP, ai quali si aggiungono le due compagini minori di sinistra *Die Linke* e *Die Grünen*) hanno dato vita a tutte le possibili combinazioni, tranne la composizione unanimitica<sup>411</sup>.

Tutto ciò risulta confermato dalla costituzione, verificatasi due volte dal secondo dopoguerra ad oggi, di una *Große Koalition*<sup>412</sup>. Si tratta di un governo di coalizione costituito dai due maggiori partiti del sistema, la CDU e la SPD: l'elettorato tedesco ha sempre teso ad appoggiare le coalizioni composte da partiti caratterizzati da un'ideologia affine (CDU/CSU-FDP oppure SPD-Verdi o SPD-FDP), ma si ricorre ad una "Grande coalizione" quando una di queste "unioni naturali" viene meno, o nel caso in cui le estreme si assicurano una rappresentanza significativa in Parlamento, tale da non consentire la formazione di un Governo stabile da parte delle formazioni moderate.

---

<sup>408</sup> G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, SugarCo, 1982, pp. 270 ss.

<sup>409</sup> T. BURKETT, *Germany, 1948-1979: Evolution of the Bonn Republic*, in *Parliamentary Affairs*, 2, 1979, p. 186.

<sup>410</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 73. Il termine va inteso come capacità a governare in coalizione: v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, op. cit., p. 658, nota 107.

<sup>411</sup> Altra ipotesi di alleanza, mai realizzatasi sinora e venuta alla ribalta dinanzi allo stallo seguito alle elezioni federali del 2005, è quella della c.d. *Jamaika-Koalition*, che si fonderebbe su un accordo tra CDU (il cui colore ufficiale è il nero), l'FDP (giallo) ed i Verdi.

<sup>412</sup> S. BUKOW e W. SEEMANN, *Die Große Koalition: Regierung - Politik - Parteien 2005-2009*, Wiesbaden, VS, 2010, pp. 9 ss.

La prima Grande coalizione si ebbe il 1 dicembre 1966 e durò sino al 1969. Essa fu costituita dalla CDU e dalla SPD, a seguito della crisi dell'alleanza tra CDU ed FDP dovuta a divergenze in materia fiscale: a fronte delle dimissioni dei ministri del FDP, fu varato un nuovo esecutivo in cui entrò l'SPD, sotto la guida dall'esponente della CDU K.G. Kiesinger.

Il secondo caso di *Große Koalition* si verificò a seguito delle elezioni federali del 2005: nessuna delle coalizioni tradizionali fu in grado di costituire un Governo di maggioranza. Sebbene vi fossero i margini numerici per dar vita ad un esecutivo ideologicamente coerente, formato da SPD, Verdi e *Linke*, la volontà di escludere quest'ultimo partito, ritenuto estremo, dal Governo, condusse i *leaders* dei due partiti maggiori ad accordarsi. L'11 novembre 2005 nacque così un governo di grande coalizione CDU-SPD, guidato da Angela Merkel della CDU, e che terminò la legislatura nel 2009.

## 5. *La Spagna*

La Costituzione iberica, approvata in via definitiva dalle *Cortes* il 31 ottobre 1978 (e oggetto di referendum confermativo, il successivo 6 dicembre), è una delle più giovani Costituzioni democratico-parlamentari d'Europa<sup>413</sup>. Di conseguenza, il costituente spagnolo ha potuto considerare gli sviluppi istituzionali e fattuali concretizzati nel secondo dopoguerra, tra i quali l'adozione, da parte dei due paesi europei usciti sconfitti dal conflitto mondiale, di costituzioni “parlamentari”<sup>414</sup>. Alle Carte fondamentali di Italia (1947) e Germania (1949) si aggiunsero, in pochi anni, altre sette nuove Costituzioni, tra cui quella francese (1958), svedese (1975) e portoghese (1976). In particolare, nella redazione di tali atti fondamentali, si è posta attenzione al ruolo dei partiti e alle dinamiche sottese alla configurazione strutturale e ai rapporti tra gli organi sovrani in relazione all'indirizzo politico.

---

<sup>413</sup> E. ALVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional. Los organos Constitucionales, el Estados autonomico*, vol. II, VI ed., Madrid, Tecnos, 2008, in particolare, pp. 226-286; J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, IX ed., Madrid-Barcellona, Marcial Pons, 2003, pp. 30 ss.

<sup>414</sup> N.M. SANDULLI, *Il governo della Spagna democratica: riflessioni introduttive*, in *Costituzione e struttura del governo*, op. cit., pp. 439-440.

La Carta costituzionale spagnola del 1978, guardando con profitto ad altre esperienze ordinamentali, ha posto dei correttivi a quello che è generalmente considerato il pericolo maggiore del parlamentarismo puro, e cioè l'instabilità del Governo<sup>415</sup>.

Pur essendo un Paese che riconosce nel Re il Capo dello Stato<sup>416</sup> e sebbene a dividerli vi siano grandi differenze di natura storica, economica e sociale, la Spagna ha preso come punto di riferimento la *Grundgesetz* tedesca, proprio perché il costituente della Repubblica federale si è interrogato per primo sulla necessità di garantire la stabilità dell'Esecutivo, «volendo ottenere attraverso regole scritte quello che il sistema britannico ha ottenuto con il suo continuo spontaneo evolversi»<sup>417</sup>.

Oltre al sistema tedesco, visto in positivo, il costituente iberico non ha mancato di guardare, in negativo, al sistema italiano, seppure attingendovi ampiamente: la notevole instabilità dei governi italiani della prima fase della storia repubblicana non è passata inosservata.

Infatti, poiché il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale ha comportato, oltre alla definitiva investitura del partito politico quale protagonista della vita istituzionale, anche un aumento esponenziale dei compiti dello Stato, si è palesata la necessità di avere strutture politiche di vertice snelle e funzionali.

L'aspetto decisionale diviene preponderante. Per questo motivo si è assistito nell'ambito delle forme di governo parlamentari europee, ad un progressivo spostamento del baricentro politico-decisionale dal Parlamento al Governo, che sempre più è considerato organo propulsivo dell'indirizzo politico, titolare pressoché esclusivo di tale funzione, anche per mezzo dell'iniziativa legislativa<sup>418</sup>. Parallelamente, si determina, di norma, all'interno dell'organo governativo, una prevalenza del *Premier* sui ministri, nonché sull'organo collegiale del Consiglio stesso. In tale sistema il piano politico-elettorale va di pari passo con quello istituzionale: è il partito, assieme alla coalizione a seguire il *leader*; l'elettore, scegliendo il proprio rappresentante ed il proprio partito, sulla base del sistema partitico e del meccanismo elettorale, sceglie anche il capo del futuro Governo.

---

<sup>415</sup> A. MANZELLA, *Verso la nuova Costituzione della Spagna*, in *Democrazie atlantiche*, 3, 1978, pp. 141 ss.

<sup>416</sup> Sul ruolo del Monarca nel sistema costituzionale spagnolo, v. E. ALVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 13-41; R. SCARCIGLIA e D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 52-54.

<sup>417</sup> N.M. SANDULLI, *Il governo della Spagna democratica: riflessioni introduttive*, op. cit., p. 441.

<sup>418</sup> In questo senso, N.M. SANDULLI, *ibidem*, p. 442.

Ebbene, per evitare quanto normalmente accadeva in Italia sino ai primi anni Novanta dello scorso secolo, la Spagna ha posto il Governo al centro del sistema politico-decisionale. Riprendendo alcune soluzioni delineate dalla Costituzione tedesca trent'anni prima, si è cercato di garantire la stabilità dell'Esecutivo, seppure all'interno di un quadro partitico diverso. La figura del *Premier*, attraverso un peculiare meccanismo di formazione del Governo, viene rafforzata: il Governo, ed in primo luogo il suo vertice monocratico, dirige la politica nazionale ed estera sulla base del programma politico presentato al *Congreso de los Diputados* in occasione dell'assegnazione della fiducia<sup>419</sup>.

### 5.1. *Il programma di governo nella Costituzione del 1978*

«Dopo ogni rinnovo del Congresso dei Deputati e nelle altre circostanze costituzionali in cui ciò si riveli necessario, il Re, previa consultazione dei rappresentanti designati dai gruppi politici presenti in Parlamento e attraverso il Presidente del Congresso, proporrà un candidato alla Presidenza del Governo. Il candidato proposto secondo quanto previsto nel comma precedente, esporrà di fronte al Congresso dei Deputati il programma politico del Governo che intende formare e solleciterà la fiducia della Camera»<sup>420</sup>.

La lettura dei primi due commi dell'art. 99 della *Constitucion española* permettono di cogliere la stretta relazione tra il Governo ed il suo programma.

---

<sup>419</sup> Cfr., art. 97 CE: «Il Governo dirige la politica nazionale ed estera, l'Amministrazione civile e militare e la difesa dello Stato. Esercita la funzione esecutiva e la potestà regolamentare conformemente alla Costituzione e alle leggi».

<sup>420</sup> Art. 99 CE: «1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviese la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

Quest'ultimo rappresenta il presupposto imprescindibile dell'instaurarsi del rapporto di fiducia alla base del sistema parlamentare: l'art. 99 CE inserisce il programma al centro del procedimento fiduciario.

Il programma di governo viene esposto dal *candidato a la Presidencia del Gobierno* dinanzi al *Congreso de los Diputados* in sede di richiesta di fiducia<sup>421</sup>.

Il candidato alla presidenza, come stabilito dal secondo comma dell'art. 99 CE, è nominato dal Re (art. 62, lett. D, CE), attraverso un Decreto Reale controfirmato dal Presidente del Congresso (art. 64, co. 1, CE), dopo aver consultato i rappresentanti dei partiti presenti in Parlamento<sup>422</sup>.

Diversamente da quanto avviene in Italia ed in Germania, l'ordinamento costituzionale spagnolo prevede che il programma di governo sia sottoposto al *Congreso* prima della nomina del Presidente del Governo e della formazione dell'Esecutivo: l'art. 100 CE<sup>423</sup> stabilisce che il candidato Presidente può essere nominato *Premier* e proporre quindi al Re la lista dei ministri, solo dopo aver ottenuto la fiducia parlamentare.

L'investitura avviene sulla base di un voto a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea. In caso di mancato raggiungimento del quorum funzionale, il terzo comma dell'art. 99 CE prevede lo svolgimento di una seconda votazione, dopo quarantotto ore dalla precedente, nella quale è sufficiente raggiungere la maggioranza semplice<sup>424</sup>. Qualora anche tale votazione dovesse risolversi in un nulla di fatto, sarà il Re, tramite il Presidente del Congresso, a presentare ulteriori proposte<sup>425</sup>.

Alla luce delle disposizioni costituzionali e in considerazione della loro flessibilità interpretativa, è possibile enucleare una pluralità di funzioni del programma di governo.

Un primo ruolo del programma è possibile evidenziarlo in relazione al voto di investitura. Il fatto che il programma di governo debba essere presentato dal candidato Presidente al *Congreso*, e quindi prima che questi sia nominato *Premier* e si abbia la costituzione del Gabinetto, ovvia ad un possibile aggravio del procedimento in caso di

---

<sup>421</sup> Come previsto dagli artt. 99 e 108 CE, anche in Spagna il rapporto di fiducia intercorre esclusivamente tra il Governo e la Camera bassa.

<sup>422</sup> E. ALVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 265 ss.

<sup>423</sup> Art. 100 CE: «*Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente*».

<sup>424</sup> Come nota A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 83, è ammessa la maggioranza semplice al fine di rendere possibili governi di minoranza.

<sup>425</sup> Art. 99 CE, comma 3: «*Se effettuate le citate votazioni non si ottiene la fiducia per l'investitura, si presenteranno successive proposte nella forma prevista nei comma precedenti*».

mancata assegnazione della fiducia. Infatti, se tale sconfitta avvenisse nei confronti di un Governo già nel pieno delle proprie funzioni, le sue dimissioni non potrebbero derivare dalla mera reiezione del programma di governo: sarebbe necessario un voto di sfiducia costruttivo (disciplinato dall'art. 113, co. 2, CE<sup>426</sup>), a meno che il Presidente non ponga la questione di fiducia, *ex art. 112 CE*, sul programma<sup>427</sup>. Per facilitare il compito di formare una coalizione che sostenga il suo futuro Governo, la Costituzione non ha previsto un termine entro il quale il candidato Presidente deve presentarsi al Congresso: dopo la designazione egli potrà utilizzare il tempo necessario per poi ricevere il voto di fiducia e, solo da quel momento, essere in condizione di venir nominato formalmente dal Re. Il limite previsto dall'ultimo comma dell'art. 99 CE, in due mesi dall'ultimo voto di fiducia senza che un candidato abbia raggiunto la necessaria maggioranza, ha lo scopo di evitare che il sistema arrivi ad un punto di stallo. Tuttavia, un termine costituzionale così lungo rischia di prolungare, in modo artificiale, la vita di un Parlamento delegittimato ed ingovernabile<sup>428</sup>.

Nel caso in cui il candidato *Premier* non riesca ad ottenere la maggioranza assoluta alla prima votazione, così come richiesto dalla lettera della Costituzione, nulla osta a che egli possa, prima della seconda votazione, presentare al *Congreso* una diversa versione del programma, modificata ed integrata<sup>429</sup>.

Infatti, la possibilità di modificare il programma in vista di un allargamento del consenso e con lo scopo di assicurarsi il sostegno della maggioranza, dal momento della effettuazione delle dichiarazioni programmatiche, all'espressione del voto di fiducia, è del tutto in linea con la logica del sistema parlamentare<sup>430</sup>. Una logica che potrebbe ben spingere il candidato *Presidente del Gobierno*, eventualmente sconfitto nel primo voto di investitura, a modificare ed integrare il programma inizialmente presentato ed

---

<sup>426</sup> Art. 113, co. 2, CE: «La mozione di censura dovrà essere proposta almeno dalla decima parte dei Deputati e dovrà indicare un candidato alla Presidenza del Governo».

<sup>427</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 84. Cfr., J.L. PÉREZ FRANCÉS, *Investidura, programación y dirección política*, in *Revista de derecho político*, 42, 1996, pp. 176 ss.

<sup>428</sup> *Contra*, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Artículo 99*, in *Comentarios a la Constitución*, a cura di F. GARRIDO FALLA, Madrid, Ed. Civitas, 1980, pp. 1010, per il quale, in una materia in cui è desiderabile una certa flessibilità, sarebbe stato preferibile non stabilire alcun termine, così da fare in modo che si potesse scegliere la soluzione migliore a seconda delle circostanze e procedere, quindi, o all'approvazione della candidatura alla Presidenza del Governo, oppure allo scioglimento della Camera.

<sup>429</sup> A. BAR CENDON, *Comentario al art. 99*, in *Comentarios a las leyes política*, a cura di O. Alzaga, vol. III Madrid, Edersa, 1985, p. 174.

<sup>430</sup> Così, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 85.



aggiudicarsi, così, non solo la maggioranza semplice, che sarebbe sufficiente ai fini della fiducia, ma quella maggioranza assoluta che, pur sfuggita la prima volta, rappresenta un elemento essenziale per la corretta funzionalità del sistema.

La previsione del quarto comma dell'art. 99 CE, il quale prevede, in caso di sconfitta anche nella seconda votazione, la presentazione di ulteriori proposte, risulta di non facile interpretazione: non è chiaro se tale proposta debba sostanziarsi in un nuovo candidato Presidente, o se essa possa limitarsi ad una modificazione della base programmatica. D'altra parte, sebbene non vi sia un divieto esplicito alla ripresentazione per la terza volta della medesima personalità, un reincarico, quantunque costituzionalmente ammissibile, appare impraticabile per evidenti ragioni di opportunità sostanziale<sup>431</sup>.

Un altro profilo che merita di essere analizzato è quello relativo al rapporto tra il programma di governo e la mozione di censura. La Costituzione non ha specificato se, in caso di voto di sfiducia costruttiva (art. 113, co. 2, CE), il programma debba essere presentato preventivamente rispetto alla nomina del *Premier*. L'applicazione in via analogica di quanto previsto dall'art. 99, co. 2, anche alla fattispecie di cui all'art. 113, co. 2, sembrerebbe esclusa dall'esplicita previsione dell'obbligo di comunicazione del programma al Congresso solamente in capo al candidato *Presidente del Gobierno*, nonché dal diverso *status* previsto per il candidato prescelto dal Capo dello Stato, rispetto a quello indicato nella mozione di censura costruttiva: mentre il primo può, seppure a seguito della seconda votazione, ricevere la fiducia a fronte di una maggioranza semplice, il secondo deve necessariamente raggiungere la maggioranza assoluta. Peraltro, sembra ragionevole argomentare che, sebbene l'obbligo di comunicazione preventiva del programma sia esplicitamente previsto esclusivamente per il procedimento *ex art. 99 CE*, esso non contrasta con la logica del sistema ed anzi implementa le dinamiche del parlamentarismo.

In tal caso, come affermato da Santaolalla<sup>432</sup>, la procedura più corretta dal punto di vista costituzionale dovrebbe condurre alla presentazione del programma di governo nel momento immediatamente successivo all'approvazione della mozione di censura. Il

---

<sup>431</sup> E. ALVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 267; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Artículo 99*, op. cit., pp. 996 ss.

<sup>432</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Artículo 99*, op. cit., pp. 1124.

*Premier* così nominato, assumendo le proprie funzioni, dovrebbe porre la questione di fiducia (art. 112 CE) sul programma comunicato al Congresso<sup>433</sup>.

Alla luce del dettato dell'art. 99 CE, per il quale l'investitura fiduciaria deve fondarsi sul programma di governo, si è stabilito, coerentemente, che anche la verifica ad opera del *Premier* circa la sussistenza del rapporto fiduciario, possa effettuarsi unicamente sul programma stesso, anche se modificato secondo la contingenza, o su di un atto ad esso assimilabile come può essere una dichiarazione di politica generale.

Quantunque l'art. 112 CE<sup>434</sup> preveda l'obbligo di una deliberazione collegiale sul programma di governo, ai sensi dell'art. 99, co. 2, CE, tale deliberazione non è considerata vincolante per il Presidente, il quale, quindi, decide in via di fatto in via esclusiva sull'eventuale apposizione della questione di fiducia: il programma di governo è così considerato come un atto riconducibile al solo *Premier*<sup>435</sup>, e la preventiva deliberazione del Consiglio dei ministri su di esso non costituisce un efficace *pendant*.

Ad ogni modo, il citato principio costituzionale presenta delle ricadute limitative del potere del *Presidente del Gobierno* di porre la questione di fiducia: ne deriva che, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento italiano, lo strumento in parola non può essere utilizzato per forzare il *Congreso de los Diputados* ad approvare un singolo provvedimento, ma unicamente per accertare l'effettiva permanenza del sostegno della maggioranza parlamentare all'indirizzo politico proposto dal *Premier*. Di tutto ciò ne beneficia il Parlamento e l'indipendenza del suo ruolo: l'organo parlamentare potrà valutare, in autonomia rispetto al Governo, le singole proposte avanzate da quest'ultimo, senza dover scegliere tra l'approvazione di un provvedimento *obtorto collo*, e la caduta del Governo.

---

<sup>433</sup> Nel caso considerato, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 88, ha rilevato quello che, a suo avviso, rappresenta una incongruenza del sistema. Poiché la presentazione del programma è successiva all'investitura ad opera del *Congreso*, si svolgeranno due votazioni: la prima votazione verterà sulla mozione di sfiducia costruttiva e quindi sulla persona del candidato Presidente, e la seconda sul programma. Ma mentre la Costituzione richiede la maggioranza assoluta per la prima votazione, il programma potrà essere approvato con una maggioranza semplice; ne deriva una attribuzione di importanza maggiore all'elemento personale, rispetto agli elementi del programma ed ai suoi obiettivi.

<sup>434</sup> Art. 112 CE: «*El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados*».

<sup>435</sup> V., R. SCARCIGLIA e D. DEL BEN, *Spagna*, op. cit., p. 65.

## 5.2. Il binomio “candidato” - programma

Come già ricordato, nella definizione della forma di governo, ed in particolare per il procedimento di instaurazione della fiducia, il Costituente spagnolo si è decisamente ispirato al sistema costituzionale della Repubblica federale tedesca, così come delineato dalla *Grundgesetz* del 1949. La similitudine esistente tra la figura del *Presidente del Gobierno* ed il *Bundeskanzler* è evidente: come in Germania, anche in Spagna la relazione fiduciaria nasce ed intercorre tra il *Congreso* ed il *Premier*, il quale può essere estromesso solamente attraverso un voto di censura costruttivo, mentre la nomina e la revoca dei ministri è operata direttamente dal Re su proposta del Presidente del Governo<sup>436</sup>.

Sebbene vi siano molti punti di contatto nella disciplina che i citati ordinamenti predispongono per le prerogative dei rispettivi vertici esecutivi, d'altra parte i due procedimenti di investitura, del Presidente e del Cancelliere, presentano una fondamentale differenza: mentre la personalità proposta dal Presidente del *Bund* per la carica di Cancelliere è eletta dal *Bundestag*, il candidato *Presidente del Gobierno* chiede al Parlamento, ed in particolare al Congresso, di riconoscergli la fiducia. Da ciò discende che, così come previsto dall'art. 63, co.1, LF, l'investitura del Cancelliere avviene senza dibattito (il che risulta coerente con la natura di elezione dell'investitura stessa), mentre il voto di fiducia del candidato *Presidente* è preceduto da una discussione che, anche nel silenzio della Costituzione e non essendo espressamente vietata, costituisce un presupposto logicamente coerente con il sistema parlamentare di investitura del Governo.

La Costituzione spagnola, quindi, in linea con quanto previsto dalla Legge fondamentale tedesca, dispone che l'individuazione del Presidente del Governo avvenga prima della formazione di quest'ultimo; d'altra parte, il sistema iberico, sulla base di quanto stabilito dagli artt. 170-172 del *Reglamento del Congreso*<sup>437</sup>, si discosta da

---

<sup>436</sup> Cfr. Art. 100 CE e art. 64, co. 1 LF.

<sup>437</sup> Art. 170 RCD: «*En cumplimiento de las previsiones establecidas en el artículo 99 de la Constitución, y una vez recibida en el Congreso la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, el Presidente de la Cámara convocará el Pleno*».

Art. 171 RCD: «1. *La sesión comenzará por la lectura de la propuesta por uno de los Secretarios. 2. A continuación, el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara. 3. Tras el tiempo de interrupción decretado por la Presidencia intervendrá un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite por treinta minutos. 4. El candidato propuesto podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicitare.*

quello tedesco per la costituzionalizzazione del programma politico e per l'esigenza del dibattito. Ciononostante, nulla è detto, né da parte della Costituzione né dal Regolamento del Congresso, circa la composizione del futuro Governo, tanto che eventuali rivelazioni in merito, a tale livello procedurale, possono essere qualificate al massimo come gesti di *cortesía parlamentaria*<sup>438</sup>.

Ulteriori discrepanze esistono in relazione all'istituto del programma di governo: mentre in Spagna esso è preventivo alla nomina dell'Esecutivo, è predisposto dal solo *Premier* e soggiace all'approvazione parlamentare, in Germania il programma è presentato dopo la nomina del Governo del *Bund*, che lo delibera collegialmente, e non è sottoposto ad una votazione del Parlamento.

Proprio la sussistenza di un voto sul programma, che la Costituzione iberica prevede anche in caso di mozione di censura costruttiva (art. 112 CE) costituisce una fondamentale differenza nel funzionamento dell'analogo istituto previsto dalla Legge fondamentale tedesca: poiché nella *Bundesrepublik* il sindacato parlamentare sul programma di governo si limita alla sola discussione, può non essere una coincidenza che, a seguito dell'unico caso di sfiducia costruttiva "completa" verificatasi (1982), vi sia stata la necessità di legittimare il cambiamento con un nuovo passaggio elettorale.

La rilevanza che il sistema costituzionale spagnolo riserva al programma di governo risiede nel fatto che l'investitura fiduciaria non riguarda esclusivamente la persona del candidato Presidente, quanto il binomio candidato-programma, poiché i deputati non possono pronunciarsi separatamente sull'uno piuttosto che sull'altro. Tale rapporto va debitamente sottolineato in quanto l'alterazione di uno dei due elementi, sia che si tratti

---

*Cuando contestare individualmente a uno de los intervinientes, éste tendrá derecho a réplica por diez minutos. Si el candidato contestare en forma global a los representantes de los Grupos Parlamentarios, éstos tendrán derecho a una réplica de diez minutos. 5. La votación se llevará a efecto a la hora fijada por la Presidencia. Si en ella el candidato propuesto obtuviera el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, se entenderá otorgada la confianza. Si no se obtuviera dicha mayoría, se procederá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si en ella obtuviere mayoría simple. Antes de proceder a esta votación, el candidato podrá intervenir por tiempo máximo de diez minutos y los Grupos Parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición. 6. Otorgada la confianza al candidato, conforme al apartado anterior, el Presidente del Congreso lo comunicará al Rey, a los efectos de su nombramiento como Presidente del Gobierno».*

Art. 172 RCD: «1. Si en las votaciones a que se refiere el artículo anterior la Cámara no hubiere otorgado su confianza se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento. 2. Si transcurrieren dos meses a partir de la primera votación de investidura y ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Presidente de la Cámara someterá a la firma del Rey el Decreto de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de elecciones, y lo comunicará al Presidente del Senado».

<sup>438</sup> J.L. PÉREZ FRANCESCH, *Investidura, programación y dirección política*, op. cit., p. 179.

del candidato che del programma, deve necessariamente condurre ad una modifica sostanziale della proposta regia<sup>439</sup>.

Infatti, il programma politico governativo concretizza il voto di investitura ricevuto dal Presidente del Governo e condiziona, pertanto, l'attività dell'Esecutivo ed il suo sviluppo, sottoponendolo al giudizio del Congresso. Esso sostanzia, in via approssimativa, un compromesso che unisce il Governo, attraverso la mediazione del suo Presidente, con il *Congreso de los Diputados* e, per il tramite di quest'ultimo, con il corpo elettorale.

La valenza del programma di governo come compromesso è resa evidente nelle ipotesi di governi di coalizione: in tali casi, il programma è fortemente influenzato dal patto di coalizione, ed in particolar modo dalle clausole disposte dalle forze estreme della compagine. Similmente, è possibile argomentare che, nel caso di governi monocolore con appoggio esterno, il contesto comporta decise (e spesso decisive) difficoltà per l'implementazione del programma.

Anche alla luce di ciò, il programma di governo non è una generica dichiarazione d'intenti ma un punto di compromesso concreto, il cui inquadramento giuridico presenta certamente delle difficoltà. Si è parlato di un "contratto di legislatura" che, facendo riferimento all'esperienza federale tedesca del governo di coalizione, pur non essendo assistito da esplicito valore giuridico, cionondimeno costituisce uno strumento fondamentale per far valere la responsabilità politica del Governo: il programma rappresenta la cartina di tornasole per valutare l'effettivo onoramento dell'impegno assunto nei confronti degli elettori<sup>440</sup>.

Con riguardo al valore giuridico, in senso stretto, del programma di governo, la dottrina spagnola si è interrogata circa la possibilità di ottenere una sanzione giuridica per il suo mancato completamento. Si è così sostenuto che il programma di governo rappresenta un atto "personalissimo" del candidato Presidente del governo, una

---

<sup>439</sup> Così A. BAR CENDON, *Comentario al art. 99*, op. cit., p. 172; *contra* M. REVENGA SANCHEZ, *La formación del gobierno en la constitución española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988, pp. 167-168, per il quale: «*La referencia al programa en el artículo 99.2 aparece incluida en una norma de derecho parlamentario material con la precisa finalidad de organizar el desarrollo de la sesión de investidura y no en modo alguno con la de reconocer el valor sustantivo del programa, elevándolo a rango constitucional*».

<sup>440</sup> *Contra*, J. NICOLÁS MUÑIZ, *Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura*, in *Documentación Administrativa*, 188, 1988, p. 355, afferma che il programma di governo è il frutto dell'idealizzazione e della razionalizzazione, in un certo senso esagerata, dell'azione politica.

dichiarazione di intenti, il cui contenuto è subordinato alla sua posizione parlamentare e al quale non può essere riconosciuta alcuna virtualità politica<sup>441</sup>; altri, fra cui Saratrústegui<sup>442</sup>, ritengono che l'investitura fiduciaria presupponga l'adozione di un documento di "orientamento politico" (il programma, appunto) che abbia il compito di armonizzare e coordinare l'azione dell'esecutivo e del legislativo. Secondo Bar il programma di governo ha la natura di un patto, o compromesso, nei confronti della Camera, ed in particolare dei partiti facenti parte di un Governo di coalizione<sup>443</sup>. Una posizione fermamente scettica circa la valenza politica del programma di governo è da sostenuta da Revenga<sup>444</sup> e da Gallego Anabitarte<sup>445</sup>. Per il primo il programma non è altro che una lista di "desiderata" la cui effettività non può essere in alcun modo esatta sul piano giuridico, a causa dell'insufficiente valenza sostanziale dello stesso; per il secondo, il programma non vincola giuridicamente il Presidente incaricato, né il Governo che si costituisce ed opera sotto la sua direzione, dato che essi, infatti, potranno adottare provvedimenti distanti da quelli previsti nel programma, senza che da ciò derivi pregiudizio alcuno per la loro responsabilità politica. Da ciò ne deriva che la responsabilità politica del Governo dinanzi il Congresso non è legata giuridicamente (mentre lo è politicamente) al rispetto del programma.

A fronte di tante e diversificate posizioni, non è di poco momento la ricostruzione, presentata dal Viver<sup>446</sup>, che riconduce il programma di governo ad un *tertium genus*, a metà strada tra il vincolo giuridico sanzionato giurisdizionalmente e la responsabilità politica estranea ad un controllo giuridico. Il completamento o meno del programma può costituire un parametro di giuridicamente predeterminato di un controllo sugli organi (ne è un esempio l'art. 189 della Costituzione portoghese che stabilisce che i membri del Governo sono vincolati al programma<sup>447</sup>), di modo che, in caso di mancato

---

<sup>441</sup> L. AGUIAR, *La estructura del proceso de formación del Gobierno. El caso español en el marco del derecho comparado*, in *Revista de Derecho Político*, n. 6, 1980, p. 75.

<sup>442</sup> M. SATRÚSTEGUI, *El cese del Gobierno y el Gobierno cesante*, in *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, op. cit., pp. 347 ss.

<sup>443</sup> A. BAR CENDON, *Comentario al art. 99*, op. cit., pag. 180.

<sup>444</sup> M. REVENGA SANCHEZ, *La formación del gobierno en la constitución española de 1978*, op. cit., pp. 168-169.

<sup>445</sup> A. GALLEGO ANABITARTE e A. MENÉNDEZ REXACH, *Comentarios al art. 97 CE*, in *Comentarios a las leyes política*, op. cit., p. 45.

<sup>446</sup> C. VIVER PI-SUNYER, *Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas*, in AA.VV., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Disputación de Barcelona, 1985, pp. 305 ss.

<sup>447</sup> Art. 189 CP: «I membri del Governo sono vincolati al programma di governo e alle deliberazioni adottate dal Consiglio dei Ministri».

rispetto del programma, sorga l'obbligo di proporre una riformulazione di detto programma, attraverso un dibattito sulla politica generale, la votazione di una questione di fiducia, lo scioglimento delle Camere o la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva.

D'altra parte, sebbene tale ultima considerazione miri a costruire un paradigma coerente e teoricamente valido per il funzionamento istituzionale del Governo in una prospettiva democratica, ad avviso della dottrina spagnola maggioritaria, risulta di difficile applicazione: il programma governativo non presenta la concretezza necessaria per passare da una dimensione interorganica, propria del rapporto Governo-Parlamento, ad una piena rilevanza giuridico-costituzionale<sup>448</sup>.

Ad oggi, si può considerare il programma di governo come il programma con il quale il Presidente del Governo ha ottenuto l'investitura fiduciaria da parte del *Congreso de los Diputados*. È l'atto che canalizza la responsabilità collegiale dell'Esecutivo, e sulla cui base il Presidente potrà estromettere un membro del Governo che si porrà in contrasto con la linea tracciata dal programma stesso.

#### 6. *Spunti per una ricostruzione della figura nell'ambito del diritto comparato*

L'analisi dell'istituto del programma di governo in alcuni degli ordinamenti parlamentari europei, seppur necessariamente breve, non ha mancato di presentare diversi profili di interesse; profili che meritano alcune considerazioni.

Ciò che sembra emergere in modo piuttosto evidente è la tendenziale evoluzione dei sistemi parlamentari europei verso il riconoscimento di un ruolo sempre più consistente del Governo: vi è la crescente esigenza di compiere scelte direttamente collegate all'indirizzo politico in modo rapido ed efficace; ma la rapidità e l'efficacia, quando si versa in *re constitutionale*, debbono necessariamente accompagnarsi alla legittimità ed alla responsabilità.

In quest'ottica il programma di governo può costituire un importante strumento di controllo, di *accountability*, per il corpo elettorale nei confronti dell'organo esecutivo ed in relazione al suo operato. D'altra parte, si tratta di una figura sfuggente, la cui definizione giuridica sembra non poter prescindere dal suo carattere prettamente politico.

---

<sup>448</sup> Così, J.L. PÉREZ FRANCESCH, *Investidura, programación y dirección política*, op. cit., p. 181.

Provando a mettere in fila gli elementi richiamati (rapidità, efficacia, legittimità e responsabilità) le esperienze sistemiche esaminate ci mostrano come essi siano tra loro fortemente legati, muovendosi costantemente tra politica e diritto, Costituzione formale e Costituzione materiale.

Il programma di governo agisce, quindi, in stretto rapporto sia con il quadro politico, a sua volta influenzato dalla legislazione elettorale, che con quello istituzionale, fondato su regole scritte e comportamenti consolidati.

Quanto avviene nel Regno Unito è paradigmatico per quel che attiene alla rapidità e all'efficacia dell'azione di governo, che si sostanzia in un completamento pressoché totale del programma: in un contesto in cui le dinamiche bipartitiche sono stabilmente consolidate, il rapporto fiduciario nasce sostanzialmente nelle urne elettorali. L'investitura diretta del Primo ministro e del Parlamento, con il sostegno di un insieme di regole procedurali che ne disciplinano lo svolgimento, fa sì che il programma di governo, parte non secondaria della liturgia istituzionale, riceva puntuale attuazione e rappresenti un attendibile strumento di valutazione dell'operato del Gabinetto.

Diversamente, il ruolo del programma risulta meno rilevante, ma per motivi diversi, in Francia ed in Germania.

Nel primo caso l'assetto istituzionale, che delinea la figura del Presidente della Repubblica come un "monarca democratico", di fatto svuota la valenza del programma del Governo il quale rappresenta, salvo le situazioni di coabitazione, uno strumento di esecuzione di quello presidenziale. In questo senso il programma governativo rafforza la logica della forma di governo semi-presidenziale e degli equilibri tra Esecutivo e Parlamento tendenti verso il primo polo.

Nell'ordinamento tedesco, che ha fondato sulla stabilità di governo l'affidabilità del suo rendimento sistemico, il programma di governo non svolge una funzione costituzionale consistente. Esso è comunicato in un momento successivo all'elezione del Cancelliere da parte del *Bundestag*. Il programma non costituisce una *condicio sine qua non* per la valida formazione del Governo da un punto di vista costituzionale-formale, ma è unanimemente considerata esistente la sua valenza quale presupposto politico per la formazione della coalizione di sostegno al Governo. È un tassello, il compromesso tra le forze politiche sulle direttrici principali del futuro indirizzo politico, che contribuisce a dare sostanza all'intero sistema. Il programma individua gli obiettivi,



le priorità che dovranno essere perseguite dall'Esecutivo; sulla vita di quest'ultimo si basa l'effettività del programma e la tenuta della forma di governo: vincolatività del programma e stabilità governativa sono le due facce della stessa medaglia. Senza stabilità di Governo non si possono realizzare i contenuti del programma; al tempo stesso senza un programma, che sia espressione del compromesso fra i partiti di maggioranza e che individui degli obiettivi concordati da realizzare, difficilmente un Governo può portare a termine la legislatura con la fondata ambizione di essere confermato dal voto elettorale.

Nel sistema spagnolo, a differenza di quanto avviene negli altri, il programma presenta un rilievo costituzionale espresso: è l'atto sulla base del quale il Presidente del Governo incaricato chiede al Congresso di accordargli la fiducia. Accanto alla valenza costituzionale, di fondamentale importanza, ve n'è un'altra, altrettanto essenziale, quella politica: il programma di governo rappresenta il "contratto di legislatura", il punto di compromesso concreto tra le diverse anime della coalizione, senza il cui accordo non vi sarebbe alcun voto di fiducia.

Nei Paesi che hanno formato oggetto di analisi, si può rilevare un alto rendimento istituzionale. Si tratta di sistemi parlamentari che, nel corso dei decenni (per non considerare i secoli nel caso del Regno Unito), si sono evoluti nel tentativo di essere "al passo con i tempi". La "richiesta di decisione", divenuta sempre più incalzante anche a fronte delle mutevoli dinamiche internazionali, non può prescindere da una più rapida implementazione dell'indirizzo politico.

Alla realizzazione di questo scopo concorrono vari fattori di natura politica, istituzionale e normativa. Rapidità ed efficacia dell'indirizzo politico non possono però prescindere dalla legittimità e dalla responsabilità dell'azione di Governo. Quest'ultimo, per operare al meglio, deve presentare il carattere della stabilità.

Anche l'esperienza italiana, nella sua evoluzione, darebbe l'impressione di muoversi in tale direzione: alcuni degli elementi evidenziati sembrerebbero farsi strada tra le pieghe di una transizione che appare segnata dal progressivo spostamento dell'organo governativo, e delle sue istanze, al centro del sistema.

## PARTE SECONDA

### IL PROGRAMMA DI GOVERNO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

#### CAPITOLO III

#### IL PROGRAMMA DI GOVERNO IN EPOCA STATUTARIA E NELLA PRIMA FASE DELLA STORIA REPUBBLICANA

*«L'ideale democratico originario si basava sulla concezione che i più condividesse un ideale comune di giustizia. Tuttavia oggi la comunanza di opinione sui valori fondamentali non è sufficiente a determinare una azione governativa programmata. Il programma specifico necessario ad unire i sostenitori del governo o a mantenere insieme un partito, deve essere basato sull'unione di interessi diversi, unione che può essere raggiunta soltanto con un processo di contrattazione. Tale programma non sarà, quindi, espressione del desiderio comune di raggiungere particolari risultati.»*

FRIEDRICH VON HAYEK

SOMMARIO: 1. Rilevanza dell'istituto del programma di governo nel sistema statutario - 1.1. Programma e forma di governo costituzionale pura (solo sulla carta) - 1.2. Programma ed obiettivi: questione di fatti o di persone? - 1.3. Il programma del governo fascista - 2. Il programma di governo nei lavori dell'Assemblea costituente - 3. Coalizione e programma: i governi della Repubblica nella prima fase della sua storia: 1948–1992 - 3.1. Una democrazia consensuale: l'alternativa impossibile - 3.2. I governi di coalizione: l'accordo di governo - 3.2.1. Partiti, accordo, programma - 3.2.2. Gli strumenti per superare la "corsa ad ostacoli" - 3.2.2.1. Il ruolo del Capo dello Stato tra "parlamentarizzazione" della crisi e scioglimento anticipato delle Camere - 3.2.2.2. La compressione delle spinte centrifughe: la questione di fiducia - 3.2.2.3. Verifiche di governo e rimpasti ministeriali - 3.3. Governi di coalizione e attuazione dell'accordo in Parlamento - 3.3.1. La I legislatura (1948 - 1953): i programmi del centrismo - 3.3.2. La marcia verso il centro-sinistra: divisi tra "formula" e "contenuto" - 3.3.2.1. La II legislatura (1953 - 1958): il programma come contratto tra alleati - 3.3.2.2. La III legislatura (1958 - 1963): più distanti, più precisi - 3.3.2.3. La IV legislatura (1963 - 1968): indirizzo e formula - 3.3.3. Dalla crisi del centro-sinistra alla solidarietà nazionale - 3.3.3.1. La V legislatura (1968 - 1972): la crisi di un equilibrio - 3.3.3.2. La VI legislatura (1972 - 1976): tra "monocolori" e "coalizione minima" - 3.3.3.3. La VII legislatura (1976 - 1979): prove di compromesso storico - 3.3.4. I programmi del pentapartito - 3.3.4.1. L'VIII legislatura (1979 - 1983): accordi sulle politiche - 3.3.4.2. La IX legislatura (1983 - 1987): coalizioni "di formula" per un Premier "forte" - 3.3.4.3. La X legislatura (1987 - 1992): un pentapartito "di programma".

#### *1. Rilevanza dell'istituto del programma di governo nel sistema statutario*

«Un Gabinetto che sotto la propria responsabilità politica per ragioni di opportunità o per esigenze superiori dello Stato, chiede di rimandare a tempo più o meno prossimo, l'esposizione del suo programma, non agisce contro lo spirito del regime costituzionale parlamentare»<sup>449</sup>.

---

<sup>449</sup> C. CHIMIENTI, *Manuale di diritto costituzionale*, Roma, Atheneum, 1919, p. 478.

Come si evince facilmente dalle parole del Chimienti, la presentazione del Governo davanti alle Camere, momento necessario per la nascita del nuovo Esecutivo ai sensi dell'art. 94 della Costituzione, non era considerato un atto formalmente dovuto dallo Statuto albertino del 1848.

*1.1. Programma e forma di governo costituzionale pura (solo sulla carta)*

In relazione al procedimento di formazione del Governo, l'art. 65 dello Statuto era molto stringato: «Il Re nomina e revoca i suoi ministri». Di conseguenza, in mancanza di una dettagliata disciplina positiva, le modalità di instaurazione del rapporto fiduciario vennero progressivamente regolate da consuetudini, convenzioni e prassi costituzionali, direttamente legate all'evoluzione del sistema politico e di altri istituti giuridici riferibili alla forma di governo<sup>450</sup>.

E fu proprio in forza di una consuetudine, nata nei primi anni di vigenza dello Statuto albertino, che il Governo, dopo la nomina (ma senza un termine preciso), iniziò a presentarsi alla Camera ad esporre il suo programma<sup>451</sup>. Era ovviamente il Re a nominare i membri del Gabinetto, in via autonoma e con proprio giudizio discrezionale, sebbene tenesse conto degli orientamenti parlamentari. A seguito del giuramento, prestato nelle mani del sovrano, i ministri entravano nel pieno dei poteri e permanevano nelle loro funzioni sino alla revoca o all'accettazione delle loro dimissioni da parte del Re: non era quindi previsto alcun passaggio parlamentare per la formale assunzione della carica.

Facendo riferimento ad antiche consuetudini costituzionali europee<sup>452</sup>, fin dall'inizio dell'esperienza statutaria, i governi nominati dal monarca comunicavano al Parlamento la propria entrata in carica. Tale comunicazione avveniva solitamente entro un intervallo

---

<sup>450</sup> V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, LIV, 1981, p. 159.

<sup>451</sup> V. CALZOLAIO, op. ult. cit., p. 163, sostiene che la storia costituzionale italiana ha visto emergere la consuetudine della rapida comunicazione alle Camere della nomina del nuovo Governo: sarebbero infatti «presenti sia l'elemento oggettivo della ripetizione che l'elemento soggettivo della convinzione, in quanto le comunicazioni erano ritenute obbligatorie dal Governo». Ad esempio, Perrone e Rattazzi, rispettivamente, il 19-10-1848, ed il 7-3-1862, parlarono di “debito riconosciuto”.

<sup>452</sup> A. TODD, *Il Governo parlamentare in Inghilterra*, in *Biblioteca di Scienze politiche*, vol. III, Torino, UTET, 1886, p. 974, a cura di A. Brunialti, fa menzione di “spiegazioni ministeriali” sui motivi delle crisi e sugli inizi (“principi”) del nuovo Esecutivo.

di tempo contenuto (spesso entro i dieci giorni attualmente previsti dall'art. 94 Cost.)<sup>453</sup>, e solamente in quattro occasioni, a Camere sciolte o sospese, la nomina venne resa pubblica attraverso il “giornale ufficiale del Regno”<sup>454</sup>.

D'altra parte, il fatto che tale comunicazione venisse effettuata nulla dice sul suo contenuto e sulla sua valenza. È stato dimostrato che un programma veniva effettivamente discusso, collegialmente, dai componenti del Governo prima della presentazione in Parlamento. V'era, insomma, la necessità di convergere, in Consiglio dei ministri, su di uno schema di programma; un accordo sulle «massime politiche da seguirsi»<sup>455</sup>: tutto ciò appare coerente con quanto sarà disposto dall'art. 5 del R.D. n. 3623 del 1867, per il quale il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto garantire «l'uniformità dell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri». Altro indizio dell'emersione di un indirizzo politico e della sua rilevanza giuridica è dato dalla convinzione, condivisa in dottrina, delle necessarie dimissioni del ministro dissenziente dalla linea concordata dall'insieme del governo<sup>456</sup>: le dimissioni sono considerate indispensabili quando il contrasto è «sulla base del Programma di governo del Gabinetto»<sup>457</sup>.

L'accordo era raggiunto all'interno del potere esecutivo considerato nel suo complesso: il sovrano (cui solo apparteneva il potere esecutivo, *ex art. 5 s.a.*) lo definiva concordemente al Consiglio dei ministri. In particolare, merita ricordare l'esistenza di una consuetudine costituzionale che si sostanziava nelle consultazioni informali del Re con il Presidente incaricato; inoltre, il “partito di corte”, vero e proprio “governo-ombra” regio<sup>458</sup>, contava sempre degli esponenti tra i ministri, partecipando, così, all'accordo iniziale; infine, il Re mantenne sempre l'ultima e definitiva parola in merito alla designazione dei ministri della guerra e della marina.

---

<sup>453</sup> V. in V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, op. cit., l'esauriente tabella a p. 161, che reca sede, data, distanza (in giorni) dalla nomina e dalla crisi, delle comunicazioni del Governo.

<sup>454</sup> Si tratta del terzo Gabinetto statutario presieduto da Alfieri (1848); del II Governo D'Azeglio (1849); del II Governo La Marmora (1859); del I Governo Crispi (1887).

<sup>455</sup> Di “linee politiche” ebbe a parlare Cesare Balbo in un discorso alla Camera dei deputati del 28-7-1848. Cfr. E. PASSAMONTI, *La formazione e il programma del ministero Balbo*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, VI, 1958, pp. 873-892.

<sup>456</sup> M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Camera dei deputati, 1887, pp. 691 ss.

<sup>457</sup> F. CONTUZZI, *Diritto costituzionale*, Milano, Hoepli, 2 ed., 1895, p. 250.

<sup>458</sup> In questo senso, V. CALZOLAIO, op. ult. cit., p. 165.

Solamente dal 1919 si ebbe un cambiamento di tale assetto: nel dopoguerra, infatti, iniziò il lungo processo che portò all'affermazione dei partiti politici; alla modificazione del ruolo dei gruppi parlamentari nella determinazione del programma e, quindi, dei rispettivi esponenti che, da ministri, agivano nel Gabinetto<sup>459</sup>.

Da un punto di vista giuridico, il programma concordato nell'ambito dell'Esecutivo sembrava presentare, oltre ad una natura collegiale, una rilevanza eminentemente "interna": esso, infatti, si sostanziava in un accordo che vincolava il Governo in relazione ad uno specifico indirizzo politico, ma solo al suo interno, senza cioè che vi fosse la necessità di renderlo pubblico<sup>460</sup>.

Peraltro, sin dal 1887, Mancini e Galeotti si interrogarono sulla rilevanza "esterna" del programma di governo<sup>461</sup>; programma che, in questo senso, poteva assumere una doppia veste formale: esso poteva sostanziarsi in un discorso della Corona, ovvero concretarsi nelle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio alle Camere nel momento della presentazione ad esse del nuovo Gabinetto<sup>462</sup>.

Per quanto riguarda la prima ipotesi, *l'iter* della comunicazione del discorso della Corona alle Camere si rifaceva alla procedura che il Parlamento britannico aveva predisposto per il *Sovereign Speech*: gli intellettuali e giuristi piemontesi ritenevano il sistema di *Westminster* il principale modello parlamentare e, quindi, sembrava opportuno trarre da esso ispirazione. Il discorso della Corona era così letto dal Re, in occasione dell'inaugurazione della sessione parlamentare, dinanzi al Parlamento riunito in seduta comune. Il testo del discorso veniva consegnato personalmente al sovrano ad opera del Presidente del Consiglio, durante la cerimonia; questo gesto simbolico evidenziava il ruolo che il Governo ricopriva nella redazione del discorso: il suo contenuto veniva preventivamente deliberato dal Consiglio dei ministri che, come tradizionalmente avviene a Londra, faceva esporre al Re «le riforme e i provvedimenti

---

<sup>459</sup> G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XIV, n. 1, 1922, pp. 187 e 197.

<sup>460</sup> V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, op. cit., p. 166.

<sup>461</sup> Cfr., M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, op. cit., p. 742, per i quali v'era uno stretto collegamento fra comunicazione della nomina e comunicazione del programma, sebbene quest'ultimo avesse un carattere esclusivamente governativo

<sup>462</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 101. Per una puntuale ricognizione sulle origini funzionali del Gabinetto nell'esperienza istituzionale italiana, v. C. BARBIERI, *Le origini del gabinetto italiano come istituzione politica di governo*, in *Quaderni di scienza politica*, XV, n. 2, 2008, pp. 179-205.

legislativi di maggiore importanza, che si propone di presentare al Parlamento durante la sessione, per richiamare specialmente su di essi l'attenzione e le cure dei rappresentanti della Nazione»<sup>463</sup>.

L'indirizzo reale era articolato in paragrafi numerati, così da poter essere oggetto di discussione e di votazione. Infatti, dopo la seduta inaugurale della sessione, le Camere si riunivano separatamente per deliberare una risposta alla comunicazione del sovrano<sup>464</sup>. Invero, secondo un primo orientamento, il Parlamento non avrebbe dovuto sindacare in via preventiva il programma di governo contenuto nel discorso della Corona: l'indirizzo delle Camere doveva costituire «un omaggio di riverenza e di affetto a Sua Maestà»<sup>465</sup>, piuttosto che un atto di natura politica; per questo motivo la comunicazione regia doveva essere approvata all'unanimità e solamente con parole di rispettosa circostanza, relegando ogni possibilità di valutazione dell'operato del Governo, in corso o al termine dell'opera.

Diversamente, una seconda impostazione considerava l'indirizzo parlamentare come «una risposta *politica* al programma di governo contenuto nel discorso della Corona»<sup>466</sup>. Esso rappresentava, quindi, sulla falsariga dell'esperienza britannica, lo strumento di analisi critica ed eventuale modificazione del programma contenuto nella comunicazione regia da parte del Parlamento; conseguentemente, era ritenuto necessario discuterlo e votarlo a scrutinio segreto, dopo aver consentito la presentazione di emendamenti e finanche la proposizione di indirizzi alternativi a quelli della maggioranza<sup>467</sup>.

Ad ogni modo, dato che nessuno dei due orientamenti, circa il contegno che il Parlamento avrebbe dovuto tenere nei riguardi del discorso della Corona, riuscì ad affermarsi a discapito dell'altro, la prassi si mostrò ondivaga: l'orientamento delle Camere virò verso l'uno o l'altro approdo in ragione della maggiore o minore rilevanza politica degli obiettivi indicati dal programma comunicato dal sovrano. Quindi, non

---

<sup>463</sup> M. MANCINI e U. GALEOTTI, op. ult. cit., p. 619. Gli Autori, *ivi*, riportano l'affermazione del deputato del Regno Clemente Corte (1826-1895), secondo il quale: «i discorsi della Corona sono il programma, sono, direi, l'ordine del giorno del Ministero, che deve prevalere durante la sessione e formare il soggetto dei lavori parlamentari».

<sup>464</sup> Come riportato da M. MANCINI e U. GALEOTTI, *ibidem*, p. 625, il progetto di indirizzo di risposta era elaborato, come stabilito dai regolamenti parlamentari dell'epoca, da una Commissione *ad hoc*, presieduta dal Presidente del rispettivo ramo del Parlamento.

<sup>465</sup> M. MANCINI e U. GALEOTTI, *ibidem*, p. 624.

<sup>466</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 103.

<sup>467</sup> A. RUSSO, *ult. op. cit.*, *ivi*.

essendosi formata una consuetudine costituzionale sul punto, è possibile concludere che il Parlamento fosse titolare di una semplice facoltà di discutere, emendare e dunque modificare l'indirizzo ed il programma presentati dal Governo attraverso il discorso regio.

Come anticipato, oltre a trasfondersi nel discorso della Corona, il programma di governo poteva essere comunicato alle Camere all'atto della presentazione del Gabinetto alle stesse.

In forza della ricordata consuetudine, il Governo regio iniziò a presentarsi alle Camere, sin dagli albori dell'esperienza statutaria, a seguito della nomina da parte del sovrano. La pubblicazione dei diversi programmi nella Gazzetta Ufficiale del regno, ben rappresenta l'importanza, perlomeno formale, che a tale atto veniva riconosciuta dall'ordinamento.

Un'importanza che, a ben vedere, è andata aumentando di pari passo con l'evoluzione del sistema parlamentare. In una prima fase, identificabile con la quasi totalità del XIX secolo, quantunque fosse considerato opportuno, se non doveroso, per il Governo comunicare il proprio programma in Parlamento, si riteneva che le Camere non potessero esprimersi su di esso attraverso un voto di fiducia<sup>468</sup>: un voto sul programma del nuovo Gabinetto nominato dal Re si sarebbe risolto in un sindacato sulla scelta operata da quest'ultimo; una valutazione, seppure indiretta, sui criteri di esercizio della prerogativa regia avrebbe costituito un affronto alla Corona.

Invero, era opinione diffusa che il Governo dovesse essere giudicato alla luce degli obiettivi raggiunti in concreto: il Parlamento poteva così esprimere un giudizio solamente *ex post*, e non anche in via preventiva sulla base del solo programma<sup>469</sup>.

Alla luce di tali considerazioni è possibile comprendere la reale valenza, in quel contesto, della presentazione del programma: poiché non v'era l'esigenza, per il Governo, di ottenere la fiducia iniziale, in quanto presunta a fronte della nomina regia, la comunicazione in parola costituiva un formale atto di deferenza nei riguardi del Parlamento; deferenza che riposava sulla necessità di cooperare con le Camere, conservando un rapporto di fiducia.

---

<sup>468</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 105.

<sup>469</sup> Così, M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, op. cit., p. 743.

Si comprende, così, il motivo per cui nei primi quarant'anni di vigenza dello Statuto albertino, una sola volta si giunse ad un voto su un programma di governo: il 7 marzo del 1868, alla presentazione del programma del Gabinetto Rattazzi (peraltro l'unico, dopo il programma del Governo Perrone del 19 ottobre del 1848, ad analizzare con giudizi chiari e precisi le politiche specifiche delle diverse amministrazioni statali<sup>470</sup>), il deputato Gallenga con una interpellanza chiese che l'Aula esprimesse in modo netto la sua fiducia o sfiducia: la Camera decise di non votare la fiducia al Governo, ma un semplice ordine del giorno, «non reputando essere conveniente giudicare il Ministero altrimenti che per i suoi atti»<sup>471</sup>.

Il cambio di rotta si ebbe a cavallo tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX: quantunque non giuridicamente obbligatorio, il voto di fiducia iniziale al Governo venne ritenuto costituzionalmente corretto. Tra i primi ad accogliere pubblicamente tale orientamento, suscitando forti critiche, fu, nel 1885, Agostino Depretis il quale, da Presidente del Consiglio, dichiarò alla Camera che: «quando un Ministero annunzia alla Camera la sua formazione, niente impedisce che nella Camera stessa si faccia una mozione e si dichiarino che essa non ha fiducia nel Ministero»<sup>472</sup>.

La vera svolta nella prassi, tuttavia, si verificò ad opera del Presidente del Consiglio Giolitti che, nel 1892, richiese un voto di fiducia da parte del Parlamento<sup>473</sup>: l'ottenimento della fiducia parlamentare sortì, oltre che un sostanziale *quid pluris* per l'autorità del Gabinetto, anche un rafforzamento del ruolo costituzionale e della rilevanza politica del programma.

Il tentativo giolittiano però rimase isolato per molti anni: la fine del secolo fu testimone dell'infuocarsi di un *revanchismo* “monarchico” e filo-governativo. L'esortazione, da parte del deputato conservatore Sidney Sonnino, ad un “ritorno allo Statuto”<sup>474</sup>, costituiva una denuncia dello sconfinamento del potere legislativo in quello

---

<sup>470</sup> Cfr. V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, op. cit., p. 171.

<sup>471</sup> M. MANCINI e U. GALEOTTI, op. ult. cit., pp. 743-744.

<sup>472</sup> M. MANCINI e U. GALEOTTI, *ivi*. *Contra*, L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 168, per il quale «l'affermazione dello statista lombardo fu incidentale, nel corso di una discussione sopra un altro argomento, e non si può pertanto sopravvalutarne la portata».

<sup>473</sup> L. PRETI, *ivi*.

<sup>474</sup> S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, in *La Nuova Antologia*, 1 gennaio 1897. «Dalla progressiva usurpazione del potere esecutivo per parte della Camera elettiva sono derivate non solo la confusione tra le funzioni del Governo e quelle del Parlamento; ma ancora la effettiva usurpazione è per parte del Ministero dei poteri di esclusiva spettanza del Principe, riducendo questi ad una parte negativa ed inattiva, e considerando il potere esecutivo come legalmente e realmente posseduto dal Ministero, non dal Re.



monarchico: i governi sembravano non trarre più la loro legittimazione (anche sostanziale) dal sovrano, ma dal sostegno di mutevoli ed inaffidabili maggioranze parlamentari.

L'evoluzione liberale a partire dai primi anni del XX secolo fu segnata dal ritorno al governo, nel 1903, di Giolitti che, coerentemente a quanto avvenuto nell'esperienza del suo primo Gabinetto, chiese un voto iniziale di fiducia alle Camere. Come sottolineato dal Preti<sup>475</sup>, la condotta in parola divenne consuetudine costituzionale, dato che tutti i governi successivi (ad eccezione del Gabinetto Sonnino, nel 1909) fino al 1922, ne seguirono l'esempio<sup>476</sup>.

Ciò detto, occorre rilevare come, in regime statutario, lo sdoppiamento di natura formale del programma, sotto forma di discorso della Corona e di comunicazioni del Governo, volgesse, in via sostanziale, a favore del secondo<sup>477</sup>: la fiducia parlamentare viene ritenuta compatibile con il programma di governo ma non con il discorso inaugurale della sessione.

Non è un caso, inoltre, che Vincenzo Miceli arrivasse a definire il discorso della Corona una «periodica formalità», poiché «per mezzo di esso si trasforma palesemente il Monarca in un organo di partito, gli si fanno fare promesse che il più delle volte non possono venir mantenute, a causa dei frequenti mutamenti nelle correnti politiche e nella composizione delle maggioranze parlamentari»<sup>478</sup>. Infatti, a differenza di quanto avveniva (ed avviene) nell'ordinamento costituzionale britannico, ove si assiste alla nascita del Governo direttamente dalle elezioni, per una durata in carica che coincide normalmente con l'intera legislatura, il sistema statutario era caratterizzato da Esecutivi che permanevano in carica, mediamente, per un anno. Per tale ragione, spesso v'era un avvicendamento di più Ministeri nel corso della medesima sessione, il che comportava l'impossibilità di far coincidere il discorso del Re di inizio sessione con vari e diversi programmi. Tale mancata coincidenza, rinvenibile nel Regno Unito, svuotava di significato il discorso del sovrano, «poiché la sussistenza delle potenzialità attuative dei

---

L'esorbitare della Camera elettiva dalle sue funzioni e la sua invasione dei poteri della Corona si sono effettuate e sono state rese possibili mediante la dottrina che faceva dei ministri del Re i ministri della Camera, cioè li sottoponeva alla diretta dipendenza delle mutevoli maggioranze parlamentari».

<sup>475</sup> L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, op. cit., p. 169.

<sup>476</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 107.

<sup>477</sup> In questo senso, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 109.

<sup>478</sup> V., G. NEGRI, *Il discorso programmatico dei Presidenti del Consiglio dei Ministri nell'esperienza statutaria e repubblicana*, in *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978*, a cura di S. Simoni, Roma, Centro romano editoriali, p. IX.

suoi contenuti è condizionata alla recezione di essi nel programma del nuovo Governo»<sup>479</sup>.

E se il nuovo Gabinetto non ritiene di obbligarsi per gli impegni del precedente? E se il Ministero subentrante presenta un programma difforme o finanche in antitesi con quello comunicato pochi mesi prima? A fronte di tali interrogativi tutt'altro che peregrini, in dottrina si propendeva decisamente per le comunicazioni del governo, piuttosto che per il discorso della Corona, dato che «il programma della sessione può ben essere espresso direttamente dal Ministero, senza compromettere inutilmente la dignità della Corona»<sup>480</sup>.

Fatta salva, ovviamente, l'ampia prerogativa del Capo dello Stato di nominare e revocare il Presidente del Consiglio ed i ministri, *ex art. 5 s.a.*, e di sciogliere le Camere al fini di indire nuove elezioni. E se il sovrano fece raramente ricorso al potere di revoca, le frequenti dimissioni dei Governi possono essere attribuite a “pressioni” determinate da contrasti con la Corona: logicamente preferibile la via delle autonome dimissioni da quella della disonorevole revoca<sup>481</sup>.

### *1.2. Programma ed obiettivi: questione di fatti o di persone?*

Analizzando i programmi dei settantuno governi statutari, accurata dottrina ha suddiviso le comunicazioni di insediamento in tre grandi categorie<sup>482</sup>:

- a) mero annuncio alle Camere (ad una o all'altra, o ad entrambe separatamente) della nomina del nuovo Gabinetto;
- b) concisa comunicazione delle linee guida generali dell'azione di governo, di cui si annuncia la nomina soffermandosi brevemente sulle motivazioni della scelta in relazione alla crisi dell'Esecutivo precedente;

---

<sup>479</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 108.

<sup>480</sup> G. NEGRI, *ivi*.

<sup>481</sup> D'altra parte, accadde più d'una volta che il Re accordasse al Presidente del Consiglio un decreto di scioglimento in bianco, attribuendogli un'ampia discrezionalità in merito. Nelle mani del Capo del Governo siffatto strumento determinava una forte pressione sul Parlamento in funzione di puntello alla stabilità dell'Esecutivo. Tanto efficace appariva la concessione del decreto in bianco che anche Mussolini, nel 1922, tentò di ottenerlo da Vittorio Emanuele il quale glielo negò, affermando «che tale procedura era raramente usata e nei soli casi in cui il Governo avesse in corso l'esecuzione di un programma importante che non si poteva interrompere senza grave pregiudizio». V. R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. La conquista del potere. 1921-25*, Torino, Einaudi, 1966, pp. 480-481.

<sup>482</sup> V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, op. cit., pp. 166 ss. V. anche ID, *Governi, crisi di governo e storia costituzionale*, in *Democrazie e diritto*, XXII, n. 5, 1982, pp. 25 ss.

c) programmi articolati ed analisi approfondita delle politiche, con l'impegno di adottare provvedimenti concreti ivi indicati.

a) Nel 13 per cento dei casi (nove volte su settantuno) venne effettuata la mera comunicazione dell'avvenuta nomina di un nuovo Gabinetto, con la sola enunciazione dei nomi dei Ministri. Talvolta, come nel caso del primo governo Crispi (1887) non vi fu neanche un formale annuncio in Parlamento: venne effettuata la comunicazione attraverso la *Gazzetta Ufficiale*. I casi di "governi senza programma" sono concentrati tra il 1848 e il 1889: il Governo ritenne sufficiente limitarsi a rendere noti i nomi dei suoi membri senza effettuare richiami programmatici o prodursi in considerazioni politiche. Si tratta di governi nati per lo più a causa di crisi interne alla compagine governativa; dissensi con il monarca, contrasti fra ministri o morte del Presidente del Consiglio. Gabinetti, quindi, che spesso erano il frutto di "rimpasti" dai quali non discendeva la necessità di predisporre un nuovo programma<sup>483</sup>.

b) La gran parte dei programmi comunicati alle Camere si presentavano generici, brevi, e quindi inadatti a delineare un indirizzo politico degno di tale nome. Non contenendo elementi precisi, il più delle volte si risolvevano in esortazioni e riferimenti al passato, utilizzando un registro verbale di stampo moralistico e patriottico<sup>484</sup>. Fanno riferimento a questo secondo gruppo ben quarantanove programmi su settantuno (il 70 per cento), presentati tra il 1860 e fine secolo. Accanto all'enunciazione dei principi che avrebbero animato l'azione del Governo, il programma indicava alcune questioni molto generiche, toccando in modo superficiale le questioni principali in materia di politica estera, economia, affari interni, ecc. Questa veloce disamina era condotta perlopiù

---

<sup>483</sup> D'Azeglio, il 22-5-1852, non comunicando alcuna linea programmatica, affermò che: «il programma del Ministero non è mutato», rispetto al precedente sempre presieduto da D'Azeglio, in Atti del Parlamento Subalpino - Discussioni della Camera dei Deputati, IV Legislatura - Sessione 1852 (04/03/1852 - 21/11/1853), Volume (V) 2a, delle discussioni della Camera dei Deputati dal 12/05/1852 al 14/07/1852, Firenze, Tipografia Eredi Botta, 1868, pp. 841-854; Depretis, il 2-6-1881, ebbe modo di dire quanto segue: «non credo (...) conveniente di venirvi ad esporre oggi un completo programma di governo» poiché «ripetuta esposizione di propositi e di opinioni a tutti note», in Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XIV Legislatura - Sessione 1880 - 1881 (28/04/1881 - 16/06/1881), Volume (VI); I Sessione dal 28/04/1881 al 16/06/1881 Roma, Tipografia Eredi Botta, 1881, pp. 5721-5754. In V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, op. cit., pp. 168-169, note 24 e 25.

<sup>484</sup> Ad es., Governo Menabrea (11-1-1868): «Stringiamoci adunque... intorno al vessillo della monarchia e del Re, e così, uniti e forti, potremo resistere agli attacchi dei nemici che vorrebbero distruggere l'unità e l'indipendenza d'Italia»; Governo Crispi (20-12-1893): «Noi non apparteniamo ad un settore piuttosto che ad un altro del Parlamento; noi apparteniamo al grande partito unitario, che ha per sola mira l'Italia», in Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XVIII Legislatura - Sessione 1892 - 1894 (23/11/1893 - 10/04/1894), Volume (V); I Sessione dal 23/11/1893 al 10/04/1894 Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1894, pp. 6389-6424.

richiamandosi a programmi precedenti, o, ancora, limitata ad alcune priorità<sup>485</sup>; infine, a volte era sostituita dall'asserzione di non voler esporre un vero e proprio programma, perché l'operato del Governo sarebbe rimasto fedele ai principi fino a quel momento professati ed ai metodi di governo precedentemente seguiti<sup>486</sup>.

c) Solamente il 17 per cento dei testi programmatici presentati dai governi in regime statutario (dodici su settantuno) presentano una struttura definita e dei contenuti non generici ma articolati per argomenti ed obiettivi. Come ottimamente rilevato<sup>487</sup>, non è un caso che circa la metà di essi si concentri negli anni successivi al 1912, anno della prima riforma elettorale volta all'affermazione del suffragio universale (maschile). Tale riforma favorì la realizzazione di un contesto di tendenziale mediazione tra visioni e programmi diversi in Parlamento, elaborati da partiti strutturati.

Ad onor del vero, neanche questi programmi, seppure maggiormente definiti di quelli appartenenti alle altre categorie, possono essere considerati vincolanti per l'Esecutivo. Il carattere della genericità e dell'onnicomprendività, sono rinvenibili anche nei dodici programmi in parola: essi possono essere sicuramente accostati, per questi tratti negativi, ai programmi attuali<sup>488</sup> che spesso, per la vaghezza dei loro propositi, sono inadatti a determinare un indirizzo politico coerente e concretamente realizzabile.

A conferma di quanto appena affermato, è possibile notare che il livello di concretezza degli obiettivi e dei provvedimenti inseriti nei programmi dipendeva direttamente dalla volontà, dallo stile e dalla sensibilità (o per meglio dire dal carisma) del Presidente del Consiglio. Ad ogni modo, tutti i Capi dei governi del regime statutario non vollero mai vincolarsi con un programma definito, preferendo mantenere degli ampi spazi di discrezionalità e manovra, al fine di modificare la rotta dell'operato del Ministero in corso di legislatura (quando non della sola sessione).

Di qui originano alcune osservazioni, in ordine alla valenza del programma ed alla natura dell'indirizzo politico da esso scaturente.

Quantunque sin dall'inizio dell'esperienza statutaria, in via di prassi, poi consolidatasi in consuetudine, i governi si presentarono alle Camere per comunicare la

---

<sup>485</sup> I governi Lanza (15-12-1869), Di Rudinì (14-2-1891) e Saracco (27-6-1900) dichiararono di avere come unico obiettivo il risanamento della situazione economica.

<sup>486</sup> Così, in particolare, Agostino Depretis, l'1-7-1885.

<sup>487</sup> V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, op. cit., pp. 170-171.

<sup>488</sup> Cfr. *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978*, a cura di S. Simoni, Roma, Centro romano editoriali, 1978.

propria nomina, tale presentazione non era considerata un avvenimento di primo piano: ne è un indizio il carattere poco solenne dell'evento. In molte di queste occasioni, infatti, i governi si presentarono in Parlamento senza preavviso, effettuando le proprie comunicazioni senza che le stesse fossero inserite nell'ordine del giorno. Inoltre, sino al 1861, anno dell'unificazione nazionale, le comunicazioni furono rese non dal Presidente del Consiglio, ma da un ministro da questi delegato. Infine, il relatore interveniva presso le due Assemblee parlamentari in forme diverse e leggendo testi non uniformi.

Certamente l'indirizzo politico del Governo veniva in parte concordato in una fase anteriore alla comunicazione della nomina regia in Parlamento, ma si riteneva che quest'ultimo potesse giudicarlo solamente *ex post*, se e nella misura in cui esso trovasse effettiva attuazione. In questo senso, è possibile ritenere che i governi dell'esperienza costituzionale statutaria venissero giudicati «più sulla base dei comportamenti effettivi, che sulla base delle *promesse* effettuate»<sup>489</sup>: l'indirizzo politico presentava, quindi, una natura “esistenziale”, non normativa, da desumersi solamente *a posteriori*, poiché non individuabile come attività a sé stante ma come risultato dell'attività del Governo<sup>490</sup>.

A tutto ciò occorre aggiungere che, oltre a non essere oggetto di discussione in Parlamento (sino all'inizio del XX secolo), il contenuto dei programmi era decisamente evanescente e costituito da richiami a tematiche morali e patriottiche, affiancati da principi di esperienza dei Governi precedenti: si sosteneva, da più parti, che non fossero dirimenti propositi iniziali e programma<sup>491</sup>, quanto piuttosto gli uomini che componevano il Gabinetto. Si tratta di un'impostazione coerente con un regime monarchico, nel quale l'amministrazione, lo Stato, si regge sull'operato di pochi individui, notabili, ed abili “per nascita”<sup>492</sup>; un'impostazione, invero, non compatibile con il sistema democratico, il quale per definizione rifugge da scelte a priori ed apodittiche e richiede che individui e programmi siano scelti e valutati prima e dopo l'opera concreta.

---

<sup>489</sup> V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, op. cit., p. 175.

<sup>490</sup> Sulla distinzione tra natura esistenziale e normativa dell'indirizzo politico e le relative implicazioni teoriche, v. *supra*, cap. I, par. 1.

<sup>491</sup> Così, esplicitamente, il Presidente D'Azeglio, l'11-5-1849: «io non ho voluto far programmi, bensì dirigere a voi due parole semplici e franche»; ed il Presidente Rattazzi, il quale affermò il 7-3-1862: «noi desideriamo che le Camere ed il Paese ci giudichino dai fatti, anziché da semplici parole e vaghe promesse».

<sup>492</sup> Esemplificativa, in questo senso, l'affermazione del Presidente del Consiglio Depretis, nel corso delle comunicazioni del 18-4-1887: «credo inutile esporre alla Camera un nuovo programma di governo: gli uomini chiamati a reggere lo Stato, che stanno dinanzi a voi, vi sono tutti noti».

È possibile registrare una parziale modificazione di tale orientamento, allorché, a partire dagli inizi del Novecento, a fronte della comunicazione da parte dell'Esecutivo della propria formazione e del programma di governo, si procedeva ad una discussione e ad un voto di fiducia<sup>493</sup>. Si assisteva, così, all'affermazione di nuove consuetudini, originate dall'evoluzione dei rapporti politici, economici e sociali<sup>494</sup>, e sostanziatesi nell'esigenza di includere e responsabilizzare tutti i gruppi parlamentari della maggioranza in una coalizione che esprima un determinato indirizzo politico. In questo senso, il tabù della “valutazione *ante causam*” dell'Esecutivo viene a cadere: la formulazione di un indirizzo politico costituisce un atto del quale il Governo è responsabile e, in quanto tale, su di esso può essere chiamato a rispondere<sup>495</sup>.

Esemplificativo della nuova tendenza fu l'intervento del Presidente Giolitti, in occasione della presentazione del suo secondo Governo, l'1-12-1903<sup>496</sup>: «Noi ci metteremo arditamente per questa via se ci sorreggerà la esplicita fiducia del Parlamento. Se questa fiducia voi non avete è vostro dovere di dirlo subito e francamente perché così grandi interessi del Paese non consentono né tolleranze né indugi. Noi convochiamo un vostro immediato giudizio affinché ciascuno dei

---

<sup>493</sup> Sull'evoluzione del Gabinetto, come istituzione di governo, a seguito delle “nuove esigenze”, v. C. BARBIERI, *Le origini del gabinetto italiano come istituzione politica di governo*, op. cit., pp. 179-186.

<sup>494</sup> A fronte del passaggio da un sistema di rapporti precapitalistici, a relazioni di natura capitalistica, si transiterebbe da una prassi costante ad un accordo tra soggetti autonomi: ciò spiegherebbe l'evoluzione che, dalla consuetudine delle comunicazioni della nomina senza dibattito, ha portato alla convenzione del voto della maggioranza parlamentare sul programma del Presidente del Consiglio. Cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, CEDAM, 1972, pp. 112 ss.

<sup>495</sup> V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, op. cit., p. 185.

<sup>496</sup> Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1902 - 1903 (01/12/1903 - 19/12/1903), Volume (X); II Sessione dal 01/12/1903 al 19/12/1903, Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1903, pp. 9273-9310. Tra l'altro, proprio a seguito del discorso di presentazione del primo Governo Giolitti, del 26-5-1892, è possibile rinvenire il primo esempio dell'instaurarsi del rapporto fiduciario sin dal momento di formazione del Governo: le dichiarazioni programmatiche di Giolitti, infatti, furono aspramente criticate perché ritenute insufficienti e molti deputati si rifiutarono di riconoscere al Presidente nominato l'autorità sufficiente a condurre un Ministero; per questa ragione, Giolitti replicò con tali parole: «La discussione che si è aperta (...) si svolse in condizioni veramente eccezionali. Il Ministero (...) è attaccato prima che si possa giudicare dei suoi atti e del suo programma (...). Di noi si vorrebbe giudicare senza attendere che abbiamo svolto il nostro programma, ed unicamente sopra delle sommarie dichiarazioni che si sogliono fare dai Ministeri all'atto in cui si presentano (...). Un giudizio oggi sarebbe non solamente prematuro, ma ingiusto». A seguito dell'ottenimento della fiducia (169 voti a favore; 160 contro e 38 astenuti), Giolitti, ritenendo la maggioranza eccessivamente esigua, rassegnò le dimissioni che però furono respinte dal Re Umberto I, il quale di lì a pochi mesi sciolse le Camere: il voto preventivo di fiducia sul nuovo Governo, inizialmente considerato incostituzionale, ma perseguibile nei fatti, rappresentò un fondamentale traguardo nell'evoluzione della forma di governo parlamentare. V. in Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XVII Legislatura - Sessione 1890 - 1891 - 1892 (19/03/1892 - 15/06/1892), Volume (VI); I Sessione dal 19/03/1892 al 15/06/1892, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1892, pp. 7887-7944.

rappresentanti del paese assuma apertamente le sue responsabilità, e il Governo abbia quella forza che solamente può sorgere dalla vostra fiducia». E ancora, nella replica, a Montecitorio, il 3-12-1903: «L'onorevole Lucchini ha sostenuto la tesi che i programmi contano poco e che contano esclusivamente gli uomini. Io sono convinto che il Paese non è della sua opinione: al Paese non interessa tanto di sapere se su questi banchi sieda Tizio o Caio, quanto di sapere in qual modo sono trattati i suoi interessi. Quindi ci giudicherete dai fatti. I partiti si compongono di uomini che concordano intorno ad un programma e sul programma che abbiamo presentato poi siamo unanimemente concordi»<sup>497</sup>.

### *1.3. Il programma del governo fascista*

Con riferimento al periodo statutario occorre, per completezza, rivolgere alcune considerazioni al periodo che dal 1922, e per circa vent'anni, vide in carica il Governo presieduto da Benito Mussolini. Il 1922 rappresenta una data cruciale per la storia del nostro Paese, da ogni prospettiva e, non da ultimo, anche in campo istituzionale. Da tale anno inizia la ripida discesa verso l'autoritarismo ed il crollo del sistema parlamentare, che si era formato a seguito della lenta evoluzione in senso liberale della forma di governo costituzionale pura delineata dallo Statuto albertino. Forma di governo alla quale si tornò, realizzando di fatto quanto auspicato da Pelloux e soprattutto da Sonnino negli ultimi anni del XIX secolo<sup>498</sup>.

Il governo costituzionale puro, però, costituiva un riferimento di maniera. Infatti, si assisteva al totale annichilimento del potere parlamentare non più in grado di sfiduciare l'Esecutivo, operato per mezzo della legge 24 dicembre 1925, n. 2263<sup>499</sup>; nonché ad un progressivo svilimento del ruolo della Corona rispetto al Governo, all'interno del quale s'affermava incontrastato il principio monocratico.

---

<sup>497</sup> Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1902 – 1903, op. cit., *ibidem*.

<sup>498</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 111.

<sup>499</sup> La prima delle c.d. “leggi fascistissime”, recante: “Attribuzioni e prerogative del capo del governo, primo ministro segretario di Stato”. Per un esauriente approfondimento sul ruolo del Parlamento in epoca fascista, v. E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, n. 2, <<http://www.osservatoriosullefonti.it/>> [2011-07-25], in particolare, pp. 4-6.

Mussolini formò il suo primo ed unico governo il 31 ottobre del 1922: ai fascisti si aggiunsero, oltre ai nazionalisti, i liberali di destra e quelli di sinistra, alcuni della formazione popolare ed i democratico-sociali.

Parimenti, il programma di governo fu uno solo ed è rinvenibile nelle dichiarazioni di Mussolini del 16 novembre 1922. La comunicazione del programma al Parlamento, sedici giorni dopo la nomina del Governo, sembrò in linea con le consuetudine costituzionali invalse nei decenni precedenti. Venne effettuata la comunicazione della nomina del nuovo Gabinetto da parte del Presidente del Consiglio in entrambe le Camere; nelle due Assemblee venne effettuato il relativo dibattito e furono votati due ordini del giorno favorevoli<sup>500</sup>.

Ciò che veramente cambiò, rispetto a tutti i programmi dei governi succedutisi in circa ottant'anni di storia istituzionale, furono i contenuti del programma stesso<sup>501</sup>. Pur compiendo formalmente un atto di deferenza nei confronti del Parlamento, il Duce si mostrava sicuro di avere già l'unica fiducia che reputava necessaria, quella del popolo: «Signori, quello che io compio oggi, in questa Aula, è un atto di formale deferenza verso di voi e per il quale non vi chiedo nessun attestato di speciale riconoscenza. (...) il popolo italiano – nella sua parte migliore – ha scavalcato un Ministero e si è dato un Governo al di fuori, al di sopra e contro ogni designazione del Parlamento. (...) Ho costituito un Governo di coalizione, non già con l'intento di avere una maggioranza parlamentare, della quale posso fare oggi benissimo a meno, ma per raccogliere in aiuto della Nazione boccheggianti quanti, al di sopra delle sfumature dei partiti, la stessa Nazione vogliono salvare». Ebbe inoltre modo di esplicitare il suo pensiero in ordine al programma: «Prima di giungere a questo posto da ogni parte ci chiedevano un programma. Non sono, ahimè, i programmi che difettano in Italia, sibbene gli uomini e la volontà di applicare i programmi»; aggiungendo, dopo essersi soffermato sulla politica estera («per la ricostruzione economica europea»; il rapporto con gli alleati; la questione turca e quella russa; il problema dei debiti e delle riparazioni; «L'Italia di oggi conta e deve adeguatamente contare») e sulla politica interna («economia, lavoro, disciplina» ed un «richiamo agli italiani», perché «lo Stato non intende abdicare davanti

---

<sup>500</sup> Alla Camera la fiducia fu votata sull'ordine del giorno Terzaghi: «La Camera, fiduciosa nelle sorti della Patria, udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno».

<sup>501</sup> B. MUSSOLINI, *Programma di governo*, Roma, G. Berlutti editore, 1922, pp. 15 ss. Cfr. V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, op. cit., pp. 188-189.



a chicchessia; chiunque si erga contro lo Stato sarà punito»), un “avvertimento” alla Camera<sup>502</sup>: «da ulteriori comunicazioni, apprenderete il programma fascista (...). Io non voglio fin che mi sarà possibile, governare contro la Camera: ma la Camera deve sentire la sua particolare posizione che la rende passibile di scioglimento fra due giorni o fra due anni», e quindi, «chiediamo i pieni poteri perché vogliamo assumere le piene responsabilità»<sup>503</sup>.

La replica di Mussolini, a seguito del breve dibattito<sup>504</sup> (durò solo poche ore, tra i pomeriggi del 16 e 17 novembre, e contò pochi interventi – solo dodici dei cinquantadue previsti, a causa della votazione della chiusura della discussione) fu estremamente concisa, ma fortemente indicativa del nuovo orientamento autoritario: «Mi riservo di prendere in seria considerazione tutti quegli ordini del giorno, che si riferiscono a problemi concreti e sui quali non potrei in queste ore prendere impegni precisi. Non accetto gli ordini del giorno di indole politica. Non faccio nessun discorso».

Risulta quindi evidente come, pur rientrando nell'ambito dei programmi del regime statutario per ragioni storiche ed istituzionali, le comunicazioni di Mussolini costituirono un atto di indirizzo politico *sui generis*, non accostabile ai programmi presentati a partire dal 1848: fu la prima ed unica occasione che un programma di investitura venne proposto per un Governo di ventuno anni<sup>505</sup>.

---

<sup>502</sup> L'approccio nei confronti del Senato, ritenuto «uno dei punti fermi della Nazione» fu ben diverso: «Non devo usare nei confronti del Senato il linguaggio necessariamente duro che ho dovuto tenere nei confronti dei signori deputati». A riprova della diversa inclinazione della Camera Alta nei confronti del nuovo Governo, si votò per alzata e per seduta. Cfr. L. SALVATORELLI e G. MIRA, *Storia dell'Italia fascista*, Torino, Einaudi, 1962, pp. 229 ss.

<sup>503</sup> Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXVI Legislatura - Sessione 1921 - 1923 (16/11/1922 - 10/02/1923), Volume (IX); dal 16/11/1922 al 10/02/1923; Roma, Tipografia Camera dei deputati, 1923, pp. 8389-8414. Commentando il discorso del Duce, Giuseppe Bottai ebbe a dire: «Il parlamentare vecchio stile concepisce un discorso com'una specie di carrozzone tramviario con l'avviso: completo. La mania di dire tutto e non fare niente è caratteristica dell'uomo politico italiano. Ma chi si abbandona alla suggestione del proprio temperamento intuitivo e sensibile, non dirà se non ciò che si può dire perché si deve fare. E dirà, forse, due o tremila parole di meno, ma pronunzierà quella parola che fa tremare di passione migliaia e migliaia di uomini in attesa». In B. MUSSOLINI, *Programma di governo*, op. cit., p. 10.

<sup>504</sup> A chiusura del suo intervento, Mussolini indirizzò ai deputati questa esortazione: «Non gettate, signori, altre chiacchiere vane alla Nazione. Cinquantadue iscritti a parlare sulle mie comunicazioni sono troppi!».

<sup>505</sup> Così, V. CALZOLAIO, *Programma di governo e rapporto di fiducia nello Stato liberale (1848 - 1922)*, op. cit., p. 190.

## 2. *Il programma di governo nei lavori dell'Assemblea costituente*

Alla caduta del fascismo fece seguito la convinzione, ampiamente condivisa, della necessità di tornare al sistema parlamentare. Inoltre, venne avanzata la proposta di fare ricorso alla Consulta nazionale, per discutere della soluzione da perseguire nelle crisi di governo in attesa di indire nuove elezioni, sebbene si trattasse di un organo non elettivo e con funzioni consultive<sup>506</sup>.

La responsabilità del Governo nei confronti dell'Assemblea elettiva fu reintrodotta, a seguito dell'elezione della Costituente, dal decreto luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98. L'art. 3, ai commi 3 e 4, oltre a prevedere nuovamente il principio di responsabilità<sup>507</sup>, dispose l'obbligo di dimissioni per il Governo, a fronte della votazione di una mozione di sfiducia<sup>508</sup>.

I tre governi che si susseguirono nel periodo della Costituente, tutti presieduti dall'on. De Gasperi (Governo De Gasperi II, III e IV), si uniformarono alla prassi inaugurata da Giolitti, presentandosi alle Camere immediatamente dopo la nomina, per ottenerne la fiducia sul proprio programma<sup>509</sup>.

D'altra parte, poiché ai sensi dell'art. 3, co. 1, del d.lgs lgt. n. 98/1946<sup>510</sup>, il potere legislativo era delegato al Governo (salvo la materia costituzionale, quella elettorale e le leggi di approvazione dei trattati internazionali, di competenza dell'Assemblea), la

---

<sup>506</sup> Questa posizione fu sostenuta dal Partito d'Azione, ed in particolare da Adolfo Omodeo in occasione della formazione del primo Gabinetto De Gasperi. Sul punto, cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Roma, 1974, p. 113. Per alcune istantanee del dibattito culturale sulla fondazione delle nuove istituzioni democratiche, v. ID, *Lo Stato moderno – Per la storia di un'ipotesi sulla democrazia (1944-1949)*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi editore, 1969, pp. 852-863.

<sup>507</sup> Decreto Legislativo Luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, art. 3, co. 3: «Il Governo è responsabile verso l'Assemblea Costituente».

<sup>508</sup> Decreto Legislativo Luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, art. 3, co. 4: «Il rigetto di una proposta governativa da parte dell'Assemblea non porta come conseguenza le dimissioni del Governo. Queste sono obbligatorie soltanto in seguito alla votazione di una apposita mozione di sfiducia, intervenuta non prima di due giorni dalla sua presentazione e adottata a maggioranza assoluta dei Membri dell'Assemblea». Come ottimamente rilevato da A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 112, quest'ultima norma, affermando in modo esplicito la responsabilità dell'Esecutivo nei confronti dell'Assemblea Costituente, negava il principio della responsabilità nei confronti del Capo dello Stato, ex art. 65 s.a.

<sup>509</sup> In particolare il terzo Governo De Gasperi presentò all'Assemblea il programma di massima del nuovo governo l'8 febbraio, insistendo sulla necessità per l'Italia di firmare il Trattato di pace, rinviando a epoca successiva, quando la normalizzazione delle relazioni internazionali lo avrebbe consentito, la questione della revisione delle clausole più punitive.

<sup>510</sup> Decreto Legislativo Luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, art. 3, co. 1: «Durante il periodo della Costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione il potere legislativo resta delegato, salva la materia costituzionale, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali saranno deliberate dall'Assemblea».

Costituente non poteva partecipare attivamente all'attuazione del programma, ma doveva limitarsi a controllarla attraverso il voto di fiducia e quello di sfiducia.

Sul programma di governo e sul suo ruolo, sebbene la Costituzione repubblicana non faccia ad esso alcun cenno esplicito, si è dibattuto molto in Assemblea costituente; soprattutto in relazione alla fiducia parlamentare, oggetto dei lavori della prima sezione della seconda sottocommissione, alla quale era affidata la redazione del progetto relativo alla disciplina del potere esecutivo.

In particolare, Costantino Mortati presentò un'interessante proposta relativa al programma di governo e al ruolo istituzionale che, anche in relazione ad esso, avrebbe dovuto ricoprire il Presidente del Consiglio<sup>511</sup>.

Ad avviso di Mortati, per il quale il programma di governo avrebbe dovuto ricevere una puntuale disciplina in Costituzione, il rapporto di fiducia doveva sorgere ed intercorrere tra l'Assemblea nazionale (formata dal Parlamento a Camere riunite) ed il *Premier*, sulla base di un programma presentato da una personalità «designata dal Capo dello Stato per la carica di Primo Ministro»<sup>512</sup>.

Per quel che attiene al contenuto del programma, nella teorizzazione dell'insigne giurista, esso doveva comporsi di due distinte parti, in modo da renderlo concretamente eseguibile: l'indicazione degli obiettivi politici e delle direttive applicative doveva accompagnarsi all'individuazione dei mezzi specifici per realizzarli. In caso di voto nominale favorevole, la persona designata dalla maggioranza parlamentare sarebbe stata nominata Primo Ministro dal Capo dello Stato, che avrebbe quindi provveduto alla nomina degli altri ministri.

La proposta mortatiana si ispirava apertamente all'art. 45 della Costituzione della allora appena nata Quatrième République<sup>513</sup>: oltre a prevedere la posizione preminente del Primo Ministro in seno all'Esecutivo, veniva evidenziato il ruolo del programma di governo come «strumento di coordinamento» tra Gabinetto e Parlamento<sup>514</sup>, nonché in grado di favorire la stabilità governativa, qualora inserito nella normativa costituzionale.

---

<sup>511</sup> Per le proposte dell'insigne giurista calabrese in Assemblea Costituente, v. C. MORTATI, *Il potere legislativo*, in *La nuova Costituzione italiana*, a cura di M. Ruini, Roma, Studium, 1947, pp. 154 ss.

<sup>512</sup> In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VIII, a cura del Segretariato Generale della Camera dei Deputati, Roma, 1971, pp. 1770 ss.

<sup>513</sup> Art. 45, cost. IV Rep. Fr.: «All'inizio di ogni legislatura il Presidente della Repubblica, dopo le consultazioni d'uso, designa il Presidente del Consiglio. Questi sottopone all'Assemblea Nazionale il programma e la politica del Gabinetto che intende costituire».

<sup>514</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 114.

Era infatti previsto il c.d. “Governo di legislatura”: nel caso in cui l'Assemblea non avesse revocato la propria fiducia all'Esecutivo entro un mese dalla nomina dello stesso, esso sarebbe rimasto in carica per due anni, salvo l'accettazione delle sue dimissioni o l'eventuale elevazione di un'accusa nei confronti Primo Ministro<sup>515</sup>.

La condizione sospensiva biennale alla presentazione di una mozione di sfiducia nei confronti dell'Esecutivo veniva ulteriormente mitigata: il Capo dello Stato aveva la possibilità di sciogliere le Camere, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, in caso di un conflitto insuperabile sullo svolgimento del programma di governo e potenzialmente dannoso per l'interesse nazionale<sup>516</sup>.

Responsabile esclusivo della politica generale del Governo e, quindi, del programma era il Primo Ministro<sup>517</sup>, mentre gli altri membri del Gabinetto sarebbero stati responsabili solamente degli atti collegiali e di quelli dei propri dicasteri.

La preminenza del *Premier* mostrerebbe la sua utilità in particolar modo nei governi di coalizione. A mo' di disinnescamento di conflitti intracoalizionali, egli garantirebbe l'unità dell'indirizzo politico governativo: solo l'effettiva collaborazione e l'armonia fra le diverse anime della coalizione permetterebbe il valido dispiegamento dell'azione di governo e l'attuazione del programma; in caso contrario, vi sarebbe il caos ed il conseguente discredito della compagine ministeriale, nonché dello Stato<sup>518</sup>.

«Bisogna dunque escogitare gli espedienti per la realizzazione di tale programma reso pubblico e forte dai consensi, non solo delle direzioni dei partiti, ma anche nel Paese attraverso il Parlamento, affidando ad un organo il compito di mantenere l'omogeneità e l'unità dell'azione rivolta a corrispondere agli impegni solennemente

---

<sup>515</sup> Per una serie di studi approfonditi, con riferimenti al “Gruppo di Milano”, sulle suggestioni del governo di legislatura, v. S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983, in particolare pp. 305-384; ID., *Un governo scelto dal popolo. Il “governo di legislatura”: contributo per una “grande riforma” istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984, *passim*; ID., *La proposta del «gruppo di Milano» per un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 36, 1991, pp. 669 ss.

<sup>516</sup> Oltre alla deliberazione del Gabinetto, la decisione del Capo dello Stato doveva essere preceduta dalla convocazione dell'Assemblea Nazionale che avrebbe dovuto formulare e votare, con la maggioranza dei suoi membri e ad appello nominale, i motivi del dissenso rispetto alla linea del Governo. Tutto ciò in un'ottica di responsabilità e trasparenza nei confronti dell'elettorato che si sarebbe, così, dovuto pronunciare nuovamente di lì a breve. In *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, op. cit., pp. 1775-1776.

<sup>517</sup> Per considerazioni relative ai contrasti in Assemblea costituente tra la Democrazia cristiana, favorevole al rafforzamento della figura del Capo del governo, ed il PCI, sostenitore del principio di responsabilità collegiale per le scelte dell'Esecutivo, cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 90 ss.

<sup>518</sup> In questo senso, A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 115.

assunti»<sup>519</sup>. Sulla base di tale convinzione, Mortati sosteneva che l'unica via per pervenire ad un'effettiva realizzazione del programma consisteva nel prevedere, al suo interno, dei provvedimenti concreti e particolareggiati: la genericità dei contenuti costituiva un paradosso rispetto alla funzione principale del programma<sup>520</sup>.

La proposta avanzata da Mortati generò, all'interno della seconda sottocommissione, reazioni ed interventi importanti, alcuni dei quali riguardarono anche la figura del programma di governo.

Una prima replica critica provenne dall'on. Terracini, il quale non concordava sull'opportunità di riconoscere al Primo Ministro l'esclusiva responsabilità per la politica generale dell'Esecutivo: una scelta in tal senso avrebbe comportato dei conflitti all'interno di un Governo di coalizione; infatti, accanto ai risultati positivi, in termini di unità di indirizzo che la preminenza del *Premier* avrebbe generato, vi sarebbero state, giocoforza, le reazioni degli altri partiti della coalizione, a fronte del ruolo subordinato che, nei fatti, avrebbero rivestito rispetto al partito di appartenenza del *Premier* stesso. A ciò si aggiungeva una considerazione in ordine alla natura del programma di governo: si tratterebbe non già di un atto del Primo Ministro, né del Gabinetto, bensì di un documento concordato dai partiti della coalizione in una fase precedente alla nomina dell'Esecutivo<sup>521</sup>.

Dubbioso sull'individuazione del programma di governo come oggetto del voto di fiducia, si mostrava l'on. Fuschini. Poiché, egli sosteneva, l'approvazione del programma si sarebbe verificata prima della nomina dei ministri, l'Assemblea avrebbe potuto votare la sfiducia al Governo non condividendone la composizione in quanto, ad esempio, «non rispecchiante esattamente la situazione politica del Paese»<sup>522</sup>.

Una posizione totalmente contraria ad ogni forma di razionalizzazione del sistema parlamentare era quella propugnata da Luigi Einaudi. Da grande assertore della massima elasticità della Costituzione, egli riteneva che la stabilità del sistema non dovesse essere perseguita attraverso espedienti di “ingegneria costituzionale”, e, quindi, ottenuta «per forza di legge», poiché dipendeva «da condizioni che stanno fuori dai

---

<sup>519</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, op. cit., p. 1776.

<sup>520</sup> *Ibidem*, p. 1794.

<sup>521</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, op. cit., p. 1824.

<sup>522</sup> *Ibidem*, p. 1774.

governi, e sono invece insite in quelle forze che hanno condotto alla loro formazione»; così, «inserendo nella Costituzione norme dirette a rendere forzatamente stabili dei Governi per loro natura instabili, si fa cosa dannosa, perché si apre la via a colpi di Stato e a rivoluzioni»<sup>523</sup>.

Allo stesso modo, lo statista piemontese guardava con sufficienza al programma di governo, ritenendolo privo di importanza. Rifacendosi, da liberale quale era, all'impostazione individualistica e soggettiva propria del periodo statutario, per Einaudi i programmi «possono essere formulati da chiunque e non si distinguono mai l'uno dall'altro: badando ad essi non si costruisce niente. Se vi è una costruzione solida, essa dipende dalle persone che rappresentano il programma e vogliono attuarlo»<sup>524</sup>. Di qui la sfiducia per qualcosa che «può stare sulla carta ma non ha alcun rapporto con la realtà»<sup>525</sup>.

In sintonia, invece, con la proposta di Mortati si mostrava sotto molti aspetti Egidio Tosato. Pur ritenendo che il programma, in quanto atto, dovesse essere attribuito al Governo nella sua collegialità (poiché frutto dell'accordo tra i partiti componenti l'Esecutivo), la sua attuazione doveva essere ascritta al *Premier*, in quanto unico responsabile della stessa. Diversamente opinando, sosteneva Tosato, e cioè riconoscendo anche in materia di attuazione una responsabilità collegiale del Consiglio dei Ministri, si sarebbero resi necessari degli «accordi particolari» al suo interno, riproponendo le storture del governo di gabinetto. L'attribuzione esclusiva al *Premier* della materia in oggetto era necessaria: «dopo che il Parlamento abbia approvato il programma politico governativo concordato fra i Ministri dei diversi partiti, soltanto il Primo Ministro deve avere il potere di attuarlo»<sup>526</sup>.

In conclusione, la proposta di Mortati fu occasione di interessante ed approfondita analisi da parte dell'Assemblea costituente, ed in particolar modo della seconda sottocommissione. Tuttavia, nel progetto approvato, ogni riferimento espresso al programma di governo fu espunto. Inoltre, anche l'idea di affidare la votazione fiduciaria alle Camere riunite in un'unica Assemblea fu respinta, poiché suscettibile di

---

<sup>523</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, op. cit., p. 1793.

<sup>524</sup> *Ivi.*

<sup>525</sup> *Ibidem*, p. 1794.

<sup>526</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, op. cit., p. 1783.

dar vita, sul voto di fiducia, ad una «maggioranza di governo artificiosa»<sup>527</sup>, diversa da quella che avrebbe dovuto sostenere il Governo nell'attuazione del programma e quindi dell'indirizzo politico<sup>528</sup>.

Ad ogni modo, Tosato, nella sua relazione al progetto di Costituzione predisposto dalla Commissione dei 75, confermava l'idea che programma di governo e fiducia parlamentare siano inscindibilmente legati: la mozione di fiducia costituisce «approvazione del programma di governo»<sup>529</sup>.

### 3. Coalizione e programma: i governi della Repubblica nella prima fase della sua storia: 1948 – 1992

«La storia dei governi della Repubblica italiana è storia di governi di coalizione o di governi costituitisi in attesa e per consentire che si determinassero le condizioni politiche per la formazione di governi di coalizione»<sup>530</sup>.

Come mirabilmente evidenziato da Gianni Ferrara nel suo celebre studio del 1973, ogni ordinamento rappresenta il frutto delle condizioni storiche nelle quali si è forgiato, esprime il livello di «maturazione civile della società»<sup>531</sup> ed evidenzia l'interazione tra le dinamiche sociali e quelle istituzionali, nonché l'aderenza di esse ai principi e ai valori sanciti nelle norme giuridiche.

I vari esecutivi che si sono susseguiti nel corso di circa cinquant'anni di storia repubblicana, quindi, non hanno rappresentato *sic et simpliciter* delle mere combinazioni ministeriali dirette alla realizzazione di un programma. Ciascun governo, invero, è il risultato di eventi che superano il semplice elemento programmatico, rappresentando il riflesso di determinati equilibri politici.

L'agire governativo deve essere così analizzato tenendo presente l'influenza decisiva che su di esso esercita il “quadro politico”: le prese di posizione dei partiti, le loro spesso disordinate e contraddittorie decisioni, fanno sì che gli equilibri non siano mai

---

<sup>527</sup> A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., p. 118.

<sup>528</sup> Atti della Commissione per la Costituzione, Segretariato generale della Camera dei Deputati, Roma, 1947, pp. 1330 ss. e 1518 ss.

<sup>529</sup> A. RUSSO, ult. op. cit., ivi.

<sup>530</sup> F. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 1. L'A. prosegue, *ivi*, affermando che le «ragioni connesse alla stessa struttura della società politica hanno prodotto questa costante che è storica ed istituzionale e la cui radice è da ricercarsi, forse, nel periodo precedente lo stesso avvento della Costituzione del 1948. (...) I governi del C.L.N. sono governi di coalizione. Il loro programma è la liberazione del territorio nazionale, la costruzione di un regime democratico, di una nuova società».

<sup>531</sup> F. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, *ibidem*, p. 3.

stabili ma continuamente dinamici. Tali decisioni, inoltre, se frequentemente collimano con la volontà dell'Esecutivo nel suo complesso, molte altre volte si pongono in urto con le posizioni originarie del Governo: vi è la continua necessità di adattarsi ai rinnovati scenari, adeguandovi l'esecuzione del programma. Di conseguenza, anche i tempi di realizzazione dello stesso subiscono gli effetti delle variazioni del contesto politico: esse possono causare la caducazione di taluni obiettivi o l'inserimento di nuovi. «Il programma resta così il collante tra Governo e maggioranza, ma si adatta, con deformazioni e continui compromessi, alle torsioni che gli impone il quadro politico, di cui diventa normalmente satellite»<sup>532</sup>.

Volendo rappresentare geometricamente quanto detto finora, il *quadro politico* rappresenta uno dei due fuochi dell'*ellisse governativa*; l'altro fuoco è costituito dalla *premiership*: programma di governo e formula ministeriale sono le variabili che contribuiscono a determinare la posizione di equilibrio sull'ellisse governativa.

Nella prima fase della storia repubblicana, per restare nella metafora, il fuoco di riferimento nella definizione dell'orbita governativa è stato senza dubbio il quadro politico e, quindi, i partiti: la coalizione ed il relativo accordo assumevano un'importanza centrale; il programma e la formula ministeriale, individuati dopo le elezioni, erano completamente funzionalizzati alla determinazione di un equilibrio di governo che fosse espressione dei *desiderata* dei partiti. Questa regola aurea del rapporto tra governo e politica generale incideva profondamente, condizionandola, sull'azione di governo e sulla sua organizzazione: ne discendeva l'apogeo per la *premiership*. Il *Premier*, infatti, era sempre costretto a valutare la strumentalità del programma e della formula governativa rispetto al quadro politico, apportando dei rimpasti alla compagine ministeriale oppure modificando il programma. Con riferimento a tale ultima opzione, Calandra propone una distinzione tra i diversi modelli di *premiership*, a seconda della condotta mantenuta: a fronte del mutamento tempestivo delle priorità, con la sostituzione di nuovi obiettivi di interesse generale a quelli non più realizzabili per il venir meno del necessario sostegno coalizionale, si parla di "*premiership* virtuosa"; se il *Premier* si limita a subire le decisioni dei partiti e ad arrestare, conseguentemente, l'esecuzione del programma di governo, depauperandolo, si parla di "*premiership* neghittosa"; infine, nel caso in cui si verifichi l'imposizione di

---

<sup>532</sup> Così, P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 11.



compromessi al ribasso, accettati per durare il più possibile, si avrà una “*premiership* di sopravvivenza”<sup>533</sup>.

Quello che viene a mutare nella seconda fase della storia repubblicana è il “fuoco” di riferimento: non più i partiti (o almeno non prevalentemente) ma la *premiership*. Il maggior peso acquisito dal rapporto tra l'opinione pubblica e la *premiership*, in virtù della modificazione del sistema politico a seguito del cambiamento del paradigma elettorale; il prepotente sviluppo dei *mass media* e la conseguente personalizzazione/*leaderizzazione* della politica<sup>534</sup>, modifica il concetto di coalizione, ne ridisegna i presupposti e gli sviluppi.

Viene così a determinarsi un rapporto triangolare tra opinione pubblica, *premiership* di governo e forze politiche, in virtù del quale il compito di individuare gli equilibri politici atti a governarlo ricade su chi mostra di possedere maggiore capacità nell'interpretare gli umori della gente, fornendo ad essi risposte di governo<sup>535</sup>.

Tornando al cinquantennio successivo alla fondazione della Repubblica, occorre domandarsi perché i partiti svolsero un ruolo decisivo nella definizione degli equilibri politici, come riuscirono a mantenerli e quali furono le ragioni del cambiamento di sistema.

### *3.1. Una democrazia consensuale: l'alternativa impossibile*

A Fulton, il 5 marzo del 1946, Winston Churchill esprimeva la sua preoccupazione «per il pericolo che minaccia il focolare della gente comune, cioè la tirannia»; continuava affermando come non si potesse rimanere «ciechi di fronte al fatto che le libertà godute dai singoli cittadini che fanno parte dell'impero britannico non sono valide in un numeroso gruppo di paesi, certi dei quali anche molto potenti. (...) Da Stettino a Trieste è scesa sul continente europeo una cortina di ferro e al di là di essa i partiti comunisti cercano di ottenere dappertutto un controllo totalitario. (...) I partiti comunisti costituiscono una sfida montante ed un pericolo per la civiltà cristiana»<sup>536</sup>.

---

<sup>533</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 11-12.

<sup>534</sup> S. FABBRINI, *Addomesticare il Principe*, Venezia, Marsilio, 2011, *passim*.

<sup>535</sup> In questo senso, P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 12.

<sup>536</sup> In J.P. MORRAY, *Storia della guerra fredda: da Yalta al disarmo*, Roma, Editori riuniti, 1962, citato da I. NICOTRA, *Brevi note sul rapporto tra rappresentanza politica, partiti antisistema e conventio ad excludendum nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere: atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, a cura di Lorenzo Chieffi, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 396.

Le affermazioni dell'*ex Premier* britannico, che inaugurarono il periodo lungo circa mezzo secolo di “gelo” internazionale, ed il riferimento al partito comunista italiano incisero in modo rilevante sulle nostre dinamiche politiche interne. La divisione del mondo in due blocchi contrapposti generò una profonda modificazione dell'equilibrio creatosi tra i partiti che avevano visto il declino del regime fascista. «L'intervenuta frattura ideologica sostituiva la discriminante dell'anticomunismo a quella dell'antifascismo»<sup>537</sup>. Dopo il varo, all'indomani dell'intervento alleato, del Governo Parri che vide la partecipazione dei rappresentanti delle forze politiche presenti nel CLN, entrò in carica il primo governo De Gasperi con, tra le sue fila, due Ministri appartenenti alla sinistra: Palmiro Togliatti (Giustizia) e Pietro Nenni (Affari esteri). D'altra parte, il nuovo corso politico europeo iniziò ad influenzare anche l'Italia a partire dal secondo governo De Gasperi del 1947: con l'esclusione di esponenti della sinistra dalla formula di governo venne inaugurata la c.d. *conventio ad excludendum*<sup>538</sup>, che avrebbe costituito una delle cifre politiche del sistema per decenni, tanto che il Mortati la individuava come un elemento caratterizzante della forma di governo italiana<sup>539</sup>.

La qualificazione del partito comunista come “partito anti-sistema” rappresentò la base della teorizzazione della «non ripetibilità della rotazione»<sup>540</sup>. L'impraticabilità di un'alternanza di governo rese impossibile l'affermazione di un assetto bipolare: sulla base della prospettiva duvergeriana, in presenza di un gruppo in contrasto con i principi della democrazia e del pluralismo politico la tenuta del sistema può essere assicurata solo attraverso il multipartitismo<sup>541</sup>. Tale gruppo, individuato nel partito comunista, doveva essere relegato all'opposizione e vedersi riconosciuta una minima partecipazione di governo<sup>542</sup>, «in quanto l'alternanza gli conferirebbe il potere a lunga o a breve scadenza e per questo distruggerebbe il dualismo»<sup>543</sup>.

---

<sup>537</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 15.

<sup>538</sup> La fortunata formula è stata ideata da L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 655.

<sup>539</sup> C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, CEDAM, 1973, p. 439.

<sup>540</sup> G. DE VERGOTTINI, *Lo “shadow” cabinet*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 258.

<sup>541</sup> I. NICOTRA, *Brevi note sul rapporto tra rappresentanza politica, partiti antisistema e conventio ad excludendum nell'esperienza costituzionale italiana*, op. cit., p. 394.

<sup>542</sup> Era questa l'opinione di Don Luigi Sturzo, per il quale il partito comunista, in quanto forza antisistema, non doveva partecipare alla direzione di organi o enti statali. Cfr. L. STURZO, *Opera omnia*, in *Politica di questi anni*, Serie II, Vol. XII, Bologna, Zanichelli, 1966, p. 85.

<sup>543</sup> M. DUVERGER, *I partiti politici*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1970, p. 510.

Se il discorso di Churchill rappresentò il campanello d'allarme contro il "pericolo comunista" (allarme, si può dire, prontamente recepito), come chiaramente ricostruito<sup>544</sup>, il fattore politico determinante per l'ostracismo della sinistra italiana è legato a due avvenimenti di natura internazionale: il colpo di stato comunista in Cecoslovacchia, culminato il 20 febbraio del 1948, e l'affermazione della dottrina Truman, accompagnata dalle condizioni del Dipartimento di Stato americano per l'assegnazione dei fondi del *piano Marshall*. Gli aiuti economici americani erano vincolati alla formazione di un nuovo Governo, con l'avviso che un Esecutivo senza la partecipazione di esponenti comunisti avrebbe favorito la ripresa economica italiana ed il suo sviluppo<sup>545</sup>.

Ad avviso di Sabbatucci<sup>546</sup>, in questo quadro il sistema si caratterizzava per la non coincidenza tra l'area della rappresentanza, costituita dalle forze politiche presenti in Parlamento, e l'area della legittimità, che comprendeva solamente le compagini partitiche legittimate a governare e che potevano alternarsi nelle coalizioni di governo. Infatti, oltre alla frattura ideologico-culturale, alimentata dal contesto internazionale, che estromise di fatto, con la *conventio ad excludendum*, il PCI dagli incarichi di governo, anche la destra era tenuta fuori dalle decisioni esecutive. Anzi, a ben vedere, con il "patto dell'arco costituzionale"<sup>547</sup>, affermatosi a partire dagli anni Sessanta, la destra missina fu totalmente esclusa dal processo di *policy-making*, cosa che non accadde al PCI<sup>548</sup>. L'*arco costituzionale* costituì la riproposizione ideale del CLN e cioè dei partiti che parteciparono attivamente alla redazione della Costituzione del 1947<sup>549</sup>,

---

<sup>544</sup> I. NICOTRA, *Brevi note sul rapporto tra rappresentanza politica, partiti antisistema e conventio ad excludendum nell'esperienza costituzionale italiana*, op. cit., p. 396.

<sup>545</sup> P. SCOPPOLA, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1977, pp. 26 ss.

<sup>546</sup> G. SABBATUCCI, *La soluzione trasformista. Appunti sulla vicenda del sistema politico italiano*, in *Il Mulino*, XXXIX, n.2, marzo-aprile 1990, p. 172.

<sup>547</sup> Cfr. A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 7-9.

<sup>548</sup> Afferma l'irrelevanza costituzionale delle *conventiones ad excludendum*, A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, op. cit., p. 26. Quindi, criticando espressamente la posizione di Elia (L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, op. cit., pp. 655 ss.) e sostenendo, invece, quella di Zagrebelsky (G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Edizioni giuridiche economiche scientifiche, 1984, p. 267), l'A. afferma che «lo stesso scopo di tali intese tra partiti, che è quello di impedire ad altre forze politiche l'assunzione di responsabilità di governo che sono già saldamente nelle proprie mani, non può essere che uno scopo dichiaratamente politico, lecito, ma certamente non richiesto né dalle norme né dalla logica della Costituzione».

<sup>549</sup> C. PAVONE, *L'eredità della guerra civile e il nuovo quadro istituzionale*, in *Lezioni sull'Italia repubblicana*, a cura di P. Bevilacqua, Roma, Donzelli, 1994, pp. 3-20.

tra i quali non figura il Movimento Sociale Italiano, il quale non ebbe parlamentari alla Costituente, non condividendo i valori dell'antifascismo<sup>550</sup>.

Tali eventi e circostanze hanno plasmato la forma di governo italiana ed il sistema politico, facendo assumere loro i caratteri di una «democrazia consensuale o consociativa»<sup>551</sup>. Si trattava, in verità, di un regime composto da elementi peculiari: la presenza di un multipartitismo estremo, secondo l'insegnamento di Elia<sup>552</sup>, e al contempo di tratti oligarchici, poiché in grado di occupare tutti i gangli istituzionali e di monopolizzare i canali di rappresentanza degli interessi, riuscendo così a spostare il centro della mediazione politica, dalle sedi istituzionali alle segreterie di partito<sup>553</sup>.

Una repubblica nata dal compromesso tra la cultura liberale, quella cattolica e quella socialista-marxista; una casa comune organizzata secondo una forma di governo parlamentare flessibile, che discende da un ordinamento costituzionale “a maglie larghe” e per questo suscettibile di essere integrato, oltre che dalle leggi costituzionali e dai regolamenti parlamentari, anche dalle c.d. “regolarità della politica” sotto forma di convenzioni e consuetudini costituzionali<sup>554</sup>. Regolarità che, senza dubbio, influirono molto nella dialettica tra Parlamento e Governo, nelle relazioni interne allo stesso Esecutivo e nei rapporti tra le forze politiche di maggioranza ed opposizione.

Ognuno di questi piani presenta i tratti, per certi versi anomali, della democrazia consensuale.

Sul piano dei rapporti Governo-Parlamento, è possibile evidenziare il fatto che tutti i governi nascevano sulla base di un accordo *post*-elettorale tra i partiti presentatisi alle elezioni: attraverso l'accordo venivano fissati gli equilibri, i rapporti di forza. La

---

<sup>550</sup> Un evento esemplificativo di tale assetto furono le dimissioni del governo Tambroni (DC) del 1960, richieste dal partito, allorché l'Esecutivo ottenne la fiducia sia alla Camera che al Senato con l'appoggio determinante dei parlamentari missini. Per una ricostruzione delle vicende, v. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 169-179; P. SCOPPOLA, *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pp. 360 ss.

<sup>551</sup> F. GIUFFRÈ, *La Costituzione materiale della transizione: dalla democrazia consensuale alla democrazia competitiva*, in *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè, 2008, p. 196.

<sup>552</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, op. cit., pp. 657 ss.

<sup>553</sup> Così, F. GIUFFRÈ, *La Costituzione materiale della transizione: dalla democrazia consensuale alla democrazia competitiva*, op. cit. ivi. Cfr., sul punto, G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare*, in *Storia d'Italia, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, *Storia d'Italia. Annali*, XVII, 2001, pp. 504 ss., per il quale, in quel sistema «qualsiasi questione di carattere istituzionale, sociale o economico doveva essere questione ridotta all'interno della rappresentazione partitica della Nazione».

<sup>554</sup> In questo senso, F. GIUFFRÈ, *ibidem*, p. 195.

negoziante aveva ad oggetto la formula di governo, quindi la spartizione degli incarichi, e la determinazione delle linee generali di azione.

Ciò che colpisce è il ruolo riservato agli elettori, ai quali era assegnato il solo compito di determinare, attraverso il voto, il peso di ciascun partito e dei singoli candidati tramite il meccanismo della preferenza: il sistema elettorale proporzionale rappresentava, dunque, una delle logiche portanti del sistema<sup>555</sup>. Tutto ciò lasciava ai partiti ampi spazi di manovra: le decisioni venivano assunte «per via extracostituzionale»<sup>556</sup>, prima della ratifica formale da parte del Presidente della Repubblica e delle Camere, in riunioni tra i partiti in cui grande importanza era assunta dalle correnti intrapartitiche.

Con riferimento alle dinamiche interne all'organo governativo, Fabbrini utilizza un aggettivo significativo per descrivere la struttura di quest'ultimo: "acefala"<sup>557</sup>. In effetti, i rapporti tra il Presidente del Consiglio, *primus inter pares*, ed i Ministri erano configurati sulla base di una logica policentrica: l'equilibrio fra i partiti di governo, il principio coalizionale, non poteva essere messo in dubbio. Ne risultava che il Presidente del Consiglio non esercitava una vera e propria guida dell'Esecutivo. L'esperienza della *leadership* di De Gasperi, tra il 1948 ed il 1953, in questo senso, rappresenta una eccezione alla regola: uno sprazzo di modello britannico<sup>558</sup> a fronte di dinamiche assimilabili a quelle della IV Repubblica francese.

Il vero ruolo del Presidente del Consiglio era quello di "mediatore"<sup>559</sup>; egli, infatti, doveva temperare le istanze avanzate dai vari Ministri, veri e propri rappresentanti degli interessi dei partiti della coalizione all'interno del Governo<sup>560</sup>.

---

<sup>555</sup> C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, II, n. 3, 1952, pp. 849 ss., affermava l'istituzionalizzazione del principio proporzionalistico quale cardine dell'ordinamento costituzionale.

<sup>556</sup> F. GIUFFRÈ, *La Costituzione materiale della transizione: dalla democrazia consensuale alla democrazia competitiva*, op. cit., p. 197.

<sup>557</sup> S. FABBRINI, *La transizione contrastata. L'Italia dalla Prima alla Seconda Repubblica*, in *Il Governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Soveria Mannelli, Rubbettino, p. 15.

<sup>558</sup> In questo senso L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, op. cit., pp. 657.

<sup>559</sup> Circa la spettanza al Presidente del Consiglio della funzione di mediazione all'interno dell'organo governativo, cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 166 ss.

<sup>560</sup> La natura *acefala* della struttura governativa è confermata dal fatto che, sino alla legge n. 400 del 1988 (ma, a ben vedere, sino al d.lgs. 303 del 1999), la Presidenza del Consiglio non disponeva di un *budget* e di uno *staff* proprio: risultava così impossibile l'esercizio della funzione di implementazione delle politiche pubbliche ed il loro relativo coordinamento.

Infine, il ruolo del Parlamento. Esso, come ben evidenziato da Rebuffa, venne ad assumere «la fisionomia di sede istituzionale di rivendicazione politica e sociale», assumendo la funzione di «razionalizzazione e perfezionamento di accordi extra-parlamentari volti a garantire la pace sociale»<sup>561</sup>.

Dinanzi all'esigenza di integrare politicamente vasti segmenti della società, il paradigma della “centralità del Parlamento” venne preferito rispetto alla predisposizione di un assetto sistematico che garantisse una normale dialettica maggioranza-opposizione in funzione dell'alternanza alla guida del Paese<sup>562</sup>.

È possibile individuare, tra molti, due momenti decisivi per la nostra storia istituzionale, in tal senso: le elezioni politiche del 18 aprile 1948 e quelle del 7 giugno 1953. Essi costituiscono dei veri e propri “tornanti della storia” poiché ne sono derivati «effetti decisivi nel determinare le strutture reali del nostro diritto costituzionale»<sup>563</sup>.

Nelle elezioni politiche del 1948, inerenti alla prima legislatura repubblicana, pur essendo in vigore un sistema proporzionale, la DC (48,5%) raggiunse un'ampia maggioranza<sup>564</sup> e, alleandosi con i partiti minori di centro, diede vita al V Governo De Gasperi. Il voto fu però particolarmente influenzato dalle questioni di rilevanza internazionale: la divisione del mondo in due blocchi, dovuta alla Guerra Fredda, ed il “pericolo comunista” ebbero grandi ripercussioni sull'opinione pubblica italiana. L'eventuale vittoria delle sinistre avrebbe favorito, con ogni probabilità, l'adesione della giovane Repubblica al Patto di Varsavia piuttosto che al blocco occidentale. Tutto ciò contribuì in maniera decisiva all'affermazione elettorale dell'area moderata.

Consapevoli che tale congiuntura non sarebbe durata per sempre e in ragione dell'orientamento, via via più incerto, che nel corso della legislatura ebbe a mostrare la maggioranza degli elettori, i dirigenti dei partiti di governo (DC, PRI, PLI e PSLI) decisero di operare una parziale modifica del d.p.r. 5 febbraio 1948, n. 26, recante “Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati”. Le correzioni

---

<sup>561</sup> G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, Storia d'Italia. Annali, XVII, 2001, pp. 502 ss.

<sup>562</sup> Cfr. A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 8, per il quale «l'operatività di una *convenzione* e comunque di una *convinzione* diffusa tra le forze politiche secondo la quale non sussisteva la capacità attrattiva di uno dei due partiti polo, ha finito per azzerare la possibilità di avere almeno due coalizioni di governo alternative».

<sup>563</sup> P.G. GRASSO, *Rilevanza costituzionale del sistema elettorale nell'ordinamento repubblicano*, in *Diritto e società*, n.4, 1995, p. 455.

<sup>564</sup> Si vedano le considerazioni sull'importanza del risultato conseguito dalla DC nelle elezioni del 1948 in C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, trad. it., Vicenza, Neri Pozza, 1963, p. 419.

miravano ad affiancare al criterio proporzionale un altro meccanismo: veniva prevista l'assegnazione di un "premio di maggioranza", consistente nei due terzi circa (per la precisione il 60%) dei seggi della Camera, alle liste fra loro collegate che avessero conseguito, nel complesso, il cinquanta per cento più uno dei voti validamente espressi. Si trattava della legge 31 marzo 1953, n. 148, la c.d. "legge truffa"<sup>565</sup>.

Ad ogni modo, le liste collegate e facenti capo alla DC non raggiunsero il numero di voti necessario per far scattare il premio di maggioranza. Si applicò, quindi, il riparto proporzionale previsto dal Testo Unico del 1948<sup>566</sup>; la "legge truffa" fu abrogata, a stretto giro, dalla legge n. 640 del 31 luglio 1954 che riaffermò la regola proporzionale rimasta poi in vigore sino agli anni Novanta del secolo scorso.

L'introduzione per legge di quello che fu considerato un artificio lesivo del principio democratico fu contestata in modo rilevante, con pratiche ostruzionistiche, in Parlamento, e da un forte movimento di protesta nella società civile.

Le ragioni alla base delle rimostranze delle sinistre, ed in particolare del PCI, che tanto seguito ebbero nel Paese, riposano sulla necessità, allora ritenuta tale, di rappresentare, più che di governare, le plurali istanze sociali<sup>567</sup>.

Insomma, nel bilanciamento tra governabilità ed inclusione, il piatto pendeva nettamente a favore di quest'ultima esigenza, anche a scapito della prima.

L'introduzione del "fatto maggioritario" fu tanto fortemente osteggiata in quanto modificativa di quella che era ormai considerata una "regola del gioco": il sistema elettorale proporzionale<sup>568</sup>; a fronte di un sistema politico caratterizzato da partiti chiusi ed eterogenei ed all'affermazione della citata *conventio*, esso rappresentava l'unico strumento in grado di far superare gli antichi contrasti. Strumento che permetteva di "includere nelle scelte", elevando a «regola suprema i compromessi e le intese plurilaterali, donde avevano storicamente tratto la prima fonte le scelte per la

---

<sup>565</sup> Per una ricostruzione del dibattito sviluppatosi attorno alla l. 148 del 1953, v. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>566</sup> La coalizione di governo uscente si attestò sul 49,85% dei consensi, determinato dal forte calo (8%) dei voti raccolti dalla DC (40,10%) e dovuto, come affermato da parte della dottrina, all'infuocata campagna propagandistica, contraria alla nuova legge elettorale, portata avanti dalle opposizioni alla cui testa s'era posto il PCI. Cfr. F. ORLANDO, *Ma non fu una legge truffa*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1989, *passim*.

<sup>567</sup> F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 81 ss.

<sup>568</sup> F. LANCHESTER, *ibidem*, pp. 137 ss.

Costituzione»<sup>569</sup>. Ne derivava un assetto organizzativo pluralistico e, come efficacemente affermato, «pluriverso»<sup>570</sup>.

Tale logica “consensuale”, quindi, il cui obiettivo ideale era quello di ricostruire progressivamente l’omogeneità politico-sociale della Repubblica, come anticipato, ebbe quale suo fondamento il sistema elettorale proporzionale. Infatti, sebbene la Carta costituzionale repubblicana non contenesse espresse previsioni in tal senso, “il proporzionale” si è affermato come elemento fondamentale della costituzione materiale dei primi cinquant’anni della Repubblica<sup>571</sup>. La capacità “fotografica” del sistema in parola, proiettando fedelmente in Parlamento la complessità politica ed ideologica della società italiana, assicurava un seguito al compromesso costituente nel perseguimento dell’integrazione politico-sociale; integrazione altrimenti irraggiungibile a causa di un «sistema politicamente chiuso ad ogni ipotesi di alternanza tra maggioranza e opposizione al governo del Paese»<sup>572</sup>.

Le dinamiche proporzionali furono quindi adattate alla necessità di includere e di coalizzarsi, per assumere decisioni “contro” o “di intesa” con l’opposizione delle sinistre e, quindi, per definire equilibri. L’accordo (di coalizione) eletto a paradigma operativo del sistema di governo.

### 3.2. *I governi di coalizione: l'accordo di governo*

In una forma di governo parlamentare come quella vigente in Italia, l’azione dell’Esecutivo è profondamente influenzata dalle decisioni assunte dal Parlamento. La necessità, estremizzata da un sistema elettorale proporzionale, che un Governo sia espressione di una coalizione di partiti, rende evidente come la realizzazione del programma di un governo di coalizione dipenda dal tipo di accordo stipulato da tali partiti<sup>573</sup>. L’esigenza di porre in equilibrio forze politiche diverse, al fine di costituire una maggioranza parlamentare che sostenga un Governo, mette in luce l’importanza

---

<sup>569</sup> P.G. GRASSO, *Rilevanza costituzionale del sistema elettorale nell’ordinamento repubblicano*, op. cit., p. 457.

<sup>570</sup> D. FISICHELLA, *L’alternativa rischiosa*, Firenze, Sansoni, 1973, pp. 31 ss.

<sup>571</sup> F. GIUFFRÈ, *La Costituzione materiale della transizione: dalla democrazia consensuale alla democrazia competitiva*, op. cit., p. 199.

<sup>572</sup> F. GIUFFRÈ, *ivi*.

<sup>573</sup> A. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, op. cit., p. 30.



della compattezza interna dell'organo esecutivo e la difficoltà del suo raggiungimento anche a fronte delle continue verifiche da parte delle Camere<sup>574</sup>.

### 3.2.1. *Partiti, accordo, programma*

Sussiste un rapporto problematico tra Governo, rappresentanza politica e partiti e ciò emerge in maniera sintomatica in quegli ordinamenti che non si caratterizzano per un alto grado di omogeneità politica, quanto piuttosto per un'elevata conflittualità<sup>575</sup>. In un sistema politico in cui i partiti sono in forte concorrenza tra loro, essi «si coalizzano frequentemente, prima o dopo le elezioni, per aumentare la loro influenza»<sup>576</sup>. In quest'ottica l'accordo di coalizione rappresenta lo strumento per «formalizzare e legittimare, a livello di governo, la propria posizione di condizionamento sul sistema politico generale»<sup>577</sup>. Tutto ciò risulta possibile se ricorrono presupposti politici ed istituzionali propizi: accanto alla condizione storica, nella quale necessariamente si forma la volontà politica, la fattibilità dell'accordo di coalizione riposa sul rendimento del sistema elettorale nella formazione della rappresentanza<sup>578</sup>.

L'efficienza di un governo, la sua capacità di realizzare concretamente i propositi manifestati, passa necessariamente attraverso l'omogeneità della coalizione e quindi della maggioranza che lo sostiene: l'efficacia dell'Esecutivo, a ben vedere, dovrebbe costituire uno degli obiettivi principali dell'intero sistema.

Sempre in un'ottica di efficacia dell'azione governativa, non sembra irrilevante considerare la relazione tra accordo di governo e programma di governo.

---

<sup>574</sup> G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, p. 122, ritiene che un governo di coalizione possa portare a termine gli impegni assunti al pari di un Esecutivo sostenuto da un unico partito. Invero, egli sostiene, «ai fini della stabilità governativa, la conclusione è nel senso che una maggioranza di coalizione può risultare omogenea al pari di una maggioranza monopartitica. La coalizione, infatti, non esprime sempre la necessità di costituire una maggioranza numerica, né si concreta in un'alleanza puramente tattica, ma può anche rappresentare una delle tante maggioranze possibili, e trovare origine nell'impulso e la guida di un'idealità comune ai diversi gruppi».

<sup>575</sup> M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, Padova, CEDAM, 1989, p. 39.

<sup>576</sup> J. RASCHKE, *I partiti dell'Europa occidentale: dizionario tematico*, Roma, Editori riuniti, 1983, p. 21.

<sup>577</sup> M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, op. cit., p. 39. Interessante la ricostruzione, sul punto, di A. TIMMERMANS, *Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in Multiparty Systems*, in *European Journal of Political Research*, XLV, n. 2, p. 279, per il quale «Controversial issues can be placed on the agenda and policy decisions even may be precooked, but the scope of government action also can be limited by making procedures that postpone policy decisions. The rationale for parties making such efforts is that they see coalition agreements as a mechanism for conflict prevention and for increasing the efficiency of coalition policy making».

<sup>578</sup> F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, op. cit., p.199, parla, in questo senso, della rilevanza dei sistemi elettorali come «costitutiva» della struttura dell'ordinamento giuridico.

Nella prima fase della storia repubblicana, la “formula” e cioè la struttura dell’Esecutivo, ed il contenuto del programma che il Governo presenta in Parlamento, costituiscono dei nodi che vengono sciolti, dopo le elezioni, dai partiti della maggioranza in sede di trattative politiche: da tali trattative, cui partecipa in modo più o meno decisivo (a seconda del suo “peso” politico e delle sue inclinazioni) la personalità incaricata dal Presidente della Repubblica a formare il Governo, ha origine l’accordo di governo. Quest’ultimo si trova così a rappresentare l’anello di congiunzione tra due circostanze parimenti fondamentali per il funzionamento del sistema: esso, infatti, costituisce il momento conclusivo di trattative totalmente afferenti alla sfera politica (nelle quali i partiti politici sono i protagonisti assoluti) ed il momento immediatamente precedente l’entrata in scena di soggetti (*recte* organi), come il Governo ed i gruppi parlamentari di maggioranza, che hanno dignità costituzionale e sono formalmente autonomi rispetto ai partiti. Invero, è l’accordo di governo che scioglie i nodi anzidetti e che permette all’art. 92 della Costituzione di operare: a seguito della nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri da parte del Capo dello Stato, il Governo si presenta alle Camere, *ex art.* 94 Cost., per ottenerne la fiducia; un voto, quello sulla fiducia, che in buona sostanza ratifica l’accordo<sup>579</sup>.

Ed il programma di governo? In che rapporto si pone rispetto all’accordo di governo? Ebbene, secondo la tesi classica, propugnata da Galizia «l’atto programma di governo, con gli effetti tipici che l’ordinamento ad esso ricollega in ordine all’instaurazione della fiducia e alla fissazione dell’indirizzo politico, viene giuridicamente in essere unicamente con la deliberazione consiliare successiva alla nomina. Solo in tale momento la determinazione del programma è compiuta dai ministri non come esponenti di partito ma in quanto tali ed in relazione specifica alla votazione delle Camere»<sup>580</sup>, e ciò si verifica parimenti «se in ipotesi il programma di governo approvato dal Consiglio dei Ministri ed esternato pubblicamente dal *Premier* venisse a coincidere integralmente con la linea politica definita con l’accordo preliminare»<sup>581</sup>. Ad avviso dell’insigne autore, quindi, occorre distinguere l’accordo, appartenente *in toto* al momento politico, dal programma come elemento formale della procedura di costituzione dell’organo governativo nel funzionamento della forma di governo: «come sarebbe equivoco

<sup>579</sup> A. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, op. cit., p. 32.

<sup>580</sup> M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 428.

<sup>581</sup> M. GALIZIA, *ibidem*, p. 429.

assorbire integralmente nella deliberazione consiliare la sequenza informale che la precede, negando il rilievo della stessa, così è equivoco concentrare l'attenzione sul momento informale»<sup>582</sup>.

Secondo un'ulteriore e diversa impostazione, invece, l'attenzione dovrebbe concentrarsi solamente sulla procedura politica ed informale che conduce alla conclusione dell'accordo di governo; ciò in quanto il programma si formerebbe e si concluderebbe con «l'accordo fra i *leaders* che entreranno nel Governo»<sup>583</sup>. L'accordo viene solitamente traslato, *verbatim*, nel programma, tanto che quest'ultimo non parrebbe avere una sostanziale autonomia dal primo, assumendo così la loro distinzione un carattere meramente formale: «il programma governativo, esposto dal Presidente del Consiglio, previa approvazione consiliare, alle Camere al momento della votazione di fiducia, è quasi sempre una fedele trascrizione dell'accordo raggiunto fra i partiti che danno il loro sostegno al Governo»<sup>584</sup>.

Da tali considerazioni ne discenderebbe che l'accordo, prima e più del programma di governo, sebbene presenti dei contenuti generici e possa essere di fatto in ogni momento disatteso dai soggetti contraenti, costituisca l'unico parametro attendibile per valutare la condotta di una pletera di soggetti: anzitutto i partiti, considerati nella loro accezione privatistica e quindi in modo indipendente rispetto alla delegazione che li rappresenta nell'Esecutivo ed ai relativi gruppi parlamentari; inoltre, il Governo, il quale nello sviluppo del proprio indirizzo, almeno inizialmente, risulta vincolato all'accordo; infine, i gruppi parlamentari di maggioranza e, al loro interno, i singoli parlamentari: gli uni e gli altri sono limitati dall'accordo nel perseguire una propria autonoma strategia<sup>585</sup>.

### 3.2.2. *Gli strumenti per superare la "corsa ad ostacoli"*

È di tutta evidenza che la negoziazione sulle personalità che comporranno l'organo governativo ed il programma che la coalizione dovrà realizzare comporta delle

---

<sup>582</sup> M. GALIZIA, *ibidem*, p. 431. L'A., alla nota 74 della pagina in parola, sottolinea l'importanza dei due momenti e l'opportunità del loro operare congiunto: «l'accordo dei *leaders* e la determinazione consiliare relativa alle istanze programmatiche hanno una loro specifica funzione nel complesso *iter* che conduce al definirsi della nuova linea di governo: attraverso la loro combinazione l'ordinamento tende a realizzare una maggiore convergenza di forze, impegnando anche i partiti e, correlativamente, una maggiore apertura contenutistica dell'indirizzo».

<sup>583</sup> S. BARTHOLINI, *I rapporti tra i supremi organi regionali*, Padova, CEDAM, 1961, p. 161, considerava l'accordo di governo come un «fatto costitutivo dell'indirizzo» politico. Analogamente, A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, op. cit., p. 34.

<sup>584</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 134.

<sup>585</sup> Così A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, op. cit., p. 35.

difficoltà, e spesso degli imprevisti sconosciuti agli ordinamenti in cui il Governo è estrinsecazione di un unico partito, quello che ha ottenuto la maggioranza dei seggi parlamentari a seguito delle elezioni, e il cui *leader* diviene Capo del Governo. In tali contesti, il programma di governo è il programma elettorale del partito che si è aggiudicato la tornata elettorale, e la “formula” di governo rispecchia le indicazioni della personalità scelta direttamente dai cittadini-elettori come *Premier*<sup>586</sup>.

Le dinamiche appena citate erano ben lontane dal trovare applicazione nella fase analizzata: le coalizioni di governo rappresentavano uno strumento indispensabile per cercare di armonizzare tra loro le condotte delle diverse forze politiche, le quali sono orientate per natura all'interesse egoistico. Le coalizioni, in questo senso, miravano a consentire il funzionamento del sistema entro certe regolarità, così da permettere la costituzione di una base di sostegno per l'Esecutivo.

A sua volta, il funzionamento concreto del sistema era direttamente collegato alla capacità che un governo di coalizione mostrava nel superare gli ostacoli suscettibili di minarne la permanenza in carica e, quindi, l'esistenza. L'ordinamento può predisporre uno strumentario giuridico che assicuri l'equilibrio del sistema: il Governo ha così la possibilità di verificare la compattezza della maggioranza e, se necessario, serrarne le fila; ma ciò che più conta è la tenuta dei rapporti tra i partiti alleati che stipulano l'accordo.

### *3.2.2.1. Il ruolo del Capo dello Stato tra “parlamentarizzazione” della crisi e scioglimento anticipato delle Camere*

Oltre agli aspetti programmatici, e cioè gli obiettivi da trasfondere nel programma di governo come parte fondante dell'intesa, l'accordo di governo ha ad oggetto la struttura del Governo nella sua compagine ministeriale.

Nella risoluzione di una crisi di governo, l'accordo di maggioranza, diretto a dar vita ad un nuovo Esecutivo, va ad integrare le disposizioni costituzionali che disciplinano il procedimento di nomina dell'organo<sup>587</sup>.

A fronte della stringata previsione dell'art. 92 Cost., la dottrina si è interrogata sulla possibilità che le indicazioni contenute nell'accordo di governo, stipulato dai partiti,

---

<sup>586</sup> Cfr. A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, op. cit., pp. 144 ss.

<sup>587</sup> Sul significato costituzionale dell'accordo di governo, v. M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, op. cit., p. 173 ss.

potessero indirizzare in modo determinante la scelta del Presidente della Repubblica circa la personalità cui affidare la conduzione dell'Esecutivo, e quella in ordine alla lista dei Ministri da sottoporre al Capo dello Stato<sup>588</sup>.

Sembra accoglibile l'affermazione di D'Andrea, per il quale si dovrebbe «riconoscere che le determinazioni concordate dai partiti politici possono effettivamente e legittimamente condizionare le nomine che la Costituzione parrebbe affidare alla discrezionalità del Capo dello Stato e del Presidente del Consiglio»<sup>589</sup>.

Tutto ciò, infatti, appare coerente con la logica del sistema parlamentare, in virtù della quale la scelta del *Premier* e della squadra di governo deve essere orientata alla possibilità che essi ottengano la fiducia del Parlamento: senza un accordo di coalizione che dia vita ad una maggioranza disposta a sostenere il Gabinetto nascente, la lettera della Costituzione non può trovare concreta realizzazione. E a ben vedere una simile dinamica non svincola il compito del Presidente della Repubblica: nel caso di apertura di una crisi di governo, le indicazioni del Presidente costituiscono il percorso che i partiti devono seguire per raggiungere una nuova intesa che sia il più possibile salda e rispettosa del dettato costituzionale<sup>590</sup>. In questo senso l'accordo di governo presenta una doppia valenza: la prima sicuramente politica, in quanto costituisce la soluzione ad una crisi, definita nelle modalità e nei termini dai partiti della maggioranza; la seconda di carattere istituzionale, poiché rappresenta il presupposto per ripristinare un corretto rapporto tra il nascente Governo ed il Parlamento.

Sebbene il procedimento in parola s'avvii su impulso delle forze politiche, per approdare ad un obiettivo che gli stessi partiti contribuiscono in modo decisivo a delineare, il Presidente della Repubblica esercita autonomamente il proprio magistero

---

<sup>588</sup> Si sono interrogati, *a contrario*, sulle possibilità del Presidente della Repubblica di influenzare la conclusione dell'accordo di governo, A. BALDASSARRE e C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1985, pp. 23-25; V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime impressioni*, in *Quaderni costituzionali*, 7, 1981, pp. 12-13; E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1985, pp. 40 ss.

<sup>589</sup> A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, op. cit., p. 37.

<sup>590</sup> Per una ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica in caso di apertura della crisi di governo, cfr. L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1957, pp. 1181 ss.; G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Napoli, Editrice SAV, 1962, Vol. 1, *passim*. E ancora P. BARRERA, *Presidente e Parlamento: a ciascuno il suo nel crisis management*, in *Democrazia e diritto*, 27, 1-2, 1987, pp. 191 ss.; G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo delle crisi*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano: atti di un convegno* (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984), a cura di G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 457 ss.

che consta di un compito preciso: garantire che la procedura sia rispettosa delle norme costituzionali e delle convenzioni divenute rilevanti per l'ordinamento. Egli deve limitarsi a seguire con accuratezza lo svolgersi degli eventi, come un arbitro attento, senza porsi quale soggetto attivo o, peggio, quale “promotore” della crisi. Invero, il nostro ordinamento non prevede la c.d. “doppia fiducia” del Governo nei confronti del Parlamento e dello stesso Capo dello Stato: il Presidente non può essere considerato sullo stesso piano degli organi di indirizzo politico, dovendo limitarsi ad agevolare, in modo imparziale, la corretta applicazione del dettato costituzionale<sup>591</sup>.

A questo scopo, all'apertura di una crisi, il Capo dello Stato, prima di avviare le rituali consultazioni, dovrebbe favorire la possibilità che essa nasca e si risolva in Parlamento. Invero, la prima fase della storia istituzionale italiana non ha mai visto cadere un Governo a causa di una mozione di sfiducia presentata ai sensi del quinto comma dell'art. 94 Cost.: tutte le crisi di governo sono state crisi extraparlamentari<sup>592</sup>, apertesesi in conseguenza di una crisi politica all'interno della maggioranza di governo e a fronte della quale il Presidente del Consiglio presentava volontariamente al Presidente della Repubblica le proprie dimissioni.

L'ultimo stadio del processo di deterioramento dei rapporti politici tra i partiti della maggioranza, che culmina con le dimissioni dell'Esecutivo, oltre a presentare una natura politica, resa evidente dallo scollamento della coalizione di governo e dalla difficoltà di quest'ultimo a far approvare i propri provvedimenti, assume un rilievo costituzionale, investendo il Capo dello Stato del venir meno, nei fatti, del rapporto fiduciario.

In mancanza di una chiara presa di posizione da parte delle Camere si è affermata in dottrina la necessità che il Presidente della Repubblica dia corso alla c.d. *parlamentarizzazione* della crisi<sup>593</sup>.

La parlamentarizzazione della crisi di governo, quindi, risponde all'esigenza di ricondurre in Parlamento le crisi nate al di fuori di esso, affinché il Governo possa

---

<sup>591</sup> A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, op. cit., p. 39.

<sup>592</sup> Sulla categoria delle crisi extraparlamentari, v. *supra*, cap. 1, par. 2.5, p. 60 ss.

<sup>593</sup> Cfr. in questo senso, S. LABRIOLA, *Dalle dimissioni volontarie alla formazione del Governo per l'ordinaria amministrazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, XXIV, 1, 1979, pp. 191 ss., e ID, *Ancora in tema di c.d. parlamentarizzazione della crisi di governo per dimissioni volontarie*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, XXV, fasc. 2-4, I, 1980, pp. 578 e 583; G. PITRUZZELLA, *Il rinvio del Governo dimissionario alle Camere. Rinvio e parlamentarizzazione della crisi di governo*, in *Commentario della Costituzione, Il Consiglio dei ministri, artt. 92-94*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 53.

esercitare il proprio potere di autonoma valutazione circa la sussistenza del rapporto fiduciario e, se possibile, addivenire ad una risoluzione della crisi stessa.

Si è provveduto, così, inizialmente sotto le Presidenze Pertini (1978-1985) e Cossiga (1985-1992) ed in particolar modo successivamente, sotto la Presidenza Scalfaro (1992-1999), alla previsione di un dibattito parlamentare nell'ambito della procedura relativa alla crisi di governo.

La parlamentarizzazione ha lo scopo precipuo di fare in modo che i partiti si assumano la responsabilità politica del loro dissenso al Governo, e non quello di prevenire o risolvere la crisi di governo.

Autorevole dottrina ha qualificato la parlamentarizzazione come convenzione costituzionale, per «l'elemento dell'accordo tra i titolari di organi costituzionali» che essa contiene<sup>594</sup>. Ad ogni modo, secondo la gran parte della letteratura, se l'elemento caratterizzante delle crisi extraparlamentari è l'assenza di un voto delle Camere su una mozione di sfiducia, da ciò discende che il coinvolgimento del Parlamento in seguito alla parlamentarizzazione non modifica la natura extraparlamentare della crisi<sup>595</sup>.

Per quel che riguarda l'istituto del rinvio del Governo alle Camere<sup>596</sup>, da parte del Presidente della Repubblica<sup>597</sup>, bisogna anzitutto distinguerlo dalla parlamentarizzazione della crisi di governo. Infatti, secondo un rilevante orientamento<sup>598</sup>, la parlamentarizzazione propriamente intesa può verificarsi solo prima delle dimissioni del Governo: una volta intervenute le dimissioni, può farsi luogo al rinvio alle Camere, «non mai alla parlamentarizzazione, la quale presuppone

---

<sup>594</sup> Così V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione della crisi*, op. cit., p. 150. L'A. sottolinea infatti che «non è possibile individuare né un potere del Capo dello Stato di imporre al Governo un dibattito parlamentare prima di presentare le dimissioni, né un obbligo del Governo di identico contenuto». La natura convenzionale della parlamentarizzazione è sostenuta anche da S. LABRIOLA, in *Revoca del ministro e rapporto di fiducia (note sulla crisi del II governo Spadolini)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XXXII, fasc. 3, 1983, p. 816. *Contra* A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, op. cit., p. 150, il quale esclude una consuetudine in ordine alla parlamentarizzazione della crisi, pur riconoscendo che la tendenza a riportare le stesse in Parlamento ha ricevuto una forte spinta durante la Presidenza Pertini.

<sup>595</sup> Ad avviso di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, 1975, p. 575, la parlamentarizzazione della crisi di governo trasforma il carattere di quest'ultima, da extraparlamentare in parlamentare.

<sup>596</sup> Per una «fenomenologia del rinvio», v. E. CUCCODORO, *Il rinvio alle Camere del Governo: anomalia della crisi nella distorsione costituzionale*, in *Nuova Rassegna*, 3, 1997, pp. 251-260.

<sup>597</sup> P. BARRERA, *Presidente e Parlamento: a ciascuno il suo nel "crisis management"*, in *Democrazia e Diritto*, XXVII, n. 1-2, 1987, pp. 191-207.

<sup>598</sup> S. LABRIOLA, *Dalle dimissioni volontarie alla formazione del Governo per l'ordinaria amministrazione*, op. cit., pp. 185 ss.

necessariamente che le dimissioni non siano state ancora presentate»<sup>599</sup>. Infatti, la parlamentarizzazione vera e propria è caratterizzata dal fatto che il dibattito parlamentare precede le dimissioni; il dibattito si conclude, di norma, non con una manifestazione di volontà delle Assemblee parlamentari, ma con la decisione del Presidente del Consiglio di recarsi, previa riunione del Consiglio dei ministri, dal Presidente della Repubblica per rassegnare le dimissioni dell'Esecutivo<sup>600</sup>.

Diversamente, il rinvio del governo dimissionario alle Camere presuppone le avvenute dimissioni del Governo e determina una discussione in Parlamento, il cui esito può consistere in un voto di conferma della fiducia oppure nel rinnovo delle dimissioni in precedenza respinte dal Capo dello Stato.

Va però detto, come sottolineato da alcuni autori<sup>601</sup>, che in effetti, sul piano sostanziale, il rinvio disposto dal Presidente della Repubblica, previa reiezione delle dimissioni presentategli da parte del Governo, presenta svariate analogie con la c.d. parlamentarizzazione. Entrambe le fattispecie, invero, hanno lo scopo, non tanto di risolvere la crisi, ma di provocare un'assunzione di responsabilità da parte delle forze politiche. In questa ottica, il rinvio può definirsi come una «parlamentarizzazione postuma»<sup>602</sup> e del resto è stato autorevolmente osservato che il rinvio disposto «appena il gabinetto ha presentato le dimissioni», «invece di avviare le consultazioni», in sostanza, «coinciderebbe con il procedimento della parlamentarizzazione della crisi»<sup>603</sup>.

---

<sup>599</sup> S. LABRIOLA, *Crisi di governo, crisi del procedimento o crisi della forma di governo?*, in *Diritto e società*, 4, 1989, p. 627.

<sup>600</sup> A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, op. cit., pp. 146 ss. L'A. afferma che di fronte ad un Governo che si dimetta spontaneamente, il Capo dello Stato non potrebbe procedere in prima battuta allo scioglimento anticipato delle Camere. Vi osterebbe il c.d. *principium cooperationis*, pienamente coerente con la forma di governo parlamentare, che imporrebbe al Presidente della Repubblica, organo terzo rispetto alla relazione fiduciaria, di sorreggere e garantire, fin dove possibile, la continuità e la funzionalità piena nell'esercizio delle attività di indirizzo politico. «D'altro canto, il Capo dello Stato non può sottrarsi all'obbligo di accertare ufficialmente e, dunque, visibilmente, ancorché gli possa essere nota, la sussistenza dei presupposti dello scioglimento e, per far ciò, gli strumenti conoscitivi più acconci sembrano dati dalle consultazioni (le quali, secondo l'opinione corrente, presuppongono un orientamento o, comunque, una preferenza a favore della soluzione di costituire un nuovo Governo) oppure da un dibattito parlamentare sulle ragioni della crisi (ed anche qui, per farvi luogo, in vece o prima dello scioglimento, il Capo dello Stato non può, appunto, che sollecitare il Governo a presentarsi davanti alle Camere)».

<sup>601</sup> A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, op. cit., *passim*, che delinea una fattispecie di parlamentarizzazione molto ampia, arrivando a ricomprendervi anche i vari casi di rinvio.

<sup>602</sup> C. DECARO, *Cronaca di una crisi annunciata*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1985, p. 553.

<sup>603</sup> S. TOSI, *Prassi inconsueta*, in *Il resto del Carlino* del 26 ottobre 1985, citato da S. LABRIOLA, *Dimissione dei governi, reincarico, rinvio alle Camere: un difficile esordio della Presidenza Cossiga*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, XXX, fasc. 10, 1985, p. 2087, nota 32. Ulteriormente V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione della crisi*, op. cit., 149 sottolinea che l'esigenza di parlamentarizzare le crisi di



È importante precisare che se il rinvio del Governo alle Camere è disposto non già nella fase iniziale della crisi, ma in una fase successiva, le sue caratteristiche sono diverse, così da discostarsi dalla fattispecie della parlamentarizzazione. Infatti nel primo caso, che vede le dimissioni presentate dal Governo essere respinte dal Capo dello Stato, il quale invita l'Esecutivo a presentarsi in Parlamento, il rinvio costituisce una sorta di parlamentarizzazione *ex post*, generando un'assunzione di responsabilità da parte delle forze politiche in relazione ad una crisi che si sta aprendo; nel secondo caso, invece, l'istituto si presenta come una modalità di soluzione di una crisi già aperta e giunta alla fase conclusiva. Soluzione che consiste, quindi, non nella formazione di un nuovo Governo da parte del *Premier* dimissionario o di altra personalità politica, ma attraverso una "ripresentazione" alle Camere del governo presieduto dal medesimo Presidente del Consiglio, rimanendo immutata la compagine governativa<sup>604</sup>. Ciò può avvenire o perché nel frattempo le forze politiche sono giunte ad una sintesi che abbia consentito il superamento delle ragioni della crisi, oppure perché il Presidente della Repubblica, dopo aver verificato l'impossibilità di un accordo tra le forze politiche, ritiene opportuno rinviare il Governo dimissionario alle Camere. Fallito quest'ultimo tentativo, non resta che procedere allo scioglimento delle Assemblee parlamentari<sup>605</sup>.

---

governo, e cioè di fare in modo che l'apertura di una crisi «passi in ogni caso attraverso un momento parlamentare», può essere soddisfatta «anche per altra via, cioè con il rinvio alle Camere, o meglio con l'invito a ripresentarsi ad esse rivolto dal Capo dello Stato al Governo che abbia rassegnato le dimissioni senza un previo dibattito parlamentare».

<sup>604</sup> A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, op. cit., p. 69, nota 45. L'A. ritiene che in tale ipotesi, se non si dovesse accedere al rinvio, non resterebbe che percorrere la via del c.d. "governo fotocopia" Spadolini, precedente rimasto unico, che fu giustificato sulla base di una novazione essenziale dell'accordo tra le parti politiche che davano vita al Governo. Tuttavia, seppure il c.d. "decalogo istituzionale" differenziava in parte l'indirizzo del Governo, comunque identico e nella persona del *Premier* e nella compagine ministeriale, esso si manteneva sostanzialmente intatto nella sua parte più intimamente politico istituzionale.

<sup>605</sup> L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1978, pp. 1307 ss. Per quanto riguarda il potere di scioglimento, previsto all'art. 88 Cost., esso è ritenuto «un istituto fondamentale della forma di governo parlamentare, perché riprova, sia pure negativamente, l'essenzialità del funzionamento del sistema ed appare quindi il rimedio costituzionale necessario e tipico per rimettere in pristino l'efficienza del sistema parlamentare». Lo scioglimento costituisce uno dei poteri che incidono maggiormente sulla vita politica del Paese poiché costituisce una delle tecniche con le quali l'ordinamento difende la stabilità del sistema. Quella in parola è un'esigenza presente soprattutto nelle società disomogenee ove più forte si avverte la necessità di salvaguardare i valori democratici, dando riconoscimento costituzionale alla minoranza, «attribuendo, cioè, a questa i mezzi idonei al controllo della maggioranza e consentendo così alla minoranza la possibilità di divenire maggioranza». Tecnicamente il potere di scioglimento costituisce uno dei poteri esercitabili dal Presidente della Repubblica, ed è diretto a porre fine anticipatamente alla vita di ciascun ramo del Parlamento e disporre nuove elezioni prima del termine naturale della legislatura. Per un'analisi approfondita e "dinamica" dell'istituto in relazione all'affermazione di un "ambiente maggioritario", cfr. T.E. FROSINI e P.L.

Per far fronte alle difficoltà delle forze politiche nel risolvere la crisi, il Capo dello Stato può conferire un *mandato esplorativo*. Tale compito viene solitamente affidato ad uno dei Presidenti di Assemblea, affinché questi, attraverso un contatto diretto con i partiti, possa riportare più approfondite valutazioni sulla crisi e sulle possibilità di risoluzione della stessa.

D'altronde, può ben accadere che proprio a seguito dell'espletamento di un mandato esplorativo e del tentativo, evidentemente fallito, effettuato da uno o più incaricati designati dal Presidente della Repubblica, venga confermata l'impercorribilità di un accordo tra le forze politiche, e quindi l'impossibilità di dar vita ad una nuova maggioranza di governo senza porre fine alla legislatura.

E così, se da un lato le forze politiche non possono in alcun modo essere costrette a pervenire ad un'intesa diretta a mantenere artificialmente in vita la legislatura in corso, dall'altro il Capo dello Stato ha senza dubbio il potere di porre fine alla crisi di governo, disponendo lo scioglimento anticipato delle Camere. Tale facoltà, prevista dall'art. 88 Cost., permette al Presidente di perseguire le esigenze di equilibrio del sistema, piuttosto che accondiscendere le estemporanee convenienze politiche dei partiti: lo scioglimento anticipato, a maggior ragione se disposto dopo la parlamentarizzazione e la relativa assunzione da parte delle formazioni partitiche delle proprie responsabilità, costituisce un modo per mettere gli elettori in condizioni di esercitare consapevolmente la propria sovranità.

Lo scioglimento anticipato, quantunque "rimedio" espressamente previsto dalla Costituzione, costituisce l'*extrema ratio*, perseguibile dal Capo dello Stato «solo dopo che le ragioni della politica divengono, a suo prudente giudizio, estranee o incompatibili con il funzionamento delle istituzioni»<sup>606</sup>.

### 3.2.2.2. *La compressione delle spinte centrifughe: la questione di fiducia*

L'istituto della questione di fiducia assume grande rilevanza nell'ambito del rapporto fiduciario e costituisce il «meccanismo giuridico che consente di far valere la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento per iniziativa del

---

PETRILLO, *Verso una interpretazione maggioritaria del potere di scioglimento delle Camere*, in *Diritto e società*, 2, 2005, pp. 138-176.

<sup>606</sup> A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, op. cit., p. 49.

governo stesso»<sup>607</sup>. Con la questione di fiducia, infatti, il Governo dichiara di voler collegare all'esito di una determinata votazione, da parte di una delle Camere, la propria permanenza in carica<sup>608</sup>, «attribuendo al voto portata fiduciaria, nel senso che il voto contrario sarà considerato *come sfiducia*»<sup>609</sup>. Nel nostro Paese l'istituto in parola non è oggetto di una disciplina di rango costituzionale<sup>610</sup>, ma si è affermato nella prassi parlamentare: esso si è andato delineando attraverso le pronunce dei Presidenti d'Assemblea e, successivamente dalle Giunte per il regolamento delle due Camere sin dal periodo statutario<sup>611</sup>, sebbene non abbia ricevuto cittadinanza neanche nei Regolamenti parlamentari, fino al 1971 alla Camera, e al 1988 al Senato<sup>612</sup>.

Ormai appurata la compatibilità costituzionale della questione di fiducia<sup>613</sup>, essa può essere considerata, dato il suo ruolo di «snodo cruciale nel nostro sistema parlamentare per garantire l'equilibrio e la bilateralità del rapporto fiduciario»<sup>614</sup>, come un termometro di tale equilibrio: se da un lato l'impossibilità per il Governo di attuare un indirizzo da esso definito può configurare una deriva verso il fenomeno degenerante del «regime assembleare», in cui l'Esecutivo risulta essere alla completa mercé dell'Assemblea, dall'altro, un utilizzo massiccio della questione di fiducia può comportare quello che correntemente è definito come un «imbavagliamento» del Parlamento. Come affermato dalla Giunta per il regolamento del Senato, nel parere del 19 marzo 1984, attraverso la questione di fiducia il Governo «pone la maggioranza

---

<sup>607</sup> C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 207 ss.

<sup>608</sup> Cfr. E. CUCCODORO, *Questione politica e questione di governo*, in *Parlamento*, XXXII, n. 8-9-10, 1986, pp. 23-25. Come sottolineato da P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 233, «Il collegamento funzionale tra questione di fiducia e apertura della crisi ministeriale risulta evidente quando si qualifichi esattamente questo istituto come preavviso di dimissioni condizionate all'esito di una votazione parlamentare su una data questione».

<sup>609</sup> C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, op. cit., p. 207.

<sup>610</sup> Sulle ricostruzioni del «silenzio» costituzionale in materia di questione di fiducia, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., pp. 153 ss.; sul tema, seppur risalente, cfr. A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, II, n. 5/6, 1969, pp. 39-89.

<sup>611</sup> Cfr. G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974, *passim*.

<sup>612</sup> In occasione della discussione sulla modifica del Regolamento, il sen. Elia, relatore della proposta, affermò che essa rappresentava solamente il «riflesso regolamentare del principio canonizzato dalla legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio (l. 23 agosto 1988, n. 400)», la quale aveva disciplinato il versante governativo della questione di fiducia, stabilendo che sono sottoposte a deliberazione del Consiglio dei ministri le dichiarazioni relative alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia (art. 2, co. 3, lett. a) e che la questione è posta dal Presidente del Consiglio o a mezzo di un ministro espressamente delegato (art. 5, co. 1, lett. b). Cfr. C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, op. cit., p. 241.

<sup>613</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., pp. 169 ss.

<sup>614</sup> C. DE CESARE, *La questione di fiducia*, op. cit., p. 207.

parlamentare di fronte alla propria responsabilità in ordine al mantenimento dell'indirizzo politico, indicando il limite al di là del quale non è possibile andare senza provocare una crisi di gabinetto»<sup>615</sup>.

Il Regolamento della Camera disciplina la questione di fiducia all'art. 116<sup>616</sup>. In particolare, il terzo comma del citato articolo prevede che la relativa votazione si svolga per appello nominale, e sulla stessa linea si attesta la prassi del Senato. Ciò è determinato dalla volontà del legislatore di assicurare la pubblicità del voto dei singoli parlamentari, con relativa assunzione di responsabilità politica. L'art. 116 r.C. recepisce un altro principio posto dall'art. 94 Cost. in materia di mozione di sfiducia, e cioè quello di una pausa tra il momento in cui si mette in discussione la permanenza in carica dell'Esecutivo, e la votazione, prevedendo che la questione di fiducia non si voti «prima di ventiquattro ore, salvo diverso accordo tra i gruppi». Il principio in parola non è invece assunto al Senato, ove è possibile procedere alla votazione immediatamente dopo la dichiarazione con la quale il Governo pone la questione di fiducia. In questo modo l'istituto è utilizzato in chiave marcatamente antiostruzionistica, «ritenendosi che il Governo sia cautelato da votazioni improvvisate sulla fiducia, essendo esso stesso ad aver assunto l'iniziativa»<sup>617</sup>.

La questione di fiducia fa sorgere il dovere per le Camere di pronunciarsi con la maggiore tempestività possibile. Da questa considerazione deriva l'inammissibilità di ogni strumento procedurale che possa anche solo ritardare la pronuncia delle Camere, come questioni sospensive o sull'ordine dei lavori<sup>618</sup>. Per quanto riguarda la motivazione, anch'essa prevista quale requisito fondamentale dall'art. 94 Cost. per gli atti relativi al rapporto fiduciario, poiché la questione di fiducia non si sostanzia in un atto scritto ma è posta oralmente, essa si considera *in re ipsa*: il legame tra la votazione sulla quale è posta la questione e l'attuazione dell'indirizzo politico, scopo della permanenza in carica del Gabinetto, si rende manifesto nel momento in cui il Presidente

---

<sup>615</sup> T. MARTINES T. (et al.), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 226.

<sup>616</sup> Sulle divergenze tra Camera e Senato nella disciplina della questione di fiducia, v. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 186.

<sup>617</sup> T. MARTINES (et al.), *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 231.

<sup>618</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 402 ss.

del Consiglio o il ministro delegato pongono la questione stessa, posto che essi avranno, tuttavia, la facoltà di motivarla espressamente<sup>619</sup>.

Altro aspetto di primaria importanza attiene all'oggetto della questione di fiducia. Data la natura di "strumento governativo" di verifica della relazione fiduciaria, il Governo dovrebbe, in linea di principio, poterla porre su tutte le votazioni relative ad atti riconducibili all'attuazione del proprio programma, come leggi, singoli articoli ed emendamenti, mozioni, risoluzioni ecc., e coerentemente vedersi preclusa tale facoltà per tutto ciò che non riguarda tale attuazione.

Le materie in ordine alle quali il Governo non può porre la fiducia sono indicate dagli artt. 116, co. 4 r.C. e 161, co. 4 r.S. Entrambe le norme vietano la possibilità di ricorrere alla questione di fiducia per recare modifiche ai Regolamenti parlamentari e, a garanzia dell'autonomia riconosciuta alle Camere dalla Costituzione, agli artt. 64, 66 e 68, l'istituto in parola non può essere utilizzato in relazione ai c.d. *interna corporis acta*. Al di là di questi tratti comuni, la disciplina della questione di fiducia operata dai due Regolamenti parlamentari differisce in più punti. In particolar modo è interessante notare come mentre l'art. 116 r.C. prevede il divieto di porre la questione di fiducia sulle proposte di inchiesta parlamentare, al Senato un simile divieto non esiste.

La prima soluzione riposa sulla considerazione che il Governo non possa sottrarsi al controllo parlamentare, sfuggendo quindi alla sua responsabilità, mentre la prassi del Senato si basa sul principio per il quale, ponendo la questione di fiducia, il Governo non elude il controllo, ma ritiene quest'ultimo incompatibile con la sua permanenza in carica<sup>620</sup>. Inoltre, a differenza del Regolamento del Senato, l'art. 116 r.C. prevede, all'ultimo comma, il divieto di porre la questione di fiducia su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento dispone votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto<sup>621</sup>.

---

<sup>619</sup> L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 185, sottolineano la necessità che la questione di fiducia venga posta previo assenso del Consiglio dei Ministri. Secondo gli Autori, si tratta di «prassi che, ancorché comprensibili sul piano della dialettica politico-istituzionale, appaiono decisamente scorrette, e incoerenti con i principi che informano i rapporti tra Governo e Parlamento». Vi è, infatti, il fondato rischio di "svilire" il senso istituzionale e il peso politico della questione di fiducia, considerata sempre più spesso come una mera tecnica antiostruzionistica. V., anche, T. MARTINES (et al.), *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 232.

<sup>620</sup> Il sen. Elia, nel suo intervento da relatore nella discussione sulla modifica dell'art. 161 r.S. avvenuta il 30 novembre 1988, ha sottolineato come determinati strumenti di controllo come le commissioni di inchiesta, si riflettono sulla vita privata dei cittadini e quindi il Governo assume una responsabilità politica anche per questo.

<sup>621</sup> In ordine agli effetti procedurali derivanti dall'apposizione della questione di fiducia, cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., pp. 184 ss.; T. MARTINES (et al.), *Diritto parlamentare*, op. cit., pp. 243 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, op. cit., pp. 400 ss.

Per quanto riguarda le votazioni finali delle leggi, se al Senato la possibilità per l'Esecutivo di porvi la fiducia non è più in discussione, alla Camera vige una diversa prassi. Fino all'entrata in vigore della riforma del 1988 sul voto segreto, l'impossibilità alla Camera di porre la fiducia sulla votazione finale era imposta dal co. 4 dell'art. 116, che esclude la questione di fiducia nei casi di votazione per alzata di mano e per quelle segrete, e tra queste ultime erano ricomprese quelle relative alle deliberazioni finali sulle leggi. Ma, poiché a seguito delle citate modificazioni al Regolamento il voto segreto è divenuto obbligatorio solamente per le votazioni su persone<sup>622</sup>, sono caduti gli ostacoli alla possibilità di porre la fiducia sul voto finale da parte del Governo.

La questione di fiducia rappresenta, quindi, «uno strumento polivalente, di natura procedurale, a disposizione del Governo per comprimere i poteri dei parlamentari»<sup>623</sup>, con lo scopo di «rendere rapido e certo l'iter legislativo dei provvedimenti governativi». È inoltre possibile rilevare il carattere multifunzionale della questione di fiducia, se si considera che il Governo ha fatto frequentemente uso di tale istituto in diverse situazioni, sia «per favorire il consolidamento della coalizione di maggioranza controllandone le frange esterne (...), sia con l'intenzione di controbattere gli strumenti ostruzionistici messi in campo dalle opposizioni»<sup>624</sup>. Viene così in rilievo la flessibilità di tale strumento giuridico: il suo ruolo risulta di primo piano in un contesto che vede l'esigenza dell'Esecutivo di affermare la propria azione in un Parlamento interiormente animato da coalizioni non del tutto omogenee.

E proprio l'eterogeneità delle coalizioni, seppur mitigata da accordi politici, rappresenta una delle ragioni dell'utilizzo della questione di fiducia; infatti, una maggioranza solida e compatta in Parlamento dovrebbe ricorrere ad un simile espediente solo in casi assolutamente particolari. Per questo motivo, l'istituto in parola è stato scarsamente utilizzato in alcune fasi della storia repubblicana: nel periodo degasperiano, vista l'esistenza di una maggioranza compatta intorno all'egemone DC e

---

<sup>622</sup> L'art. 49 co.1, R.C., stabilisce la possibilità di dare luogo a votazioni a scrutinio segreto, inoltre «quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell'articolo 51, quelle che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma secondo, e sui diritti della persona umana di cui all'articolo 32, comma secondo della Costituzione. Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, la votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali».

<sup>623</sup> C. DE CESARE, *La questione di fiducia nella recente prassi parlamentare*, in *Nuovi studi politici*, XXX, n. 4, 2000, p. 87.

<sup>624</sup> C. DE CESARE, *ibidem*, 88.

la presenza di un *leader* carismatico, si è paragonato il parlamentarismo italiano al “governo del *Premier*” di stampo inglese<sup>625</sup>. Si assiste, altresì, ad una “rarefazione” della questione di fiducia in periodi di scarsa chiarezza del quadro politico, come quello che ha caratterizzato le fasi di transizione dal centrismo al centro-sinistra (1958-63), nel caso del passaggio dal centro-sinistra alla c.d. fase della solidarietà nazionale (1968-78), anche dovuta a pressioni provenienti da situazioni di urgenza politica come il terrorismo.

La riforma dei meccanismi di votazione del 1988, assegnando carattere generale al voto palese, ha eliminato la necessità di ricorrere alla questione di fiducia come mezzo per evitare l'azione dei c.d. “franchi tiratori”, rappresentando la premessa per un ritorno ad un utilizzo funzionale dell'istituto, e cioè diretto ad affermare la disciplina della maggioranza. Ed in questa ottica, quello in parola ha rappresentato lo strumento principe nelle mani del Governo per contrastare l'ostruzionismo dell'opposizione<sup>626</sup> diretto ad ostacolare la decisione, e, quindi, impedire il realizzarsi dell'indirizzo politico dell'Esecutivo<sup>627</sup>.

La questione di fiducia aveva assunto ormai un carattere prevalentemente “tecnico”<sup>628</sup>, perseguendo lo scopo di accelerare il procedimento di approvazione delle leggi, ed in particolar modo delle leggi di conversione dei decreti-legge, dato il termine costituzionale cui sono sottoposti<sup>629</sup> ed il fatto che alla Camera il loro esame è sottratto al c.d. contingentamento. Per questo motivo, la questione di fiducia aveva conosciuto, dalla fine degli anni '80 in poi, una rinnovata vitalità, tanto da spingere il Presidente Violante ad affermare che «la questione di fiducia, come verifica della maggioranza di

---

<sup>625</sup> Così, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., p. 343.

<sup>626</sup> G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 484. La pratica del *filibustering* è posta in essere dalle opposizioni per mezzo di comportamenti formalmente legittimi, «che si sostanziano nell'utilizzo delle norme regolamentari al limite delle possibilità da esse consentite» ed in particolare attraverso la moltiplicazione degli emendamenti, delle dichiarazioni di voto oppure l'allungamento a dismisura degli interventi.

<sup>627</sup> Sul punto, cfr. S. TRAVERSA, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, XXV, 1, 1980, pp. 586-616.

<sup>628</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit. In particolare: par. 9.2.2 - *La funzione antiostuzionistica della questione di fiducia: la c.d. “fiducia tecnica”*, pp. 327 ss.

<sup>629</sup> La necessità di una decisione tempestiva delle Camere si è fatta ancora più pressante in seguito all'emissione, da parte della Corte Costituzionale, della sent. n. 360 del 1996, che ha escluso per il Governo la possibilità di fare uso della reiterazione dei decreti stessi.

governo, è diventata una *variante* del procedimento di approvazione dei decreti-legge»<sup>630</sup>.

Ma a causa delle riforme razionalizzatrici che hanno riguardato i Regolamenti parlamentari tra gli anni Ottanta e Novanta, introducendo concetti come la programmazione dei lavori o il contingentamento dei tempi, le opposizioni fanno ora ricorso a nuove tattiche ostruzionistiche, dirette in via principale a far venire meno il numero legale, assentandosi dall'Aula per non esprimere il voto, così da provocare il rinvio delle sedute per ore, o, nel caso di assenza prolungata, per una intera giornata. Ciò garantisce una dilazione sufficiente a fronte di tempi strettissimi per la conversione dei decreti-legge e determina, quindi, il venire meno della “valenza razionalizzatrice” dell'istituto in esame<sup>631</sup>.

Come è stato sottolineato, il reiterato utilizzo della questione di fiducia conduce, come effetto naturale, ad un «inasprimento dei rapporti tra la maggioranza e le opposizioni»<sup>632</sup>. Ne viene fuori un quadro caratterizzato da forte contrapposizione: da un lato vi è il Governo, che avverte la necessità di porre la questione di fiducia per evitare dilazioni ostruzionistiche, affermando la strumentalità delle azioni di un'opposizione non interessata a partecipare all'approvazione dei provvedimenti, quanto piuttosto ad ostacolare *sic et simpliciter* l'operato dell'Esecutivo; dall'altro l'opposizione, che dà vita ad un ostruzionismo calcolato e scientificamente applicato, come forma di protesta per l'apposizione della questione di fiducia, vista come atto d'arroganza istituzionale di una maggioranza che si sottrae al confronto in Parlamento, ignorando volutamente il ruolo e l'importanza di quest'ultimo<sup>633</sup>.

---

<sup>630</sup> Atti Camera dei Deputati, Resoconto stenografico della seduta del 25 novembre 1997. È utile ricordare come anche la Corte Costituzionale si sia occupata dell'istituto in esame. Con la sentenza n. 391 del 1995, essa ha infatti affermato che la posizione della questione di fiducia darebbe luogo ad un “procedimento speciale”, che si affiancherebbe al procedimento legislativo ordinario, regolato dal co. 1 dell'art. 72 Cost., e che troverebbe la propria copertura costituzionale nel rinvio da tale articolo ai Regolamenti parlamentari.

<sup>631</sup> Per l'analisi puntuale di alcuni casi emblematici, C. DE CESARE, *La questione di fiducia nella recente prassi parlamentare*, op. cit., pp. 124 ss.

<sup>632</sup> N. LUPO, *Le deleghe del Governo Amato in Parlamento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XLIV, 1, 1994, p. 105.

<sup>633</sup> È questo il tenore delle critiche avanzate dalle opposizioni allorché il Governo pone la fiducia “tecnica” sui c.d. “maxi-emendamenti”, ossia emendamenti che sostituiscono in parte o per intero il provvedimento in discussione. È una prassi che trova applicazione in particolar modo nell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, ma anche nell'esame di disegni di legge ordinari, per mezzo di emendamenti che accorpano molti articoli in uno solo. Sul punto cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, XXV, n. 4, 2005, pp. 807-828.



L'istituto della questione di fiducia è utilizzato, inoltre, al fine di verificare la tenuta della relazione fiduciaria. Si fa riferimento alla c.d. "riconferma della fiducia", che si verifica allorquando sia richiesta alle Camere una riconferma complessiva dell'azione del Governo. Ciò avviene nell'ipotesi di un Governo dimissionario rinviato alle Camere dal Capo dello Stato; oppure nel caso in cui l'Esecutivo voglia apportare delle modifiche al programma sul quale ha ottenuto la fiducia; infine, nell'ipotesi del *rimpasto*, che si realizza a fronte di una variazione della compagine governativa, per dimissione di suoi membri, o per diversa assegnazione degli incarichi, o ancora per sopravvenuti impedimenti. In queste ipotesi gli artt. 118 r.C.<sup>634</sup> e 105 r.S.<sup>635</sup> prevedono la relativa disciplina per giungere ad una deliberazione delle Camere. Si ricorre, infatti, all'istituto delle "comunicazioni del Governo", il quale può renderle in entrambi i rami del Parlamento; terminato il dibattito su di esse, la maggioranza solitamente presenta una risoluzione con la quale approva le dichiarazioni rese dall'Esecutivo, confermando sostanzialmente la propria fiducia. Sulla risoluzione in parola, il Governo potrà inoltre porre una questione di fiducia, così da enfatizzarne ulteriormente il carattere fiduciario<sup>636</sup>.

### 3.2.2.3. *Verifiche di governo e rimpasti ministeriali*

«Un conflitto di fondo nella soluzione da adottare per la realizzazione di determinati interessi, indica che, in effetti, tra i gruppi che formano la maggioranza, l'accordo su quegli interessi non è stato raggiunto. In tal caso la crisi se rappresenta un fattore negativo per la stabilità del Governo, sotto altro aspetto, quello dell'inizio di una nuova fase di realizzazione delle politiche, assume un valore positivo per la dinamica del sistema parlamentare»<sup>637</sup>.

I conflitti endocoalizionali sono stati all'ordine del giorno nella prima fase della storia repubblicana e, d'altra parte, non tutti si sono poi risolti in vere e proprie crisi di governo.

---

<sup>634</sup> Art. 118 r.C.: «In occasione di dibattiti in Assemblea su comunicazioni del Governo o su mozioni, ciascun deputato può presentare una proposta di risoluzione, che è votata al termine della discussione».

<sup>635</sup> Art. 105 r.S.: «Sulle comunicazioni del Governo si apre un dibattito a sé stante quando ne facciano richiesta otto Senatori. In tal caso il Presidente, sentito il Governo, dispone l'iscrizione dell'argomento all'ordine del giorno dell'Assemblea non oltre il terzo giorno dalla richiesta. In occasione del dibattito ciascun Senatore può presentare una proposta di risoluzione, che è votata al termine della discussione».

<sup>636</sup> Cfr. T. MARTINES T. (et al.), *Diritto parlamentare*, op. cit., pp. 244-245.

<sup>637</sup> G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957, p. 122.

Come ottimamente rilevato, esiste una linea ideale di confine che determina la separazione del concetto di crisi, intesa come tappa di passaggio obbligata verso la risoluzione di un problema politico-istituzionale o squisitamente politico, da quello proprio di ulteriori strumenti, affini ma diversi, come il “rimpasto” e l’integrazione o modifica dell’indirizzo politico originariamente concordato<sup>638</sup>.

Per quanto più in particolare riguarda il rimpasto, esso consiste sostanzialmente nella sostituzione di uno o più elementi della compagine ministeriale per far salva la struttura del Governo nel suo complesso e, di fondamentale importanza, l’indirizzo politico di cui quest’ultimo è portatore. L’istituto trova il suo fondamento nell’art. 95 Cost., il quale statuisce, al primo comma, che: «*Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l’unità di indirizzo politico e amministrativo promuovendo e coordinando l’attività dei ministri*»; nonché nel fatto che la relazione fiduciaria intercorre non tra il Parlamento ed i singoli Ministri, ma tra il Parlamento ed il Governo nel suo complesso<sup>639</sup>.

L’opportunità di dar vita ad un rimpasto risulta dalla sua preferibilità rispetto alla formale apertura di una crisi: è suscettibile di rafforzare l’esperienza governativa, consentendo ad essa continuità di svolgimento e, soprattutto, al Presidente del Consiglio in carica di non essere messo in discussione<sup>640</sup>.

Si è discusso circa l’evenienza che, in talune ipotesi, la scelta del rimpasto non sia liberamente riconosciuta alle forze politiche, e quindi agli operatori istituzionali, sorgendo per essi, invece, un vero e proprio “obbligo giuridico” di far uso del rimpasto piuttosto che della crisi di governo, nonché della possibilità che ricorrano situazioni in cui i rimpasti siano irrealizzabili.

Con riferimento a questi ultimi casi, si è sostenuto che un ricorso al rimpasto sarebbe da escludersi ogni qual volta esso comporti una alterazione della c.d. “formula politica”, intesa come «modulo riflessivo di una peculiare coalizione di forze politiche rappresentate al Governo e componenti della maggioranza parlamentare»<sup>641</sup>, e che quindi coinvolga tutti i rappresentanti di uno dei partiti della coalizione.

---

<sup>638</sup> A. RUGGERI, *ibidem*, pp. 57-58.

<sup>639</sup> M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, op. cit., p. 387.

<sup>640</sup> M. MIDIRI, *La sopravvivenza del Governo e i succedanei della crisi (sulle verifiche di maggioranza e sui rimpasti)*, in *Le crisi di governo nell’esperienza repubblicana*, op. cit., pp. 226 ss.

<sup>641</sup> M. MIDIRI, *ibidem*, op. cit., p. 228.

Secondo parte della dottrina in questa ipotesi non si potrebbe non arrivare alla formale insorgenza di una crisi di governo<sup>642</sup>. Alla crisi può ulteriormente farsi luogo, anche nel caso in cui si intendano sostituire solo alcuni dei componenti una certa “delegazione” partitica, qualora questi siano praticamente inamovibili per il prestigio personale o la forza politica di cui dispongono<sup>643</sup>.

Anche la modifica dell'indirizzo politico di Governo ha, come appare agevole immaginare, comportato posizioni discordanti in dottrina circa la supposta necessità, che in questi casi sorgerebbe, di dar corso all'apertura di una crisi formale. Infatti, un primo orientamento ha sostenuto l'illiceità di una tacita “correzione di rotta” nell'azione degli organi costituzionali di indirizzo, cosa che poteva ben avvenire, essendo giuridicamente giustificata, nel precedente ordinamento statutario in virtù del *principio della fiducia presunta*, e che di fatto non comporta la presentazione delle dimissioni e la conseguente formale apertura della crisi<sup>644</sup>; secondo una diversa impostazione, alcuni autori si sono posti l'interrogativo circa la necessità dell'apertura di una crisi a fronte di una “limatura” di punti marginali del programma, o, ancora, per motivazioni “strettamente politiche”: si tratta di motivi esterni al Palazzo e presumibilmente sconosciute all'opinione pubblica, e che non comportino modifiche né di ordine strutturale, né di indirizzo alla formula concordata dalle parti della coalizione di maggioranza<sup>645</sup>.

Gli strumenti citati possono essere considerati dei mezzi di verifica della coalizione di Governo. Risulta, infatti, difficilmente negabile l'affermazione in virtù della quale, a

---

<sup>642</sup> L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 196 ss. *Contra* A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano Giuffrè, 1973, pp. 332 ss., nota 32. Secondo A. RUGGERI, in *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, op. cit., p. 61, non rilevarebbe, al fine di ritenere percorribile l'ipotesi in parola, la distinzione tra “piccoli” e “grandi” rimpasti, in relazione al numero dei Ministri sostituiti, «fatta a bella posta per ammettere i primi e scartare i secondi, giacché talora persino la sostituzione di un uomo solo, unico rappresentante di un partito al Governo, incontra forti resistenze alla sua messa in opera e si rivela, dunque, inagibile».

<sup>643</sup> Interessanti rilievi sul punto da parte di G.F. CIAURRO, *Ministro*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p. 525; L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 696.

<sup>644</sup> A. RUGGERI, in *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, op. cit., p. 67. Una siffatta situazione, ad avviso dell'autore, potrebbe generare una “pseudocrisi” in caso di voto del Parlamento.

<sup>645</sup> Tra gli altri C. LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, 1974, ora in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 172 ss., afferma che «ogni rottura della maggioranza al governo ed ogni conseguente crisi, formalmente imposta dallo schema maggioritario, sono servite solo a realizzare delle partenogenesi: a far sì che dalle crisi scaturissero governi (balneari o meno) sostanzialmente identici, in base ad accordi volti a risolvere, quasi esclusivamente, problemi di rotazione di potere fra partiti, partitini, correnti, notabili».

fronte dell'esistenza di coalizioni eterogenee, viene in rilievo la necessità di servirsi di meccanismi idonei a rinsaldare i legami interni: «è necessario “negoziare la pace” offrendo garanzie alle singole componenti insoddisfatte in cambio della sopravvivenza del Governo»<sup>646</sup>. Molte volte le crisi si aprono per nodi di indirizzo e motivi di difesa dell'identità partitica, fungendo da cassa di risonanza per partiti che intendono guadagnare visibilità in seno alla maggioranza o affermare la propria integrità innanzi all'elettorato in relazione a determinati temi “sensibili”.

Si configurano così le c.d. “crisi rientrate”, nelle quali le dimissioni del Governo vengono inizialmente accettate, ma, dopo le consultazioni del Capo dello Stato, questi respinge le dimissioni e rinvia l'Esecutivo innanzi alle Camere, ove la fiducia risulta poi confermata<sup>647</sup>.

### 3.3. *Governi di coalizione e attuazione dell'accordo in Parlamento*

Diversamente da quanto auspicato da Carlo Esposito in un suo egregio contributo del 1954<sup>648</sup>, la Costituzione è rimasta sulla soglia dello spazio interpartitico, non preoccupandosi di disciplinare le relazioni tra i partiti né fornendo una descrizione degli elementi essenziali degli accordi tra di essi: sebbene il noto ordine del giorno Perassi<sup>649</sup> avesse posto l'attenzione sulla necessità di “razionalizzare” la forma di governo

---

<sup>646</sup> M. MIDIRI, *La sopravvivenza del Governo e i succedanei della crisi (sulle verifiche di maggioranza e sui rimpasti)*, op. cit., p. 226.

<sup>647</sup> Sono state otto, fino ad ora, le “crisi rientrate” della storia repubblicana: è il caso dei governi Zoli, nella primavera del 1957; Tambroni, nel marzo 1960; Rumor-V nel giugno 1974; Craxi-I nell'ottobre 1985; Gorla nel novembre 1987 e di nuovo nel febbraio 1988, Prodi nell'ottobre 1997 (in particolare quest'ultima “crisi rientrata” verte sul contenuto della manovra di bilancio, cardine dell'azione di governo, che in più parti risultò frutto di negoziati con le parti sociali. Ebbene in questo caso il Presidente del Consiglio accettò delle modifiche alla manovra finanziaria per ricomporre la spaccatura “a sinistra”, scavalcando, di fatto, le parti sociali co-artefici del negoziato; Il Governo Prodi nel 2007. Cfr. C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1999, p. 398.

<sup>648</sup> C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, pp. 215, per il quale «Una costituzione legale, adeguata alla realtà, dovrebbe abbandonare le finzioni delle assemblee legislative composte da liberi deputati, dei governi formati dai capi di stato in base alle designazioni o alla presumibile fiducia delle camere, e riconoscere che nella comunità statutale il potere di direzione politica spetta ai partiti; dovrebbe inoltre precisare le forme, i presupposti e le conseguenze della ascesa dei partiti al potere, determinare il valore degli accordi tra i partiti (e tra i capo-partiti), indicare la via per la soluzione dei conflitti insorgenti tra di essi».

<sup>649</sup> «La seconda sottocommissione (...), ritenuto che né il tipo del governo presidenziale né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo». Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, resoconto sommario, seduta del 4 settembre 1946, [http://legislature.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/II\\_Sottocommissione/sed008/sed008.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/II_Sottocommissione/sed008/sed008.pdf)

parlamentare, per evitare i rischi dell'assemblearismo, la nostra Carta costituzionale non sembra ritenere fondamentale che il Governo che si costituisce possa durare in carica il più a lungo possibile<sup>650</sup>.

E così, sebbene la Costituzione non abbia disciplinato né il versante interno (fatta eccezione per il riferimento al “metodo democratico”, operato dall'art. 49 Cost.) né quello esterno della vita dei partiti – e forse proprio per questo – essi hanno inciso profondamente nelle dinamiche, nonché sulla resa del sistema.

Anche in via di reazione al precedente regime fascista, che aveva strozzato ogni anelito democratico, il partito politico si afferma, in particolare in Italia, come architrave del sistema istituzionale.

Tale ricostruzione appare coerente con quanto affermato da Leibholz, la cui riflessione, portata alle estreme conseguenze, evidenzia come nello scenario delle moderne democrazie tutte le fasi del processo politico siano egemonizzate dai partiti<sup>651</sup>. Si tratterebbe di una caratteristica intrinseca del pluralismo democratico: «lo stato democratico si manifesta come “stato di partiti” (*Parteienstaat*), poiché è strutturato su una relazione di tipo identitario (o plebiscitario) fra popolo, partiti ed organi di direzione politica dello Stato»<sup>652</sup>.

Benché la costruzione teorica dello “stato di partiti” presti il fianco a diverse critiche<sup>653</sup>, l'impostazione leibholziana sembra legarsi idealmente alla riflessione di Ernst Fränkel. Secondo il politologo di Colonia gli ordinamenti democratici possono essere suddivisi sulla base della preponderanza in essi di componenti rappresentative, piuttosto che di componenti plebiscitarie<sup>654</sup>. Un «sistema rappresentativo di governo» si fonda sull'interesse generale quale risultato di un procedimento dialettico ricostruibile solamente *ex post* ed in via ipotetica. Al contrario, un «sistema plebiscitario di governo»

---

<sup>650</sup> A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, op. cit., p. 31.

<sup>651</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione della democrazia*, a cura di S. Forti, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 71 ss.

<sup>652</sup> P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 52.

<sup>653</sup> Tra queste, si sostiene che Leibholz abbia sottovalutato l'influenza che l'integrazione con il pluralismo esercita sulla “democrazia dei partiti”: i partiti sono inseriti in un circuito di comunicazione pubblica, assieme ad altre formazioni espressione della società civile; la formazione della volontà popolare, attraverso un confronto dialettico aperto, contribuisce alla costituzione in democrazia di “contropoteri”. Per un approfondimento sulla critica alla teoria del *Parteienstaat*, v. P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 118 ss.

<sup>654</sup> E. FRÄNKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico* (1958), trad. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 39 ss.

muove «dalla tacita premessa di una volontà popolare unitaria, di cui *a priori* si supponga che essa sia identica all'interesse collettivo»<sup>655</sup>.

A monte della citata distinzione, vi è una diversa concezione del tessuto sociale: il sistema rappresentativo prende le mosse dal concetto di “società”, intesa come un'organizzazione sociale mobile e percorsa al suo interno da correnti, opinioni, interessi tra loro contrastanti; il sistema plebiscitario, diversamente, vive ed opera come una “comunità” e cioè come un'entità organica, all'interno della quale si registrano forti legami spirituali e d'appartenenza<sup>656</sup>.

Il contesto sociale e politico dell'Italia del secondo dopoguerra era solcato da *cleavages* ideologici consistenti che dovevano essere rappresentati, per garantire la partecipazione di tutti i cittadini che in essi si riconoscevano. L'opera dei partiti, fondamentale in questo senso, è andata però assumendo progressivamente una portata onnipervasiva<sup>657</sup>, che ha influito sull'efficienza istituzionale ed in particolare su quella governativa: «la struttura del Governo ha rispecchiato la complessità delle coalizioni; le coalizioni la complessità delle correnti e le correnti la complessità degli interessi»<sup>658</sup>.

Da tutto ciò non è rimasta esente l'attività programmatica dei governi: analizzando i programmi della prima fase repubblicana è possibile verificare se vi sia stato un tendenziale scollamento tra l'azione dei partiti e gli interessi concreti del Paese; insomma se, come sostenuto da Leibholz, il corpo elettorale, il Parlamento e il Governo siano divenuti progressivamente i luoghi di registrazione della volontà autoreferenziale dei partiti<sup>659</sup>.

### 3.3.1. *La I legislatura (1948 - 1953): i programmi del centrismo*

«Onorevoli colleghi, nel manifesto pubblicato dal Governo all'atto della convocazione dei comizi si metteva in rilievo che i gruppi in esso rappresentati avevano fornito la prova che una politica positiva ed efficace può essere fatta anche con la

---

<sup>655</sup> E. FRÄNKEL, *ivi*.

<sup>656</sup> Sul rapporto tra i concetti di “società” e “comunità”, v. F. TÖNNIES, *Comunità e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963.

<sup>657</sup> Si tratta del fenomeno denominato *partitocrazia* da G. MARANINI, *Il tiranno senza volto*, Bompiani, Milano, 1963, p. 189: «lo scrutinio di lista con la rappresentanza proporzionale rinnega l'unità dello Stato, riconosce la sovranità dei partiti, trasforma il Parlamento in un congresso internazionale, dove si riuniscono delegazioni munite di precisi mandati per concludere effimeri patti».

<sup>658</sup> E. CHELI, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 12. Seminario 2000*. Torino, Giappichelli, p. 65, per il quale «il governo è stato debole perché i poteri erano stati intenzionalmente spostati fuori dall'esecutivo».

<sup>659</sup> In questo senso, P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, op. cit., p. 53.

collaborazione di partiti d'origine diversa, quando una sia la direttiva, quella di rivolgere ogni cura alla salvezza e al progresso delle classi popolari; comune, e senza riserve di natura totalitaria, la fedeltà alla democrazia nella sua forma repubblicana; non contrastante la visione dei problemi internazionali e infine la collaborazione sia sincera e leale, tanto nel Governo, quanto nel Paese»<sup>660</sup>.

Il V Governo De Gasperi, formato il 23 maggio del 1948, a seguito delle elezioni politiche del 18 aprile, fu il primo governo della I legislatura repubblicana. Nel corso di questa fu adottata la formula di governo denominata *centrismo*. L'esito delle elezioni del '48, infatti, si tradusse in una forte, seppur temporanea, semplificazione del quadro politico<sup>661</sup>: l'opposizione si polarizzò, a sinistra, attorno al PCI che totalizzò assieme al PSI, nel c.d. "Fronte democratico popolare", più del 31 per cento dei voti espressi. La DC, dal canto suo, intercettò gran parte dei voti dell'area moderata e propriamente di destra, attestandosi al 48,51 per cento<sup>662</sup>. Si formarono così due aggregati politici contrapposti, che portarono il politologo francese Duverger a vedere in tale situazione una «netta tendenza verso il bipolarismo» del contesto partitico italiano<sup>663</sup>.

D'altra parte, come riconosciuto anche da Giuseppe Dossetti, l'importante risultato elettorale ottenuto dalla DC, determinato dal passaggio ad essa di molti voti dei partiti di destra, venne fortemente influenzato da ragioni "emozionali"<sup>664</sup>: furono la minaccia della salita al potere del PCI e lo slancio "anti-comunista" a prevalere. Si è trattato, come efficacemente sostenuto, di un vero e proprio «referendum pro o contro il comunismo»<sup>665</sup>, che ha finito per saldare attorno alla DC «forze ed interessi divergenti

---

<sup>660</sup> G. DE GASPERI, Comunicazioni del Governo, seduta del 1° giugno 1948, in *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978*, a cura di S. Simoni, Roma, Centro romano editoriali, 1978, p. 51.

<sup>661</sup> Così, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 44.

<sup>662</sup> La capacità attrattiva della DC rispetto agli elettori dell'area moderata e di destra è comprovata dalla perdita di voti che le altre formazioni politiche subirono rispetto alle elezioni del 1946: il PRI entrò alla Camera con meno della metà dei deputati rispetto alla tornata precedente; il PLI ottenne solamente un terzo dei voti ricevuti in precedenza.

<sup>663</sup> M. DUVERGER, *I partiti politici*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1970, p. 247.

<sup>664</sup> G. DOSSETTI, *Il 18 aprile e l'11 maggio*, in *Cronache sociali 1948*, citato in P. POMBENI, *Il 18 aprile e il 13 maggio (con appendice il 13 giugno...)*, in *il Mulino*, n. 3, maggio-giugno, 1999, pp. 467-468, afferma: «hanno giocato circostanze interne ed internazionali tra le più fortunate o le più passivamente subite, comunque tra le meno dominate e riscattate da una coscienza politica matura e libera; hanno giocato sentimenti e stati d'animo tra i meno disinteressati e costruttivi; hanno giocato iniziative o metodi di partiti e di forze economiche e di organizzazioni varie tra i più informi e i meno educativi. Ha influito l'insufficiente coscienza popolare dei nostri problemi politici; l'indeterminatezza, in gran parte intenzionale, dei programmi dei partiti; la tipica discontinuità dell'interesse politico propria del nostro popolo e soprattutto dei nostri ceti medi, la quale ha consentito, all'ultima ora, una punta elevatissima di tensione e di interessamento difficilmente stabilizzabile in un evento costante».

<sup>665</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 46.

ed intenzionati a strumentalizzare questo partito, piuttosto che assecondarne il programma»<sup>666</sup>.

La formazione del *quadripartito*, formato dalla DC e dai tre partiti minori del PLI, PRI e PSLI, poggiava su motivazioni profonde. Una prima spiegazione, più superficiale, può trovare fondamento nella volontà di dare continuità alla collaborazione governativa che De Gasperi, nel dicembre del 1947, inaugurò attraverso un rimpasto ministeriale che fece entrare nell'Esecutivo Pacciardi e Saragat quali Vice presidenti del Consiglio<sup>667</sup>. Il centrismo, in questo senso, non ha inizio con la prima legislatura repubblicana ma risale ad una precedente intuizione degasperiana.

Eppure l'azione di De Gasperi aveva un diverso e più strategico movente: mantenere la *leadership*, pur a fronte delle pressioni del Vaticano dirette al varo di un Governo monocolore DC e ai forti contrasti interni alla compagine democristiana<sup>668</sup>. Ed infatti, se da un lato la soluzione centrista era diretta ad evitare l'innalzamento di antichi steccati tra laici e cattolici, dall'altro la formula quadripartitica permetteva al politico trentino di «scaricare sui partiti, con i quali collaborava nell'azione di governo, le tensioni e le contraddizioni interne»<sup>669</sup> alla DC: poiché la corrente di destra, quella dei c.d. “vespisti”, avversava le aperture riformiste del Governo, e da sinistra la corrente dei gronchiani di *Politica Sociale*, i sindacalisti di *Forze Sociali* ed i dossettiani sostenevano, di contro, il perseguimento di una politica fortemente progressista, De Gasperi vi poteva rispettivamente contrapporre, di volta in volta, esigenze di equilibrio con la linea politica progressista del PRI o del PSLI, oppure con quella conservatrice del PLI<sup>670</sup>.

L'autentico legame che teneva unita la coalizione, abbastanza forte da permettere a quest'ultima di superare le contrapposizioni che le impostazioni originarie delle sue anime giocoforza producevano, era l'anticomunismo, tanto sul piano interno che su quello internazionale. In tale contesto, la *leadership* di De Gasperi sfruttava questo

---

<sup>666</sup> P.A. CAPOTOSTI, *ivi*, alla nota 28 ricorda le rilevanti pressioni poste in essere dal Governo degli Stati Uniti ed in particolare dal Dipartimento di Stato, il quale annunciò l'intenzione di sospendere ogni aiuto economico all'Italia se avesse vinto lo schieramento di sinistra; cfr. *The New York Times* del 16 marzo 1948.

<sup>667</sup> Per una ricostruzione delle citate vicende, cfr. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 57-59.

<sup>668</sup> In questo senso G. GALLI, *Il Governo difficile*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 88 ss.; P. CRAVERI, *De Gasperi e la legge elettorale del 1953*, in *Quaderni fiorentini*, XIX, Milano, Giuffrè, 1990, p. 164.

<sup>669</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 47.

<sup>670</sup> G. MAMMARELLA, *L'Italia dopo il fascismo: 1943-1968*, Bologna, Il Mulino, 1968, pp. 188 ss.



appiglio ideologico in un'ottica di rafforzamento del sistema democratico e repubblicano. Egli dovette quindi necessariamente mediare fra istanze diverse e spesso contrastanti; una mediazione che, per certi versi, avrebbe avuto effetti immobilizzanti sull'attuazione dell'indirizzo politico.

Invero la composizione quadripartitica del Gabinetto non fu effettivamente tale per tutti e tre i Governi De Gasperi che si succedettero nel corso della I legislatura. La formula fu rispettata solamente nel primo Esecutivo (De Gasperi V), che registrò successivamente il ritiro del PLI nel 1950 (De Gasperi VI), e l'uscita dei socialdemocratici nel 1951 (De Gasperi VII). Entrambe le rotture originarono da irriducibili dissensi sull'indirizzo politico.

Furono proprio le dichiarazioni programmatiche presentate dal Presidente del Consiglio alla Camera, il 1 giugno del 1948, a sottolineare la volontà della Democrazia cristiana di promuovere «un Governo solido e stabile, perché la stabilità è una condizione necessaria per poter fare una politica ricostruttiva e riformatrice. Se questa stabilità, oltre che appoggiarsi su un centro robusto, raggiunge con la lealtà e la concordia di gruppi che aspirano sinceramente alla giustizia sociale e, preoccupandosi della libertà e della forma repubblicana, la vogliono sostanziata di riforme popolari, essa sarà fondata oltre che sul numero, anche sulla confluenza di più vaste correnti politiche e sociali»<sup>671</sup>. Quindi, almeno a parole, le intenzioni collaborative erano espresse in modo chiaro.

Il programma del V Governo De Gasperi era piuttosto dettagliato, soprattutto se posto a confronto con quelli del precedente periodo statutario: affrontava i diversi settori dell'azione governativa, toccando viepiù tutte le aree di interesse pubblico. Anzitutto il lavoro e la riforma agraria<sup>672</sup>; a seguire, la riforma tributaria, del bilancio e della P.A.<sup>673</sup>,

---

<sup>671</sup> G. DE GASPERI, Comunicazioni del Governo, seduta del 1° giugno 1948, op. cit., p. 51.

<sup>672</sup> *Ibidem*, «Presenteremo naturalmente alle Camere le leggi del lavoro corrispondenti agli articoli relativi della Costituzione: conferimento della personalità giuridica ai sindacati, validità dei contratti collettivi, regolamentazione del diritto di sciopero, partecipazione operaia ai sensi dell'articolo 40 al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro»; « Il Governo intende dare opera alla regolamentazione dei patti agrari, perciò oltre che ad una equa regolamentazione dei canoni di affitto dei beni rustici con la proroga per un anno delle norme vigenti (ed in proposito sarà subito presentato apposito progetto di legge) si propone di ricorrere a speciali disegni di legge per i contratti di affitto, di mezzadria propria ed impropria, qualora le parti interessate che verranno consultate non trovassero un accordo a mezzo di patti collettivi».

<sup>673</sup> *Ibidem*, «Il programma di revisione delle spese attualmente in atto presuppone, ovviamente, il fermo proposito di contenere eventuali nuove spese entro i limiti della loro effettiva inderogabilità. Contenimento e revisione delle spese costituiranno, quindi, il caposaldo fondamentale per il riassetto del nostro bilancio»; « Il ministro delle finanze, che ha una particolare preparazione tecnica in materia,

il turismo<sup>674</sup>, l'istruzione e la ricerca<sup>675</sup>, l'attuazione costituzionale<sup>676</sup>, la politica estera<sup>677</sup> ed il rapporto con gli U.S.A, con particolare riferimento al *piano Marshall* e al problema infrastrutturale.

Dall'intervento del Presidente del Consiglio traspariva la radicata consapevolezza della necessità di un'azione comune per il consolidamento della democrazia: «Onorevoli colleghi, a questo punto bisogna però confessare a noi stessi che queste ed altre riforme si potranno realizzare solo a due condizioni: 1) che all'interno, per l'autorità dello Stato e per autodisciplina di organizzazioni e partiti, si crei e si consolidi un ambiente di libertà ordinata e di democrazia rispettata nelle sue leggi e nel suo

---

intende provvedere al riordinamento del sistema delle imposte. Tributi di scarso rendimento e di amministrazione macchinosa potranno essere abbandonati: si cercherà di concentrare l'opera della finanza ed il sacrificio del contribuente su un numero limitato di imposte, il più possibile semplici nella loro struttura e che creino il minore impaccio possibile alla vita dei cittadini e all'azione economica»; « Il Governo pensa che tutto dovrà essere fatto per creare una nuova moralità fiscale: la semplificazione degli ordinamenti, la giusta distribuzione del carico fiscale, l'eliminazione dei privilegi, la riorganizzazione funzionale ed il continuo miglioramento tecnico della amministrazione, la sistemazione del contenzioso tributario, ed infine la formulazione delle sanzioni per gli inadempienti su nuove basi, sono gli stadi principali attraverso i quali il Governo pensa che l'opera di restaurazione degli strumenti dell'attività fiscale debba passare»; «Altri provvedimenti, altre riforme si imporranno durante il corso di questa legislatura, e mi duole di non poter fin da ora esporre le linee della tanto invocata riforma della pubblica amministrazione, per la quale non mancano studi e progetti, come non posso qui enumerare tutti i provvedimenti che saranno necessari per rivedere e coordinare le preesistenti disposizioni che non siano state esplicitamente abrogate dalla Costituzione».

<sup>674</sup> *Ibidem*, «I mezzi che abbiamo potuto mettere a disposizione finora per il credito alberghiero e per la propaganda all'estero sono insufficienti, ma non ci manca la convinzione che il turismo costituisce una delle fonti più sicure della nostra ripresa. Per tale riguardo, oltre che per il rispetto alle nostre celebrate tradizioni artistiche, si è sviluppato anche l'interessamento della Presidenza in favore dei settori dello spettacolo. I risultati per la musica e il teatro sono stati, relativamente ai tempi, soddisfacenti. Maggior cura dovrà rivolgersi per l'avvenire alla cinematografia, industria che dava lavoro a tanta gente e lustro ai nostri artisti. Anche lo sport, esigenza e aspirazione insopprimibile della gioventù, verrà accompagnato con comprensione nel suo libero sviluppo».

<sup>675</sup> *Ibidem*, «Pure in mezzo alle strettezze del bilancio, non abbiamo trascurato né trascureremo la scuola. Una commissione nazionale di inchiesta per la riforma della scuola sta già raccogliendo le proposte di tutto il corpo insegnante che sottoporremo al Parlamento. Prendiamo intanto nota che lo Stato si è assunto con i recenti miglioramenti di carriera degli insegnanti e speciali indennità gravi oneri finanziari in una percentuale che, in relazione alle altre spese di bilancio, non fu mai così alta. Nel corrente anno finanziario si è raggiunto l'8 per cento delle spese del bilancio, mentre nel quarantennio precedente la media delle spese a favore della scuola si aggirava sul 4 per cento delle spese globali dello Stato. Ecco per il resto le direttive principali. Per un «Governo nero» è troppo, e non vorreste lasciarmelo provare! Nel rigoroso rispetto della libertà della cultura e della scuola garantite dalla Costituzione saranno rivolte cure all'incremento dell'alta cultura scientifica e all'incoraggiamento delle arti».

<sup>676</sup> *Ibidem*, «Saranno sottoposti al vostro esame anche un progetto sul funzionamento della Corte costituzionale ed altri progetti di leggi organiche, per attuare ed interpretare i principi della Costituzione, come quello sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, quello sull'organizzazione dei ministeri, quello sulla formula del giuramento per le alte cariche dello Stato».

<sup>677</sup> *Ibidem*, «Il nostro Governo continuerà la sua direttiva internazionale, collaborando in seno all'organizzazione europea nella quale fummo parificati co-fondatori fin dall'inizio e sarà presente in tutti gli organismi internazionali che non siano vincolati alla nostra presenza nell'O.N.U. In tale spirito di cooperazione internazionale il Governo proseguirà sulla via già intrapresa per raggiungere al più presto l'unione doganale con la Francia».

costume; 2) che la nostra situazione finanziaria sia posta al riparo da ogni avventura e da ogni pericolo»<sup>678</sup>.

La compattezza della compagine governativa venne particolarmente in rilievo nel comune impegno anticomunista mantenuto in politica estera: l'adesione convinta all'Alleanza atlantica, che culminerà con la sottoscrizione del Patto nel 1949, e l'amicizia con gli Stati Uniti.

Il Governo sottolineava la centralità del rapporto con gli U.S.A e l'importanza capitale che il *Piano Marshall* rivestiva per la ricostruzione italiana<sup>679</sup>: un impegno che si chiedeva al Parlamento di sostenere<sup>680</sup>.

E d'altra parte le divisioni interne non tardarono ad emergere ed i dissensi ideologici e programmatici soverchiarono il comune motivo anticomunista. La coalizione entrò in crisi una prima volta nel 1950, con il PLI che uscì dal Governo, perché contrario al disegno di legge sulla riforma agraria. De Gasperi si presentò, quindi, nuovamente alla Camera, il 31 gennaio 1950, per comunicare gli obiettivi del suo VI Esecutivo. Rilanciando il programma del precedente Governo, poiché il nuovo Gabinetto aveva confermato «nei punti più nevralgici i ministri del Governo precedente»<sup>681</sup>, annunciava il varo del programma poliennale e straordinario di opere ed iniziative pubbliche per il Mezzogiorno. Infine, auspicando che venissero trovati i metodi più rapidi nel deliberare

---

<sup>678</sup> *Ibidem*, «Nella politica interna intendiamo salvaguardare i diritti costituzionali, il metodo democratico e la rigorosa osservanza delle leggi dello Stato. Al metodo della democrazia, che affida alla persuasione e alla propaganda tutte le conquiste e che comporta il ripudio della violenza e del sopruso, dobbiamo sottostare tutti, senza eccezione. Questi non sono i principi di uno Stato di polizia, ma i criteri direttivi di uno Stato costituzionale, libero e democratico».

<sup>679</sup> «Onorevoli colleghi, quasi ogni capitolo di questo discorso scivola alla fine verso il piano Marshall».

<sup>680</sup> «Ecco gli impegni che prenderemo in confronto degli Stati Uniti e che il Parlamento esaminerà nel loro testo quando gli verrà sottoposta la convenzione: sviluppo della produzione industriale ed agricola su basi economiche; adozione delle misure finanziarie e monetarie che si rendono necessarie per la stabilizzazione della moneta e per portare il bilancio dello Stato verso il pareggio; massimo sviluppo degli scambi di merci e di servizi con la graduale eliminazione degli ostacoli che si frappongono alla loro realizzazione; utilizzazione completa e razionale della mano d'opera disponibile, impegno questo che è un grande successo italiano, perché analogo impegno hanno assunto altri 16 paesi europei e, come si è detto, dalla sua leale attuazione l'Italia attende una soluzione almeno parziale del suo assillante problema di esuberanza di mano d'opera».

<sup>681</sup> G. DE GASPERI, Comunicazioni del Governo, seduta del 1° giugno 1948, in *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978*, a cura di S. Simoni, Roma, Centro romano editoriali, p. 72, «La composizione dell'attuale Gabinetto, che nei punti più nevralgici ha conservato i ministri del Governo antecedente, mi dispensa, forse, dal percorrere analiticamente tutto il panorama programmatico. Del passato Governo assumiamo l'eredità delle grandi riforme che sono state approntate ed elaborate, o sono, in corso di approvazione: riforma fondiaria, riforma tributaria, riforma previdenziale, riforma scolastica, riforma amministrativa, riforma giudiziaria».

e nell'eseguire da parte di Parlamento e Governo, chiedeva la fiducia, sottolineando come quest'ultimo fosse un «comitato esecutivo» del primo.

Anche il secondo Governo della legislatura, d'altra parte, ebbe vita breve: nel luglio del 1951, il PSLI ritirò la propria delegazione governativa. La scelta fu originata dalla fusione del PSLI con il PSU, composto da dissidenti dei due partiti socialisti e contrari alla formula quadripartita<sup>682</sup>.

E così, il 31 luglio 1951, De Gasperi si presentava alla Camera dei Deputati per rendere le comunicazioni programmatiche del suo VII Governo, il terzo della legislatura. Con la formula di governo ormai ridotta all'asse DC-PRI, il Presidente del Consiglio, confermando il programma dei precedenti esecutivi<sup>683</sup> e annunciando nuovi provvedimenti concreti in materia di lavoro ed infrastrutture, puntava tutta l'attenzione sul rinnovato ruolo dell'Italia nello scacchiere internazionale: sull'opportunità di operare in seno all'alleanza atlantica per ottenere l'ammissione all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Si giocava, così, l'unica carta davvero efficace per ottenere l'appoggio della maggioranza parlamentare: la necessità di avere un Governo che facesse fronte comune con le altre amministrazioni occidentali nella lotta contro il nemico comunista.

In conclusione, analizzando le comunicazioni programmatiche dei governi centristi e ponendo attenzione all'andamento dei rapporti politici in seno alla compagine governativa nel corso della legislatura, sembra avvalorata la tesi del ruolo centrale della "leadership mediatrice". Sebbene, come correttamente evidenziato<sup>684</sup>, le due grandi riforme realizzate nel corso della legislatura, e cioè la riforma agraria e l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, furono fortemente agevolate dalla pressione dell'opinione pubblica, ciò non toglie che esse costituissero due punti cardine del programma di governo. Vi si aggiungono, inoltre, l'adesione al Patto atlantico ed i passi in avanti sulla strada che avrebbe portato all'adesione dell'Italia all'O.N.U. nel 1955.

Quindi, quantunque l'indirizzo politico fosse profondamente legato all'impegno anticomunista, non sembra possibile affermare che quello fosse l'unico elemento

---

<sup>682</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 49.

<sup>683</sup> «Credo, onorevoli senatori, che nessuno, in questo scorcio di sessione, attenda da me una completa esposizione programmatica, anche perché questo Gabinetto, per la sua composizione e per la stessa dichiarazione, fa proprio il patrimonio di idee e di esperienze del Gabinetto precedente».

<sup>684</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 50.

dell'accordo tra i *partners* di governo portato a buon fine. Certo, alcune riforme, come quella della P.A. e l'attuazione dell'ordinamento regionale, non furono realizzate; ed altre (la riforma tributaria e quella agraria) lo furono solamente in parte: il progressivo sfaldamento della coalizione rendeva evidenti delle problematiche di fondo. Ad avviso di Capotosti, la discrepanza tra «momento associativo-politico», «momento di determinazione dell'indirizzo governativo» e «momento di attuazione dell'indirizzo» sarebbe dovuta alla «circostanza che la formazione delle coalizioni centriste non era stata determinata da esigenze di tipo programmatico o connessi a motivi di aritmetica parlamentare, ma rispondeva a preoccupazioni di carattere genericamente garantista, concernenti il mantenimento del quadro di stabilità democratica»<sup>685</sup>.

Pur ritenendo assolutamente fondate le preoccupazioni per la tenuta della democrazia, dato l'esiguo intervallo di tempo che separava l'operato dei governi centristi dalla nascita della Repubblica, in effetti il potere contrattuale dei partiti minori dell'alleanza andava progressivamente sfumando, mano a mano che si passava dalla fase ideativa a quella esecutiva. Gli scarsi effetti delle turbolenze riguardanti la squadra di governo sull'indirizzo politico, però, confermerebbero la valenza garantista dell'alleanza quadripartita rispetto all'assetto democratico della nuova Repubblica.

### *3.3.2. La marcia verso il centro-sinistra: divisi tra "formula" e "contenuto"*

#### *3.3.2.1. La II legislatura (1953 - 1958): il programma come contratto tra alleati*

Nel corso della II e della III legislatura si assisteva ad un progressivo assestamento del quadro democratico e ad una parallela evoluzione dell'assetto politico. Dopo il fallimento dell'esperimento teso a dar vita a governi monocolori DC nella II legislatura (i tentativi vani di De Gasperi e Piccioni del 1953; il "governo d'affari" di Pella e l'esperienza abortita di Fanfani del 1954), si susseguirono governi di coalizione formati dalla DC e dai partiti laici minori. Confermata dai fatti l'impossibilità per la DC di

---

<sup>685</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 51. Ad avviso dell'A., l'accordo su cui poggiavano le coalizioni centriste era articolato su due diversi livelli: un primo livello teneva conto delle opinioni contrastanti all'interno della DC ed aveva per questo valore "programmatico"; il secondo livello interessava i quattro partiti alleati e aveva la funzione di garantire il quadro democratico. L'azione di De Gasperi era quindi incentrata sulla mediazione fra i due livelli dell'accordo, facendo in modo di individuare la linea politica da trasfondere nell'indirizzo come risultante del compromesso.

governare da sola<sup>686</sup>, le compagini partitiche minori erano ormai consapevoli dell'importanza fondamentale del loro appoggio. Alla luce di ciò, l'accordo di governo, presupposto per la nascita degli esecutivi in ambiente proporzionale, iniziò a caratterizzarsi come una sorta di strumento contrattuale: a fronte dell'appoggio ricevuto, la Democrazia cristiana, perno indispensabile di ogni coalizione di governo che potesse fondatamente sperare di ottenere la fiducia parlamentare, accordava una serie di concessioni ai propri *partners*. Nel caso del Governo Scelba (1954) si trattava di concessioni sul piano programmatico e sul piano della formula<sup>687</sup>: le prime si sostanziarono nell'adozione, su indicazione del PSDI, di provvedimenti in materia di legislazione sociale<sup>688</sup>; per quanto riguarda le seconde, al PLI fu attribuito il dicastero dell'Industria (on. Villabruna), in segno di continuità con l'orientamento liberista in campo economico<sup>689</sup>.

Nei sei governi che si susseguirono dal luglio del 1953 al giugno del 1958, le alleanze della DC assunsero un andamento ondivago. Un vero e proprio “pendolo” tra l'appoggio della destra (moderata) parlamentare e la disposizione nei riguardi della sinistra (non estrema). Questi equilibrismi, diretti alla ricerca di una maggioranza il più

---

<sup>686</sup> Tale affermazione riposa, tra l'altro, sulla mancata approvazione della c.d. “legge truffa” del 1953.V. *supra*, pp. 161-162.

<sup>687</sup> «Signor Presidente, onorevoli colleghi, un'analisi delle cause delle crisi governative succedutesi dopo l'ultima competizione elettorale e, in modo particolare, le risultanze del dibattito svoltosi in occasione della presentazione alle Camere del precedente Governo, avevano reso evidente a tutti i responsabili che, per dar vita ad un Governo, non bastavano né un programma capace di riscuotere l'approvazione della maggioranza dei settori parlamentari, né uomini altamente qualificati e preparati ad attuarlo. (...) L'impossibilità di costituire un Governo senza una maggioranza preconstituita fu avvertita dalla Democrazia cristiana che, come partito di maggioranza relativa e, nell'attuale Parlamento, perno di qualsiasi combinazione governativa, era stata costretta ad assumersi la responsabilità di formazioni monocolori, in attesa di un chiarimento della situazione. Era naturale pertanto che la stessa Democrazia cristiana, dopo la crisi del Governo Fanfani, rivolgesse l'invito, per la costituzione del nuovo Governo, a quei partiti con i quali ha in comune l'accettazione piena, leale e sicura della Costituzione e con i quali aveva altresì collaborato, negli anni passati, alla ricostruzione del paese». Comunicazioni del Governo, rese alla Camera dei Deputati dal Presidente del Consiglio Mario Scelba, il 18 febbraio 1953, in *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978*, op. cit., p.131-132.

<sup>688</sup> *Ibidem*, «Il Governo darà inoltre efficace tutela al bracciantato e favorirli in ogni modo la formazione della piccola proprietà contadina e lo sviluppo della cooperazione agricola. Faremo nostre anche tutte le provvidenze predisposte per la tutela e lo sviluppo dell'economia montana. Considereremo infine le concrete possibilità per l'assistenza e la previdenza sociale ai coltivatori diretti. (...) Nel campo dei rapporti di lavoro, il Governo conferma la volontà di formulare una legge sindacale che realizzi i principi sanciti dalla Costituzione, che concepisce lo Stato fondato sul lavoro. Il Governo si propone pure di mettere a punto un piano per la riorganizzazione della previdenza e della assistenza sanitaria e sociale, in modo da utilizzare con il massimo rendimento possibile i mezzi destinati a tale scopo».

<sup>689</sup> «Per il settore industriale è proposito del Governo di coordinare e sviluppare le fonti di energia, di concedere ulteriori sgravi alle esportazioni di prodotti metalmeccanici, di presentare una legge speciale per i cantieri navali e di favorire in ogni modo la riduzione dei costi l'aumento della produttività». Cfr. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 110 ss.

possibile omogenea, a fronte dell'impercorribilità dell'opzione monocolora, finirono giocoforza per limitare la realizzazione del programma di governo.

Fatta eccezione per il proseguimento sulla strada dell'attuazione costituzionale, l'azione del governo fu piuttosto «immobilista»<sup>690</sup>, tanto da far apparire fondata l'affermazione dell'on. Galloni (vicepresidente e poi vicesegretario della DC) sul programma: «Che cosa è in fondo un programma? Quello che, all'inizio del loro cammino, una o più forze politiche ritengono di poter stabilire per realizzare una certa politica. L'alleanza non è ancora una *politica*, ma lo *strumento* per la politica; a maggior ragione il programma non è neppure esso una politica, ma lo strumento per l'alleanza necessaria a realizzare una politica»<sup>691</sup>.

A ben vedere, l'oscillazione tra la “formula”<sup>692</sup> ed il “contenuto” del programma, al fine di determinare le alleanze di governo, costituiva una manifestazione del dibattito interno alla DC su come avviare un'apertura a sinistra<sup>693</sup>. Già allora ci si chiedeva «se fosse prioritaria la scelta di un certo schieramento politico per l'attuazione di un dato programma, o non piuttosto si dovesse elaborare un certo programma per raccogliere attorno ad esso le forze politiche consenzienti»<sup>694</sup>.

### 3.3.2.2. *La III legislatura (1958 - 1963): più distanti, più precisi*

La prima opzione fu senza dubbio quella perseguita nel corso della III legislatura repubblicana. Una legislatura di transizione, che avrebbe realizzato quell'*apertura a sinistra* ritenuta da molti esponenti di partito l'approdo necessario per una stabilizzazione del quadro politico interno.

I cinque governi che si avvicendarono (Fanfani II, Segni II, Tambroni, Fanfani III e Fanfani IV), fatta eccezione per il ministero Tambroni<sup>695</sup>, che nacque grazie

---

<sup>690</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 57.

<sup>691</sup> G. GALLONI, *Appoggio leale e vigilanza legittima per una politica nuova*, in *Stato Democratico*, 20 luglio 1958.

<sup>692</sup> Sull'evoluzione del centro-sinistra da programma riformista a formula di governo, v. L. CURRINI e P. MARTELLI, *I partiti nella prima repubblica*, Roma, Carocci, 2009, pp. 108 ss.

<sup>693</sup> G. GALLI e P. FACCHI, *La sinistra democristiana*, Milano, Feltrinelli, 1962, pp. 408 ss.

<sup>694</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 60.

<sup>695</sup> Camera dei Deputati, III legisl., resoconto stenografico, seduta del 4 aprile 1960, [http://www.camera.it/\\_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0267/sed0267.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0267/sed0267.pdf), p. 13424, «È compito dei partiti e dei gruppi parlamentari valutare lo svolgimento della crisi, le difficoltà che si sono presentate e quelle che tuttora permangono. È probabile che questo i gruppi e i partiti faranno, nell'intento di contribuire a creare le premesse di una effettiva chiarificazione politica. Ecco perché ho creduto di astenermi dal fare consultazioni, che sarebbero state inefficaci per il compito che mi sono proposto e avrebbero alterato la funzione del presente Governo. (...) La formula monocolora corrispondo appunto a

all'appoggio della destra (motivo per il quale fu costretto alle dimissioni<sup>696</sup>), si fondarono sull'accordo tra la DC, il PRI ed il PSDI. Le distanze ideologiche tra i *partners* di governo portarono alla redazione di documenti programmatici accurati e precisi<sup>697</sup>, con lo scopo di limare le differenze, riducendo così i rischi di deriva nel perseguimento dell'indirizzo politico. E d'altra parte essi caddero sotto i colpi dei "franchi tiratori"<sup>698</sup>, manifestazione dei contrasti interni tra le correnti della DC: la volontà di Segni e Fanfani di formare un tripartito "spostato a sinistra", tra DC, PRI e PSDI con l'appoggio esterno del PSI, fu fortemente osteggiato dalla destra DC e dalla gerarchia ecclesiastica. Tale anticipazione di un centro-sinistra organico fu cassata, ma l'obiettivo non fu accantonato. In quest'ottica, la crisi del monocolorismo di transizione guidato da Tambroni fu superata attraverso il III Governo Fanfani, che Moro ebbe a

---

questa esigenza e a questa indicazione. Essa non rappresenta quindi il tentativo di risolvere una crisi lunga e difficile con un facile espediente, né il proposito di mettere fra la democrazia cristiana e gli altri partiti una irragionevole soluzione. (...) Con queste premesse generali riteniamo che il programma di lavoro debba tener conto di limiti ragionevoli e necessari. Intendiamo assicurare alla nazione il buon governo della cosa pubblica, agevolando, nel quadro di una azione normale e corretta, al di sopra di interessi di parte, senza mete ambiziose, la continuità di sviluppo democratico dello Stato repubblicano, nella fedele osservanza della Carta costituzionale».

<sup>696</sup> V. *supra*, p. 158, nota 550.

<sup>697</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0004/sed0004.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0004/sed0004.pdf), p. 94. Si veda il programma del Governo Fanfani II: Camera dei Deputati, III legisl., resoconto stenografico, seduta del 9 luglio 1958. «Le cose da proseguire od iniziare, quelle da progettare, quelle da studiare, si raggruppano attorno a tre grandi temi: la politica interna o della libertà, la politica estera o della sicurezza e della pace, la politica economico sociale o dello sviluppo e della perequata distribuzione del reddito». Il programma del Governo Segni II: Camera dei Deputati, III legisl., resoconto stenografico, seduta del 24 febbraio 1959, [http://www.camera.it/\\_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0101/sed0101.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0101/sed0101.pdf), pp. 5415 ss. «Il Governo che ho l'onore di presiedere è un Governo espresso dal gruppo di maggioranza relativa, con il programma di questo partito: programma da esso sempre seguito e anche oggi seguito senza l'ambizione di voler risolvere tutti i problemi, ma accordando a taluni, più urgenti e gravi, quel grado di priorità che ne assicuri l'effettivo avvio a soluzione, senza dimenticare i problemi, pur importanti, che hanno minore priorità e che devono essere anch'essi affrontati a loro tempo con energia e coraggio, come il Governo da me presieduto si propone di fare. Nell'attuale situazione parlamentare, quale deriva dalla recente consultazione elettorale, non è però sufficiente la sola forza del gruppo di maggioranza relativa per assicurare continuità e azione del Governo. È per questo che, tenuta presente la complessa situazione politica, e confortato dalle note deliberazioni dei due gruppi parlamentari della democrazia cristiana della Camera e del Senato, il Governo si presenta nell'attuale forma e confida nella comprensione di quanti in altre formazioni governative ebbero a dare la loro collaborazione con la democrazia cristiana e di quanti altri hanno a cuore il consolidamento delle istituzioni democratiche e il loro funzionamento a servizio del progresso del paese».

<sup>698</sup> Si pronunciò sul fenomeno l'allora Segretario politico della DC Aldo Moro, sottolineando «la profonda mortificazione, l'amarezza che è di tutto il Partito, di fronte a questo fenomeno di slealtà, di meschinità, di irresponsabilità politica. Gli oscuri autori delle ignobili imboscate, i formulatori dei capziosi "distinguo" tra votazione di fiducia e votazione normale, gli autori del tradimento non ad un uomo, per quanto benemerito, ma alla DC, all'elettorato, al Paese, che ha bisogno di tutta la forza della DC, penso che siano ora in grado di valutare tutto il significato negativo della triste impresa». In *Atti e documenti della DC 1943-1967*, a cura di Andrea Damilano, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1969, pp. 973-974.



definire “delle convergenze parallele”<sup>699</sup>. Tale espressione ossimorica, tesa a sottolineare la volontà di partiti dalle linee politiche e dalle culture diverse di convergere su alcuni punti, identificava un Esecutivo costituito da DC, PSDI, PRI, PLI e sostenuto dall’astensione dei socialisti e dei monarchici<sup>700</sup>. Non si trattò, però di un ritorno al centrismo ma di un ponte verso il centro-sinistra vero e proprio<sup>701</sup>. Centro-sinistra la cui opportunità fu ribadita dal Segretario della DC, onorevole Aldo Moro, nel corso del Congresso democristiano di Napoli del 1962: confermando la necessità di un incontro tra PSI e DC, per allargare “l’area democratica”, invitò i socialisti a sostenere il futuro governo<sup>702</sup>.

### 3.3.2.3. *La IV legislatura (1963 - 1968): indirizzo e formula*

La IV legislatura vide, dopo un primo tentativo fallito da Moro ed un “governo di decantazione” o “d’affari” guidato da Giovanni Leone<sup>703</sup>, la nascita del centro-sinistra

---

<sup>699</sup> <http://www.senato.it/relazioni/21616/291999/292551/292326/genpagsm.htm>

<sup>700</sup> «Così in Parlamento si è udita la risposta a preoccupazioni e ad aspirazioni dell’opinione pubblica, confermandosi la capacità delle nostre istituzioni di far fronte alle emergenze della situazione politica. Di questo evento il segretario politico della democrazia cristiana, onorevole Moro, dava pubblica ragione il 16 luglio nei seguenti termini: “Si sono felicemente realizzate le convergenze democratiche che si erano nettamente profilate in Parlamento (...).Il Governo ha come scopo fondamentale la difesa della democrazia da tutte le minacce e da tutte le insidie che, in particolare in questo momento difficile, si profilano sul suo cammino. I partiti che lo appoggiano a questo scopo hanno programmi diversi, ma sottolineano insieme la pregiudiziale importante della difesa della libertà. Nessuno di essi rinuncia quindi al suo patrimonio ideale, ma ciascuno concorre oggi a garantire la libertà che è condizione per la realizzazione dei particolari programmi, così come le circostanze future potranno consigliarlo e permetterlo». Camera dei Deputati, III legisl., resoconto stenografico, seduta del 2 agosto 1960, [http://www.camera.it/\\_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0325/sed0325.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0325/sed0325.pdf), p. 16121.

<sup>701</sup> G. GALLI, *Il Governo difficile*, op. cit., pp. 163 ss.

<sup>702</sup> L’intervento di Moro causò una crisi extra-parlamentare che portò alle dimissioni di Fanfani. D’altra parte il Presidente della Repubblica Gronchi, seguendo le indicazioni dei partiti conferiva nuovamente l’incarico a Fanfani con l’obiettivo di formare un Governo basato sul sostegno diretto della DC, del PSDI, del PRI e l’appoggio parlamentare del PSI. Cfr. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 190 ss. Il 2 marzo 1962, Fanfani effettuò le comunicazioni programmatiche alla Camera dei deputati, per ottenere la fiducia al suo IV governo: «D’altro canto l’attenta osservazione dell’azione benemerita dei governi democratici per contrastare gli assalti, che da parti opposte e diverse si è tentato di dare alla democrazia, sta persuadendo i politici che, utilizzando i dati delle passate esperienze ed accogliendo i risultati delle nuove meditazioni, è possibile dare maggior respiro e solidità alla democrazia italiana acquisendo attorno a più aperti programmi nuovi democratici sostegni e più larghi consensi, oggi in Parlamento e domani nell’elettorato. Negli ultimi diciannove mesi l’azione del Governo di convergenza ha consentito così come tra i suoi scopi si era proposto lo svolgersi in condizioni di serenità di un intenso dialogo attorno ai suddetti massimi problemi del paese. (...) Come è noto, il partito socialista sul programma economico-sociale, il 19 febbraio, aveva manifestato di essere disposto a dare il suo appoggio, riservandosi di indicare il tipo di esso dopo avere udito in Parlamento le dichiarazioni del Governo». Camera dei Deputati, III legisl., resoconto stenografico, seduta del 2 marzo 1962, [http://www.camera.it/\\_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0572/sed0572.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg03/lavori/stenografici/sed0572/sed0572.pdf), p. 27605.

<sup>703</sup> Camera dei Deputati, IV legisl., resoconto stenografico, seduta del 1 luglio 1963, [http://www.camera.it/\\_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0004/sed0004.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0004/sed0004.pdf), p. 143. Presentatosi alla

organico. Con il I Governo Moro il PSI tornava, dopo sedici anni, ad assumersi responsabilità di governo. Il 12 dicembre 1963 Aldo Moro comunicava il programma del proprio Governo, formato da DC, PSI, PSDI e PRI: «il Governo che si presenta oggi in Parlamento per chiedere la fiducia è il punto di arrivo di un lungo, difficile processo di sviluppo, il quale ha condotto partiti, talora anche lontani per posizioni ed esperienze politiche, ad assumere insieme la responsabilità di guidare la comunità nazionale. (...) I partiti della democrazia cristiana, socialista, socialista democratico e repubblicano, infatti, diversi per ideologia, ispirazione ed esperienza politica, restati negli anni scorsi in posizioni differenziate e talora seriamente contrastanti, ritengono sia un dovere, oggi, unire le loro forze in vista di essenziali obiettivi politici: dare più vasta base di consenso e perciò maggiore solidità allo Stato democratico, assicurare una guida autorevole ed efficace al paese, mentre è in corso una grande trasformazione della società italiana, favorire quel processo di sviluppo per il quale, nell'ordine democratico, sempre più vaste masse di popolo sono protagoniste della nostra storia ed effettivamente e largamente i cittadini godono dei diritti umani, civili ed economico-sociali che la Costituzione repubblicana garantisce».

V'era la consapevolezza del grande obiettivo raggiunto e della responsabilità che da esso discendeva: molti i richiami ad azioni concrete da intraprendere, a partire dall'attuazione costituzionale, per poi proseguire con il lavoro, l'economia, l'istruzione,

---

Camera, il 1 luglio 1963, per la lettura delle comunicazioni di rito, il Presidente Leone sottolineò la mancanza di un programma del proprio Governo, che aveva come obiettivo l'approvazione del bilancio: «La situazione che mi ha indotto ad accettare – dopo gravi riflessioni e superando le mie note riluttanze – si ricollegava all'impossibilità in questo momento, naturalmente sulla base di scelte politiche, di costituire e sottoporre all'investitura parlamentare un governo di coalizione con un ampio programma quale era richiesto dal complesso dei gravi problemi del paese ed in riferimento alle impostazioni elettorali. (...) Conseguenza diretta di questa impostazione era ed è che questo Governo si presenta al Parlamento come un Governo con un compito determinato nel contenuto e, quindi, nel tempo. (...) Il compito del Governo si esprime lungo tre direttrici, che si svolgeranno naturalmente sotto il controllo del Parlamento, la cui sovrana preminenza io sento di riaffermare solennemente, anche per aver dedicato al Parlamento lunghi anni di lavoro e di consapevole dedizione: 1) portare, entro il termine, per altro insuperabile, fissato nella legge che autorizza l'esercizio provvisorio, alla approvazione i bilanci predisposti dal precedente Governo e che questo Governo ha deliberato di ripresentare; 2) in politica interna garantire le libertà di tutti nell'armonico equilibrio costituzionale, difendendo le istituzioni della Repubblica, avvertendo con doverosa sensibilità le istanze sociali, ma rintuzzando i tentativi da qualunque parte promananti contro il nostro sistema democratico; 3) essere presente di fronte a tutti quei problemi che non sarà possibile accantonare e nell'attesa che la ripresa del dialogo tra le forze politiche porti all'auspicata sollecita formazione di una maggioranza che stia a base di un nuovo Governo; a quei problemi che non aspettano, ma marciano per loro conto».

la pianificazione urbanistica ed infrastrutturale, l'agricoltura ed il Mezzogiorno, pur nella consapevolezza che l'operato del Governo è influenzato da variabili esogene<sup>704</sup>.

Il programma del centro-sinistra, quindi, si presentava come un documento analitico, che, accanto ai richiami di principio, proponeva una serie di soluzioni concrete e molto articolate. Il marcato carattere di "indirizzo" che l'accordo di governo presentava in tale occasione, avvalorato dal frequente utilizzo di termini quali "orientamenti", "direttrici", "linee direttive", sembra in linea con la teorizzazione di Crisafulli<sup>705</sup>: il contenuto della piattaforma programmatica elaborata dai *partners* della coalizione viene trasposto nell'indirizzo politico governativo come risultato della definizione dei fini ultimi dell'azione statale.

Gli snodi cruciali dell'accordo DC-PSI vertevano sulla politica economica: il Presidente Moro si era formalmente impegnato in sede di richiesta della fiducia a realizzare il programma per intero<sup>706</sup>. Ma l'indebolimento della componente socialista, a causa della scissione del PSI ad opera del PSIUP (1964), determinò di riflesso un rafforzamento dell'ala moderata della DC e la progressiva discrepanza tra previsione ed esecuzione dell'indirizzo di governo fissato nel programma. La crisi si materializzò il 25 giugno 1964 alla Camera: il Governo era messo in minoranza nell'approvazione a scrutinio segreto di un capitolo del bilancio della Pubblica istruzione (relativo ad un contributo di 149 milioni di lire alle scuole medie non statali non previsto dall'accordo di governo) a causa dell'astensione socialista e dei partiti laici. Il Governo, prendendo atto dei dissensi politici rassegnava le dimissioni, ma Moro riotteneva l'incarico i primi di luglio e dava vita al suo secondo Esecutivo.

Il programma del II Governo Moro richiamava, in linea generale, gli impegni politici e programmatici previsti dall'accordo del 1963: «Questo Governo è fondato, come il

---

<sup>704</sup> Camera dei Deputati, IV legisl., resoconto stenografico, seduta del 12 dicembre 1963, [http://www.camera.it/\\_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0076/sed0076.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0076/sed0076.pdf), p. 3960, «Ma se gli obiettivi enunciati costituiscono i motivi di fondo del nuovo corso della politica economica italiana, il Governo non può tuttavia nascondersi che l'attuale momento congiunturale, caratterizzato da tensioni finanziarie e monetarie che rischiano di compromettere il conseguimento degli stessi obiettivi di fondo proposti, richiede interventi idonei a riconquistare quella stabilità monetaria, che ha accompagnato il nostro sviluppo nel corso del decennio passato. Il Governo ritiene, cioè, che soltanto se l'evoluzione economica, nel senso dello sviluppo, potrà svolgersi in maniera sufficientemente ordinata ed equilibrata si potranno conseguire quegli obiettivi di civiltà e di progresso che essa si propone e di cui le stesse condizioni di crescita del sistema economico rappresentano niente altro che un prerequisito, sia pure indispensabile».

<sup>705</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, XIII, 1939, pp. 37-40.

<sup>706</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 205 ss.

precedente, sulla coalizione dei partiti democratico cristiano, socialista, socialista democratico, repubblicano; si richiama al programma già enunciato nel dicembre scorso con i necessari chiarimenti ed approfondimenti»<sup>707</sup>. Sebbene il richiamo al programma del precedente Gabinetto fosse chiaro, quel che più premeva sottolineare era il mantenimento della formula di governo. Il risultato più eclatante della visione morotea, infatti, consisteva proprio nell'allargamento della base democratica a sinistra, attraverso la partecipazione al governo del PSI: «Perciò i miei colleghi ed io abbiamo accettato di tornare ad assumere questa pesante responsabilità, solo quando ci è sembrata acquisita la consapevolezza della profonda giustificazione, pur nella sua difficoltà, di questa formula di governo, della sua rispondenza alla realtà politica, del valore positivo, politico e programmatico, che essa assume, della ferma volontà, presente in tutti i partecipi della coalizione, di agire con vigore, di agire veramente insieme, per superare tutti gli ostacoli e realizzare tutti gli obiettivi che questa politica si propone»<sup>708</sup>.

Coalizione, però, che subito dopo la sua conferma dovette affrontare un difficile ostacolo: il problema derivante dall'impedimento del Presidente della Repubblica Segni, la cui soluzione generò una forte conflittualità interna alla Democrazia cristiana nonché nell'intero sistema partitico<sup>709</sup>. L'*impasse* formalmente fu definita attraverso la salita al Quirinale di Saragat (PSDI) e la sua sostituzione presso il dicastero degli Esteri da parte di Fanfani (DC), tuttavia ne discese l'affievolimento dello slancio riformista, che ben presto si tramutò in un totale immobilismo dell'impegno programmatico. Tutto ciò irrigidì l'ala riformatrice della coalizione: da parte dei socialisti, socialdemocratici e repubblicani, a partire dall'autunno del 1965, fu a gran voce richiesta una verifica del

---

<sup>707</sup> Camera dei Deputati, IV legisl., resoconto stenografico, 30 luglio 1964, p.8650. «In realtà hanno rilevante importanza proprio la riconferma della formula dopo una attenta ricerca, in un ampio dibattito politico, della migliore soluzione per la crisi di Governo; e perciò la nuova e libera scelta dei gruppi parlamentari e dei partiti, la riconosciuta necessità di una intensa solidarietà dentro e fuori del Governo alla quale gruppi e partiti, con piena consapevolezza, si sono impegnati; i chiarimenti e gli approfondimenti relativi al programma globalmente richiamato ed atti a renderne più rapida e feconda l'attuazione; la piena consapevolezza che è urgente e indeclinabile compito del Governo di trarre fuori il paese, mediante energiche ed organiche misure, dalla crisi congiunturale in corso; la rinnovata adesione agli obiettivi di sviluppo economico, di rinnovamento sociale, di una stabile democrazia, di una accresciuta partecipazione dei cittadini e dei lavoratori alla vita dello Stato; ed infine il nuovo e vigoroso impegno del Governo per l'attuazione programmatica e la comunicazione con l'opinione pubblica, perché siano tutte realizzate e valorizzate le prospettive democratiche che sono a base della politica di centro-sinistra». Camera dei Deputati, IV legisl., resoconto stenografico, seduta del 30 luglio 1964, [http://www.camera.it/\\_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0174/sed0174.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0174/sed0174.pdf), p. 8650.

<sup>708</sup> Camera dei Deputati, IV legisl., resoconto stenografico, 30 luglio 1964, p. 8651.

<sup>709</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 81.

programma. La tensione politica sfociò nella crisi di governo del 20 gennaio 1966 e le dimissioni dell'Esecutivo.

La nascita del III Governo Moro avvenne il 21 febbraio: stessa formula e stesso programma<sup>710</sup>, con l'esplicito richiamo al testo concordato tra i partiti del centro-sinistra alla nascita del I Governo Moro.

I fatti in cui si è sostanziata la marcia verso il centro-sinistra evidenziano un cambiamento di significato del programma di governo. Esso non è più espressione operativa di una volontà tutto sommato omogenea, come avvenuto per i governi del centrismo, ma uno strumento di allargamento della base democratica e della partecipazione al governo. Si è assistito, insomma, alla netta affermazione della formula sul contenuto; precedenza ontologica che aveva una profonda motivazione politica: la “saldatura” di componenti politiche dalle più diverse impostazioni ideologiche. Un'esigenza, quest'ultima, che rappresenta la cifra dell'intera esperienza politica della prima fase repubblicana.

### *3.3.3. Dalla crisi del centro-sinistra alla solidarietà nazionale*

#### *3.3.3.1 La V legislatura (1968 - 1972): la crisi di un equilibrio*

La formula del centro-sinistra, a partire dalla fine della prima esperienza di Aldo Moro a Palazzo Chigi, iniziò a declinare sotto i colpi del '68, a causa dell'autunno caldo del '69 e della mancata riunificazione del PSI con il PSDI tra il 1966 ed il 1969<sup>711</sup>. L'affermazione della destra, alle elezioni amministrative del 1971<sup>712</sup>, portò alla rapida rottura tra DC e PSI. Tale contrasto divenne evidente, tramutandosi in contrapposizione formale, in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica del 1971: il candidato della DC, Giovanni Leone, veniva eletto con l'apporto di PSDI, PRI e missini.

---

<sup>710</sup> Camera dei Deputati, IV legisl., resoconto stenografico, seduta del 3 marzo 1966, [http://www.camera.it/\\_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0419/sed0419.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0419/sed0419.pdf), p. 20546, «Il Governo che oggi si presenta al Parlamento per chiederne la fiducia è in una linea di continuità con quelli che lo hanno preceduto e che io stesso ebbi l'onore di presiedere: esso è formato dai quattro partiti della coalizione di centro-sinistra e ne richiama la base politica e programmatica. (...) Non era ritenuta indispensabile la crisi del Governo, anche se si poteva immaginare che in determinate circostanze, essa potesse rivelarsi necessaria come strumento idoneo ad effettuare, una volta acquisita la base politica e programmatica, gli opportuni rimaneggiamenti nella struttura e nella composizione del Governo».

<sup>711</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 239 ss.

<sup>712</sup> Il Movimento Sociale Italiano – Destra Nazionale, divenne il terzo partito a Roma (con il 16,2 per cento), dopo DC e PCI, sopravanzando PSDI e PSI e ottenne rilevanti risultati, come il 21 per cento dei consensi a Reggio Calabria, il 21,5 a Catania, il 13,7 a Bari e l'11,8 ad Ascoli Piceno.

I tentativi di tenere in piedi la formula si protrassero per tutta la V legislatura: i sei governi che si avvicendarono, sebbene in modi diversi, furono espressione di tale tendenza.

Dopo il II Governo Leone, Esecutivo “di attesa”<sup>713</sup> che restò in carica per 171 giorni, dal 24 giugno al 12 dicembre del 1968, con lo scopo di permettere al sistema partitico di riequilibrarsi a seguito della rottura dell’asse Moro-Nenni, iniziò la stagione dei governi guidati da Rumor, che tentò una riproposizione della formula.

Il I Governo Rumor entrò in carica il 12 dicembre e si presentò alla Camera per rendere le proprie comunicazioni il 16 dicembre 1968: «La ricostituzione di un governo organico e la decisione della democrazia cristiana, del partito socialista italiano e del partito repubblicano italiano di riassumere insieme con determinazione la responsabilità di guidare la comunità nazionale, rispondono oggi, nel solo modo possibile, agli interrogativi sorti dopo il 19 maggio circa la validità e il valore della politica di centro-sinistra in ordine allo stato della società italiana, alla sua realtà in movimento, all'esistenza in essa di inquietudini vaste e profonde. (...) Assumiamo quindi ciò che è permanente nell'esperienza passata, così ricca e feconda di elementi positivi e soprattutto per la impegnata fatica di radicare nella coscienza pubblica un incontro tra forze pur diverse nella loro ispirazione, in modo da creare attraverso un contatto costruttivo e volenteroso una linea di chiarezza e un impegno per un comune disegno di sviluppo democratico». Appare chiaramente l'intenzione di provare ad utilizzare la formula di governo, attraverso un ritorno al centro-sinistra, per gestire i «fermenti» e le

---

<sup>713</sup> Consapevole del ruolo “di compensazione” del suo Governo, ma deciso a continuare nel solco del centro-sinistra, il Presidente Leone ne dava conto nelle comunicazioni programmatiche del 5 luglio 1968: «In seguito alla accertata impossibilità da parte dell'onorevole Rumor di dar vita ad un Governo costituito dai partiti del centro-sinistra e persino ad un Governo monocolore programmatico a maggioranza precostituita, il Presidente della Repubblica conferì a chi ha l'onore di parlarvi l'incarico di formare il Governo. Se all'orizzonte non vi sono imminenti scadenze costituzionali tranne quella della presentazione del bilancio, che è per altro atto di particolare impegno politico esiste la prospettiva non lontana di una postulata e necessaria schiarita politica dalla quale dovrà nascere la formazione di un Governo di collaborazione. Da questa premessa discendono i presupposti dell'impostazione programmatica del Governo, che intende porsi come momento di continuità nella politica di centro-sinistra e non come atto interruttivo di detta linea politica, alla quale la democrazia cristiana durante la passata legislatura dette la più convinta adesione e di cui fu massimo interprete l'onorevole Moro (...). Il Governo non si propone ambiziosi programmi a lungo respiro, consapevole com'è della particolare situazione da cui prende vita e della mancanza di un accordo preventivo tra partiti diretto ad assicurare quella maggioranza precostituita che vale a tradurre in formulazioni concrete una linea politica. Da qui la necessità di procedere ad un lavoro di individuazione dei problemi più urgenti nel proposito di risolverli nell'ambito dell'indicata ispirazione». Camera dei Deputati, V legisl., resoconto stenografico, seduta del 16 dicembre 1968, [http://www.camera.it/\\_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0058/sed0058.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0058/sed0058.pdf), p. 3126.

«zone d'ombra» presenti nella società italiana<sup>714</sup>. Per fare ciò, Rumor apriva ad una collaborazione con l'opposizione, senza chiudersi «pregiudizialmente a stimoli e ad apporti obiettivi», ma ribadendo che la maggioranza si caratterizzava per un programma politico, istituzionale e sociale. Programma che si inseriva nelle direttrici prioritarie di impegno dei precedenti governi di centro-sinistra: «il rinnovamento dello Stato, l'occupazione come tema centrale della programmazione economica, la scuola». Per fare ciò, il Presidente del Consiglio affermava: «Ciò impegna a comportamenti conformi in tutta l'azione del Governo, vincolando alla programmazione anche la politica congiunturale<sup>715</sup>».

Le aperture programmatiche al contributo dell'opposizione, e segnatamente al PCI, fecero emergere una pluralità di posizioni, che si inserivano nel disegno di un allargamento ulteriore della base democratica, con lo scopo di legittimare l'operato del Governo agli occhi di una parte consistente dell'opinione pubblica. Ad eccezione del PSI, che temeva una marginalizzazione verso il centro in un ipotetico sistema bipolare con, a destra, la DC, ed il PCI monopolista dell'opposizione, altri esponenti politici vedevano nello spazio a sinistra un'area di opportunità: De Mita lanciò l'idea dell'*arco costituzionale* come di una *conventio ad excludendum* verso destra, che permettesse di rinnovare le istituzioni con l'apporto dei comunisti ma senza prevedere un loro ingresso al Governo; Fanfani, che ambiva a salire al Quirinale, considerava con grande interesse il possibile sostegno del PCI, finendo così per ammetterne una qualche forma di apporto nella definizione dell'indirizzo politico in Parlamento; per Moro, che non mancava di delimitare la maggioranza al PSI per non perderne l'alleanza, delineava al contempo la «strategia dell'attenzione» nei riguardi del Partito comunista<sup>716</sup>; secondo Andreotti, invece, per dialogare con i comunisti non occorreva un rinnovato patto costituzionale,

---

<sup>714</sup> *Ibidem*, p. 3127, «Il rischio di un distacco tra le forze politiche ed il paese, il moltiplicarsi di tensioni sociali acute ed in taluni casi accompagnate da suggestioni anarcoidi e di violenza, uno stato di inquietudine che si riflette in molti settori della vita sociale, ma soprattutto nei giovani, e che impone una attenta riflessione e una responsabile ricerca ai partiti. E, in conseguenza di tutto questo, la possibilità per l'opposizione, per il partito comunista in specie, di raccogliere indiscriminatamente inquietudini e richieste, confusi moti di rivolta e legittime aspirazioni di rinnovamento, senza poter dare ed offrire ad essi, per la sua stessa rigida e unilaterale concezione dello Stato, della società e del suo sviluppo, una risposta democraticamente positiva, uno sbocco di autentica liberazione politica e umana».

<sup>715</sup> *Ibidem*, p. 3131, «Il Governo si propone di accompagnare il rinnovamento e il riordinamento delle strutture statuali e della vita sociale con la sistematica attuazione della Costituzione e con il sistematico adeguamento ad essa della legislazione, avendo come preminente obiettivo la piena affermazione dei diritti dei cittadini e dei lavoratori».

<sup>716</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 248-249.

ma bastava convergere con loro nelle Aule parlamentari, la cui centralità, a seguito della modifica dei regolamenti, sarebbe divenuta essenziale per la tenuta democratica del sistema.

La scissione del fronte socialista, nel corso del comitato centrale del 1969, portò, a causa del mutamento della situazione parlamentare, alla crisi dell'Esecutivo, dalla quale nacque il II Governo Rumor. Si trattava di un Governo programmatico di centro-sinistra; un Gabinetto di transizione per preparare il terreno ad una rinnovata esperienza di centro-sinistra organico<sup>717</sup>. Veniva ribadito, in continuità con il precedente<sup>718</sup> che il Governo possedeva una sua linea programmatica, «una visione sua propria e inconfondibile del processo di sviluppo della società italiana»<sup>719</sup> e che non poteva prescindere dalla formula, dall'appoggio dei partiti del centro-sinistra per la sua esistenza<sup>720</sup>. A tale pronunciamento faceva seguito l'indicazione di una serie di interventi riguardanti il lavoro, l'istruzione ed in particolare la riforma universitaria, le politiche giovanili, il sistema fiscale e la situazione economica in generale ed in riferimento al processo di integrazione europea.

Ad ogni modo, al di là della specificazione delle aree di intervento e di alcuni provvedimenti, ancora una volta ciò che sembra centrale è la formula, ben più del

---

<sup>717</sup> «Il Governo che si presenta a chiedere la fiducia ha, dunque, il carattere di un monocolore con l'appoggio dei partiti di centro-sinistra. Un Governo, quindi, che, cercando i suoi consensi solo nell'ambito del centrosinistra e proponendosi tra i suoi obiettivi primari quello di favorire la più rapida possibile ricostituzione di un Governo organico di centro-sinistra e fare quanto sta in esso per assicurare l'ordinato svolgimento della legislatura, intende con ciò stesso caratterizzarsi, nell'attuale delicata situazione, sia per la sua linea politica sia per la sua piattaforma programmatica, come elemento di continuità della politica di centro-sinistra e di espressione altresì della continuità dell'impegno delle forze che a tale politica si richiamano. (...) Il Governo è chiamato a tenere coerentemente vive una prospettiva ed una linea, quella di centro-sinistra, che ritiene valida per lo sviluppo e la stabilità politica del paese; e lungo questa linea, e con il sostegno delle forze che la condividono, a fare un tratto di strada offrendo alla comunità nazionale un saldo punto di riferimento. La caratterizzazione politica del Governo è essenziale. Tanto più lo è in quanto il paese è ad un passaggio delicato, colmo di fermenti e di richieste. Le spinte che lo caratterizzano potranno esprimere tutta la loro carica positiva nella misura in cui si eserciteranno in senso costruttivo entro un quadro di certezze politiche che garantiscano il consolidamento e la espansione della libertà e del progresso». Camera dei Deputati, V legisl., resoconto stenografico, seduta del 8 agosto 1969, [http://www.camera.it/\\_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0158/sed0158.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0158/sed0158.pdf), pp. 9676-9769.

<sup>718</sup> «Su un piano di continuità il Governo si pone anche per quanto si riferisce ai suoi impegni programmatici. Richiamo, quindi, nella sua interezza e globalità il programma del precedente Governo, frutto delle intese intercorse fra i partiti che ne facevano parte, per ribadirne la validità e per confermare la nostra volontà di perseguirne l'attuazione in accordo e collegamento costante con i gruppi ai quali chiediamo il voto e il sostegno».

<sup>719</sup> *Ibidem*, p. 9768.

<sup>720</sup> «Il Governo dichiara pertanto di considerare questo suo riferimento ad un quadro politico di centro-sinistra, all'appoggio cioè dei partiti di centro-sinistra, essenziale e condizionante per la sua stessa esistenza». *Ibidem*, p. 9769.



contenuto: si faccia qualcosa, purché ad impegnarsi siano quei determinati soggetti politici.

Lo stato di tensione, sociale e politica, aggravata dalla strage di piazza Fontana avvenuta a Milano del 12 dicembre 1969, incise fortemente sulla vita del Governo: il 7 febbraio 1970 Rumor si dimise senza una preventiva intesa, facendo esplodere una crisi da tempo latente. Ottenuto il reincarico da parte del Presidente Saragat con “formula bloccata”, Rumor si presentò alla Camera per le comunicazioni di rito il 7 aprile del 1970: «Questo Governo è il punto di arrivo di una lunga e difficile crisi e di una complessa vicenda politica, nel corso della quale la democrazia cristiana, il partito socialista italiano, il partito socialista unitario e il partito repubblicano italiano superando divisioni e polemiche hanno, con grande senso di responsabilità verso il paese ed i suoi problemi di sviluppo democratico, riconosciuto la necessità della ripresa della loro collaborazione su basi organiche. (...) Le divergenze, le differenze, si sono cioè manifestate e hanno un peso non trascurabile, e tuttavia le spinte centrifughe non sono prevalse. Se questo è l'accento che dobbiamo porre dinanzi ad uno sbocco positivo, inutile sarebbe non aver presenti i rischi insiti nella situazione generale. La linea di collaborazione tra i partiti di centro-sinistra è una libera scelta; ma è pure un dato obiettivo e non trascurabile il fatto che essa oggi non presenti ipotesi alternative a destra. Sono, del pari, impossibili ipotesi di spostamento verso il partito comunista, per il dissenso che permane tra noi e quel partito in ordine a valori essenziali della concezione della vita democratica e dei collegamenti internazionali». Da tali ultime parole, in particolare, sembra possibile desumere l'evidente ragione dell'insistito ricorso alla formula del centro-sinistra: l'inesistenza di una valida alternativa moderata che avesse i numeri per dare vita ad un Esecutivo stabile. Un'inesistenza che aveva dato come risultato delle crisi a ripetizione, causate, ad avviso dei missini, da «una formula politica fuori dalla realtà, basata su un eterogeneo insieme di correnti in continuo ed irriducibile contrasto»<sup>721</sup>. Tanto irriducibile che il 6 luglio dello stesso anno, dopo un colloquio privato con il Capo dello Stato, Rumor si dimise. Furono delle dimissioni improvvise ed inaspettate, a fronte delle quali la DC si trovava dinanzi ad un bivio: la fine dell'appoggio “collaterale” da parte dei sindacati e delle associazioni cattoliche consigliava un recupero verso sinistra; di contro, l'entrata in vigore dello Statuto dei

---

<sup>721</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 260.

lavoratori e le reazioni alla “conflittualità permanente” di stampo sindacale degli anni Sessanta, rendevano opportuna una svolta a destra. In tale contesto, dopo il tentativo fallito da Andreotti di dare vita ad un Governo quadripartito di centro-sinistra, venne affidato l'incarico a Colombo. Il programma del nuovo Governo, entrato in carica il 6 agosto 1970, si presentava stringato e vertente su quattro punti relativi al quadro politico ed economico: a) i motivi della ricostruzione della formula di centro-sinistra<sup>722</sup>; b) le giunte locali<sup>723</sup>; c) la politica economica<sup>724</sup>; d) la politica estera<sup>725</sup>, richiamando espressamente, per gli aspetti non trattati, il programma del Governo Rumor.

In una fase in cui la DC teneva un atteggiamento incerto tra le pressioni sociali e politiche contrastanti provenienti dai due lati, lo svolgimento delle elezioni presidenziali portarono ad un ulteriore e definitivo distacco dal PSI e all'abbandono della linea del centro-sinistra.

Il recupero della c.d. “centralità democratica” avvenne con il monocolore guidato da Giulio Andreotti del 1972: entrato in carica il 17 febbraio, l'Esecutivo si presentò alla

---

<sup>722</sup> «Questo Governo nasce da una nuova crisi, forse una delle più complesse del centro-sinistra e della politica di solidarietà democratica che lo esprime e lo ispira. Negli ultimi anni il succedersi di crisi analoghe ha, da un lato, posto in risalto le spinte disarticolanti che tendono ad indebolire il centro-sinistra e, dall'altro, riproposto le ragioni obiettive che spingono i quattro partiti a ritrovarsi e ad unirsi in esso, dopo averlo essi stessi posto in difficoltà. Questa contraddittorietà di comportamento riflette, in gran parte, la realtà complessa di un paese che in fretta cresce socialmente e politicamente secondo spinte che molte volte si contrappongono e si contraddicono». Camera dei Deputati, resoconto stenografico, seduta del 10 agosto 1970, [http://www.camera.it/\\_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0318/sed0318.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0318/sed0318.pdf), p. 19388.

<sup>723</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0318/sed0318.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0318/sed0318.pdf), p. 19390, «Il Governo è impegnato a realizzare con prontezza gli adempimenti che sono di sua spettanza: le leggi delegate per il trasferimento alle regioni delle funzioni, degli uffici e del personale per le materie previste dall'articolo 117 della Costituzione; le leggi-cornice nelle materie di maggiore rilevanza; la nomina delle commissioni di controllo; la definizione con apposito provvedimento dell'ufficio e delle attribuzioni del commissario di Governo. (...) Dopo il voto del 7 giugno, che ha visto le elezioni per la prima volta dei consigli regionali e il rinnovo di gran parte delle amministrazioni provinciali e comunali, si è posto il problema della formazione delle giunte, problema che ha costituito uno degli elementi che più hanno pesato sulla soluzione della crisi».

<sup>724</sup> *Ibidem*, p. 19392, «Il Governo che ho l'onore di presiedere si presenta al Parlamento con un particolare impegno sul piano economico. Anzi, esso nasce dalla convinzione che la costituzione di un Governo di coalizione, con una solida base parlamentare e con le caratteristiche della stabilità e della immediata capacità realizzatrice, è elemento essenziale per assicurare il superamento del delicato momento economico. (...) L'economia italiana attraversa una fase delicata, gravida di problemi; impone quindi l'assunzione di grandi responsabilità. La situazione economica non è compromessa, ma potrebbe esserlo se il Governo non fosse in grado di intervenire con prontezza, se le forze politiche, tutte le forze sociali non divenissero consapevoli ciascuna delle proprie responsabilità. (...) Occorre agire sul terreno economico, provocando un accostamento tra il volume della domanda interna e il volume della offerta, ed evitare che, in attesa di un aumento della produzione interna, il circuito si chiuda con una riduzione degli investimenti».

<sup>725</sup> *Ibidem*, p. 19387, «Una delle caratteristiche del nostro tempo è rappresentata dal fatto che i problemi di politica estera che interessano singole nazioni finiscono con l'essere problemi di tutte le nazioni. Il nostro avvenire sarà sempre più comune. Il nostro destino è già indivisibile. L'Italia sa che la pace degli altri, la ricerca sicura della pace di ogni paese è anche la sua ricerca, la sua pace».

Camera per ottenere la fiducia il 24 dello stesso mese<sup>726</sup>. Il programma si apriva con una lunga considerazione sulla politica estera e sul ruolo che essa non poteva non avere per l'Italia, a volte troppo concentrata sui contrasti interni; per poi focalizzarsi proprio sulle questioni interne che avevano reso impossibile la costituzione di un Esecutivo fondato su un'alleanza di governo pluripartitica<sup>727</sup>. Il Governo non ottenne il voto favorevole dell'Aula e rimase in carica, per il disbrigo dell'ordinaria amministrazione, sino allo scioglimento anticipato<sup>728</sup>.

### 3.3.3.2. *La VI legislatura (1972 - 1976): tra "monocolori" e "coalizione minima"*

L'inizio della VI legislatura si caratterizzò per la prosecuzione della linea della "centralità democratica": il II Governo Andreotti, entrato in carica il 26 giugno del 1972, ebbe il sostegno di DC, PSDI, e PLI e l'appoggio esterno del PRI. L'accordo programmatico alla sua base presentava una serie limitata di aree di intervento: lo sviluppo civile interno, con particolare riguardo all'istruzione, la ripresa economico-sociale, la politica meridionalista e la politica estera<sup>729</sup>. D'altra parte, la fronda interna della sinistra DC che non era entrata nel Governo, le minacce di ritiro dell'appoggio da

---

<sup>726</sup> Camera dei Deputati, V legisl., resoconto stenografico, seduta del 24 febbraio 1972, [http://www.camera.it/\\_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0545/sed0545.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0545/sed0545.pdf), p. 33948, «L'attuale legislatura è cominciata nel 1968 con le difficoltà politiche suscitate dall'orientamento di una delle forze componenti il Governo circa il non ulteriore impegno di collaborazione. Non senza fatica il Ministero presieduto dall'onorevole Giovanni Leone riuscì a porsi come un ponte per consentire la prosecuzione di una azione ordinaria e straordinaria, parlamentare e governativa e per far rinascere, come avvenne, la collaborazione. Più tardi, la frattura della unificazione socialista, che aveva contraddistinto il periodo della legislatura precedente, creò nuovi problemi politici, i quali tuttavia furono superati in una comune ricerca per salvaguardare le ragioni positive di convergenza, facendole prevalere su quelle vecchie e nuove di divaricazione. Quando si farà la cronistoria della quinta legislatura della Repubblica, saranno opportunamente messe in luce le tappe significative raggiunte sotto i governi presieduti dagli onorevoli Rumor e Colombo in una viva dialettica parlamentare».

<sup>727</sup> Il discorso del Presidente Andreotti fu oggetto di diverse interruzioni, una delle quali causate dall'on. Manco (MSI) che apostrofò il relatore affermando: «Queste sono solo parole, parole vuote, signor Presidente del Consiglio!»; a tale affermazione diede risposta Andreotti: «Credo che non siano parole: è un preciso indirizzo politico, a cui il Governo terrà fede perché questo è suo dovere».

<sup>728</sup> Per una disamina delle diverse posizioni in ordine al tentativo andreottiano, v. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 277. «Saragat, che parlava di monocolori elettorale a minoranza precostituita, accusava la DC di aver creato i presupposti per lo scioglimento». Secondo P.A. CAPOTOSTI, ult. op. cit., p. 93, il vero obiettivo del monocolori democristiano fu quello di pervenire alle elezioni anticipate come *éscamotage* per evitare lo svolgimento del referendum sul divorzio.

<sup>729</sup> Le comunicazioni del Governo trattarono anche degli avvenimenti violenti che in quel periodo turbavano la vita del Paese: «Il *vis abesto* (sia lungi la violenza) deve essere il grande impegno di questo momento. E non credo sia casuale che l'invito a riorganizzare meglio i propri servizi e a rendere più efficace la prevenzione sia venuto allo Stato dal più numeroso partito di opposizione con una chiarezza ed una insistenza mai registrate in altri momenti. La crudele freddezza con la quale sono state concepite e attuate alcune azioni criminose denuncia purtroppo un allarmante intensificarsi e radicalizzarsi dell'attività delittuosa e una crescente azione eversiva di gruppi estremisti, sui quali occorre far luce in tutte le implicazioni interne e internazionali».

parte di PSDI e PRI, e la forte presenza di “franchi tiratori”, solo parzialmente arginati dal ricorso alla questione di fiducia, portò rapidamente al logoramento della coalizione di governo: le dimissioni, anche a fronte della scarsa e frammentata attività parlamentare, apparvero come la conclusione più logica.

L'esperimento del 1972, attraverso la ricostituzione della formula centrista, col PLI e senza il PSI, si rivelò ben presto, quindi, un margine troppo ristretto per poter essere vitale.

La disponibilità a riaprire il dialogo di centro-sinistra, professata dal Congresso socialista, si trasformò in un accordo unitario con la DC; accordo che rappresentò il viatico per la nascita del IV Governo Rumor, un gabinetto quadripartito organico di centro-sinistra<sup>730</sup>: «Questo Governo si è costituito ad un anno dalle elezioni politiche. Quella consultazione fu caratterizzata da una fondamentale istanza di revisione critica della precedente esperienza di centro-sinistra; un'istanza che severi dibattiti e responsabili determinazioni all'interno dei partiti della coalizione hanno autonomamente recepita. La DC, il PSDI, il PRI e il PSI hanno così ritrovato la base e ricreato le condizioni di un rinnovato patto di governo. Uno dei segni, del resto, di questa avvenuta riflessione critica passa certamente per la comune convinzione che il superamento delle nostre difficoltà e l'ausilio che dobbiamo fornire allo sviluppo di segni, altrettanto innegabili, di ripresa, esigono condizioni precise»<sup>731</sup>.

Condizioni che, per la verità, non si realizzarono, dato che il PRI ritirò di lì a poco la propria delegazione per dissensi sulla politica economica del Governo<sup>732</sup>, senza che l'opera di mediazione del Presidente del Consiglio sortisse alcun effetto. Si passò quindi

---

<sup>730</sup> «Rimontare la congiuntura economica, rinsaldare le istituzioni, offrire agli italiani un quadro di stabilità e di certezza, non dando tregua alle insorgenze fasciste e alla violenza: sono i punti di riferimento della rotta sulla quale abbiamo deciso di fissare il timone per la nostra difficile navigazione; non solo per l'incalzare delle cose, non solo per lo stimolo della necessità. Non cerchiamo, cioè, soltanto una base parlamentare più consistente, ma l'ancoraggio qualitativamente più saldo con la realtà del paese, con i suoi problemi e con le forze popolari che li esprimono al più alto livello di consapevolezza e immediatezza. Questo è il senso del recupero della linea di centro-sinistra. Questa è una delle ragioni del superamento di una situazione politico-parlamentare nella quale una diversa formula di governo ha servito il paese con l'apporto del partito liberale italiano, al quale tutti riconosciamo coerenza democratica e diamo atto, anche in questo momento, della sua importante funzione lungo una frontiera nevralgica della pubblica opinione».

Camera dei Deputati, VI legisl., resoconto stenografico, seduta del 16 luglio 1973, [http://www.camera.it/\\_dati/leg06/lavori/stenografici/sed0141/sed0141.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg06/lavori/stenografici/sed0141/sed0141.pdf), p. 8112.

<sup>731</sup> *Ibidem*, p. 8114.

<sup>732</sup> La crisi di governo fu causata dalle dimissioni del Ministro del Tesoro La Malfa per un contrasto con il Ministro del Bilancio Giolitti sulle condizioni del prestito all'Italia da parte del FMI.

al V Governo Rumor (14 marzo 1974)<sup>733</sup>, fondato sull'accordo DC-PSI-PSDI, con l'appoggio esterno del PRI che aveva riproposto, senza fortuna, il modello del "direttorio": si prospettava l'inserimento nella compagine governativa dei quattro segretari dei partiti alleati, in modo da conferire una maggiore stabilità all'Esecutivo<sup>734</sup>. Dalla sua prospettiva, il Segretario politico dei comunisti, Enrico Berlinguer, iniziava a proporre una collaborazione su basi nuove tra il PCI e le altre forze popolari: si sarebbe trattato di una formula non più sperimentata dal 1947. La risposta di Fanfani fu di netta chiusura al "compromesso storico": la DC credeva fermamente nel centro-sinistra organico e non ravvisava il bisogno di tornare indietro ad esperienze giustamente superate<sup>735</sup>.

Anche con una squadra di governo più snella, cosa che avrebbe dovuto limitare i contrasti endocoalizionali, il Governo era costretto nuovamente a dimettersi dopo pochi mesi. Infatti, i *partners* della coalizione non presentavano la medesima visione in ordine al quadro economico e ai rapporti con sindacati e opposizioni, e la vittoria dei divorzisti nel referendum del 12 maggio 1974 aveva segnato l'inizio del declino dell'egemonia DC nel Paese.

Dopo una prima crisi rientrata ed una parlamentarizzazione senza rinvio alle Camere nel corso del mese di giugno, l'autunno portò con sé l'inasprimento delle tensioni tra DC e PSI, con quest'ultimo accusato di mantenere una linea politica ambigua, tra

---

<sup>733</sup> Camera dei Deputati, VI legisl., resoconto stenografico, seduta della del 21 marzo 1974, [http://www.camera.it/\\_dati/leg06/lavori/stenografici/sed0232/sed0232.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg06/lavori/stenografici/sed0232/sed0232.pdf), pp. 13721 ss., «Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Governo che ho costituito su mandato del Capo dello Stato - al quale esprimo il più fervido e deferente ossequio - si presenta diversamente articolato nella sua struttura, semplificato nella sua composizione, secondo una più razionale valutazione che anche l'opinione pubblica ha dimostrato, per chiari segni, di condividere; ma attestato sulla continuità della linea e ancor più sui valori ideali che rappresentano il vero risultato politico del recupero del centro-sinistra. Di ciò desidero dar atto ai partiti di centro-sinistra, i quali hanno raccolto la fondamentale esigenza di non alterare il quadro politico ricostituito nel luglio scorso. La crisi, del resto, non si è aperta su una contestazione di quella linea, né sul venir meno di quei valori. Lo dimostra il fatto che il partito repubblicano continua a far parte della maggioranza, pur avendo ritenuto di non assumere dirette responsabilità di giorno. (...) La crisi, in realtà, si è aperta su un dissenso, insorto fra le componenti della maggioranza, circa le modalità della strategia per affrontare la difficile congiuntura». Il Presidente del Consiglio, con riguardo al programma di governo, si rifà interamente alle linee programmatiche del precedente esecutivo da lui stesso presieduto: «La continuità ideale e politica di questo Governo con quello precedente è dunque un primo dato politicamente significativo; e ciò mi consente di affermare che gli impegni programmatici già assunti nel luglio del 1973 costituiscono tuttora la grande linea direttiva che dovrà ispirare la nostra azione».

<sup>734</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, op. cit., p. 95. La proposta fu originariamente avanzata dall'on. Fanfani (DC) nel marzo del 1970, che però sottolineava come il problema reale fosse il controllo dei partiti. Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, op. cit., pp. 105 ss.

<sup>735</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 296.

volontà di permanere al governo e velleità d'opposizione. Alla luce di ciò, Rumor, senza attendere le decisioni del Congresso DC, si dimetteva definitivamente dalle responsabilità di governo<sup>736</sup>.

Venne quindi incaricato Aldo Moro, il quale, dopo aver giurato nelle mani del Presidente della Repubblica il 23 novembre del 1974, presentava il programma del suo IV Governo alla Camera il 2 dicembre. Si trattava di un Esecutivo bicolore DC-PRI, risultato della presa d'atto dell'ineliminabile contrasto tra i due socialismi: «il Governo che ho l'onore di presiedere è costituito secondo una formula mai sperimentata finora, nella politica di centro-sinistra. Si tratta infatti di una coalizione tra la democrazia cristiana ed il partito repubblicano italiano, alla quale hanno assicurato il loro appoggio il partito socialista italiano ed il partito socialista democratico italiano». Permaneva intatta la volontà di proseguire nel solco della tradizione di centro-sinistra: «S'intende quindi proseguire, come è stato dichiarato, in questa forma nuova, la politica di centro-sinistra. Essa resta, quindi, nella sua forma organica, l'obiettivo verso il quale muoviamo ed esprime il significato essenziale del nostro sforzo. La quantità è espressa da una limitata coalizione; la qualità ha il respiro della politica di centro-sinistra. Naturalmente non è indifferente, ferma restando questa linea di tendenza, che si tratti di un Governo monocolore ovvero di una coalizione a due o tre o quattro. Non per nulla, l'onorevole Fanfani prima ed io successivamente abbiamo tentato con ogni impegno, ma invano, di ricostituire un quadripartito organico. Ciò si è rivelato impossibile per la tensione esistente tra i due partiti socialisti e per la motivazione stessa della crisi».

Per quanto riguarda gli obiettivi, le comunicazioni del governo, quasi completamente centrate sulla valutazione della crisi e sulla situazione politica<sup>737</sup>, facevano riferimento all'esigenza di continuare sulla strada dell'attuazione costituzionale, della riorganizzazione dell'apparato governativo<sup>738</sup>; grande importanza veniva riconosciuta

---

<sup>736</sup> *Ibidem*, pp. 300 ss.

<sup>737</sup> Camera dei Deputati, VI legisl., resoconto stenografico, seduta del 2 dicembre 1974, [http://www.camera.it/\\_dati/leg06/lavori/stenografici/sed0306/sed0306.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg06/lavori/stenografici/sed0306/sed0306.pdf), pp. 18111 ss.

<sup>738</sup> «L'attuazione del disegno costituzionale ha la sua linea fondamentale, tanto ai fini della efficienza dei pubblici poteri quanto ai fini di una reale partecipazione democratica, nello sviluppo delle autonomie locali e in primo luogo delle regioni, che rappresentano il dato più rilevante del nostro ordinamento e la cui collaborazione è necessaria al Governo per far fronte ai gravi e complessi problemi del paese», *ibidem*, pp. 18118-18119.

alla scuola e al quadro economico, ma senza l'indicazione di provvedimenti concreti, se non il riferimento al necessario controllo dei conti pubblici<sup>739</sup>.

Le elezioni amministrative del giugno 1975 segnavano l'affermazione del PCI ed una nuova grande ondata a sinistra, che portava i comunisti a un passo dal sorpassare la DC alle regionali: 33,4 per cento contro 35,3. Spronato dalla nuova tendenza che si andava affermando, il PSI dopo aver criticato in modo crescente l'inadeguatezza del Gabinetto, provocava la crisi, negando il proprio appoggio: finiva così l'esperienza del IV Governo Moro. L'esperienza di governo dello statista barese non sarebbe però terminata: il Presidente della Repubblica incaricava Moro di dar vita ad un nuovo Esecutivo che si presentava come un monocolore DC (12 febbraio 1976). Fu lo stesso Presidente del Consiglio a riconoscere l'impossibilità di fare riferimento ad una precisa formula: si era di fronte ad un "monocolore ad astensioni precostituite"<sup>740</sup>. Solo il PSDI appoggiava direttamente il Governo, pur rimanendone fuori; PSI e PRI si astenevano<sup>741</sup>. L'ammissione del declino della politica di centro-sinistra e della stessa formula, anticipò di qualche mese la chiusura formale della legislatura e, a ben vedere, di un'epoca politica: Moro, dopo aver preso atto delle divergenze insanabili, rassegnava le dimissioni il 30 aprile, ed il giorno successivo il Presidente Leone scioglieva anticipatamente le Camere a causa dell'inesistenza di una maggioranza senza un nuovo pronunciamento degli elettori.

### 3.3.3.3. *La VII legislatura (1976 - 1979): prove di compromesso storico*

Le elezioni del 20 giugno 1976 aprirono la VII legislatura che sarebbe stata caratterizzata dalla successione di tre Gabinetti guidati dal democristiano Giulio Andreotti. Il rafforzamento del bipolarismo DC-PCI segnò l'insuccesso della proposta socialista; anche gli altri partiti "cerniera" soffrirono un vistoso calo dei consensi. La DC si trovava così nell'impossibilità, dovuta alla forte diminuzione del peso elettorale

---

<sup>739</sup> *Ibidem*, pp. 18122 ss.

<sup>740</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 313.

<sup>741</sup> Camera dei Deputati, VI legisl., resoconto stenografico, seduta del 19 febbraio 1976, [http://www.camera.it/\\_dati/leg06/lavori/stenografici/sed0445/sed0445.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg06/lavori/stenografici/sed0445/sed0445.pdf), pp. 25953 ss., «il Governo che si presenta oggi a voi, per ottenere la fiducia, è nato da una delle crisi più difficili di questo dopoguerra. Non vi era infatti una formula politica, un sistema di alleanze, ai quali riferirsi. Una formula, magari, di difficile realizzazione, ma almeno riconosciuta valida in linea di principio. Questa volta invece nessuna vera aggregazione politica è apparsa passibile. Ma la consapevolezza di questo dato di fondo non esimeva me ed il mio partito dal dovere di compiere ogni tentativo nella giusta direzione. Diverse combinazioni sono state provate, ma invano. Sono queste le difficoltà delle fasi di transizione. Si tratta certamente di una situazione grave, di un momento di tensione».

dei socialisti, di formare un Governo stabile: il venir meno del PSI, infatti, fu accompagnato dalla sensibile discesa di PLI e PSDI. La Democrazia cristiana si era salvata “divorando i suoi figli”, ebbe a commentare Arnaldo Forlani<sup>742</sup>: l’erosione della base elettorale degli alleati salvò appunto la DC dal sorpasso da parte del PCI. La somma dei voti dello schieramento di sinistra arrivò al 46 per cento, un punto in più dello schieramento di centro. Si trattava però di una percentuale teorica, poiché il PCI, pur premiato dal favore elettorale, non rappresentava il perno di un’alleanza alternativa: i comunisti, rifiutando lo schema *conflittuale* di origine anglosassone e quindi la contrapposizione frontale di due coalizioni alternative, premeva per il compromesso storico, un governo di solidarietà nazionale che chiudesse un’epoca caratterizzata dalla pregiudiziale anti-comunista<sup>743</sup>. Una richiesta, quella del PCI, che consisteva nell’attribuzione ad esso della Presidenza della Camera, di alcune commissioni e nella partecipazione alla definizione del programma di governo ma che non si estendeva alla formula.

Il 31 luglio 1976 nasceva il III Governo Andreotti, definito della “non sfiducia”: un Gabinetto privo di una maggioranza precostituita, fondato sulle astensioni<sup>744</sup>. Per i comunisti si trattava di un grande passo avanti, un avvicinamento tra le forze democratiche; per il PRI, nella persona di Giovanni Spadolini, la coesistenza tra i due grandi partiti, a fronte del rifiuto dell’alternanza e del compromesso storico, eliminava la distinzione tra maggioranza e opposizione rendendo così necessario un confronto sugli obiettivi concreti.

Il Presidente del Consiglio comunicò il nuovo programma alla Camera il 4 agosto: «la fine anticipata della sesta legislatura, preceduta dalle iniziative e dai dibattiti che tutti ricordiamo, ha trovato origine in quei problemi la cui serietà e complessità avrebbero pure comportato la formazione di un Governo espresso da una adeguata maggioranza in Parlamento. (...) Ho dovuto purtroppo cedere alla constatazione che l’obiettivo di un Governo di coalizione non presentava alcuna possibilità di realizzazione. Ma accanto a questa realistica conclusione si andava formando in me un nuovo convincimento, tale da attenuarne il pessimistico significato: ed era, ed è, che

---

<sup>742</sup> Cfr. I. MONTANELLI e M. CERVI, *L’Italia degli anni di piombo (1965- 1978)*, in *Storia d’Italia 1965-1993*, vol. XI, Milano, RCS Libri, 2004, p. 158.

<sup>743</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 319.

<sup>744</sup> Silvano Tosi bollò l’esperimento come una «assurdità costituzionale». V. P. CALANDRA, *ibidem*, p. 322.



sugli orientamenti di fondo e sulla impostazione per il programma potevano registrarsi significative convergenze, tali da far prevedere una accoglienza non ostile allo sviluppo dei relativi propositi legislativi. Ho maturato così la convinzione, subito convalidata dalla piena adesione del partito al quale ho l'onore di appartenere, che non restasse al momento altra via se non quella di dar vita ad un Ministero monocolore per evitare l'ulteriore protrarsi della già troppo lunga interruzione nella regolare attività del Parlamento e del Governo»<sup>745</sup>. Nella consapevolezza, quindi, della mancanza di una preconstituita e stabile maggioranza, Andreotti individua nel rapporto Governo-Parlamento fondato su obiettivi e scadenze, la chiave della sopravvivenza dell'Esecutivo: «Il Governo che vi è dinanzi si qualifica pertanto essenzialmente dagli indirizzi di azione che si impegna a seguire e dalla piattaforma programmatica, nella quale ha cercato di interpretare le attuali aspirazioni ed esigenze del nostro popolo con la consapevolezza che dalle strette in cui ci dibattiamo non si esce se non con un esteso impegno di buona volontà. Il rapporto con il Parlamento di un Governo come il nostro dovrà essere ancora più stretto che in altri momenti. A facilitare questo rapporto gioveranno anche le precise scadenze che stiamo per indicare per gli adempimenti programmatici».

In effetti, il programma si presentava come uno dei più dettagliati sino a quel momento della storia repubblicana: venne affermata la volontà di procedere ad una riforma della pubblica amministrazione, della giustizia, degli organi di pubblica sicurezza e al completamento della riforma costituzionale delle Regioni con rinnovato interesse al ruolo degli enti locali; si palesava la necessità di contenere e riqualificare la spesa pubblica, intervenire in modo incisivo sulla pubblica istruzione, il lavoro con particolare attenzione alla questione occupazione nel Mezzogiorno; inoltre, il Governo si impegnavo a porre in essere dei nuovi meccanismi di redistribuzione attraverso una riorganizzazione del sistema tributario, al fine di raggiungere la giustizia fiscale; infine, grande attenzione era prestata alla materia dei trasporti, dell'edilizia e dell'energia vista la crisi energetica del 1973; il Governo proponeva degli interventi in politica estera per accrescere il ruolo dell'Italia nel processo di rafforzamento della Comunità europea e

---

<sup>745</sup> Camera dei Deputati, VII legisl., resoconto stenografico, seduta del 4 agosto 1976, [http://www.camera.it/\\_dati/leg07/lavori/stenografici/sed0007/sed0007.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg07/lavori/stenografici/sed0007/sed0007.pdf), pp. 226 ss.

nell'ambito dei rapporti USA-URSS; veniva prospettato un ddl sui controlli per agevolare la ripresa del quadro economico in vistosa sofferenza<sup>746</sup>.

A favore dell'Esecutivo votarono DC e SVP; i contrari furono l'MSI, il Partito radicale e la Democrazia proletaria; si astennero PCI, PSI, PSDI, PRI e PLI: la somma delle astensioni superava i voti favorevoli. Il Governo ottenne la fiducia con quella che Andreotti definiva “formula dinamica di semiresponsabilità”, diretta a coinvolgere l'opposizione, e nella fattispecie il PCI, nelle regole della vita democratica. Quest'ultimo, tuttavia, manifestava la volontà di concordare preventivamente i provvedimenti di indirizzo, non ritenendo più sufficiente la discussione ed il controllo in Parlamento. Si andava profilando un nuovo *modus operandi*: l'obiettivo del Presidente del Consiglio era quello di arrivare ad un accordo di programma attraverso incontri bilaterali tra i partiti della non-sfiducia<sup>747</sup>. Il 1977 rappresentò così l'anno delle convergenze programmatiche<sup>748</sup>; importante passo verso la coabitazione programmatica con il PCI. Tuttavia, l'avvicinamento del PCI all'area di governo era vista con grande diffidenza dal PSI di Craxi, e la stessa DC ravvisava la difficoltà insita nella stipula di un nuovo accordo programmatico senza modificazione del quadro politico e della maggioranza.

Un equilibrio instabile che culminò con la richiesta avanzata dal PCI, il 4 gennaio 1978, di entrare nel Governo; il rifiuto di Andreotti e della DC, favorevole ad un'intesa che fosse limitata al programma senza cambiamenti di formula, portarono ad una crisi di governo che si risolse in un reincarico con mandato pieno il 19 gennaio. L'11 marzo, dopo 54 giorni di crisi, nacque il IV Governo Andreotti: un monocolore DC sostenuto

---

<sup>746</sup> Camera dei Deputati, VII legisl., resoconto stenografico, seduta del 4 agosto 1976, [http://www.camera.it/\\_dati/leg07/lavori/stenografici/sed0007/sed0007.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg07/lavori/stenografici/sed0007/sed0007.pdf), pp. 230-246.

<sup>747</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 328.

<sup>748</sup> Come ricorda A. RUSSO, *Programma di Governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 145 ss., dopo una lunga trattativa senza l'apertura formale di una crisi, la DC e i partiti della maggioranza della non-sfiducia raggiunsero, per la sopravvivenza del Governo, un accordo definito inconsuetamente “accordo di programma”: «l'intenzione era quella di far apparire l'accordo interpartitico come qualcosa di diverso da un accordo di governo, riguardando infatti esso, a loro dire, non il Governo, ma solo l'attività del Parlamento». Ed infatti non fu il Presidente del Consiglio a comunicare il programma frutto dell'accordo ma esso venne integrato in una mozione parlamentare (redatta dai capigruppo della DC, del PCI, del PSI, del PSDI, del PRI e del PLI), votata dalla sola Aula di Montecitorio, mentre l'Assemblea di Palazzo Madama ne ebbe cognizione solo attraverso la trasmissione del testo al Presidente Fanfani. Il silenzio del Senato in merito fece concludere per l'assenso alla modificazione dell'indirizzo politico. L'A. ritiene che il programma contenuto nella mozione sia stato un vero e proprio programma di governo, poiché conteneva le linee essenziali dell'indirizzo politico dello Stato in settori pubblici essenziali (politica economica, ordine pubblico, istruzione, enti pubblici, informazione)

da una vasta maggioranza parlamentare formata da PCI, PSI, PSDI e PRI. Il voto di fiducia<sup>749</sup> fu accordato nel giorno del sequestro dell'ex Presidente del Consiglio, Aldo Moro, ideatore della "terza fase"<sup>750</sup>.

Le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio tennero in considerazione le "convergenze" raggiunte l'anno precedente; linee programmatiche che necessitavano di una concreta attuazione: «Occorre specialmente un metodo di programmazione, una fissazione dei punti di riferimento, sempre controllabili, cui rifarsi in modo effettivamente prioritario, per aderire ad alcune scelte e per dover accantonare o annullare scelte di tipo diverso».

Quanto affermato da Andreotti rendeva evidente, ancora una volta, la precarietà del programma di governo, sempre in bilico tra formula e variabili esogene: «Il programma che noi pensiamo di presentare insieme con il bilancio del 1979 (il che vuol dire che nel mese di luglio di quest'anno si provvederà alla sua preparazione ed elaborazione finale) è un programma triennale. In questo scorcio del mese di marzo e nel prossimo mese di aprile avremo una occasione per dibattere a lungo gli indirizzi che abbiamo concordato in proposito, quando, dovremo discutere in Senato e in questo ramo del Parlamento il bilancio del 1978. Sarà quella, credo, un'occasione per poter tornare in modo assai compiuto e non così riassuntivo su un programma che abbiamo messo insieme con molta serietà, con la collaborazione di tutti e con la convinzione che possa essere concretamente realizzabile»<sup>751</sup>. Un programma, e tali ultime parole lo rendono evidente, non definito, cangiante, ipotetico.

Cangiante ed ipotetica lo è anche una maggioranza non precostituita: l'ottobre del '78 vedeva l'ulteriore scontro ideologico PSI-PCI, con quest'ultimo che chiedeva di effettuare una verifica politica della maggioranza, con lo slogan «o al governo o

---

<sup>749</sup> «L'imboscata tesa stamane all'onorevole Aldo Moro, con l'uccisione di quattro agenti dell'ordine ed il rapimento del nostro collega, pone angosciosi quesiti al nostro animo e rafforza in ognuno di noi la totale dedizione al servizio della Repubblica per rimuovere al limite delle umane possibilità questi centri di distruzione del tessuto civile della nostra nazione. La compattezza delle forze politiche e di quelle sindacali- in questo assolutamente concordi - deve costituire la base di una sempre più vigorosa azione psicologica e tecnica per ottenere che l'Italia non abbia a precipitare in una spirale di insicurezza e di ingovernabilità». Camera dei Deputati, VII legisl., resoconto stenografico, seduta del 16 marzo 1978, [http://www.camera.it/\\_dati/leg07/lavori/stenografici/sed0257/sed0257.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg07/lavori/stenografici/sed0257/sed0257.pdf), pp. 14503 ss.

<sup>750</sup> La strategia dello statista pugliese prevedeva una nuova fase per la politica italiana, la c.d. "terza fase", cioè quella della democrazia dell'alternanza: si doveva riconoscere, in prospettiva, il diritto e la possibilità di altre forze politiche a governare il Paese. Tutto ciò non avrebbe intaccato la posizione e l'importanza della DC, ma anzi, l'avrebbe costretta ad un compattamento interno e all'eliminazione di ogni conflittualità intestina per essere in grado di fronteggiare l'avversario in modo efficace.

<sup>751</sup> *Ibidem*, pp. 14504-14505.

all'opposizione»<sup>752</sup>. E proprio a partire dal progressivo disimpegno comunista, fondato sulla denuncia delle inadempienze programmatiche del Governo, e a causa della rigidità dimostrata da PSI e PSDI, si aprì la crisi: il 31 gennaio 1979, il Presidente Andreotti si dimetteva<sup>753</sup>.

Il 29 marzo, dopo aver giurato nella mani del Capo dello Stato il 20, Andreotti si presentò in Senato per effettuare le comunicazioni del governo tripartito DC-PSDI-PRI: «si sono purtroppo in breve dissolti, dopo i reiterati propositi di non aprire una crisi al buio, quelli di guidare concordemente una soluzione. Da un lato si è ritenuta invalicabile la frontiera pragmatica sulla quale si era faticosamente raggiunto l'accordo, innovando nel nome dell'emergenza su trentennali rigide contrapposizioni; d'altra parte la mancanza di una definizione di precisi obiettivi di concordanza politica è stata considerata non più accettabile ed interpretata anzi come possibile causa di un progressivo aggravamento della proliferazione gruppuscolare. Tentativi di un componimento mediato delle diverse posizioni, esperiti dall'onorevole La Malfa e da me, non sono stati fruttuosi; e si è così giunti alla limitata conclusione di un Governo formato da uomini appartenenti a tre Gruppi nell'ambito della precedente maggioranza ed ispirato per unanime volontà ad una oggettiva salvaguardia della politica di solidarietà democratica sin qui sviluppata»<sup>754</sup>.

Il programma, nella sua parte propositiva, riprendeva, pur con alcuni aggiustamenti, quanto affermato con le comunicazioni effettuate in occasione delle presentazioni dei precedenti governi della legislatura: v'era la consapevolezza, come affermato anni dopo da Andreotti, che si trattava di un governo elettorale<sup>755</sup>.

L'Esecutivo non ottenne la fiducia: Andreotti si vide infatti costretto a rifiutare i voti degli scissionisti missini di Democrazia Nazionale per mantenere l'impegno nei confronti di Berlinguer a non modificare la maggioranza<sup>756</sup>, e a chiedere a due

---

<sup>752</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 341.

<sup>753</sup> Per i vari passaggi della crisi, cfr. G. ANDREOTTI, *Governare con la crisi*, Milano, Rizzoli, 1991, pp. 264 ss.

<sup>754</sup> Senato della Repubblica, VII legisl., resoconto stenografico, seduta del 29 marzo 1979, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332173.pdf>, pp. 17224 ss.

<sup>755</sup> G. ANDREOTTI, ult. op. cit., p. 267.

<sup>756</sup> Di un certo interesse l'affermazione di Gastone Nencioni, *leader* dei demonazionali, i senatori scissionisti dell'MSI: «nel meccanismo che instaurava il rapporto di fiducia l'unica espressione costituzionalmente valida era il voto parlamentare in favore del programma governativo sul quale si formava la maggioranza, mentre gli accordi e le intese tra i partiti restavano in un limbo costituzionale senza carattere vincolante e normativo. Vi era quindi una pari rappresentatività dei voti di ciascun parlamentare e la reiezione di alcuni – come già nel precedente Zoli – se ammissibile sotto il profilo

parlamentari democristiani di uscire dall'Aula senza esprimere il proprio voto: non far superare l'ostacolo della fiducia al Governo era l'unico modo per ottenere lo scioglimento anticipato, visto allora come unica soluzione allo stallo della situazione politica.

Lo scioglimento anticipato fu disposto dal Presidente Pertini il 2 aprile: si chiudeva una delle legislature più difficili della storia repubblicana. E tra molte turbolenze, sia interne che esterne, si era verificato il netto avvicinamento del PCI all'area della responsabilità di governo; di tale evoluzione era stato testimone il programma di governo.

### 3.3.4. *I programmi del pentapartito*

#### 3.3.4.1. *L'VIII legislatura (1979 - 1983): accordi sulle politiche*

«Se vi sono formule nuove o persone che possono far meglio non vi sarà da parte mia e dei miei colleghi di governo una resistenza, che sarebbe oltretutto ridicola. Ma non spetta a me di interloquire sul tema della crisi, anche se comprendo che per gli altri partiti il *lungo monocolore* può suscitare rammarico e inquietudine»<sup>757</sup>. Dalle lucide parole di Giulio Andreotti traspare la consapevolezza della svolta imminente.

Le elezioni del 3 giugno 1979, con le quali prendeva avvio la legislatura che avrebbe aperto la strada ad un nuovo paradigma politico, l'ottava, registrarono un calo, seppur leggero, della DC (dal 38,7% al 38,3%) ed una sensibile flessione del PCI (dal 34,4% al 30,4%): le urne non furono clementi verso i protagonisti del compromesso storico<sup>758</sup>.

Dopo il reincarico ad Andreotti, abortito per la richiesta da parte dei socialisti di un rapporto nuovo a sinistra, che avviasse un principio di alternanza (proponendo un Presidente del Consiglio non democristiano), ed i fallimenti dello stesso Craxi e del democristiano Pandolfi, il Presidente Pertini nominò infine Francesco Cossiga. Il I Governo Cossiga era fondato su un accordo tripartito DC-PSDI e PLI. Si trattava di un "governo di tregua" caratterizzato dalla presenza di uomini di partito a titolo

---

politico, avrebbe legittimato rilievi per le implicazioni costituzionali». In P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 350. V. Senato della Repubblica, VII legisl., resoconto stenografico, seduta del 31 marzo 1979, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332176.pdf>, pp. 17337 ss.

<sup>757</sup> G. ANDREOTTI, *Governare con la crisi*, op. cit., p. 270.

<sup>758</sup> Per quanto riguarda i risultati degli altri partiti, PSI, PSDI e PRI, permangono tutto sommato stabili; il PLI recupera una piccola quota di consensi (dall'1,3% all'1,9%) e i missini arretrano (dal 6,1% al 5,3%). Le formazioni di estrema sinistra raggiungono nel complesso il 2,2%. Il risultato eclatante è quello dei radicali che triplicano i loro consensi: dall'1,1% al 3,5%.

personale<sup>759</sup>: un governo che la stessa DC si limitava a dichiarare “amico”<sup>760</sup>, e nei confronti del quale sia il PRI (“critica vigilante”) che il PCI (“austerità”) mantenevano aperti i rapporti, dati i problemi del Paese che richiedevano un confronto ampio e ravvicinato. Il 9 agosto 1979, l'Esecutivo si presentava al Senato per ottenere la fiducia ed il Presidente effettuava le dovute comunicazioni: «Questo Governo si è formato ben sapendo come si sia avviato, ma non compiuto dopo le elezioni, il processo di confronto delle forze politiche con la realtà del paese e delle forze politiche tra di loro: solo da un assetto definitivo dei rapporti tra le forze politiche e tra le forze politiche e il paese, può derivare stabilità, chiarezza e piena risonanza e compartecipazione democratica nella guida della nazione. (...) il Governo conosce gli oggettivi limiti politici che la situazione attuale pone alle sue azioni, ma esso è per necessità del paese, per coerenza alla Costituzione, per scelta doverosa di chi vi ha dato vita, il Governo della Repubblica, con tutte le sue prerogative e con i suoi doveri, responsabile pienamente verso il Parlamento»<sup>761</sup>. E dei limiti all'azione del Governo, pur a fronte di espresse aperture nei riguardi degli altri partiti e dell'opposizione<sup>762</sup>, si ha contezza analizzando il programma: in considerazione della difficile situazione di sicurezza interna, estrema attenzione è assegnata all'ordine pubblico ed alla giustizia<sup>763</sup>, nonché alla forze armate, anche nell'ottica della partecipazione alle azioni della NATO. Grande concentrazione è

---

<sup>759</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 359. Oltre a Presidente Cossiga (DC), il Governo era composto da personalità quali Malfatti (DC), Pandolfi (DC), Rognoni (DC), Andreatta (DC), Morlino (DC), Reviglio (PSDI), Preti (PSDI).

<sup>760</sup> È nota la posizione che il Presidente Cossiga ha sempre mantenuto all'interno del sistema di partito democristiano: un battitore libero, spesso chiamato a risolvere, con la sua presenza, situazioni di difficile componimento. Cfr. F. COSSIGA, *La passione e la politica*, Milano, BUR, 2000, *passim*; A. GHIRELLI, *Democristiani*, Milano, Mondadori, 2004, pp. 226 ss.

<sup>761</sup> Senato della Repubblica, VIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 9 agosto 1979, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332282.pdf>, pp. 550 ss.

<sup>762</sup> *Ibidem*, p. 551, chiari i riferimenti alla funzione nel tessuto sociale del PSI («non solo per la sua rappresentatività democratica così incarnata nelle figure e nelle tradizioni popolari che gli sono proprie, degli ideali e dei valori del movimento socialista, ma anche per il contributo dato per l'impostazione di un disegno riformatore che rimane un tentativo generoso di allargamento del consenso popolare verso le istituzioni e di avvio ad equilibri più aperti nella società»), al PRI («per il suo importante patrimonio di testimonianza democratica e per la sua tradizione di intelligente e generoso servizio al paese») e al PCI («del Parlamento il Governo sente di dover essere in modo del tutto peculiare interlocutore e ad esso riferirsi costantemente nella sua azione; del Parlamento, di tutto il Parlamento di cui l'opposizione è parte non solo costituzionalmente ma politicamente significativa e importante. Prendo atto delle posizioni assunte dal Partito comunista italiano con i deliberati del suo comitato centrale e del suo conseguente trovarsi, come effetto di altre indicate e non esperibili scelte, quale forza di opposizione con i diritti e i doveri connessi alla funzione democratica dell'opposizione in regime parlamentare e democratico, quale forza di opposizione che rappresenta democraticamente così vasti ceti popolari, che è così legata alla storia della nostra liberazione nazionale e che nell'antecedente fase ha svolto anche in relazione alla funzione di governo un responsabile peculiare ruolo nella vita parlamentare e civile del paese»).

<sup>763</sup> *Ibidem*, pp. 553 ss.

riservata alla delicata fase economica<sup>764</sup>. Si parla inoltre di stato sociale, del regime pensionistico e dell'istruzione, con la volontà del Governo di adottare tra i primi provvedimenti quelli concernenti la stabilizzazione del corpo docente precario. In conclusione, i proponimenti di natura istituzionale: l'esercizio del diritto all'informazione; la riforma della P.A.; l'attuazione della riforma regionale; il sostegno alla ricerca scientifica garantita dalla Costituzione; nell'ottica di libertà di tutte le confessioni religiose, l'attenzione ai rapporti con la Santa Sede, ed il completamento dei negoziati con le altre confessioni, come previsto dalla Carta costituzionale.

Nel momento di passaggio tra il 1979 ed il 1980 si verificano i due momenti più importanti nella vita del primo Gabinetto della legislatura: nel dicembre del '79 il Presidente Cossiga prendeva la decisione di permettere l'installazione degli euromissili NATO in funzione antisovietica, e, nel gennaio del 1980, venivano adottate le misure antiterrorismo, con l'apposizione della "fiducia tecnica" che portò all'appoggio del PSI e del PCI<sup>765</sup>. La situazione all'interno della sinistra e nei suoi confronti evolveva velocemente: il PCI dichiarava di non voler partecipare ad incontri politici a fronte del perdurante rifiuto ad un suo ingresso nel Governo; il PSI chiedeva un superamento del Governo di tregua; il PLI ed il PSDI temevano di essere esclusi dal possibile nuovo assetto dell'Esecutivo; la DC al suo interno era divisa tra l'apertura al PCI e la volontà di non suscitare l'impressione di voler scavalcare il PSI. Le dimissioni del Ministro della marina mercantile Evangelisti, dovuta alla sua posizione nei riguardi di imprenditori privati, e la lotta tra correnti che seguì per la sua sostituzione, portarono alla crisi di governo. A seguito della parlamentarizzazione di quest'ultima e al venir meno delle astensioni che permisero la nascita del Gabinetto, Cossiga si dimetteva.

---

<sup>764</sup> *Ibidem*, pp. 558 ss., «A causa della sua maggiore apertura ai mercati esteri il nostro paese è particolarmente sensibile ai mutamenti del quadro economico internazionale e deve quindi disporre di una maggiore capacità di adattamento. Solo le società che saranno capaci di adattarsi potranno continuare a progredire. Quelle che resteranno bloccate dalla loro stessa rigidità, è bene dirlo chiaramente, sono destinate ad un progressivo decadimento. Il costo di questo adattamento è certamente sopportabile e va comunque equamente distribuito. La crescita del reddito e dell'occupazione desiderata per l'economia italiana può essere perseguita con successo solo se si determinano i necessari mutamenti nei comportamenti sociali e politici e se il progetto di trasformazione acquista il consenso e la legittimazione necessari per rendere questi comportamenti sociali e politici compatibili con lo sviluppo desiderato (...) Il nostro obiettivo, che dovrà essere verificato in occasione della relazione previsionale e programmatica, è quello di consentire per il 1980 un saggio di crescita del reddito e dell'occupazione più elevato di quello tendenziale. A questo riguardo ci proponiamo di realizzare una manovra strutturale che assicuri il mantenimento della competitività delle nostre esportazioni e di aumentare il saggio di accumulazione pubblico e privato».

<sup>765</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 363.

Il II Governo Cossiga, nato dopo il reincarico e la fiducia ottenuta il 4 aprile 1980<sup>766</sup>, ebbe vita breve: 197 giorni. Ed infatti, sebbene il Presidente del Consiglio avesse manifestato l'intenzione, per agevolare l'operato di un Governo di coalizione e tutelare le posizioni dei *partners*, di riorganizzare in dipartimenti la Presidenza del Consiglio, in modo da controllare costantemente la realizzazione del programma di governo, la situazione politica prendeva nuovamente il sopravvento. Il PSI, nel Governo assieme alla DC e al PRI, forte dell'affermazione alle elezioni regionali del mese di giugno, intensificava l'offensiva nei confronti del PCI: Craxi accusava i comunisti di aver dato vita ad un rapporto ambiguo con la DC e di sottovalutare il peso ed il ruolo delle forze intermedie. Dal canto suo il PCI operava per provocare la caduta del Governo; caduta che avrebbe reso evidente la necessità di includere i comunisti nell'area della responsabilità governativa per assicurare la stabilità dell'Esecutivo. Per fare ciò fu perseguita la strada dell'accusa nei confronti del Presidente Cossiga di favoreggiamento

---

<sup>766</sup> Le comunicazioni del Governo, il 14 aprile, dinanzi al Senato, rendevano conto del difficile passaggio politico, ed il programma era il frutto delle convergenti volontà di DC, PSI e PRI: «Allo scopo di rimettere in moto il normale meccanismo delle istituzioni che rischiava di rimanere bloccato e di fronteggiare i gravi problemi che incombevano sul paese, nonché al fine di creare uno spazio non ipotecato da scadenze ed esigenze costituzionali al dialogo e al confronto delle forze politiche per la definizione di un quadro politico e parlamentare stabile, su mandato del Capo dello Stato costituito nell'agosto del 1979, con la fiducia del Parlamento, un Governo con questi obiettivi. (...) Successivamente, maturatesi nel corso del dibattito alla Camera dei deputati del 19 marzo le condizioni politiche per quella verifica che era stata preventivata al momento della sua costituzione, il Governo rassegnava le proprie dimissioni. La funzione stessa che era stata assegnata al precedente Governo, la gravità dei problemi del momento, l'esigenza di realizzare un quadro politico stabile e omogeneo per poter condurre una politica istituzionale, estera, economica e della società in condizioni di maggior certezza e senza un limite precostituito, hanno indirizzato la soluzione della crisi verso la formazione di un Governo di coalizione a maggioranza precostituita sulla base di un programma concordato tra le forze politiche e parlamentari disponibili. (...) Il programma che il Governo presenta è stato elaborato sulla base e in aderenza, come già detto, agli indirizzi formulati e concordati dai rappresentanti della maggioranza con la mia partecipazione e con il concorso istituzionale dei membri del Governo. Esso vuole essere un programma di obiettivi, di linee di sviluppo e di misure urgenti e concrete. Sono troppe le variabili economiche, sociali, politiche, interne ed internazionali perché un programma serio e realistico di un Governo di coalizione possa e debba essere un programma per tutto e per sempre». L'accordo di Governo verteva su tre linee programmatiche definite: rapporti politici («appare opportuna la previsione di regolari rapporti tra i segretari dei partiti della coalizione e il Presidente del Consiglio dei ministri nonché, per i casi di preminente interesse nazionale, di consultazioni con i partiti all'opposizione»), rapporti costituzionali («fondamentale sarà la cura del Governo per una corretta e moderna impostazione dei rapporti con il Parlamento (...) Il limite di questa positiva evoluzione è nelle scarse garanzie che l'intero sistema appresta per la decisione politica. Viviamo in tempi e in congiunture tali che la non decisione o la decisione ritardata è il male peggiore in molte situazioni»), rapporti organizzativi interni alla struttura del Governo («Verrà adottato in via normale il metodo di lavoro per comitati di Ministri costituiti secondo aree omogenee, per colmare il divario oggi esistente tra una ripartizione ministeriale di competenze ancora ispirata a criteri tradizionali e in gran parte superati e l'esigenza di un intervento operativo proporzionato alla nuova dimensione dei problemi propria di una società moderna»). Senato della Repubblica, VIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 14 aprile 1980, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332265.pdf>, pp. 6070 ss.



del terrorismo per il caso Donat Cattin. L'accusa cadde il 27 luglio, con 535 voti contro 370, ma di lì a poco anche il Governo avrebbe fatto lo stesso: il 27 settembre, dopo aver ottenuto la fiducia sul provvedimento di assestamento economico (posta per superare la miriade di emendamenti), il Governo cadde sul voto finale a scrutinio segreto previsto dal regolamento. I franchi tiratori, probabilmente tra le fila di DC e PSI, costrinsero Cossiga a rassegnare le dimissioni, rendendone irrealizzabile il programma.

Il terzo governo della legislatura fu guidato da Arnaldo Forlani. Secondo Andreotti<sup>767</sup> la scelta del Presidente Pertini cadde sull'esponente democristiano perché ritenuto idoneo ad andare incontro alle posizioni del PCI: la situazione era preoccupante, sia sotto il punto di vista economico che della lotta al terrorismo. Occorreva un appoggio parlamentare e Berlinguer avrebbe graduato il livello di opposizione a seconda del tipo di Governo e, evidentemente, del Presidente del Consiglio. Forlani puntava ad un allargamento della maggioranza, attraverso un confronto continuativo con l'opposizione comunista, nello spirito della solidarietà nazionale<sup>768</sup>.

Nacque così un Governo quadripartito (DC-PSI-PSDI e PRI), con una lista paritetica di ministri DC (13 ministri con il 38,3% dei consensi elettorali) e laici (7 socialisti, 3 socialdemocratici e 3 repubblicani), ispirato alla coesione nazionale anche rispetto alle forze non presenti nel Governo. Approccio rinvenibile anche nel programma di governo, che omette un'analisi della crisi in apertura entrando subito *in medias res* con l'enunciazione delle politiche. Con riferimento ad esse, in realtà, le aree di intervento e gli obiettivi da raggiungere, il nuovo Esecutivo si inserisce in modo evidente nel solco tracciato dai precedenti governi della legislatura: lotta al terrorismo; organizzazione governativa e attuazione istituzionale; lotta all'inflazione e ripresa economica; pari libertà delle confessioni religiose; la politica estera nel quadro delle relazioni atlantiche. Un accenno alla formula, a testimonianza della volontà di dar vita ad un Governo attento al programma e non alla formula (come espressamente richiesto dal PRI e dal PSDI, nonché unico modo per cercare delle convergenze con PCI e PLI), si ha solamente *in cauda*: «Da questa crisi, per come si era determinata e per come i partiti si sono mossi, ho pensato che fosse possibile uscire con una certa rapidità e senza determinare disorientamenti aggiuntivi con una coalizione concorde nel ristabilire in Parlamento le condizioni tecniche e politiche di un impegno diretto a sollecitare la più

---

<sup>767</sup> G. ANDREOTTI, *Governare con la crisi*, op. cit., p. 295.

<sup>768</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 371.

ampia partecipazione anche da posizioni dialettiche e critiche. (...) Ogni formula di governo esprime un momento particolare della vicenda politica, legata ad equilibri parlamentari e a convergenze di programma ed è in genere deviante costruire o ricostruire attorno alle formule di governo complesse teleologie. (...) Un atteggiamento parlamentare positivo e di convergenza è possibile e in questo senso si sono espresse le delegazioni dei partiti che hanno concorso alla formazione del Governo. È naturale prevedere che un atteggiamento parlamentare convergente e costruttivo di partiti che non fanno parte del Governo accentuerà l'esigenza di una sistematica consultazione negli aspetti generali di indirizzo politico e di realizzazione del programma. Verso le opposizioni, comunque, l'atteggiamento del Governo sarà ispirato a criteri di rispetto e a volontà di dialogo»<sup>769</sup>.

Come spesso accade, però, la volontà di dialogo si arresta inesorabilmente dinanzi ai fatti della vita reale: il terremoto dell'Irpinia del novembre 1980 sollevò la questione di una responsabilità politica generale ricadente, in modi e forme diverse, sulla maggioranza e sull'opposizione. Il PCI, in ragione della situazione, aggravata dal risultato del referendum sull'aborto e dallo scoppio dello scandalo P2, propose che la DC venisse estromessa dal potere con la formazione di un Governo di alternativa democratica con le sinistre, gli "onesti" reclutati tra i DC e i tecnici esterni ai partiti; unica condizione: il Presidente del Consiglio non doveva essere un democristiano<sup>770</sup>.

Tutto ciò avrebbe preso forma il 28 giugno 1981. Per la prima volta nella storia dell'Italia repubblicana la carica di Presidente del Consiglio venne ricoperta da un non democristiano: fu il Segretario politico dei repubblicani, Giovanni Spadolini. Nasce così il primo governo di pentapartito (DC-PSI-PRI-PSDI-PLI)<sup>771</sup>.

Il 7 luglio l'Assemblea di Palazzo Madama ascoltava le comunicazioni del Governo: «il Governo che ho l'onore di presentare al Parlamento è stato da me costituito sulla base dell'ampio mandato ricevuto dal Presidente della Repubblica (...). Esso si fonda su

---

<sup>769</sup> Camera dei Deputati, VIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 22 ottobre 1980, [http://www.camera.it/\\_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0217/sed0217.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0217/sed0217.pdf), pp. 18973-18974.

<sup>770</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 373. L'intervento di Pertini, che invocava pubblicamente sanzioni contro i responsabili, e le dimissioni del Ministro dell'Interno Rognoni costituirono l'occasione che il PCI utilizzò per chiedere una svolta. Cfr. G. ANDREOTTI, *Governare con la crisi*, op. cit., p. 300. Nel dibattito si inseriva anche il presidente dei repubblicani, Bruno Visentini, proponendo un "Governo istituzionale" composto da personalità dotate di alta competenza, collegati ai partiti ma non diretta espressione di essi: l'intenzione era quella di limitare la pervasività dei partiti nelle istituzioni e nella società stessa.

<sup>771</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 375. Il PCI assicurò un sostegno al Governo, considerandolo "punitivo" per la DC.

un programma di urgenza commisurato alla gravità della crisi morale, economica, sociale che scuote il paese e si pone in spirito di continuità di lavoro col Governo Forlani, alle cui impostazioni o proposte di soluzione rinvia per la parte non compresa in questa dichiarazione alle Camere (...). Tale programma tiene conto degli apporti della DC, del PSI, del PSDI, del PRI e del PLI»<sup>772</sup>. Veniva sottolineata la natura programmatica della maggioranza e dell'Esecutivo nella sua nuova formula: «Maggioranza programmatico-politica, quindi, che si è realizzata coi partiti e attraverso i partiti, secondo il corretto rapporto costituzionale, partiti-Parlamento-Governo, nel pieno e conseguente richiamo alla suprema Carta della Repubblica. In vista della stipula in Parlamento del “patto fiduciario” espresso con il voto delle Camere, è infatti dovere del Governo elaborare la propria piattaforma programmatica. (...) Di qui la formula, da me elaborata e accettata dai partiti che hanno contribuito a sorreggere il mio sforzo, dell'incontro dei segretari come momento conclusivo della formazione del programma senza nessuna lesione di altrui prerogative o di prerogative di organi dello Stato».

D'altra parte, sottolineava Spadolini, il nuovo assetto necessitava di un'accettazione formale da parte dei partiti della maggioranza; un'accettazione che doveva essere suggellata secondo il dettato costituzionale: «E di qui, nella successiva fase parlamentare il richiamo, altrettanto per noi fondamentale, all'articolo 94 della Costituzione: l'articolo che stabilisce come ciascuna Camera accordi la fiducia al Governo *mediante mozione motivata e votata per appello nominale*. La mozione motivata di fiducia - uno strumento raramente seguito nel corso del trentennio repubblicano - rappresenta un momento fondamentale nell'incontro di volontà fra il Governo e il Parlamento. Col voto favorevole sulla mozione motivata, i Gruppi parlamentari della maggioranza si impegnano a un sostegno meditato e senza riserve circa i punti qualificanti del programma concordato fra i partiti. Contributo effettivo, quindi, alla governabilità, veicolo di sostanziale confronto con l'opposizione sui temi concreti non meno che efficace deterrente contro il rischio di crisi extra-parlamentari: secondo un vincolo solenne che in questa sede assumiamo».

Il programma, oggetto del “contratto di maggioranza” e frutto della convergenza dei cinque partiti di governo, presentava quattro linee di intervento, le quattro emergenze

---

<sup>772</sup> Senato della Repubblica, VIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 7 luglio 1981, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332453.pdf>, pp. 15196 ss.

del paese: morale<sup>773</sup>, economica<sup>774</sup>, terroristica<sup>775</sup>, internazionale<sup>776</sup>; e, nel disegno spadoliniano, costituiva il vero collante della coalizione di governo: «È inoltre mia intenzione promuovere e coordinare la attività dei ministri, per settori affini, con riunioni periodiche anche al fine di una continua verifica programmatica, utilizzando l'apporto del previsto ufficio “analisi e verifica del programma di Governo”»<sup>777</sup>.

Equilibrio, stabilità, governabilità: concetti che Spadolini perseguiva come concreti obiettivi del suo Governo di pentapartito. Il PSI, ed in particolare Craxi, invece, vedeva il pentapartito, ed il Governo Spadolini assieme ad esso, come una fase transitoria, un ponte verso il vero punto d'arrivo dell'evoluzione del sistema partitico: la nascita di un “polo laico-socialista” da contrapporre alla DC e che contenga il PCI<sup>778</sup>.

La primavera del 1982 fu testimone di un'accelerazione in tal senso: al convegno di Rimini del 4 aprile, il partito chiedeva di assumere la guida del Governo per dare corso ad una vera politica riformista<sup>779</sup>; e la crisi non tardò ad arrivare.

Il 5 agosto 1982, una disposizione fiscale presentata dal Ministro delle Finanze, sen. Rino Formica (PSI), venne respinta per l'azione dei franchi tiratori (dopo la minaccia della DC di votare contro se non fosse stata modificata): era il *casus belli*. Nei giorni

---

<sup>773</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332453.pdf>, *ibidem*, p. 15198, «L'emergenza morale si riassume oggi, di fronte a un'opinione pubblica turbata e disorientata nell'esigenza prioritaria di far luce su tutta la vicenda della P2, sottraendosi ad ogni tentazione di caccia alle streghe, ma assumendosi consapevolmente tutte le responsabilità che competono all'Esecutivo, nel rigoroso e conseguente rispetto della Costituzione. (...) Per la situazione relativa ai partiti politici e agli uomini in essi operanti, uno sforzo meritorio è stato compiuto con i disegni di legge approvati dal Senato della Repubblica e diretti, da un lato, a conferire trasparenza ai meccanismi di raccolta e di utilizzazione dei finanziamenti pubblici e privati e, dall'altro, a porre elementi di riscontro per la situazione patrimoniale e i redditi dei singoli parlamentari».

<sup>774</sup> *Ibidem*, p. 15201, «Necessità assolutamente prioritaria della lotta all'inflazione, anzi di un vero e proprio patto anti-inflazione, nella ricerca costante di un rapporto non episodico ed occasionale con le patti sociali, nel rispetto dei ruoli differenziati di Governo e sindacati (...)».

<sup>775</sup> *Ibidem*, p. 15202, «L'urgenza di un risanamento civile del paese, attraverso la definitiva sconfitta delle bande armate in tutte le loro forme. È anche questo un impegno comune delle forze democratiche, indipendentemente dalla loro collocazione parlamentare, che comanda all'Esecutivo l'attuazione di precise direttive, volte a rassicurare l'opinione pubblica e a fornire la magistratura e le forze dell'ordine di tutti gli strumenti adeguati alla loro quotidiana fatica».

<sup>776</sup> *Ibidem*, p. 15199, «È intenzione del Governo rafforzare i legami che uniscono l'Italia alle altre democrazie occidentali Alleanza atlantica e Comunità europea debbono restare i capisaldi della politica estera italiana in anni di forti tensioni che richiedono agli alleati un alto grado di corresponsabilizzazione e di coordinamento in vista di rispondere ai gravi problemi economici e politici emergenti nel mondo: problemi che investono il complesso del rapporto Est-Ovest non meno che il rapporto Nord-Sud, fra il mondo industrializzato e il mondo in via di sviluppo».

<sup>777</sup> *Ibidem*, p. 15200.

<sup>778</sup> L. CURRINI e P. MARTELLI, *I partiti nella prima repubblica*, op. cit., p. 143.

<sup>779</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 379.

successivi i ministri socialisti si dimettevano dal Governo e Craxi dichiarava di non credere più nell'alleanza pentapartito.

Si trattò di una “crisi rientrata”: Spadolini ottenne il reincarico; il 23 agosto 1982 varava il suo secondo Esecutivo e il 30 presentava le linee programmatiche di quello che sarebbe passato alla storia come “il Governo fotocopia”. Infatti, sebbene il Presidente del Consiglio sottolineasse le modifiche apportate al programma nel segno della stabilità della formula («novità nella continuità»<sup>780</sup>), si era di fronte ad una riconferma in blocco del precedente Gabinetto (fatta eccezione per il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Vittorio Olcese, che sostituiva lo scomparso Francesco Compagna); e d'altra parte le comunicazioni del governo furono di grande spessore istituzionale: «la crisi di governo che si è aperta e chiusa nei giorni che vanno dal 7 al 23 agosto, con la costituzione di una compagine ministeriale identica negli uomini ma diversa nel programma e nello spirito, può segnare, se a queste conclusioni seguiranno coerenti ed adeguati comportamenti, un punto di svolta rilevante per il nostro sistema politico. (...) La novità vera e fondamentale è che questa crisi di governo, rapidamente ricomposta grazie alla ferma determinazione del Presidente della Repubblica ed al senso di responsabilità prevalente nelle forze politiche, è figlia di quello che potremmo chiamare il “malessere istituzionale”. (...) L'occasione immediata - la nota vicenda parlamentare dei franchi tiratori - ripropone già di per sé i temi fondamentali del rapporto fra Parlamento e Governo, che hanno caratterizzato questa e precedenti legislature. (...) E confluisce ancora più, un lungo corso di sofferenze e di esperienze della nostra vita pubblica, riflesso intorno alle polemiche sulla “lentocrazia” decisionale, sulla “democrazia bloccata” e da ultimo sulla “governabilità”».

Il c.d. “decalogo Spadolini” richiamava l'attenzione dei politici e degli studiosi sulla necessità di un maggiore rispetto delle norme costituzionali: dall'art. 95 Cost. circa la formazione ed organizzazione dell'organo governativo, ai regolamenti parlamentari con riferimento alle modalità di voto e al rafforzamento del potere di controllo dell'Esecutivo sull'andamento delle proprie iniziative legislative<sup>781</sup>, passando per

---

<sup>780</sup> Camera dei Deputati, VIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 30 agosto 1982, [http://www.camera.it/\\_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0552/sed0552.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0552/sed0552.pdf), p. 51364.

<sup>781</sup> Camera dei Deputati, VIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 30 agosto 1982, [http://www.camera.it/\\_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0552/sed0552.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0552/sed0552.pdf), pp. 51368 ss, «Per quanto concerne il versante parlamentare, il Governo conferma di ritenere essenziali le iniziative regolamentari che i gruppi della maggioranza, nella loro assoluta sfera di autonomia e nel costante confronto con l

l'attuazione della riforma giudiziaria e la nuova configurazione dell'assetto delle autonomie locali<sup>782</sup>. Un vero e proprio programma di riforme istituzionali la cui realizzazione non poteva non poggiare su una maggioranza stabile.

Spadolini ottenne la fiducia ma il suo II Governo durò pochi mesi e proprio per la mancanza di stabilità coalizionale: il 12 novembre 1982, a ottantadue giorni dalla nomina, il Presidente si dimise a causa della famosa “lite delle comari”, tra Formica (PSI) e Andreatta (DC)<sup>783</sup>. L'allargamento della maggioranza di governo a cinque non sortiva quindi l'effetto sperato.

Così, con il successivo Governo Fanfani, il quinto guidato dall'esponente democristiano, si tornava al quadripartito DC-PSI-PSDI-PLI: usciva il PRI, come evidente reazione all'esperienza abortita del Governo Spadolini. Si trattava, era chiaro, di un governo elettorale che avrebbe avuto poco tempo per concretizzare i proponenti comunicati al Senato della Repubblica il 10 dicembre 1982<sup>784</sup>.

Infatti, il PSI era in costante polemica con la DC, accusata di intessere relazioni con i partiti laici per dare corso ad un rinnovato centrismo, e con il PCI che continuava a prospettare un'alternativa di sinistra. I socialisti, dal canto loro, sostenevano la politica

---

'opposizione, si sono riservati di preannunciare su tre punti precisi. Si delinea, in primo luogo, un'attuazione effettiva, collegata alle vigenti norme sulla programmazione dei lavori, alla previsione dell'articolo 72 della Costituzione di procedure abbreviate per provvedimenti legislativi urgenti, in particolare per le iniziative collegate all'attuazione programmatica del Governo, che ho chiamato il sistema delle “corsie preferenziali”. La introduzione di procedure di decisione a tempi garantiti, nel rispetto assoluto della dialettica parlamentare e accogliendo istituti propri a tutte le altre democrazie europee, oltre ad impedire ricorrenti paralisi di attività di Parlamento e Governo, costituirebbe inoltre la definitiva barriera contro il frequente ricorso all'articolo 77 della Costituzione. (...) Si delinea, in secondo luogo, l'adeguamento della disciplina delle votazioni alla logica del voto palese che ispira l'articolo 94 della Costituzione: impedendo che decisioni riguardanti la politica generale del Governo e addirittura la sua sopravvivenza possano essere prese magari - come è possibile - con contraddittorie votazioni sullo stesso oggetto, senza che alcuno assuma, anche di fronte al paese, la corrispondente responsabilità politica».

<sup>782</sup> G. GIORGINI, L. MEZZETTI e A. SCAVONE, *La Costituzione “vivente”*, Milano, Franco Angeli, 1999, p. 156.

<sup>783</sup> Il 5 novembre 1982, il Ministro del Tesoro Andreatta, dopo aver appreso da fonti giornalistiche che il Ministro delle Finanze Formica esprimeva forti critiche nei suoi confronti, reagì definendo il collega di governo «un commercialista di Bari esperto di fallimenti e bancarotte». Il Ministro socialista attribuì quindi ad Andreatta l'epiteto di “comare”. Spadolini, preso atto dell'incomponibile contrasto tra i due Ministri, e di conseguenza tra i due partiti d'appartenenza, il 12 novembre rassegnava le dimissioni del suo Esecutivo. Esse venivano inizialmente respinte dal Presidente Pertini, ma confermate a seguito della parlamentarizzazione della crisi: la DC non avrebbe appoggiato un governo in cui era presente Formica ed il PSI non era disponibile ad assegnare ruoli istituzionali ad Andreatta.

<sup>784</sup> Senato della Repubblica, VIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 10 dicembre 1982, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/332728.pdf>, pp. 3 ss., «Il nuovo Governo è costituito per rimediare all'interruzione dell'opera pur benemerita svolta dal secondo Governo presieduto dal senatore Giovanni Spadolini, e per agire il modo da superare le difficoltà accentuate in Italia da una crisi di inversione dello sviluppo mondiale».

delle “mani libere”, per poter costruire di volta in volta un nuovo equilibrio di coalizione e sfruttare al massimo il proprio potere contrattuale<sup>785</sup>.

Con lo scioglimento anticipato del 4 maggio e le successive elezioni del 26 giugno, si attuava il disegno craxiano: fare in modo che il PSI fosse determinante per la costituzione di una qualunque maggioranza, acquisendo una posizione di guida della compagine governativa.

#### *3.3.4.2. La IX legislatura (1983 - 1987): coalizioni “di formula” per un Premier “forte”*

La IX legislatura si apre con il crollo della DC (perse più di cinque punti percentuali, raggiungendo il minimo storico del 32,9%), il lieve calo del PCI, e l'incremento del PSI che, sommato alla forte flessione democristiana, rappresentava un grande vantaggio strategico in termini politici per i socialisti. Il Presidente Pertini, come all'inizio dell'VIII legislatura, affidava nuovamente a Craxi l'incarico di formare il nuovo Governo; incarico stavolta portato a buon fine. Nacque così il I Governo Craxi (4 agosto 1983), fondato sulla stessa formula di pentapartito (DC-PSI-PSDI-PRI-PLI) che aveva sorretto i ministeri Spadolini, ma più equilibrata nel rapporto tra la DC e i partiti alleati: «L'esplorazione politica ha condotto rapidamente alla individuazione ed alla definizione di quella che è apparsa subito come la sola maggioranza politica possibile. La realtà parlamentare ed i rapporti di forza scaturiti dal voto popolare del 26 giugno offrivano alla analisi politica, almeno teoricamente, ipotesi di maggioranze diverse. Tre almeno. Una imperniata essenzialmente sull'accordo tra i due maggiori partiti, con la riesumazione di una politica che, ancora di recente, aveva ricevuto gli onori di una solenne sepoltura; l'altra fondata su di uno schieramento di forze orientato ad escludere la democrazia cristiana, schieramento che non c'è e che non si manifesta; e l'altra infine, ricavata nell'area delle coalizioni che si sono susseguite nella precedente legislatura. È in quest'area che sorge, sul filo del realismo, della logica politica di un proposito di solidarietà e di collaborazione dopo esperienze travagliate dalle quali ciascuno e tutti possono trarre insegnamenti e moniti, una rinnovata maggioranza politica e un

---

<sup>785</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 389.

rinnovato patto di coalizione per un governo che si dichiara pronto ad affrontare le prove difficili di una situazione difficile e di una governabilità difficile»<sup>786</sup>.

Gli obiettivi programmatici possono essere ricondotti a tre macroaree: la politica estera (con particolare attenzione alla situazione in Medio oriente e al conflitto israelo-palestinese)<sup>787</sup>, il quadro economico (*in primis* l'inflazione ed il debito pubblico)<sup>788</sup>, la lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata<sup>789</sup>.

Tuttavia, anche il pentapartito a guida socialista si dimostrava “di formula”: proseguiva l'evoluzione del sistema politico ed il programma, lungi dal presentare novità eclatanti dal punto di vista delle politiche, rappresentava il frutto delle convergenze partitiche; convergenze necessarie a legittimare un accordo *post*-elettorale che spostava l'asse di governo su terreni sino a quel momento inesplorati.

Ciò detto, se la meccanica del programma non subiva cambiamenti di sorta, le dinamiche ad essa sottese mostravano delle interessanti novità. Al pari di Fanfani e di Spadolini, anche Craxi cumulava la guida del Governo con quella del proprio partito, ma, a differenza del PRI, il PSI aveva un seguito elettorale ed una collocazione/prospettiva che gli permetteva di ambire ad un ruolo decisivo nello spostamento degli equilibri politici del Paese; diversamente dalla Democrazia cristiana,

---

<sup>786</sup> Camera dei Deputati, IX legisl., resoconto stenografico, seduta del 4 agosto 1983, [http://www.camera.it/\\_dati/leg09/lavori/stenografici/sed0003/sed0003.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg09/lavori/stenografici/sed0003/sed0003.pdf), pp. 92 ss.

<sup>787</sup> *Ibidem*, p. 94, «Il primo dovere del Governo sarà quello di assicurare l'attiva presenza e lo sviluppo del ruolo pacifico del nostro paese. La pace al di sopra di ogni cosa, la sicurezza come presidio della pace e dell'indipendenza dell'Italia, condizione e garanzia del suo libero avvenire».

<sup>788</sup> *Ibidem*, pp. 96-97, «C'è insicurezza all'interno per le troppe tendenze negative che, gradatamente, ma anche rapidamente, si sono consolidate ed aggravate nella vita economica e nella vita sociale. (...) L'economia italiana deve uscire dalla stretta inflattiva e recessiva, lo Stato italiano deve riportare sui binari il treno della finanza pubblica che ha deragliato, il corpo sociale non può sopportare l'allargarsi delle ferite del mondo del lavoro disoccupato, il peso di situazioni di privilegio, di inadempienza, di assenteismo. (...) Il Governo si propone di determinare le condizioni perché prenda vita e sostanza una efficace politica dei redditi. Nelle condizioni attuali enunciare una politica dei redditi significa fissare un obiettivo ed un punto di partenza. Una convincente ed utile politica dei redditi non può riguardare solo una parte del corpo sociale e produttivo, non può riguardare solo. (Lo Stato dal canto suo ha da mettere in regola i suoi conti. Non è un'opera pregiudizialmente di destra o di sinistra, è un'opera innanzitutto doverosa e necessaria. La sua qualificazione politica non deriva dall'ampiezza dei suoi obiettivi, che vanno proposti in modo realistico, compiendo ogni sforzo per rispettare le indicazioni quantitative definite dagli indirizzi programmatici, o dalla severità ch'essa comporta, ma dall'equilibrio della sua impostazione e dal senso d'equità e di giustizia sociale che la ispira».

<sup>789</sup> *Ibidem*, p. 99, «Le grandi organizzazioni criminali dilagano pericolosamente. La loro arroganza è forte come il loro potere e la loro influenza. Un pugno di criminali non si spingerebbe mai così lontano. Un sistema di potere criminale ritiene di poterlo fare impunemente. Innestata sul traffico della droga, collegata internazionalmente, in grado di assicurarsi protezioni corrotte, la nuova mafia e le altre organizzazioni criminali che agiscono su binari paralleli non è solo nemica di una città sconvolta ed insanguinata da una catena impressionante di delitti, ma è nemica dell'intera nazione, che raccoglie il messaggio vibrante di dolore e di collera del cardinale di Palermo e indica la strada che si deve seguire. I passi che sono stati compiuti saranno moltiplicati, con un impegno crescente di uomini e di mezzi».



inoltre, il *leader* socialista aveva dietro di sé un partito coeso. A fronte dell'impossibilità per De Mita di raggiungere il medesimo risultato con la DC, data la forte dialettica interna, e l'incapacità del PCI di formulare una proposta credibile di alternativa di governo, si affermarono le doti di *leadership* di Craxi. L'approccio decisionista del politico milanese si rispecchiava nella sua convinzione secondo la quale «i governi si ricordavano, più che per i ministri, per il loro presidente, a cui immagine doveva essere fortemente trasmessa all'opinione pubblica»<sup>790</sup>. Si trattava di una proiezione verso la democrazia plebiscitaria che entrava in netto contrasto con la logica del continuo bilanciamento tra partito e Governo proprio della DC.

La conflittualità più accesa, però, si apriva a sinistra: mentre con la DC Craxi stringeva i rapporti, barattando il rafforzamento del suo Governo con alleanze a livello locale (facendo cadere le giunte di sinistra), dando corso al nuovo concordato con la Chiesa cattolica e votando convintamente Cossiga al Quirinale nell'ottica di un riequilibrio nei confronti dello “scudocrociato” (24 giugno 1985), entrava in urto con i comunisti sul principio del “senza e contro il PCI non si governa” enunciato da Berlinguer, e sul terreno del lavoro, rompendo l'unità sindacale con il “decreto di San Valentino” sulla “scala mobile” (per abrogare il quale i comunisti riuscirono a far svolgere un referendum, uscendone però sconfitti).

L'obiettivo dichiarato del Segretario socialista era quello di realizzare ed affermare una coalizione di forze laiche in contrapposizione con la DC ed il PCI; una proposta alternativa di cui il PSI si faceva guida.

Tale vocazione si concretizzava in una lettura fortemente decisionista sul piano politico del ruolo di Presidente del Consiglio; lettura ben diversa da quella effettuata dai presidenti democristiani e dallo stesso Spadolini, che ne aveva dato un taglio istituzionale. Un esempio di quanto affermato è rappresentato dalla vicenda, nell'ottobre 1985, del sequestro da parte palestinese della nave da crociera italiana “Achille Lauro”<sup>791</sup>: Craxi si spinse a discutere, e nei fatti ad imporre, una propria linea, svincolandosi dal criterio di stretta collegialità dell'alleanza.

---

<sup>790</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 392.

<sup>791</sup> Per una esauriente descrizione dei fatti, cfr. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 402 ss.

A ben vedere, l'autonomismo socialista visse con Craxi una fase rilevante: il PSI divenne vera forza di governo, in grado di raccogliere, ed in parte lo fece, il testimone della grande crescita elettorale del PCI, mettendola al servizio della costruzione di una sinistra alternativa. L'impossibilità per i comunisti di sfruttare in modo concreto il proprio sostegno elettorale espresso in chiave anti-DC, se non attraverso il "compromesso storico" e quindi alleandosi con il principale avversario, costituiva un freno insuperabile. In tale contraddizione, il PSI di Craxi si inserì efficacemente compromettendo, però, l'unità della sinistra.

D'altra parte la convivenza con la DC non era agevole: De Mita era dell'idea che la guida socialista dovesse limitarsi solamente ad una fase della legislatura, poiché a capo del Governo occorreva andarci con i voti, e non come minoranza. Per questo motivo il Segretario democristiano chiedeva, nel marzo del 1986 di aprire una "verifica" di governo per affermare il principio dell'alternanza. Nel giugno dello stesso anno, analogamente a quanto accaduto con Cossiga nell'80, il Governo veniva bocciato nella votazione finale su un decreto per la finanza locale, a causa dei franchi tiratori, e si dimetteva (27 giugno 1986). Dopo un primo tentativo, cassato, di Andreotti, il Presidente Cossiga incaricava nuovamente Craxi che, effettuando degli avvicendamenti nella squadra di governo, varava il suo secondo Esecutivo il 1° agosto; il precedente era stato il più longevo, sino a quel momento, della storia repubblicana con 1060 giorni di permanenza in carica.

Il nuovo Gabinetto nasceva sulla base del c.d. "patto della staffetta": si trattava di un accordo che prevedeva il passaggio della Presidenza del Consiglio dai socialisti ai democristiani<sup>792</sup>. «La IX legislatura repubblicana, iniziata all'insegna della stabilità politica, potrà concludersi nel segno della stabilità. È un auspicio, un impegno, è in ogni caso questo l'interesse del Paese. La stabilità politica di per sé non è tutto, ma di certo è la condizione essenziale per tentare una efficace azione di Governo e un esercizio pieno e fruttuoso dei poteri del Parlamento. (...) Ciò può realizzarsi attraverso comportamenti coerenti e nelle forme derivanti dalle intese tra le forze politiche democratiche,

---

<sup>792</sup> L'intesa si manifestava nell'impegno di Craxi a guidare il Governo per otto mesi, in attesa di cedere la guida del pentapartito e dell'Esecutivo ad un democristiano. Più precisamente, nel "patto di coalizione" si fa riferimento all'intenzione di abbandonare la Presidenza del Consiglio in occasione del congresso nazionale del PSI. Cfr. M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova, CEDAM, 1989, pp. 59 ss.

verificate nel corso della loro attuazione e nel rispetto di ogni altra prerogativa costituzionale»<sup>793</sup>.

Contrariamente agli auspici dal Presidente del Consiglio, i “comportamenti coerenti” richiamati non vennero posti in essere, o almeno non quelli coerenti con l’obiettivo della stabilità. Infatti, il malcontento nella coalizione era evidente: sebbene i partiti intermedi auspicassero il funzionamento della staffetta, i democristiani non tolleravano più la “convenzione della pari dignità” a ruoli rovesciati, e avevano tutta l’intenzione di riaffermare l’immagine pubblica del partito, a difesa del centro politico che sembrava il vero obiettivo della compagine socialista.

All’inizio della primavera del 1987 si apriva la crisi di governo, che si concludeva con la nomina di Fanfani. Il VI Governo Fanfani (17 aprile 1987 – 28 luglio 1987) fu un esecutivo monocolore DC, diretto a traghettare il Paese verso le elezioni anticipate. Riprova di tale carattere peculiare fu la mancata consultazione dei partiti per evidente mancanza di ogni presupposto per un accordo di coalizione. Per salvare ad ogni modo la forma, il Governo non poteva sottrarsi dall’indicare dinanzi al Parlamento, se non proprio un programma, quantomeno l’oggetto concreto delle proprie attività<sup>794</sup>. Furono presentate, per la concessione della fiducia, più risoluzioni parlamentari dal contenuto profondamente diverso: alla votazione si contavano 131 sì, 240 no e 193 astenuti. Fanfani si dimetteva, restando in carica per il disbrigo degli affari correnti. Si chiudeva così la IX legislatura ed il primo esperimento di pentapartito, una formula che arrestò il processo di inclusione del PCI, dando vita, nei fatti, ad una restaurazione della *conventio ad excludendum*<sup>795</sup>.

---

<sup>793</sup> Senato della Repubblica, IX legisl., resoconto stenografico, seduta del 5 agosto 1985, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/317491.pdf>, pp. 10 ss.

<sup>794</sup> Camera dei Deputati, IX legisl., resoconto stenografico, seduta del 20 aprile 1987, [http://www.camera.it/\\_dati/leg09/lavori/stenografici/sed0627/sed0627.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg09/lavori/stenografici/sed0627/sed0627.pdf), pp. 55085, «Presentando il suo secondo Governo alle Camere il 5 agosto 1986, l’onorevole Craxi impostava tutto il suo discorso sul concetto di stabilità e sulla valenza dell’accordo politico e programmatico per i successivi venti mesi precedenti la fine della legislatura. Si ponevano così le basi di due linee politiche: una, democristiana, qualificata dalla parola magica della *staffetta* e l’altra, socialista, qualificata da un’altra parola pur magica, quella della *stabilità*. Esse finirono per imprigionare i partiti che se ne erano fatti portatori. (...) Il fine che il Governo si ripromette è soprattutto quello di creare le condizioni per indispensabili adempimenti parlamentari e per la necessaria continuità dell’azione ministeriale ed amministrativa e quindi per assicurare una vita ordinata ed efficace delle istituzioni».

<sup>795</sup> Per R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, p. 143, il pentapartito costituì una riedizione della formula di centro-sinistra sperimentato dalla IV sino alla VI legislatura; tale formula avrebbe allontanato la prospettiva di una alternativa di sinistra al Governo.

3.3.4.3. *La X legislatura (1987 - 1992): un pentapartito “di programma”*

Nel corso della X legislatura repubblicana si sarebbero succeduti ben quattro governi a guida democristiana: Gorla, De Mita ed Andreotti (VI e VII) i rispettivi presidenti. Le elezioni del 16 giugno 1987 vedevano una DC in ripresa (34,3% dei voti), un ottimo risultato del PSI (14,3%) ed un'ulteriore riduzione dei consensi per il PCI (26,6%). Nei numeri il pentapartito si consolidava ma polarizzandosi sui due partiti maggiori, tra i quali, fra l'altro, aumentava la rivalità dovuta all'antagonismo tra i rispettivi *leaders*, De Mita e Craxi. Ad ogni modo, la distribuzione dei seggi parlamentari rendeva necessaria l'alleanza DC-PSI, non potendosi realizzare né coalizioni di centro né unicamente di sinistra; senza contare che la DC non aveva alcuna intenzione di far rientrare il PCI nell'area della maggioranza.

Si passava da un pentapartito “di formula”, ad un pentapartito “di programma”: le coalizioni di governo, secondo le dichiarazioni dei protagonisti politici<sup>796</sup>, non si sarebbero più rette, quindi, sulla base di schieramenti preventivi ma su legittime alternative di programma.

Occorre però tenere in considerazione la variabile della conflittualità interna ai partiti: gli eventi della X legislatura furono in gran parte influenzati dai contrasti interni alla DC. Dopo il ministero di Giovanni Gorla, il più giovane *Premier* della storia repubblicana (28 luglio 1987 – 13 aprile 1988), infatti, De Mita diveniva Presidente del Consiglio (13 aprile 1988 – 22 luglio 1989) e tuttavia nel febbraio del 1989, veniva allontanato dalla segreteria ad opera di una coalizione di correnti interne alla DC, guidata da Andreotti e Forlani che assumevano, rispettivamente, la Presidenza del Consiglio e la segreteria del partito.

Mentre il Governo Gorla nacque, sostanzialmente, per iniziativa personale del Capo dello Stato, tanto che la stessa DC lo definiva come un governo “amico” (alla stregua di quanto avvenne con il Governo Pella del 1953) ed il Presidente del Consiglio parlò nel dibattito sulla fiducia addirittura di «Governo in attesa di una maggioranza»<sup>797</sup>, quello di

---

<sup>796</sup> Cfr. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 433 ss.

<sup>797</sup> Camera dei Deputati, X legisl., resoconto stenografico, seduta 3 agosto 1987, [http://www.camera.it/\\_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0008/sed0008.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0008/sed0008.pdf), p. 743. Per quanto attiene al programma, il Presidente sottolineava come: «La peculiarità di questo Governo, se vogliamo ricercarla, e peraltro è stata ricordata in numerose occasioni, sta sicuramente nel fatto di non presentarsi con un programma nato da una maggioranza, ma di aver ricercato, attraverso una proposta di programma, una maggioranza: e questo va detto non sottacendo, anzi dicendo a chiare lettere e con grande fermezza, che

De Mita fu un governo di programma, almeno a parole. Nelle comunicazioni effettuate dinanzi alla Camera dei Deputati, il 19 aprile 1988, il Presidente stigmatizzò la natura del suo Gabinetto: «il Governo che oggi si presenta davanti a voi si è formato su un programma politico prima che su uno schieramento partitico. Eppure, i partiti che gli hanno dato vita sono gli stessi che dal 1981 hanno garantito, con fasi alterne, la governabilità del paese. (...) E tuttavia, i partiti di questa rinnovata coalizione di Governo hanno avvertito ed avvertono che il senso del loro stare insieme è mutato. Il processo di cambiamento sociale ha toccato intimamente le strutture, i comportamenti ed i movimenti della comunità italiana»<sup>798</sup>. Veniva altresì ribadita la chiusura ad ogni alleanza con il PCI: «Tuttavia, in questa ricerca, che è insieme crisi ed evoluzione del nostro sistema politico, ha prevalso anche questa volta la coscienza della necessità di doversi ritrovare su un disegno di cose concrete da fare per governare il paese. Su un disegno, non su un elenco. Ecco perché, anche nel travaglio intenso del sistema politico, pur avvertito da tutte le sue componenti, l'aggregazione è stata possibile e praticabile solo fra i cinque partiti che culturalmente, politicamente e storicamente hanno sviluppato un'affinità di metodo ed hanno coltivato una comunanza di valori che permettono di delineare una risposta coerente all'insieme dei problemi. Il Governo si pone perciò come garante di questa coerenza. L'unità del suo indirizzo politico è creata non da una formula prefabbricata, ma dal vincolo interno, dalle compatibilità che si è cercato di stabilire tra le soluzioni dei grandi problemi nazionali»<sup>799</sup>. Tutto ciò nella affermata consapevolezza che il contesto stava subendo dei decisi cambiamenti, anche nel rapporto tra partiti e cittadini: «Non possiamo né dobbiamo, infatti, chiudere gli occhi rispetto al vuoto che troppo spesso vi è tra la politica, come capacità insieme di

---

una maggioranza c'è». Egli si rifaceva, inoltre alla linea programmatica dei precedenti governi pentapartito, in un'ottica di ideale continuazione: «Un programma serio di un Governo non può essere immaginato come se, si partisse da zero, ma deve essere costruito sui grandi processi di evoluzione della nostra società e sui tracciati di Governo che su tale evoluzione hanno operato nel corso degli ultimi anni, gestendo e sforzandosi di correggere i processi economici e sociali in modo da calibrare continuamente le scelte di indirizzo e controllo da parte della autorità pubblica. Garantire la continuità del tracciato dell'azione di Governo degli anni '80 è dunque il primo impegno del nuovo Governo». Vaghi i riferimenti concreti, comunque imperniati su due “scelte di fondo”, la politica dello sviluppo del Sud e la politica di bilancio: superare la situazione economica incerta; proseguire sulla strada della riforma istituzionale coinvolgendo l'opposizione; rafforzare le politiche straordinarie per il Mezzogiorno; la politica estera orientata in senso atlantico in continuità con quanto fatto dai precedenti governi. Cfr. anche, Senato della Repubblica, X legisl., resoconto stenografico, seduta del 30 luglio 1987, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/318104.pdf>, p. 8 ss.

<sup>798</sup> Camera dei Deputati, X legisl., resoconto stenografico, seduta del 19 aprile 1988, [http://www.camera.it/\\_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0116/sed0116.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0116/sed0116.pdf), 12836 ss.

<sup>799</sup> *Ibidem*, p. 12837.

rappresentare e di decidere, ed il processo di cambiamento che incessantemente coinvolge la società nazionale»<sup>800</sup>.

Il cambiamento, invece, avveniva per l'ennesima volta e al solito in poco più di un anno, nei rapporti interni alla coalizione di maggioranza. L'asse DC-PSI, con un'attenzione prestata, in modi diversi, da entrambi i *partners* al rapporto con il PCI (si pensi al caso delle giunte anomale DC-PCI, o alla volontà del PSI di aumentare il proprio peso, in termini di alternativa al PCI, attraverso il tentativo di fusione con il PSDI), era in continua evoluzione. A farne le spese fu lo stesso De Mita, scalzato da Andreotti che aveva trovato in Craxi una valida sponda<sup>801</sup>.

Il VI Governo Andreotti (22 luglio 1989 – 12 aprile 1991) si fondava ancora sull'alleanza pentapartito (ma per la prima volta con la DC in minoranza nel Consiglio dei Ministri): «Essere europei nell'Italia di oggi significa comprendere che l'Europa non è un sentimento bensì un compito; significa saper far corrispondere i fatti alle parole, i comportamenti agli impegni, la concretezza delle realizzazioni alla generosità degli ideali. La X legislatura è nata all'insegna di questa aspirazione ad un'Italia più moderna, più all'altezza dei tempi, più partecipe ai benefici dell'integrazione europea attraverso la maturazione di una capacità di confrontarsi con una dimensione sovranazionale. Già l'azione del Governo De Mita era stata impostata e condotta per far fronte a queste esigenze ed aveva posto le premesse per consentirci di non giungere impreparati all'appuntamento del 1993»<sup>802</sup>. Ritorna l'affermazione del “non partire da zero”, dell'alleanza basata su punti programmatici definiti: il cammino per l'integrazione europea, l'evoluzione istituzionale ed amministrativa, la riforma delle autonomie locali, la riforma della giustizia, la lotta alla criminalità organizzata e l'«emergenza-mafia», la situazione sociale, l'informazione, il risanamento della finanza pubblica.

Sono, in buona sostanza, i punti all'ordine del giorno dell'agenda politica dagli anni Sessanta in poi. Obiettivi programmatici su cui si sono registrate le convergenze di tutti i partiti e sui quali si sono consolidate le diverse formule di governo della prima fase repubblicana; e sulla cui mancata realizzazione sono venute meno alleanze e aperte crisi di governo. Allo stesso modo accadeva per il VI Governo Andreotti: il 26 luglio 1990 i

---

<sup>800</sup> *Ibidem*, p. 12839.

<sup>801</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., pp. 448.

<sup>802</sup> Senato della Repubblica, X legisl., resoconto stenografico, seduta del 26 luglio 1989, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/317856.pdf>, pp. 4 ss.

cinque ministri della sinistra DC (Difesa - Martinazzoli; Istruzione - Mattarella; Partecipazioni statali - Fracanzani; Agricoltura - Mannino; Mezzogiorno - Misasi) si dimettevano perché contrari all'apposizione della fiducia su un punto della legge sull'emittenza televisiva voluta in gran parte dal PSI; Andreotti procedeva ad un rimpasto ma il Segretario del PCI, Occhetto chiedeva la formale apertura di una crisi.

Molti e notevoli cambiamenti si susseguivano nel biennio '90-'91: a seguito del crollo del muro di Berlino del 1989, gli equilibri internazionali andavano mutando. Nel dicembre del 1990 esplodeva il caso "Gladio", relativo all'organizzazione clandestina costituita in ambito NATO, nel quale risultava coinvolto il Presidente Cossiga; con la svolta della Bolognina, il 3 febbraio 1991, il PCI cambiò la propria denominazione in PDS (Partito democratico della sinistra); e non da ultimo si consumava la guerra del Golfo.

In tale cambiamento epocale, il 17 aprile 1991, il Presidente Andreotti rendeva alla Camera dei Deputati le dichiarazioni programmatiche del suo VII Governo (12 aprile 1991 – 28 giugno 1992): «Rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni recuperandone la trasparenza e l'efficacia è un'esigenza da tutti avvertita e per la quale tutti dobbiamo operare. Al Governo spetta di fare la sua parte sollecitando, proponendo ed attuando, con gli indirizzi che il Parlamento determinerà, un disegno coerente di approfondimento del metodo democratico proprio del nostro ordinamento. Le vicende di questi ultimi giorni (dall'opportunità di non limitarsi al rimpasto ma di aprire la crisi per una ricognizione delle cose da fare da qui alla scadenza normale della legislatura) vanno lette, appunto, alla luce della necessità non soltanto di rinvigorire l'azione programmatica ma anche e soprattutto di impostare una riflessione sui valori di libertà, di partecipazione e di consenso che stanno alla base della nostra società. Forse lo sforzo, talvolta disordinato, come è inevitabile in una società che ha progredito a marce forzate verso l'acquisizione di nuovi traguardi di benessere economico, ci ha fatto perdere di vista proprio il senso vero, la motivazione profonda, in una parola il perché del nostro collocarci come società democraticamente organizzata»<sup>803</sup>. A seguito dell'uscita dalla

---

<sup>803</sup> Camera dei Deputati, X legisl., resoconto stenografico, seduta del 17 aprile 1991, [http://www.camera.it/\\_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0616/sed0616.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0616/sed0616.pdf), pp. 82370.

coalizione da parte del PRI, si rompeva l'alleanza pentapartito e veniva meno la formula che aveva retto l'equilibrio politico in una fase di grandi trasformazioni<sup>804</sup>.

Emblematica la considerazione del Presidente Andreotti sui contenuti del programma: «Il programma che mi accingo ad illustrare non vuol essere liturgicamente ripetitivo, anche se i problemi che abbiamo davanti restano quelli che sono e che purtroppo tutti noi conosciamo da tempo; per altro, sarebbe esercizio privo di senso cercare di reinventarne altri soltanto per il gusto del nuovo»<sup>805</sup>.

Tanto emblematica da sembrare un'ammissione di inadeguatezza: le formule di governo si erano alternate e succedute nel corso delle legislature ma i problemi erano rimasti gli stessi, e per molti versi irrisolti. Con la fine della X legislatura emersero in modo evidente i sintomi della crisi del regime politico; una crisi che portò alla destrutturazione del sistema dei partiti e al radicamento di nuove dinamiche politiche ed istituzionali.

---

<sup>804</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, op. cit., 151, rileva come l'uscita del PRI dalla coalizione, inizialmente dovuta ad una *querelle* sulle nomine ministeriali, si tramutò rapidamente in una polemica nei confronti dell'Esecutivo e dei partiti della coalizione.

<sup>805</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0616/sed0616.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0616/sed0616.pdf), p. 82372.



CAPITOLO IV  
IL PROGRAMMA DI GOVERNO NELLA SECONDA FASE  
DELLA STORIA REPUBBLICANA (1992 - 2011)

«A un Governo istituzionalmente forte, corrisponde un Parlamento forte; a un Governo istituzionalmente debole, corrisponde un Parlamento debole.»

GIOVANNI SPADOLINI

SOMMARIO: 1. Il mutamento dei presupposti storico-politici della Costituzione repubblicana e le nuove dinamiche istituzionali - 1.1. *L'inizio della transizione: l'XI legislatura (1992 - 1994)* - 1.2. *Il referendum elettorale del 1993: la trasformazione del sistema partitico* - 1.2.1. "Sì" al cambiamento - 1.2.2. La reazione del sistema politico: la nascita della "coalizione elettorale" - 2. La XII legislatura (1994 - 1996). Transizione - parte seconda: coalizioni e programmi a confronto - 2.1. *Gli effetti del cambiamento* - 2.2. *Il programma del I Governo Berlusconi* - 2.3. *Il programma del Governo Dini* - 3. La XIII legislatura (1996 - 2001). Il Governo delle sinistre: l'alternanza e le abitudini del passato - 3.1. *Il programma del I Governo Prodi* - 3.2. *Il programma dei Governi D'Alema I e II* - 3.3. *Il programma del II Governo Amato* - 4. La XIV legislatura (2001 - 2006). I Governi del centrodestra tra rimpasti e smarcamenti - 4.1. *Il programma dei Governi Berlusconi II e III* - 4.2. *Il Dipartimento per il programma di governo* - 4.2.1. L'istituzione del Dipartimento e la sua organizzazione - 4.2.2. Le competenze del Dipartimento e la collocazione istituzionale - 4.3. *Le novità della legge elettorale n. 270 del 21 dicembre 2005* - 5. La XV legislatura (2006 - 2008). Dal programma dell'Unione ai "12 punti" - 5.1. *La Fabbrica del programma ed il manifesto elettorale dell'Unione* - 5.2. *Il programma del II Governo Prodi* - 5.3. *La "pseudo crisi" del 2007 e i "dodici punti"* - 6. La XVI legislatura (2008 - ....). Il programma di governo del centrodestra tra crisi di coalizione e crisi economica - 6.1. *Il IV Governo Berlusconi. Programma elettorale e programma di governo: un rapporto organico* - 6.2. *La crisi economica e l'influenza dell'Unione europea nella definizione dell'indirizzo politico interno* - 6.2.1. La crisi finanziaria nel mondo ed in Europa: origini e conseguenze - 6.2.2. Le risposte istituzionali: il coordinamento della nuova *governance* economica europea - 6.2.3. I vincoli europei e la programmazione economica in Italia - 6.3. *Il Governo Monti del 2011. Un governo di programma per la nuova "solidarietà nazionale"*.

*1. Il mutamento dei presupposti storico-politici della Costituzione repubblicana e le nuove dinamiche istituzionali*

È indubbio che l'Italia repubblicana abbia avuto nei partiti politici uno degli elementi fondamentali della sua rinascita e del consolidamento di un contesto democratico. Infatti, dal 1948 e per quasi mezzo secolo, i governi si sono retti su coalizioni temporanee fra partiti, formate a seguito degli esiti elettorali. Per cinquant'anni si sono avvicendate nel nostro Paese maggioranze parlamentari e formule di governo, come si è ricordato, "centriste", di centro-sinistra, di solidarietà nazionale, di pentapartito ed altre, caratterizzate da durata ed omogeneità variabili. A ciò bisogna aggiungere la considerazione che la storia della nostra Repubblica ha avuto come protagonisti della

sua crescita e formazione i partiti di massa più organizzati e forti dell'Europa occidentale<sup>806</sup>.

Studi politologici, evidenziando i forti legami sussistenti tra sistemi di partito e modelli di funzionamento del sotto-sistema Governo-Parlamento<sup>807</sup>, hanno proceduto a distinguere i regimi democratici europei in «*monocentrici*, se basati su una sola componente strutturale del sistema politico (solitamente la funzione di governo), e *policentrici*, nei casi in cui il funzionamento sia la risultante dell'incrocio di più assi strutturali del sistema politico»<sup>808</sup>. Sulla base della distinzione in parola si è rilevato che il funzionamento articolato e policentrico del sottosistema Governo-Parlamento, nel nostro ordinamento, dipendeva dall'esistenza di un multipartitismo che riproduce le fratture sociali che sono alla sua origine, portando gli organi istituzionali (Parlamento, Governo, magistratura ecc.) ad atteggiarsi in modo coerente a tale schema. Al Parlamento, in particolare, era assegnato il compito di compensare o, in parte, supplire al deficit di istituzionalizzazione sistemica derivante dal formato partitico estremamente frammentato e polarizzato intorno a forti ideologie; tali ideologie si sono riverberate nella storica separazione tra la sub-cultura marxista e quella cattolica, che hanno costituito, a loro volta, il territorio di identità dei due più grandi partiti storici della nostra democrazia, la DC ed il PCI.

D'altra parte, il ruolo "equilibratore" del Parlamento si è potuto sviluppare solo attraverso un processo di "parlamentarizzazione dei partiti", da intendersi come un adeguamento del *modus operandi* dei gruppi partitici alle esigenze funzionali e alla logica procedurale dell'istituzione parlamentare<sup>809</sup>.

Per mezzo di quest'ultima, la "versione italiana" della democrazia pluralista ha potuto funzionare in condizioni così difficili, e cioè attraverso la ricerca costante dell'accomodamento e del compromesso, posto in essere, all'interno del Parlamento stesso, dalle *élites* partitiche, le quali, in tal modo, hanno di fatto bloccato tendenze centrifughe potenzialmente disgregatrici dello Stato. In un simile contesto, invero,

---

<sup>806</sup> A. ANASTASI, *Parlamento e partiti in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 19.

<sup>807</sup> M. COTTA, *Il sotto-sistema governo-parlamento*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVII, 2, 1987, pp. 241 ss.

<sup>808</sup> A. MASTROPAOLO, *Parlamento e parlamentari negli anni Ottanta*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XX, 1, 1990, pp. 29-71.

<sup>809</sup> Per una interessante analisi dell'azione dei partiti in Italia, dal secondo dopoguerra alla svolta maggioritaria del 1993, cfr. G. PASQUINO (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*, Roma-Bari, Laterza, 1995; P. GINSBORG, *L'Italia contemporanea*, Torino, Einaudi, 1989, *passim*; A. ANASTASI, *Parlamento e partiti in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 22-45.

l'applicazione del principio maggioritario, sia a livello di formazione della rappresentanza parlamentare che con riguardo alla formazione del Governo, avrebbe verosimilmente causato un inasprimento del conflitto<sup>810</sup>.

La democrazia consensuale, su cui si è retto il nostro sistema democratico, è stata funzionale alla ricerca del consenso: in generale, sulle politiche di governo, dirette a inervare gli interessi di sviluppo del Paese e, nello specifico, in relazione a puntuali provvedimenti legislativi; tutto ciò con l'obiettivo di supplire, come detto, all'assenza di una condivisione di base. A tal scopo, si è fatto spesso riferimento alla «“doppia virtù” dei partiti politici, cioè alla loro capacità di mediare tra “principio di differenza” e “principio di unità”, assicurando per questa via la ricomposizione in unità del pluralismo. Ai partiti, pertanto, è stato affidato il compito di assicurare la “rappresentazione” del “popolo come unità”, ma anche il collegamento costante con le diverse articolazioni del “popolo come molteplicità”»<sup>811</sup>.

Per questa via, però, la grande forza acquisita dai partiti ha portato ad una sorta di subordinazione ad essi, e delle istituzioni propriamente rappresentative, e del Governo<sup>812</sup>. Queste dinamiche hanno contribuito a determinare la relazione partiti-Parlamento-Governo, nel corso delle prime dieci legislature repubblicane, come un susseguirsi di “governi di partito”, composti da coalizioni diverse con una marcata precarietà degli esecutivi.

Come rilevato, «con l'inizio degli anni Ottanta comincia finalmente a maturare la persuasione che la forma di governo adatta a uno Stato comunque interventista non è quella basata sulla “centralità” del Parlamento, voluta in origine dalla Costituzione per ragioni di cautela, e poi addirittura svuotata dalla prassi a favore della “centralità” di un sistema iperpluralistico di partiti politici, dotati ciascuno di una distinta identità ideologica e di un autonomo potere di interdizione. Per quel tipo di Stato occorre che al “centro” stia un autentico Potere governante, capace di prendere decisioni (sia pure ovviamente sotto il controllo di altri Poteri). La storia degli ultimi due decenni del Novecento e dei primi anni del presente secolo è, per l'ordinamento costituzionale italiano, la storia appunto di una *marcia difficoltosa*, accidentata, ma pur sempre

---

<sup>810</sup> G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazione della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 37.

<sup>811</sup> G. PITRUZZELLA, *ibidem*, p. 38.

<sup>812</sup> A. ANASTASI, *Parlamento e partiti in Italia*, op. cit., pp. 45-46.

continua e lineare, verso l'obiettivo della acquisizione di un tale, efficiente *Potere governante*»<sup>813</sup>.

### *1.1. L'inizio della transizione: l'XI legislatura (1992 - 1994)*

La X legislatura raggiungeva il proprio termine naturale: era evitato lo scioglimento anticipato ma il quadro politico risultava scosso da rilevanti novità. Lo sconvolgimento internazionale causato dall'implosione del gigante sovietico influiva in modo determinante sulla decisione del Partito comunista italiano di mutare la propria denominazione in PDS; da esso nasceva per frammentazione a sinistra, quasi immediatamente, il Partito della Rifondazione comunista (RC). Da ciò discendevano dei risultati elettorali dai molteplici e rilevanti significati: l'XI legislatura può essere considerata come «la prima legislatura di transizione tra il vecchio e il nuovo sistema dei partiti»<sup>814</sup>; tra la prima e la seconda fase della storia repubblicana.

Le elezioni del 5 aprile 1992, colpivano profondamente un sistema politico in crisi e reso ancora più debole dall'ondata di scandali finanziari in atto: la DC scendeva, per la prima volta nella sua storia, al di sotto del 30 per cento; PDS e RC, rispettivamente al 16,1 e al 5,6 per cento, raggiungevano assieme il 21,7% dei consensi (5 punti percentuali in meno del magro risultato ottenuto dal PCI nel 1987); PSI e MSI (al 13,6 e al 5,4%) mantenevano più o meno invariate le loro posizioni. Si assisteva però al sorgere di nuove compagini, i Verdi e la Rete di Leoluca Orlando in particolare, e alla ripresa dei radicali di Pannella. Ad ogni modo, il risultato più eclatante fu raggiunto dalla Lega Nord di Umberto Bossi: 8,7 per cento a livello nazionale per il partito e il doppio dei voti di preferenza a Milano, rispetto a Craxi, per il suo *leader*<sup>815</sup>.

L'esperienza del pentapartito si era esaurita con il mancato appoggio del PRI al VII Governo Andreotti che chiudeva la X legislatura. Si registrava, per la prima volta dalla mancata approvazione della “legge truffa” nel 1953, una sensazione di vuoto: dopo le dimissioni di rito del Governo, il 24 aprile, il 25 si dimetteva anche il Presidente della Repubblica Cossiga, due mesi prima del termine naturale del suo ufficio. Il gesto del Capo dello Stato era diretto a sollecitare l'elezione di un nuovo e pienamente legittimato

---

<sup>813</sup> G. BOGNETTI, *Per una storia autentica e integrale della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione (appunti a margine di un libro di S. Bartole)*, in: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>814</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, p. 151.

<sup>815</sup> L. CURINI e P. MARTELLI, *I partiti nella prima repubblica*, Roma, Carocci editore, 2009, p. 168.

inquinato del Quirinale, nonché un Presidente del Consiglio forte che avesse il sostegno dell'opinione pubblica.

Il nuovo Presidente, Oscar Luigi Scalfaro, eletto il 25 maggio, auspicava un Governo snello con una significativa presenza di tecnici non espressione diretta dei partiti, ma comunque politico<sup>816</sup>. Si trovava così l'accordo sulla persona di Giuliano Amato<sup>817</sup>, vicesegretario del PSI, senza che si tenessero vertici su struttura e programma di governo<sup>818</sup>. Il 30 giugno 1992, da Presidente incaricato, Amato effettuava le comunicazioni del proprio Esecutivo all'Aula di Palazzo Madama: «il Governo che ho l'onore di presiedere si presenta al Parlamento per chiedere la fiducia in un momento segnato da una duplice e grave difficoltà. Viviamo una congiuntura politica di cambiamento, caratterizzata da mutazioni rilevanti in una parte almeno dei soggetti politici tradizionali, dalla nascita e dall'ingresso in Parlamento di nuovi soggetti, dalle innovazioni che investono le forme della politica e i suoi stessi strumenti per esprimere bisogni collettivi. (...) Percepisco al contrario un cambiamento che evoca e trascina con sé la necessità di cambiamenti ulteriori ed è nostro compito preordinarli ed attuarli in modo da rendere comunque più forte la nostra democrazia, evitando che il vento si ingrossi e travolga, insieme a ciò che merita di essere travolto, le fondamenta, i principi e gli assetti essenziali dell'ordinamento democratico. (...) La nostra società è uscita dai valori e dai modelli che l'avevano ispirata nelle fasi della sua precedente arretratezza, ha abbandonato e superato ideologie che in passato avevano concorso a conformarla, e si è

---

<sup>816</sup> C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XLII, n. 4, 1997, pp. 2823-2824, rileva come parte della dottrina (Dell'Acqua, Rusconi, Zagrebelsky), a fronte dell'influenza esercitata dal Quirinale in ordine alla scelta dell'incaricato alla formazione della compagine ministeriale, ritenesse «non solo legittima ma anche opportuna l'instaurazione nel nostro ordinamento della prassi dei "Governi del Presidente", esecutivi cioè sostenuti da un doppio rapporto fiduciario: con il Quirinale *in primis*, e con le Camere, chiamate poi a ratificare la scelta presidenziale».

<sup>817</sup> Secondo L. CURINI e P. MARTELLI, *I partiti nella prima repubblica*, op. cit., p. 173, la nomina di Amato è frutto dell'eccezionalità della situazione, che non permise a Craxi di insediarsi a Palazzo Chigi: «Nel quadro del patto di coalizione che i vertici della DC e del PSI ritengono operante, l'elezione del democristiano Scalfaro a presidente della Repubblica implica che al PSI spetti la presidenza del Consiglio, cui il segretario socialista aspira da quando ha lasciato la carica cinque anni prima. L'aver questi rinunciato a favore del suo vice nel momento in cui tale aspirazione avrebbe potuto realizzarsi dimostra fino a che punto l'insorgenza del tema della corruzione politica influisse in quel momento sulle scelte dei partiti». L'assegnazione al PSI era resa ancora più obbligata dopo l'elezione alla Presidenza della Camera di Giorgio Napolitano (PDS), e alla Presidenza del Senato di Giovanni Spadolini (PRI).

<sup>818</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 475.

trovata più esposta di altre alla prevalenza dei particolarismi, accresciuti dallo sviluppo, sull'interesse generale e sulla responsabilità verso di esso»<sup>819</sup>.

V'era, insomma, contezza dello stato d'emergenza in cui versava la *res publica*<sup>820</sup>; ciò traspariva anche dai passaggi più strettamente riguardanti il programma di governo: «Non è dunque per ambizione, è per necessità che colloco su queste premesse gli indirizzi e l'azione del Governo. (...) *Hic et nunc*, per il Governo che ho l'onore di presiedere, ciò significa in primo luogo agire con tempestività, con severità e con equità sulla situazione economica e finanziaria. Significa impegnarsi con tutte le forze nella lotta alla criminalità, perché non possono esservi né responsabilità né equità in una società nella quale prevalga nei cittadini la primigenia e inappagata esigenza della propria sicurezza. Significa concorrere con il Parlamento nella riforma delle istituzioni e nella modifica dei comportamenti e dei congegni che, favorendo la corruzione politica e amministrativa, minano la fiducia collettiva nella politica e nella stessa democrazia». Famiglia, salute, ricerca scientifica, rapporti sindacali e sociali, crescita economica e, in particolare, il debito pubblico, venivano presentate come le criticità che il Governo si proponeva di affrontare. Il perseguimento degli obiettivi da ultimo citati, poi, doveva avvenire nel rispetto dei parametri individuati in seno alla Comunità europea<sup>821</sup>.

A tal scopo, il programma veniva diviso in paragrafi e sotto-paragrafi con la stigmatizzazione degli obiettivi da realizzare in armonia con le previsioni comunitarie: 1) Verso l'Europa<sup>822</sup>. Disinflazione, risanamento finanziario e ripresa economica; 2) Le riforme per una economia Europea<sup>823</sup>: il fisco, il mercato finanziario e le privatizzazioni,

---

<sup>819</sup> Senato della Repubblica, XI legisl., resoconto stenografico, seduta del 30 giugno 1992, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/140516.pdf>, pp. 9 ss.

<sup>820</sup> *Ivi*, «Viviamo allo stesso tempo una congiuntura economica e finanziaria, che ha assunto connotati di particolare gravità e che prefigura, in termini tendenziali e senza correzioni, scenari inquietanti: per la finanza pubblica e per le stesse strutture portanti della nostra economia, con particolare riguardo alla solidità della sua base produttiva e alle prospettive dell'occupazione».

<sup>821</sup> *Ibidem*, p. 14, «Ciò potrà consentire nell'arco temporale 1992-1993 il rispetto degli obiettivi finanziari concordati con la Comunità. In questo contesto l'uso della leva fiscale sarà coerente con obiettivi di sviluppo, di disinflazione, di riordino dei tributi, di innovazione e crescita delle attività «reali». A tale scopo il Governo presenterà al più presto un insieme coordinato di misure per l'*obiettivo Europa* che devono accompagnare la ratifica del trattato di Maastricht».

<sup>822</sup> *Ibidem*, p. 12, «La politica economica del Governo sarà quindi incentrata su una immediata azione di freno alla spinta inflazionistica e di significativa riduzione del deficit di bilancio, con l'obiettivo di riconvergere verso i parametri definiti nel Trattato di Maastricht. (...) Il Governo assumerà a riferimento per la politica economica e di bilancio nel 1993 il tasso di inflazione del 3,5% con l'obiettivo di condurre comunque in tale anno al di sotto del 4% l'inflazione effettiva».

<sup>823</sup> *Ibidem*, p. 15, «Al di là delle azioni necessarie ed urgenti per la disinflazione e il risanamento finanziario, si dovrà procedere alla riforma delle regole, degli strumenti e dei comportamenti da cui

il mercato del lavoro, la concorrenza, il Mezzogiorno, l'ambiente, i servizi a rete, l'informazione e la cultura, la formazione e la ricerca, l'agricoltura, il turismo, il commercio, l'artigianato, i beni culturali; 3) Il rinvigorismento e l'ammodernamento dello Stato sociale<sup>824</sup>; 4) La lotta alla criminalità<sup>825</sup>: la lotta alla mafia e alla criminalità organizzata, la repressione della criminalità amministrativa, il contrasto della microcriminalità, misure di ordinamento giudiziario, la revisione e il coordinamento della legislazione penale, il terrorismo; 5) Riforme istituzionali<sup>826</sup>: recepimento degli obblighi comunitari, regionalismo, bicameralismo, sistema elettorale e stabilità dell'Esecutivo, riforma degli Enti locali, la sessione del bilancio nei regolamenti parlamentari, il ruolo del corpo elettorale; 6) moralizzazione della vita pubblica<sup>827</sup>:

---

largamente dipendono gli squilibri e le inefficienze strutturali che incidono sulla nostra competitività e che vanno superati per entrare con successo nell'Europa integrata».

<sup>824</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/140516.pdf>, p. 24, «Maggiore giustizia, migliore efficienza, più saldi equilibri finanziari. Sono questi i fini unanimemente richiesti per le nostre istituzioni sociali. Ciò significa ordinare una buona volta gli interventi in relazione all'effettivo bisogno, dare spazi alla vocazione solidaristica e alla crescita del volontariato, mettere altresì in campo le preferenze, la responsabilità, la stessa capacità negoziale dei cittadini per migliorare l'efficienza dei servizi. A tali fini sarà necessaria una legge quadro sui servizi sociali, utile a definire responsabilità e convergenze tra Enti pubblici, volontariato, famiglie. Sono in questa logica le riforme già prospettate per la Sanità e per la previdenza».

<sup>825</sup> *Ibidem*, p. 26, «Il Governo interverrà con la massima decisione nell'opera di prevenzione e di contrasto della criminalità al fine di tutelare la sicurezza dei cittadini, di rafforzare la credibilità delle istituzioni, di cancellare zone franche nelle quali gli attori del crimine agiscono indisturbati. Bisogna consentire ai cittadini di riconquistare con i loro diritti, città, quartieri, regioni che appartengono ad essi e non al crimine organizzato o diffuso. Per farlo sono e continueranno ad essere necessarie innovazioni normative, che il Governo promuoverà attento al rispetto dei principi costituzionali e tuttavia consapevole del fatto che sta alla sua quotidiana azione ed alla quotidiana azione degli apparati che ne dipendono, garantire continuità, incisività, efficacia all'impegno contro il crimine».

<sup>826</sup> *Ibidem*, p. 29, «Al punto a cui siamo giunti e nell'imminenza della costituzione della apposita Commissione bicamerale, il Governo, nei limiti e con le eccezioni che verrà indicando, considera la materia istituzionale di prevalente responsabilità del Parlamento. Sono ben consapevole della essenzialità e pregiudizialità delle riforme per una efficace azione di governo e ritengo per ciò stesso che il Governo dovrà fare tutto quanto in suo potere per promuovere i cambiamenti auspicati. È tuttavia il Parlamento la sede decisionale naturale, così come rientra nella responsabilità della maggioranza politica esplicitare le ragioni della propria interna coerenza in materia istituzionale, sulla quale peraltro vanno oltre i suoi confini i consensi necessari. Il lavoro del Parlamento non potrà non tener conto di alcuni punti sui quali è larga la convergenza delle forze politiche».

<sup>827</sup> *Ibidem*, p. 32, «La moralizzazione della vita pubblica è diventata questione che investe ormai la credibilità dei partiti, l'immagine delle istituzioni e la stessa forza dell'azione di governo, quali che ne siano i metodi ed i contenuti. Da qui l'esigenza di rafforzare, attraverso misure legislative e comportamenti operativi conseguenti, il ruolo naturale dei partiti, così come è definito dalla Costituzione, di promuovere l'autonoma assunzione da parte degli organi istituzionali delle responsabilità di loro pertinenza, nonché di colmare le lacune che creano e facilitano oggi la corruzione e l'arricchimento individuale attraverso l'abuso degli incarichi pubblici».

finanziamento ai partiti, appalti, riforma e semplificazione delle procedure, registro delle imprese; 7) Politica estera<sup>828</sup>.

Si trattava di una struttura innovativa e di impatto: ogni obiettivo dell'azione di governo era delineato precisamente ed affrontato in maniera ampia; era senza dubbio un programma diverso da quelli che l'avevano preceduto, meno orientato alla retorica, ispirato al decalogo spadoliniano e predisposto ad affrontare i problemi in modo concreto.

D'altra parte, in un sistema parlamentare, il Governo, per realizzare i propri propositi programmatici, ha necessariamente bisogno dell'appoggio delle due Camere e a maggior ragione se si tratta di un "governo di programma", come quello in oggetto: questo, nel caso di specie, venne a mancare quasi subito. La posizione dell'Esecutivo dall'ambivalente natura tecnico-politica, stretta tra dissesto del sistema di governo ed esigenza di mantenimento dello *status quo* dell'*establishment* politico in crisi, era tutt'altro che agevole: il nodo delle nomine pubbliche relative alla dirigenza degli enti privatizzati o da privatizzare, le oggettive difficoltà nel fronteggiare l'emergenza economica con gli strumenti parlamentari, e la pressione sempre maggiore determinata dallo scandalo "tangentopoli" ne minarono le fondamenta<sup>829</sup>.

In questo clima, dopo che la Camera, il 5 febbraio del 1993, aveva respinto una mozione di sfiducia<sup>830</sup> presentata dalle opposizioni di sinistra, e a margine della quale l'on. Occhetto (PDS) auspicava la sostituzione del Governo Amato con un Esecutivo tecnico, lo svolgimento del referendum sulla legge per l'elezione del Senato della Repubblica rappresentava la *dead line*: svoltosi il referendum del 18 aprile, Amato si

---

<sup>828</sup> *Ibidem*, p. 34, «La politica estera italiana, dopo il 1989, ha davanti a sé nuovi scenari e nuove responsabilità. La dissoluzione dell'Unione sovietica; il sorgere al suo posto di nuovi Stati legati fra loro da tenui vincoli economici e politici; l'instaurarsi al centro ed all'est dell'Europa di Stati pienamente sovrani che affrontano difficili processi per pervenire alla democrazia pluralista ed alla economia di mercato; l'insorgere di rivendicazioni nazionali ed etniche e di conflitti sociali che possono mettere a dura prova la pace e la stabilità del Continente. (...) L'Italia dovrà concorrere con coerenza e con lucidità ad orientare l'evoluzione di queste istituzioni, in modo da renderle capaci di rispondere alle nuove sfide».

<sup>829</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 481-488. Il Gabinetto Amato avrebbe subito una serie di defezioni, mano a mano che i Ministri venivano raggiunti da un provvedimento della magistratura: tra gli altri, i ministri Martelli (PSI), Gorla (DC), De Lorenzo (PLI). Questi avvenimenti portarono il Presidente Amato, il 21 febbraio 1993, ad operare un rimpasto di governo che però lo tenne in vita per poco più di un mese. C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, op. cit., p. 2827, ricorda «il dilagare delle inchieste della magistratura, che avevano ormai raggiunto i vertici dei partiti politici e la conseguente e progressiva delegittimazione, agli occhi dell'opinione pubblica, degli stessi partiti politici in Parlamento».

<sup>830</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 485, ne riporta la suggestiva definizione recata dai presentatori: «sfiducia semicostruttiva».



presentava in Parlamento il 22, per manifestare le proprie ragioni prima di presentare formali dimissioni<sup>831</sup>. Dal dibattito parlamentare emergeva la consapevolezza circa la necessità di orientare diversamente lo scontro politico: il Presidente del Consiglio auspicava la nascita di due schieramenti alternativi e moderati, uno conservatore ed uno progressista<sup>832</sup>; anche Occhetto conveniva su tale impostazione, affermando che la politica non doveva essere ridotta alla discussione su uno spazio geometrico ma, al contrario, doveva sostanziarsi in un'attività di scelta su programmi. L'unica compagine ovviamente contraria era la Democrazia cristiana: per nulla intenzionato a vedere il proprio partito spostato a destra per soddisfare nuove logiche, il Segretario democristiano, on. Martinazzoli, affermava che una società si governa dal centro, ove per "centrismo" bisogna intendere "moderatismo".

Ad ogni modo, il Governo Amato, ultimo Gabinetto espressione delle storiche maggioranze politiche repubblicane ed il primo, seppur per pochi giorni, ad annoverare tra i propri ranghi degli esponenti post-comunisti, lasciava il passo al "Governo dei professori"<sup>833</sup>, il Governo Ciampi.

Il Governatore della Banca d'Italia, pur non ricoprendo in senso stretto una carica istituzionale di vertice dello Stato, venne scelto dopo il "valzer dei veti incrociati": la DC rifiutò la candidatura "istituzionale" del Presidente della Camera Napolitano (PDS), che avrebbe assegnato un peso centrale al partito della sinistra, ricevendo in risposta la bocciatura dei nomi di Prodi, Elia e Andreatta. Ciampi, così, rappresentò una scelta di alto profilo, poiché sommava alla competenza economica e finanziaria, necessaria al risanamento dei conti pubblici, anche una non comune autonomia rispetto ai partiti politici. Una scelta, questa, che secondo parte della dottrina<sup>834</sup> non potrebbe comunque essere ascritta alla "categoria" dei "Governi del Presidente", ma configurerebbe piuttosto un Gabinetto caratterizzato da una «forte componente tecnica»: la vera particolarità del caso di specie risiederebbe nell'assenza di un patto di coalizione, di una

---

<sup>831</sup> Per una approfondita e pregevole analisi degli avvenimenti e delle loro applicazioni, cfr. G. AMATO, *Un Governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1994, *passim*.

<sup>832</sup> Camera dei Deputati, XI legisl., resoconto stenografico, seduta del 22 aprile 1993, [http://www.camera.it/\\_dati/leg11/lavori/stenografici/stenografico/34738.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg11/lavori/stenografici/stenografico/34738.pdf), *passim*.

<sup>833</sup> V., C. CHIMENTI, *Il Governo dei professori: cronaca di una transizione*, Firenze, Passigli, 1994, *passim*.

<sup>834</sup> E. CHELI, *Gli sviluppi della forma di governo nella XI legislatura. Riflessi sul principio di legalità*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 5. Seminario 1994*. Torino, Giappichelli, p. 8.

maggioranza parlamentare precostituita alla sua formazione. Un Governo, quindi, separato dai partiti ma formato non in contrasto con essi, bensì con lo scopo di ottenere il loro appoggio<sup>835</sup>.

Infatti, in soli due giorni, tra il 27 e il 28 aprile, il Presidente Ciampi mise a punto la linea programmatica del Governo e la lista dei ministri, attraverso una serie di contatti meramente informali con i partiti<sup>836</sup>.

Il 6 maggio 1993 il Presidente del Consiglio si recava alla Camera per rendere le comunicazioni del Governo: «è la prima volta nell'esperienza della Costituzione repubblicana che un semplice cittadino, senza mandato elettorale, parla davanti a voi nelle funzioni di Presidente del Consiglio dei ministri. (...) Chiedo, perciò, la fiducia parlamentare, non solo nello stretto significato istituzionale dell'articolo 94 della Costituzione, ma in un senso molto più largo. Voglio dire una fiducia che prescindendo dalla contabilità numerica dei voti dati e dei voti negati. Intendo una fiducia morale del Parlamento»<sup>837</sup>. L'appello alla moralità del Parlamento affondava le sue basi nella consapevolezza che la richiesta di rinnovamento, di rinnovata legittimazione, fortemente presente nell'opinione pubblica, non poteva rimanere inascoltata da parte dei rappresentanti: «Questo moto si è fatto realtà istituzionale attraverso una sequenza di elezioni e di referendum: in una composizione di strumenti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta che si è rivelata oggi come il pregio maggiore della nostra Costituzione; quello che la rende idonea a favorire il cambiamento, nel rispetto della legittimità e della legalità repubblicana»<sup>838</sup>. La “questione elettorale” rappresentava il vero fulcro del programma di governo: «Con questa posizione di principio, il Governo si accinge a dare esecuzione agli indirizzi che sono stati espressi con i referendum popolari del 18 aprile. È questo il suo primo compito. La questione elettorale è la priorità assoluta, come ho affermato il 26 aprile scorso, subito dopo aver

---

<sup>835</sup> Così G. PITRUZZELLA, *Commento all'art. 92*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 40 ss.

<sup>836</sup> C. CHIMENTI, *Il Governo dei professori: cronaca di una transizione*, op. cit., p. 28. Accanto ai numerosi ministri indipendenti dai partiti, tecnici del più alto profilo, come Cassese e Spaventa, v'erano diverse personalità che alla militanza partitica affiancavano una brillante carriera accademica e/o professionale (es. Andreatta, Barbera, Contri, Elia, Visco ecc.). La squadra di governo dovette registrare la defezione all'ultimo momento dei tre ministri di area PDS (Barbera, Berlinguer e Visco) e del Verde Rutelli (a causa della mancata concessione da parte del Parlamento dell'autorizzazione a procedere contro Bettino Craxi), sostituiti dai tecnici Barile, Colombo, Gallo e Paladin.

<sup>837</sup> Camera dei Deputati, XI legisl., resoconto stenografico, seduta del 6 maggio 1993, [http://www.camera.it/\\_dati/leg11/lavori/stenografici/stenografico/34746.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg11/lavori/stenografici/stenografico/34746.pdf), p.13157.

<sup>838</sup> *Ivi*.

ricevuto l'incarico di formare il Governo. (...) Il Governo intende porsi, quindi, come parte attiva della attuazione della volontà popolare espressa il 18 aprile, conformemente all'alto indirizzo di politica costituzionale già espresso, su questo punto, dal Capo dello Stato»<sup>839</sup>.

Oltre al nodo elettorale, le linee programmatiche dell'azione governativa riguardavano la reificazione, tra le altre priorità, della volontà popolare espressa negli altri referendum<sup>840</sup>: finanziamento pubblico dei partiti; riordino amministrativo nei settori dell'agricoltura e delle foreste, del turismo e dello spettacolo, delle partecipazioni statali, delle casse di risparmio, delle unità sanitarie locali; eliminazione degli istituti che possono produrre pericolose disuguaglianze dei cittadini davanti alla legge; prevenzione e repressione della corruzione, attraverso una nuova normativa sugli appalti pubblici e l'adozione di "codici di condotta"; la riforma della giustizia e la lotta alla criminalità; la realizzazione, per mezzo di procedure rapide e trasparenti, delle programmate privatizzazioni, nell'ottica del risanamento della finanza pubblica, altro grande compito che si prefigurava il Governo.

Sul programma di governo, d'altra parte, pesò in larga misura il voto sull'autorizzazione a procedere nei confronti di Bettino Craxi: sebbene in misura meno evidente rispetto a quanto avvenne per la formula, le ripercussioni furono percepibili. Tale programma era sostenuto a più riprese dal Capo dello Stato che segnalava<sup>841</sup>, nella sua responsabilità costituzionale, tre questioni principali, e cioè la difesa della moneta e dell'occupazione, le elezioni e l'immunità parlamentare. La particolare natura del Governo, che rischiava di porlo in urto con l'*establishment* politico, e la necessità di non far saltare il tavolo della riforma elettorale, obbligavano il Presidente del Consiglio

---

<sup>839</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg11/lavori/stenografici/stenografico/34746.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg11/lavori/stenografici/stenografico/34746.pdf), p. 13158, «Nell'attuale sistema costituzionale è inconcepibile che due Camere –necessariamente complementari nell'approvare le leggi, nel dare la fiducia al Governo – possano essere elette con sistemi diametralmente opposti. A colmare con la massima urgenza questo scompenso, il Governo, se otterrà la vostra fiducia, intende applicarsi con tutte le sue risorse istituzionali, con tutte le sue energie. L'indicazione referendaria inequivocabilmente chiara, la consapevolezza del danno per ogni aspetto della vita del paese che deriverebbe dal non provvedere, consentono, impongono, al Governo di uscire da quella che, in altre stagioni politiche, era intesa come una neutralità dovuta sulle questioni elettorali».

<sup>840</sup> *Ibidem*, p. 13159, «Definita - spero con sufficiente chiarezza - la linea del Governo sul problema fondamentale, esporrò brevemente quanto il Governo si propone di fare per rispettare la volontà popolare espressa negli altri referendum».

<sup>841</sup> Sul punto, cfr. C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, op. cit., p. 2832. Secondo l'A., l'invio della lettera da parte di Scalfaro a Ciampi, per evidenziare i punti programmatici che il Governo da lui formato avrebbe dovuto affrontare, costituisce un episodio legittimo nella misura in cui esso si sia configurato come un ausilio non vincolante per l'incaricato, al fine di agevolare l'azione nella formazione di un governo di coalizione.

a muoversi con cautela, accantonando l'ipotesi di un sistema maggioritario a doppio turno a favore di una soluzione di compromesso<sup>842</sup>.

Il Governo di garanzia istituzionale<sup>843</sup>, appoggiato dalle storiche compagini del quadripartito (DC, PSI, PSDI, PLI), e forte dell'astensione di altre tre (PRI, PDS, FdV), nei mesi successivi all'entrata in carica, operava con relativo distacco rispetto alle forze politiche; ciò sino a quando, a partire dal settembre 1993 iniziarono a susseguirsi varie sollecitazioni affinché l'Esecutivo garantisse che si sarebbe dimesso non appena conclusi gli adempimenti relativi alla legge elettorale: insomma, i partiti premevano affinché si giungesse alla conclusione anticipata della legislatura. A tale soluzione ostavano due considerazioni non di poco momento: la necessità di approvare la legge finanziaria e la mancanza, in capo al Governo, del potere di chiedere lo scioglimento anticipato. Dopo l'approvazione della finanziaria, il 15 gennaio 1994, il Presidente Ciampi rassegnava le dimissioni del Governo che venivano respinte dal Capo dello Stato: il 16 gennaio Scalfaro emanava il decreto di scioglimento delle Camere scrivendo ai rispettivi Presidenti circa i criteri posti alla base del suo atto.

Il Presidente della Repubblica, a fronte delle dimissioni del Governo, non le accettava, mantenendolo così nella pienezza dei poteri, per essere in grado di affrontare al meglio possibili eventi particolari ed attuare le deleghe inserite nella manovra finanziaria approvata<sup>844</sup>.

Lo scioglimento anticipato riposava su una serie di ragioni complesse e tra loro strettamente legate: il risultato del referendum dell'aprile '93 e la nuova legislazione elettorale di cui gli elettori intendevano avvalersi; il profondo scollamento tra rappresentanza parlamentare e volontà popolare, resa ancor più evidente dai risultati delle elezioni amministrative del 6 e 20 giugno 1993<sup>845</sup>; il crollo della fiducia da parte

---

<sup>842</sup> C. CHIMENTI, *Il Governo dei professori: cronaca di una transizione*, op. cit., pp. 34 ss.

<sup>843</sup> L'espressione è utilizzata da P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 503.

<sup>844</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 507.

<sup>845</sup> Cfr. G. DI FRANCO e R. GRITTI, *La "Rivoluzione" nelle urne. Un'analisi dei risultati delle elezioni amministrative del 6 e del 20 giugno 1993*, in *Sociologia e ricerca sociale*, n. 42, 1993, pp. 118 ss. Si assisteva al crollo della DC, che teneva solamente al sud; il PSI era ampiamente punito dal giudizio degli elettori e decimato nelle proprie fila. Si registrava un buon successo del PDS e della Rete di Orlando. Ma a trionfare era la Lega Nord che nelle prime elezioni dirette dei sindaci (11 milioni di elettori coinvolti), otteneva il Comune di Milano, con Marco Formentini, e altri 14 comuni; la DC, al contrario, si aggiudicava solamente 7 sindaci su 61 ballottaggi.

degli elettori nei confronti della classe politica a causa delle inchieste giudiziarie legate a “tangentopoli”<sup>846</sup>.

Si chiudeva così, dopo 722 giorni (23 aprile 1992 – 14 aprile 1994) e con molte incognite innanzi, la legislatura più breve della storia repubblicana.

## *1.2. Il referendum elettorale del 1993: la trasformazione del sistema partitico*

### *1.2.1. “Sì” al cambiamento*

Il 18 aprile 1993 rappresenta un passaggio cruciale nelle vicende politico-costituzionali italiane degli ultimi decenni: il referendum elettorale sostenuto dalla più alta percentuale di “sì” (più del 90 per cento) e la più bassa percentuale di “no” (il 9 per cento circa) della storia dei referendum abrogativi nel nostro Paese<sup>847</sup>.

Storicamente l'utilizzo dell'istituto del referendum nel circuito rappresentativo non è mai stato privo di risvolti problematici, ad iniziare dalla teoria e dalla prassi invalsa nell'esperienza della Repubblica di Weimar, poiché il primo può provocare profonde distorsioni a carico del secondo. «La carica oppositiva del referendum, nell'esperienza repubblicana, è stata disinnescata prima dai costituenti, che circoscrissero considerevolmente il suo ambito di applicazione, poi dalla sua concreta attuazione, per cui, dopo le iniziali diffidenze, se ne è fatto un uso sempre più “interno” alla logica del sistema dei partiti. Naturalmente la premessa di questa ricostruzione era costituita dall'esistenza di un sistema di partiti fortemente organizzato»<sup>848</sup>. A fronte del venire meno di questa premessa, lo strumento referendario fu in grado di esplicitare i suoi effetti dirompenti nei confronti dell'ormai fragile sistema partitico.

Inoltre, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 1993, finì per ammettere un referendum che tendeva non solo a determinare un risultato ablativo, ma anche un ulteriore risultato propriamente deliberativo; un referendum che aveva come obiettivo

---

<sup>846</sup> C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, op. cit., p. 2836.

<sup>847</sup> Il referendum in parola faceva seguito al referendum del 1991 sulla disciplina del voto di preferenza, che ebbe un non trascurabile ruolo nella disgregazione dei partiti italiani. L'introduzione della preferenza unica, infatti, presentò una forte carica antagonista nei confronti del sistema politico, accrescendo la competitività tra candidati del medesimo partito. Cfr. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazione della politica*, op. cit., p. 73. Con la chiamata alle urne del 18-19 aprile 1993 si votava un "pacchetto" di otto referendum: competenze ambientali delle Usl, uso degli stupefacenti, finanziamento pubblico dei partiti, nomine nelle Casse di risparmio, soppressione del ministero delle partecipazioni statali, sistema elettorale del Senato, soppressione del ministero dell'Agricoltura e, infine, soppressione del ministero del Turismo.

<sup>848</sup> G. PITRUZZELLA, *ibidem*, p. 74.

quello di scardinare definitivamente la partitocrazia<sup>849</sup>. Infatti, il movimento referendario guidato da Mario Segni sorse come reazione alle degenerazioni oligarchiche del sistema partitico e, di fronte all'inazione dei dirigenti dei più grandi partiti di allora, che non avevano proceduto alla realizzazione delle riforme rese necessarie dalle profonde trasformazioni in atto nella società italiana, il referendum elettorale fu percepito come il mezzo diretto ad introdurre un sistema elettorale maggioritario; come lo strumento per giungere al bipartitismo o al bipolarismo, ed all'alternanza al Governo di due schieramenti contrapposti<sup>850</sup>.

La citata riforma, correntemente denominata "legge Mattarella", dal nome del suo relatore, l'on. Sergio Mattarella (all'epoca PPI), introdusse in Italia, per l'elezione del Senato e della Camera dei deputati, un sistema elettorale prevalentemente maggioritario a turno unico, sostituendo la precedente normativa proporzionale, in vigore dal 1948.

Con rapido riferimento al contenuto della riforma va detto che, per quanto riguardava il suo funzionamento, il territorio era suddiviso in tanti collegi elettorali quanti i seggi da assegnare con il metodo maggioritario, tenendo in generale conto della densità della popolazione: il seggio veniva assegnato direttamente al candidato che avesse ottenuto il maggior numero di voti. I collegi sono "uninominali" poiché determinano l'elezione a parlamentare di un solo candidato, con i partiti che, presentandosi singolarmente o in coalizione, possono mettere in competizione un solo nome. Il sistema era, però, solo in

---

<sup>849</sup> B. CARAVITA, *I referendum del 1993 tra crisi del sistema politico e suggestioni di riforma*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1993, pp. 569 ss.

<sup>850</sup> C. DE CESARE, *Maggioranza e opposizione nell'ultimo progetto della Commissione Bicamerale*, in *Nuovi studi politici*, XXVIII, 2, 1998, pp. 45-56. Questo il testo del quesito referendario: «Volete voi che sia abrogato il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, avente ad oggetto "Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica", limitatamente alle seguenti parti: Articolo 2, comma 1, limitatamente alla parola: "proporzionalmente", nonché alle parole: "gruppi di"; Articolo 9, comma 1, limitatamente alle parole: "che non partecipano al riparto dei seggi in ragione proporzionale"; Articolo 17, comma 1, limitatamente alle parole: "gruppi di", alle parole: "della cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati e", nonché alle parole: "di ciascun gruppo"; comma 2, limitatamente al primo periodo: "La cifra elettorale dei gruppi di candidati è data dalla somma dei voti ottenuti dai candidati presenti nei collegi uninominali della regione con il medesimo contrassegno, sottratti i voti dei candidati già proclamati eletti ai sensi dell'articolo 15."; comma 3: "Per l'assegnazione dei seggi, l'ufficio elettorale regionale divide la cifra elettorale di ciascun gruppo successivamente per uno, due, tre, quattro..., sino alla concorrenza del numero dei senatori da eleggere, scegliendo quindi fra i quozienti così ottenuti i più alti in numero eguale ai senatori da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. I seggi sono assegnati ai gruppi in corrispondenza ai quozienti compresi in questa graduatoria. A parità di quoziente il seggio è attribuito al gruppo che ha ottenuto la minore cifra elettorale. Se a un gruppo spettano più seggi di quanti sono i suoi candidati, i seggi esuberanti sono distribuiti secondo l'ordine della graduatoria di quoziente."; comma 4, limitatamente alle parole: "attribuiti ad ogni gruppo", nonché alle parole: "del gruppo medesimo"; Articolo 19, comma 6, limitatamente alle parole: "con calcolo proporzionale", nonché alle parole: "del medesimo gruppo"?», portò alla redazione "sotto dettatura" delle leggi 276 e 277 del 4 agosto 1993 con le quali si riformò la legge elettorale.

parte maggioritario, poiché prevedeva l'assegnazione del 25 per cento dei seggi (155 della Camera dei deputati e 77 del Senato) col sistema proporzionale. I seggi proporzionali<sup>851</sup> erano distribuiti, al Senato su base regionale e alla Camera su base nazionale, alle liste che avessero superato lo sbarramento previsto del 4 per cento. Per la determinazione degli eletti al proporzionale, per entrambe le Camere, fu previsto uno “scorporo”, per sfavorire le forze che maggiormente avessero prevalso nei collegi uninominali<sup>852</sup>.

Gli effetti perseguiti con tale riforma sembravano, almeno teoricamente, in linea con le esigenze di chiarezza e stabilità che la società italiana aveva tanto fortemente espresso con il responso referendario. Infatti, solitamente si sostiene<sup>853</sup> che questo tipo di sistema elettorale incoraggi (ma non mancano le eccezioni) i partiti ad apparentarsi e presentarsi in coalizioni o raggruppamenti, proprio per superare gli avversari in numero di voti e vincere il collegio uninominale. Benché questo accada, bisogna tenere presente che, una volta eletti, i candidati di una coalizione o di un partito possono dar vita a nuove formazioni politiche. Visto che esiste spesso il rischio che l'assegnazione di un seggio dipenda da poche manciate di voti, c'è la possibilità che un partito anche di

<sup>851</sup> Per essi si votava, solo alla Camera, per mezzo di una scheda elettorale separata.

<sup>852</sup> Il meccanismo dello scorporo è stato introdotto dalla legge elettorale per garantire la presenza in Parlamento dei partiti minori, evitando che i partiti che conquistano molti seggi nell'uninomiale, si aggiudichino, anche nel proporzionale, numerosi eletti. Per la Camera, in fase di assegnazione proporzionale dei seggi, infatti, al totale dei voti ottenuti dalla lista collegata al candidato vincente nel proporzionale, vengono scorporati, cioè sottratti, i voti che hanno permesso al candidato di superare il suo antagonista nel collegio uninominale (in altre parole, i voti dell'avversario più 1). La legge precisa che i voti da sottrarre non possono essere inferiori al 25 per cento dei voti validi espressi nel collegio, sempre che tale cifra non risulti superiore alla percentuale ottenuta dal candidato eletto. Se il candidato eletto nel collegio uninominale è collegato a più liste, lo scorporo è ripartito tra le varie liste in proporzione ai voti ottenuti da ognuna. Per il Senato, dal momento che i candidati per i collegi uninominali sono contemporaneamente i concorrenti all'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, ai voti complessivi ottenuti da un gruppo in tutti i collegi, si sottrae il numero dei voti con i quali il gruppo ha conquistato seggi uninominali in uno o più collegi. È evidente che con il sistema dello scorporo il partito del vincitore risulta penalizzato a favore di altri. I partiti più grandi eleggono più candidati, ma cedono dei voti a quelli più piccoli che hanno concorso ad elegerli, e, in ogni caso, cedono seggi nella quota proporzionale ad altri partiti. La lista civetta è invece una sorta di *escamotage* utilizzato dai partiti maggiori per aggirare questo meccanismo e non cedere voti ai partiti più piccoli. Lo stratagemma adottato dai partiti più grandi è quello di collegare il candidato del collegio uninominale ad una lista civetta, una lista di comodo che non è in grado di superare lo sbarramento del quattro per cento nel proporzionale, e quindi, per legge, non può accedere alla ripartizione dei seggi. I partiti maggiori possono quindi beneficiare a pieno dei voti che hanno ricevuto. Quindi, l'aspetto proporzionale della legge può venire in parte tradito dall'uso delle cosiddette “liste civetta”, per scaricare su queste, anziché nel reale partito di riferimento di un candidato all'uninomiale, i voti che devono essere scomputati per ogni collegio in cui si è risultati vincenti (pari, per la Camera, alla differenza dei voti presi dal primo e dal secondo classificato, o comunque il 25% dei voti se il secondo non raggiunge questa percentuale). Per riuscire in questo, basta che il candidato dichiari di essere legato a una lista che viene appositamente creata dai partiti che lo appoggiano per questo scopo.

<sup>853</sup> R. D'ALIMONTE e S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2005, *passim*.

piccole dimensioni possa far leva sulla sua importanza, reale o presunta, per vedersi maggiormente riconoscere le proprie richieste in termini di programma e di candidati nei seggi uninominali da assegnare (che vengono decisi sul momento dai partiti): questi fattori possono far aumentare il numero di partiti, anziché diminuirli.

In ogni caso, rispetto ai sistemi proporzionali, i sistemi maggioritari, di qualunque tipo siano, ed è quanto effettivamente è avvenuto anche in Italia, tendenzialmente portano a un sistema bipolare, se non bipartitico, e creano maggioranze parlamentari più ampie, il che dovrebbe favorire una maggiore fluidità nei lavori parlamentari e una migliore stabilità di governo: uno degli obiettivi precipuamente perseguiti dai promotori del referendum del 1993.

La personalizzazione dell'elezione è una delle caratteristiche colte dal legislatore delle leggi maggioritarie che prevedono i collegi uninominali, i quali, essendo ristretti in un territorio limitato geograficamente e per numero di elettori, e dipendendo l'elezione del candidato dal collegio, dovrebbe favorire l'instaurarsi di un rapporto più diretto fra rappresentati e rappresentante.

Tenendo conto di quanto detto, sebbene l'esperienza abbia dimostrato l'imperfezione della riforma appena citata, ad ogni modo, come acutamente sottolineato, «con le nuove leggi non abbiamo avuto d'un colpo Westminster, ci siamo però avvicinati, e non siamo in ogni caso sprofondati in una possibile Weimar»<sup>854</sup>.

### *1.2.2. La reazione del sistema politico: la nascita della “coalizione elettorale”*

Tra il 1992 ed il 1994 crollò e si dissolse il pilastro sul quale si era costruita la costituzione materiale della democrazia repubblicana, ossia il partito d'integrazione di massa, nella sua triplice matrice di partito dell'area cattolica (la Democrazia Cristiana), partito della tradizione socialista (il Partito Socialista Italiano) e partito della tradizione comunista (il Partito Comunista Italiano). La nascita di nuovi partiti e movimenti (come la Lega Nord e Forza Italia), durante la transizione, testimoniava la forte affermazione di nuove domande politiche da parte della società.

Si tratta, in maggior parte, della manifestazione di una esigenza di stabilità governativa e di trasparenza nel rapporto elettori-Governo. Una necessità che ha permesso un'accelerazione verso la redazione di una riforma elettorale che, per quanto

---

<sup>854</sup> A. BARBERA, *La forma di governo in transizione*, in *Quaderni costituzionali*, XV, n. 2, 1995, p. 226.



imperfetta e migliorabile, ha evidentemente innovato il rapporto tra elettorato e forze politiche, nonché le relazioni fra queste ultime.

La contesa maggioritaria, in particolare, ha reso necessario l'accorpamento delle diverse formazioni partitiche in due schieramenti, coalizioni fra loro alternative, quantomeno unite, se non da ideologie, in poli ideali.

La coalizione così intesa rappresenta senza dubbio un soggetto politico nuovo, che va progressivamente affiancando, tra alterne vicende, senza però essere ancora riuscita a sostituirvisi, il «soggetto che aveva dominato la forma di governo italiana fino all'altro ieri, il partito politico»<sup>855</sup>. Infatti, lo scontro fra coalizioni che sostengono come candidato il rispettivo *leader* fa sì che l'elettorato possa scegliere direttamente, votando la coalizione stessa, il vertice dell'organo di governo.

Tutto ciò è possibile perché le nuove coalizioni sono geneticamente diverse rispetto a quelle risultanti dagli accordi di governo posti in essere dai partiti durante la fase del “parlamentarismo integrale”<sup>856</sup>.

Un ruolo fondamentale in questo senso è svolto dal programma di governo. Invero, nella prima fase della storia repubblicana, i partiti fondavano il loro accordo di coalizione *post*-elettorale sulla base di priorità legislative da realizzare in via consensuale<sup>857</sup>; nel nuovo corso della forma di governo italiana, invece, i partiti sono già uniti, almeno nominalmente, in una coalizione nella fase precedente al voto elettorale, intorno ad un “programma di governo”, strumento di differenziazione sostanziale rispetto alla controparte politica e sintesi delle diverse “anime” della coalizione. Ciò è quanto si è verificato nel nostro Paese in tutte le tornate elettorali a livello nazionale, dal 1994 in poi.

---

<sup>855</sup> C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 13/2002*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 99.

<sup>856</sup> S. MANGIAMELI, *Il recupero dell'evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia*, in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale, Atti di un Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999*, a cura di L. Ventura, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 204 ss.

<sup>857</sup> Sul tema degli “accordi di governo”, cfr. i già citati G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975; M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, Padova, CEDAM, 1989; A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, Torino, Giappichelli, 1991.

## *2. La XII legislatura (1994 - 1996). Transizione – parte seconda: coalizioni e programmi a confronto*

### *2.1. Gli effetti del cambiamento*

Il nuovo sistema elettorale colse impreparati molti dei partiti al centro dello scenario politico nazionale, già in grave crisi di identità e rappresentatività per le inchieste giudiziarie ancora in atto. La DC, partito di maggioranza relativa senza interruzioni al governo dal 1944, fu fortemente coinvolto da “tangentopoli”: per tentare di evitare il crollo completo di immagine e, quindi, di voti, decise, nel congresso del 18 gennaio 1994, di cambiare il proprio nome da “Democrazia cristiana” a “Partito popolare italiano”. D'altra parte, tale mutamento portò una parte dei suoi componenti a operare una scissione dando vita al “Centro cristiano democratico” (CCD), sancendo così la fine del “dogma” dell'unità politica dei cattolici. Analogamente, il PSI fu travolto dagli scandali, che tra l'altro non risparmiarono i suoi dirigenti e in particolare il Segretario politico Bettino Craxi, e giunse allo scioglimento nel novembre del 1994, dando vita a compagini minori.

Si assisteva al forte deperimento, se non alla scomparsa, del tradizionale partito burocratico di massa. Il tracollo dei principali partiti della maggioranza di governo favorì la formazione di movimenti completamente nuovi, e l'espansione di altri già presenti ma tenuti ai margini della scena. In particolare si verificò la “discesa in campo” dell'imprenditore Silvio Berlusconi, con la nascita del partito Forza Italia (FI), e la riorganizzazione dell'MSI-Destra nazionale, in una formazione partitica di più ampio respiro, denominata Alleanza nazionale (AN), che si coalizzò con il partito berlusconiano ed il CCD nei collegi uninominali del centro-sud in occasione delle elezioni del '94.

Di grande rilievo si dimostravano, però, le precedenti elezioni amministrative del giugno e del novembre '93, che si svolgevano in alcuni dei principali capoluoghi di provincia, tra cui Milano, Torino, Catania, Palermo in primavera, e a Roma, Napoli, Venezia, Trieste e Genova in autunno. Veniva, infatti, sperimentato per la prima volta il sistema elettorale introdotto per i Comuni e le Province con la legge 25 marzo 1993, n. 81: esso prevedeva, per l'ipotesi in cui nessun candidato avesse conseguito la maggioranza assoluta, un ballottaggio tra i due candidati alla carica di sindaco che avessero ottenuto il maggior numero di consensi al primo turno. Tale sistema, incline a

favorire l'aggregazione delle forze politiche in coalizioni sufficientemente omogenee, metteva in luce la difficoltà delle formazioni di centro di trovare una collocazione politicamente adeguata: ciò contribuiva ad accelerare i tempi verso una tendenziale bipolarizzazione del sistema politico.

Fu quella la prima occasione per osservare all'opera uno degli elementi principali della democrazia immediata: la possibilità per il corpo elettorale di partecipare direttamente alla nomina dell'organo di governo, espressione del principio maggioritario, da intendersi «come *regola per eleggere*, laddove il criterio-guida è un sistema d'elezione maggioritario che premia (e quindi elegge) quel soggetto che, all'interno di un collegio eligente, ottiene il maggior numero di voti rispetto a quelli di altri candidati-concorrenti; come *regola per governare*, in quanto si riferisce alle modalità di distribuzione e di impiego del potere politico, sul come si organizza il governo collettivo, su come viene ad incidere sui rapporti fra corpo elettorale, rappresentanza ed esecutivo, quindi sul funzionamento della forma di governo»<sup>858</sup>.

Forte del risultato ottenuto alle amministrative, il Partito democratico della sinistra promuoveva la costituzione di una coalizione denominata “Progressisti”, insieme a Rifondazione comunista, la Rete, PSI, Alleanza democratica, Verdi e Cristiano sociali, in vista della presentazione alle politiche di candidati comuni nei collegi uninominali.

Le difficoltà accennate, in cui versava la DC (poi PPI) e le incertezze sulla sua collocazione strategica, rese evidenti dalle amministrative del '93 nelle quali nessun candidato centrista era arrivato a battersi al ballottaggio, creavano ampi spazi di consenso tra i “moderati” per Forza Italia ed il suo leader Berlusconi, il quale, con una pragmatica politica di alleanze, dava vita a due collocazioni differenziate al nord (Polo delle libertà) e al centro-sud (Polo del buon governo): nelle regioni settentrionali FI si alleava organicamente con Lega Nord e CCD, mentre AN partecipava da sola alla competizione elettorale; al centro-sud invece, assente la Lega di Bossi, Forza Italia concludeva un accordo con Alleanza nazionale e CCD.

Il Partito popolare, dal canto suo, rifiutava ogni proposta di apparentamento con le altre coalizioni, scegliendo di presentare candidati in tutti i collegi uninominali, e

---

<sup>858</sup> T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, II ed., 2006, p. 142; cfr. A. BARBERA e C. FUSARO, *Maggioranza, principio di diritto*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. V, Roma, 1996, spec. Par. 6 e 7.

stipulando un accordo solo con il movimento dell'on. Segni. Il cartello elettorale di centro assumeva il nome di “Patto per l'Italia”.

Date queste premesse, la legge elettorale tendenzialmente maggioritaria ebbe il suo primo banco di prova nelle elezioni politiche del 27-28 marzo 1994, con le quali si rinnovava la rappresentanza in Parlamento; tutto ciò dopo il discusso scioglimento anticipato, disposto dal Presidente Scalfaro, anche a fronte della sussistenza di una maggioranza parlamentare incondizionata al Governo Ciampi, ma in presenza di un Parlamento ritenuto non più rappresentativo<sup>859</sup>.

La campagna elettorale si caratterizzò per la compiuta affermazione della personalizzazione della politica, e ciò in virtù del sempre crescente rilievo assunto dai mezzi di comunicazione ed in particolare dal mezzo televisivo. Quest'ultimo, specificamente, fu utilizzato in modo incessante, attraverso slogan e comunicati di propaganda espressi con tecniche di comunicazione inusuali, soprattutto ad opera di Forza Italia, cosa che contribuì al suo successo elettorale e che sorprese le altre forze politiche.

I risultati elettorali delle elezioni politiche della XII legislatura decretarono la vittoria della coalizione di centro-destra, e ciò in controtendenza rispetto alle precedenti elezioni, seppur amministrative, che avevano registrato la grande affermazione dei partiti che successivamente avrebbero dato vita alla coalizione di centro-sinistra<sup>860</sup>.

---

<sup>859</sup> Per una panoramica sul periodo citato, v. A. APOSTOLI, *Il governo Ciampi: un non parlamentare alla guida dell'Esecutivo*, in, *Verso l'incerto bipolarismo*, a cura di A. D'Andrea, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 267-325.

<sup>860</sup> Peraltro si registravano significative differenze tra le due Assemblee parlamentari: alla Camera il Polo della libertà otteneva 164 seggi nell'uninomiale, mentre il Polo del buon governo ne otteneva 137, oltre ad un seggio ottenuto da AN da sola, per un totale di 302 seggi; a cui si aggiungevano altri 64 seggi riportati nella quota proporzionale, in virtù di proporzioni che vedevano Forza Italia forte del 21%, e 30 seggi; AN con il 13,5% e 23 seggi; la Lega nord con l'8,4% e 11 seggi (in totale 366 seggi). Per quanto riguarda gli altri schieramenti, i Progressisti ottenevano 164 seggi all'uninomiale e 49 al proporzionale, questi ultimi distribuiti tra PDS con il 20,3% e 38 seggi, Rifondazione comunista con il 6% e 11 seggi (complessivamente 213 seggi). Non partecipavano, come già sottolineato, le altre liste collegate, che non avevano raggiunto la soglia di sbarramento del 4%. A sua volta il “Patto per l'Italia” (PPI e Patto Segni) otteneva in totale 46 seggi, di cui 42 nella quota proporzionale e solo 4 al maggioritario, risultando quindi fortemente penalizzante il rifiuto di ogni forma di alleanza con i due maggiori schieramenti. Altri 5 seggi nei collegi uninominali erano attribuiti a formazioni politiche locali. Al Senato, invece, nessuno schieramento riusciva a conseguire la maggioranza assoluta dei seggi. Il Polo della libertà otteneva 82 seggi (19,9% dei voti), di cui 74 al maggioritario e 8 nel proporzionale, il Polo del buon governo 64 seggi (13,7% dei voti), di cui 54 al maggioritario e 10 nel proporzionale; a questi si aggiungevano 1 seggio nel proporzionale dei Forza Italia-CCD, 8 seggi di Alleanza nazionale da sola, 1 seggio della Lista Pannella, 1 seggio della Lega alpina lombarda. In tutta la coalizione di centrodestra poteva disporre di 157 voti, inferiori quindi alla metà dei 326 senatori (315 elettivi, più i due ex Presidenti della Repubblica e nove senatori a vita). Sull'altro fronte, i Progressisti ottenevano 122 seggi (96 all'uninomiale e 26 al

Il risultato delle elezioni politiche si presentava diametralmente opposto a quello delle amministrative svoltesi solo cinque mesi prima: l'elettore, svincolato dalle tradizionali appartenenze per il venir meno delle organizzazioni partitiche storiche, diveniva particolarmente mobile e ogni mutamento delle offerte elettorali o, in generale, del contesto della competizione, era suscettibile di determinarne sensibili spostamenti nelle preferenze<sup>861</sup>. La nuova esigenza di attrarre a sé gli elettori spingeva i partiti a comportamenti diretti a rendere più riconoscibile ed alternativa rispetto agli altri la propria offerta elettorale. Il successo di Forza Italia è stato infatti visto come l'affermazione del *marketing elettorale*, oltre che un premio alla "novità"<sup>862</sup>. Il carattere della "novità", in particolare, sembrava avere un ruolo fondamentale. I nuovi partiti sono nati in contrapposizione al vecchio sistema politico ed istituzionale e questa origine comportava importanti conseguenze. Molti nuovi attori della politica italiana definivano le rispettive identità in funzione della contrapposizione con altri soggetti, identificati con il "vecchio", e cioè con la corruzione, l'inefficienza, il dominio partitocratico. Le nuove forze trovavano il fondamento della loro identità nella lotta contro l'«altro», presentando il bisogno di mantenere viva la contrapposizione per affermarsi. Ad esempio la Lega si professava come l'assoluto contrario dello "Stato centralista dei partiti" e trovava il fondamento della sua identità nella lotta contro l'ordinamento costituzionale ed i partiti nazionali; Forza Italia nasceva per fronteggiare il "pericolo comunista"; lo stesso PDS, che nel periodo del "parlamentarismo integrale" era il secondo partito per importanza, cercava di ridefinire la propria identità in funzione dell'antagonismo con altre forze ormai "delegittimate", la vecchia classe politica, oppure con i nuovi partiti ritenuti dannosi per gli istituti della democrazia: ad esempio Forza Italia con il suo potere mediatico, derivante dal fatto che il suo *leader* era proprietario di televisioni e altri mezzi di comunicazione di massa<sup>863</sup>.

Altro elemento che non si può ignorare è che, sebbene si sia utilizzata una legge elettorale tendenzialmente maggioritaria, alla vigilia delle elezioni del 1994 il sistema politico si presentava molto più affollato di quello che aveva caratterizzato la

---

proporzionale), mentre il Patto per l'Italia ne conseguiva 31 (3 all'uninomale e 28 nel proporzionale), la Svp 3, la Lista Valle d'Aosta 1, e Liste autonomiste 1.

<sup>861</sup> Così R. MANNHEIMER, *Forza Italia*, in *Milano a Roma. Guida all'Italia elettorale del 1994*, a cura di I. Diamanti e R. Mannheim, Roma, Donzelli, 1994, pp. 40 ss.

<sup>862</sup> R. MANNHEIMER, *ibidem*, pp. 45 ss.

<sup>863</sup> G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazione della politica*, op. cit., pp. 88-89.

Repubblica fino alla XI legislatura: in luogo dei sette partiti tradizionali se ne potevano contare almeno diciannove. Probabilmente l'introduzione della nuova legge elettorale fu caricata di eccessive aspettative, soprattutto in un contesto politico ancora fluido e con identità partitiche non stabilizzate dopo la "tempesta giudiziaria".

D'altra parte, il problema principale in un contesto del genere, contrassegnato da una vera e propria crisi della democrazia dei partiti e dalla iper-frammentazione del sistema politico stesso, era quello di realizzare, con modalità diverse dal "parlamentarismo integrale", un qualche processo di unificazione politica, «di ricreare cioè le condizioni della "rappresentazione"»<sup>864</sup>. L'introduzione del principio maggioritario doveva servire a raggiungere questo risultato.

Inoltre, bisogna tenere conto che la riforma elettorale del '93 non è stata il frutto di una progettazione approfondita e razionale, ma è derivata «dal fatto che il diritto anteriormente vigente, per motivi del tutto casuali, consentiva di riformare in senso prevalentemente uninominale-maggioritario la legge elettorale del Senato mediante un referendum abrogativo quale è quello previsto dall'art. 75 della Costituzione»<sup>865</sup>, e «la classe politica, di fronte all'aggravarsi della crisi dei circuiti rappresentativi, non ha preso l'iniziativa dell'innovazione istituzionale, per esempio con l'introduzione del doppio turno, ma ha preferito "fotografare" il risultato del referendum»<sup>866</sup>.

Un risultato che, stabilendo la compresenza di maggioritario e di proporzionale, permetteva la coesistenza di comportamenti elettorali tra loro contrastanti. Infatti, mentre il proporzionale porta l'elettore ad esprimere un "voto sincero", perché può votare per il partito che predilige, il sistema maggioritario conduce al c.d. "voto strategico", in virtù del quale gli elettori sono portati a concentrare i propri voti sui candidati probabili vincitori. Ne discende che ibridare queste due logiche può indurre l'elettore in confusione e comunque finisce per mantenere, grazie al voto sincero nella proporzionale, la frammentazione del sistema<sup>867</sup>.

---

<sup>864</sup> G. PITRUZZELLA, *ibidem*, p. 95.

<sup>865</sup> Così A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bari-Roma, Laterza, 1995, p. 127.

<sup>866</sup> G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazione della politica*, op. cit., p. 96.

<sup>867</sup> G. SARTORI, *Come sbagliare le riforme*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 63 ss. A sostegno di questa tesi è utile muovere nuovamente l'attenzione sui dati relativi alle elezioni politiche del 1994; si constaterà come della ripartizione dei seggi con metodo proporzionale hanno potuto beneficiare ben dieci liste ed alcuni gruppi, in particolare i Popolari, i quali proprio grazie alla quota proporzionale sono stati in grado di mantenere una consistente rappresentanza in Parlamento.

Ad ogni modo, la logica maggioritaria, per cui la contesa in ogni collegio uninominale è in buona sostanza strutturata su un *aut-aut* - chi vince prende tutto e gli altri nulla - ha spinto i partiti a cercare intese. Inevitabilmente quelle del 1994 erano mere intese elettorali, spesso accordi al buio per spartirsi i seggi, senza una preventiva verifica del rispettivo grado di consenso elettorale. In un simile contesto, le forze politiche maggiori hanno dovuto giocoforza concedere ampio spazio ai partiti più piccoli, necessari per ottenere la vittoria; tali partiti, però, per preservare la propria identità, erano meno inclini a porre in essere stabili intese programmatiche. I poli formatisi in occasione delle elezioni del '94 hanno, sostanzialmente, assunto il ruolo di contenitori, al cui interno continuavano ad agire realtà autonome e spesso eterogenee, e di conseguenza strutturalmente inadonee a formare una stabile maggioranza di governo<sup>868</sup>; sotto questo profilo è significativa la strategia elettorale di Forza Italia che dava vita ad una alleanza a “geometria variabile”, alleandosi al nord con la Lega e al centro-sud con AN e CCD, sfruttando i *partners* migliori a seconda dell'elettorato di riferimento, per cogliere al massimo le possibilità presenti sul “mercato elettorale nazionale”.

Cionondimeno, oggi è possibile guardare con occhi meno critici le scelte compiute allora dai partiti. Sebbene sia evidente che le aggregazioni elettorali del 1994 avessero un assoluto carattere elettorale, d'altra parte, è innegabile che la realizzazione di due coalizioni, chiuse ed alternative, ha rappresentato la condizione prodromica per l'instaurazione di una democrazia maggioritaria. Inoltre, la dinamica bipolare della competizione elettorale ha permesso che fosse indicato piuttosto chiaramente il candidato alla carica di Presidente del Consiglio, come avviene nelle democrazie “immediate” a sistema parlamentare, dove l'elettore non vota direttamente il Governo ma si comporta “come se” il suo voto fosse diretto alla scelta del *Premier*<sup>869</sup>. Di converso, la natura opportunistica delle coalizioni elettorali è venuta in rilievo quasi immediatamente dopo le elezioni, allorché si sono suddivise in una molteplicità di gruppi parlamentari, tanto che rispetto alla precedente legislatura, la XI, i gruppi al Senato sono addirittura aumentati, da 10 a 13, mentre alla Camera si è assistito ad una piccola riduzione, da 13 a 10.

---

<sup>868</sup> G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, op. cit., pp. 152 ss.

<sup>869</sup> G. PASQUINO, *Come leggere il Governo*, Milano, Anabasi, 1992, pp. 23 ss.

## 2.2. *Il programma del I Governo Berlusconi*

Le elezioni svoltesi il 27 e 28 marzo 1994, le prime a sperimentare la nuova legge elettorale maggioritaria con quota proporzionale, registravano la sconfitta delle compagini di centro e di sinistra, tra loro non alleate, e la vittoria di una duplice coalizione formata da due poli: il Polo della libertà (Forza Italia - Lega Nord) al nord, e il Polo del buon governo (Forza Italia – Alleanza nazionale) al sud. A seguito dell'insediamento del nuovo Parlamento, il 15 aprile, il Capo dello Stato avviava le consultazioni di rito, al termine delle quali, il 28 aprile, incaricava l'on. Silvio Berlusconi, *leader* di Forza Italia, a formare il nuovo Governo<sup>870</sup>. Dopo prolungate trattative tra i *partners* dell'alleanza, nel tentativo di mediare tra le istanze delle diverse anime della coalizione<sup>871</sup>, il nuovo Esecutivo giurava al Quirinale l'11 maggio, ed il 16 il Presidente del Consiglio rendeva le proprie dichiarazioni programmatiche all'Aula di Montecitorio: «il Governo che presento alle Camere, e per il quale chiedo la vostra fiducia, è di per sé un fatto assolutamente nuovo nella vita pubblica del nostro Paese. In primo luogo, questo ministero nasce da un Parlamento repubblicano eletto per la prima volta con una legge elettorale di tipo maggioritario, voluta dalla grande maggioranza dei cittadini. In secondo luogo, la base di consenso dell'esecutivo è costituita da parlamentari eletti in formazioni politiche che non hanno mai avuto prima responsabilità ministeriali»<sup>872</sup>. V'era, almeno a parole, la volontà di disegnare un diverso rapporto tra le istituzioni e l'elettorato; un rapporto in cui le logiche di partito ripiegassero in

---

<sup>870</sup> Dopo l'iniziale polemica scatenata dalla Lega nei confronti di Berlusconi, accusato di trovarsi in conflitto di interessi per essere imprenditore proprietario di mezzi di comunicazione, tutti gli alleati del centrodestra formularono il suo nome quale Presidente *in pectore*. V. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 511. A fronte delle contraddizioni sorte in seno alla neo-maggioranza, C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, op. cit., p. 2839, ricorda che «da un lato Scalfaro sottolineava come il conferimento dell'incarico a Berlusconi rappresentava *un atto dovuto* nel rispetto del risultato elettorale e delle successive indicazioni dei partiti della coalizione di maggioranza. Al contempo però il Presidente della Repubblica assumeva pubblicamente il ruolo di *garante* dei principi fondamentali della Carta costituzionale, in particolare del principio di libertà, nonché del principio di solidarietà sociale e di una politica estera di pace nel rispetto delle alleanze già consolidate».

<sup>871</sup> P. CALANDRA, *ibidem*, pp. 512 ss., rileva come la vittoria, piuttosto che rafforzare l'alleanza, sembrava dare adito, sin da subito, a forti contraddizioni: il riscato risultato al Senato creava forti tensioni nella maggioranza, tanto da far evocare, già dai primi giorni di aprile, un ritorno alle urne per rimediare all'ingovernabilità di quel ramo del Parlamento; ingovernabilità, invero, di cui qualche avvisaglia s'era avuta a partire dall'elezione del Presidente Scognamiglio per lo scarto di un voto, e che si riverberava nelle votazioni che vedevano la maggioranza delle presidenze di commissioni assegnate ad esponenti delle opposizioni, anche a causa del disimpegno della Lega Nord.

<sup>872</sup> Camera dei Deputati, XII legisl., resoconto stenografico, seduta del 16 maggio 1994, [http://www.camera.it/\\_dati/leg12/lavori/stenografici/stenografico/32385.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg12/lavori/stenografici/stenografico/32385.pdf), pp. 98 ss.



coerente armonia con il contenuto del mandato elettorale: «È stato autorevolmente detto che oggi, pur conservando il ruolo che la Costituzione assegna loro, i partiti devono fare un passo indietro. Aggiungo che occorre passare dal governo dei partiti al governo delle istituzioni. Per nostra fortuna, i padri costituenti hanno previsto le procedure attraverso cui è possibile introdurre tutti quei mutamenti che non contraddicono la forma dello Stato e l'unità della nazione, e a quelle procedure è doveroso attenersi con tutto lo scrupolo necessario. Una delle fondamentali caratteristiche della maggioranza che oggi dà vita alla nuova compagine ministeriale è sotto gli occhi di tutti: le forze che sostengono questo Governo non stanno insieme per una qualche alleanza o alchimia decisa nelle sedi dei partiti bensì per una delega data direttamente dagli elettori. Quel che si è chiamato “Polo della libertà e del buongoverno” è un'alleanza elettorale che oggi si trasforma in coalizione di governo su esplicito mandato dei cittadini. Il mandato a governare riguarda pur sempre una coalizione di forze diverse, gelose ciascuna della propria identità, ma la logica della coalizione prevale su quella di partito o del movimento».

Dal punto di vista strutturale, il programma del I Governo Berlusconi riprendeva la divisione in paragrafi del programma presentato dal I Governo Amato: la delimitazione delle aree di intervento e l'individuazione di criticità e proposte di soluzione attribuiva un senso di concretezza e praticità. Esso era suddiviso in un'introduzione (“*L'identità del governo - Costituzione, unità della nazione, politica estera*”<sup>873</sup>; “*Continuità e rinnovamento repubblicano. Dal governo dei partiti al governo delle istituzioni - maggioranza e opposizione*”<sup>874</sup>); un *corpus* centrale che abbracciava tutti i settori

---

<sup>873</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg12/lavori/stenografici/stenografico/32385.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg12/lavori/stenografici/stenografico/32385.pdf), «Una buona politica è sempre il frutto di una riflessione su quella che un maestro del pensiero politico rinascimentale chiamava “l'esperienza delle cose antiche e moderne”. Il nuovo, infatti, si definisce nel bene e nel male in rapporto al vecchio. Su tale questione, e cioè sul nostro rapporto con le fondamenta del vivere repubblicano di questi cinquant'anni, è bene dunque fare un chiarimento preliminare (...). Questo Governo, e a maggior ragione chi è chiamato a presiederlo, si riconosce senza l'ombra del sia pur minimo dubbio nella base giuridica e di principio rappresentata dalla Carta costituzionale del '48».

<sup>874</sup> *Ibidem*, p. 99, «Il rispetto per la tradizione repubblicana del nostro Paese, e per i suoi valori, non deve tuttavia essere usato impropriamente come un freno a quell'opera di profondo cambiamento e rinnovamento che la nostra gente ci chiede con urgenza e passione e che i cittadini hanno tutto il diritto di aspettarsi da chi li rappresenta nel governo della nazione. Per anni il sistema istituzionale ha vissuto la stessa vita dei partiti politici. (...) Le forme di questo cambiamento sono ancora imperfette, e una legge elettorale a tendenza maggioritaria non basta ad esprimere fino in fondo l'esigenza, da tutti sentita, di un rapporto più stretto e diretto tra il voto degli elettori e la formazione dei governi. Tuttavia il più è stato fatto, e siamo adesso al grande passo ulteriore: (1) restituire appieno il loro potere alle istituzioni pubbliche, a cominciare dal Parlamento; (2) ripristinare un forte e severo senso dello Stato, nel rispetto per le prerogative dell'esecutivo; (3) ribadire che le associazioni private, i partiti o i movimenti hanno un

critici, istituzionali e sociali, in continuità con i programmi della precedente esperienza repubblicana, con particolare attenzione al rapporto cittadini-Stato, coerentemente alla visione liberale di cui il Governo si proponeva come interprete (“*Il programma economico - il lavoro, lo sviluppo, il mercato e lo Stato*”<sup>875</sup>; “*Meno leggi, più efficienza, più autogoverno - contro il governo extra-parlamentare*”<sup>876</sup>; “*Riforme istituzionali, giustizia e lotta alla mafia e alla criminalità organizzata*”<sup>877</sup>; “*La questione del*

---

ruolo essenziale da svolgere, ma ben distinto da quello di chi amministra beni pubblici ed esercita i poteri di governo».

<sup>875</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg12/lavori/stenografici/stenografico/32385.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg12/lavori/stenografici/stenografico/32385.pdf), *ibidem*, pp. 100-101, «Il programma economico del Governo persegue, come suo primo obiettivo, l'allargamento della base produttiva del Paese e la creazione di nuovi posti di lavoro. (...) Tutte le forze sociali consultate in sede di formazione del ministero hanno confermato che la creazione di lavoro, un compito non facile ma possibile, è il complemento indispensabile della ripresa economica e sociale, dopo anni di lenta stagnazione. (...) Il Governo è consapevole del fatto che la ripresa non sarà sostenibile se non accompagnata da una profonda, incisiva azione di risanamento della finanza pubblica. Questo è richiesto dai mercati finanziari, è dovuto per frenare la crescita del debito pubblico, è condizione necessaria per la nostra partecipazione al processo di integrazione europea. (...) Avremo modo di specificare, attraverso una serie di misure, che cosa questo significhi in relazione alle politiche per l'introduzione della concorrenza in ogni campo della vita economica e amministrativa, ivi comprese le privatizzazioni delle imprese pubbliche e una robusta iniezione di concorrenzialità nel settore dei servizi. Specificheremo altresì quale ordine di interventi è possibile in sede di defiscalizzazione dei progetti di sviluppo e di incremento dell'occupazione nell'agricoltura, nell'industria, nel commercio, nell'artigianato e nelle professioni libere. Dimosteremo nei fatti quella che è una nostra radicata convinzione: una forte ripresa non può non passare anche per il rilancio delle opere pubbliche, ma deve sottostare al vincolo di sensibilità, di cultura e di legge che riguarda la tutela dell'ambiente, questo antichissimo e nuovissimo simbolo del bene comune».

<sup>876</sup> *Ibidem*, p. 102, «La ripresa economica, la risposta alle attese di rilancio della produzione, del lavoro e del consumo, e il consolidamento del ruolo italiano nell'Unione europea, sono obiettivi che devono fare i conti con la effettiva situazione della macchina dello Stato. Il potere pubblico può essere indebolito allo stesso modo in due circostanze opposte: quando ha pochi strumenti oppure quando ha troppi strumenti di intervento, e strumenti farraginosi (...). La nostra situazione è per l'appunto quest'ultima. (...) Cercheremo di approntare codici o testi unici in tutti i settori legislativi in cui sarà possibile. (1) Ridurre il numero delle leggi, (2) ricorrere a regolamenti e ad altri strumenti amministrativi ogniqualvolta questo sia possibile, (3) semplificare la tassazione diretta e indiretta, (4) fare pubblica amministrazione tenendo conto delle esigenze e degli interessi dei cittadini, che sono il fondamento dello Stato e la ricchezza della società, non i nemici e le vittime della burocrazia: tutto questo ha carattere di priorità nell'azione futura del Governo».

<sup>877</sup> *Ibidem*, p. 103, «Questo Governo si impegna a rimuovere, nelle forme possibili, l'ingombrante eredità di quasi settanta decreti-legge non convertiti, e in pari tempo a ridurre l'area della decretazione d'urgenza secondo i principi della Costituzione e la legge che li attua; ma richiede al Parlamento uno sforzo eccezionale di comprensione verso l'esigenza, che la grande maggioranza dei cittadini sente come mai prima d'ora, di mettere il Governo in grado di realizzare il proprio programma o di essere battuto alle Camere, ma senza tecniche di insabbiamento e di rinvio che appartengono a un sistema politico “consociativo” che non esiste e non ha da esistere più. (...) 1) Il primo di questi principi, in sintonia con lo spirito e la lettera del sistema elettorale maggioritario, è il rafforzamento del potere di decisione diretta dei cittadini sul governo, pur nei limiti di una democrazia che è e resta una democrazia rappresentativa. 2) Il secondo riguarda una migliore articolazione dello Stato, con un deciso stimolo a forme di autogoverno che discendono in linea diretta dallo spirito autonomista e regionalista della Carta Costituzionale, ma con attenta considerazione del dibattito sul federalismo che attraversa sia la maggioranza sia l'opposizione. 3) Il terzo principio riguarda le procedure della decisione e del controllo politico, a partire dalla urgente necessità di adeguare le regole al nuovo sistema politico nato dalla nuova legge elettorale, senza lungaggini e senza forzature. 4) Il quarto è la conferma, e l'irrobustimento, del sistema di garanzie che

conflitto di interessi”<sup>878</sup>; “*Per un governo liberale - i cittadini e lo Stato*”<sup>879</sup>); con indicazione dei provvedimenti da adottare nei primi cento giorni di governo (“*I Cento giorni*”<sup>880</sup>); una conclusione (“*Conclusione*”<sup>881</sup>).

Ebbene, quantunque i riferimenti al programma di governo fossero molteplici, sin dai primi mesi di vita del Governo Berlusconi emergevano, in tutta la loro evidenza, i limiti di una coalizione propriamente elettorale e non di programma<sup>882</sup>. Mentre il tasso di

---

tutela i diritti dei cittadini in ogni campo: dall'amministrazione della giustizia all'informazione, un settore nel quale va assicurata, soprattutto nella comunicazione radiotelevisiva, una presenza pubblica qualificata accanto a una pluralità di soggetti operanti nel mercato. (...) Il primo compito operativo dell'esecutivo è quello di garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, il rispetto e la tutela del diritto alla pace e alla vita dei cittadini».

<sup>878</sup> *Ibidem*, p. 104, «È stato sollevato legittimamente, talvolta con equilibrio e talvolta con punte di malevolenza propagandistica fin troppo evidenti, il problema del conflitto di interessi che può sorgere nell'attività di governo in ragione dello *status* di imprenditore nel campo della comunicazione di chi questo Governo presiede. (...) Il Governo chiede, soprattutto su questa materia, di essere giudicato dai fatti e non in base ai pregiudizi».

<sup>879</sup> *Ivi*, «Il compito di costruire un'Italia più libera tocca a tutti, agli italiani laici e agli italiani di fede cattolica, tra i quali mi annovero. È un compito per realizzare il quale si deve partire dalla più straordinaria istituzione sociale che i tempi moderni abbiano prodotto, la scuola aperta a tutti in condizioni di eguaglianza dell'accesso. Queste condizioni di eguaglianza possono e devono essere riconfermate con un incremento della capacità di pluralismo e di libertà civile da parte dello Stato. (...) Senza accelerazioni demagogiche, senza traumi, con cauta gradualità, il Governo intende operare per far sì che il fisco sottragga dal reddito dei cittadini solo la quota compatibile con l'assolvimento di inderogabili compiti collettivi, restituendo loro il sovrappiù e con esso una maggiore libertà. (...) Ma la fine dell'assistenzialismo deve coincidere con un nuovo inizio delle politiche di vera solidarietà, puntando su un efficiente e deciso sostegno ai ceti più deboli, ai nuclei sociali meno tutelati, a chi vive in una condizione di reale emarginazione e prova, in una società moderna, l'affronto quotidiano del dolore e della povertà. (...) È tra l'altro in questo spirito, e senza nessun altro intendimento, che il Governo ha deciso l'istituzione di un Ministero per la famiglia».

<sup>880</sup> *Ibidem*, p. 102, «Nei primi cento giorni di governo, ovvero nella prima fase di attuazione del programma, ci impegniamo a presentare le proposte legislative necessarie per: a) ridurre gli oneri contributivi per le imprese che creano, al netto, nuovi posti di lavoro; b) liberalizzare le assunzioni per chiamata nominativa; c) introdurre l'assunzione diretta per le imprese con più di tre e fino a quindici dipendenti; d) modificare in senso più incentivante per le imprese i contratti di formazione-lavoro; e) introdurre l'istituto del lavoro interinale con modifiche alle proposte del precedente ministero; f) introdurre norme che favoriscano il tempo determinato ed il part-time (soprattutto per gli impieghi femminili), nonché altre misure che accrescano la flessibilità del mercato del lavoro; g) rivedere le normative sugli appalti pubblici per evitare il protrarsi del blocco dei contratti della pubblica amministrazione. Il Governo si impegna altresì: 1) ad accelerare il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche, partendo da Ina, Stet, Enel ed Eni; 2) ad eliminare l'imposta sui redditi inferiori a 10 milioni, anche per rispondere alle attese di milioni di cittadini in età di pensione, che hanno diritto a una tutela e a una difesa del potere d'acquisto del loro reddito; 3) ad introdurre incentivi fiscali per il rilancio degli investimenti, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese.».

<sup>881</sup> *Ibidem*, p. 106, «Il mio obiettivo di governo resta quello che mi ha spinto ad abbracciare la politica e l'impegno civile diretto. Credo in una grande impresa collettiva, in una grande avventura che ha bisogno di fuoco e di fede morale. Credo che si possa sognare, a occhi bene aperti, la realtà che viene, il futuro. Credo che potremo costruire un'Italia più giusta, più generosa e più sollecita verso chi ha bisogno e chi soffre, un'Italia più moderna e più efficiente, più prospera e serena, più ordinata e sicura. Sono assolutamente convinto che, con l'aiuto di Dio e degli uomini, ce la faremo».

<sup>882</sup> C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, op. cit., p. 2843. Vengono richiamati i numerosi dissidi interni alla coalizione in materia di

litigiosità tra i partiti di governo era in costante aumento, nell'autunno il Presidente Scalfaro segnalava ai Presidenti delle Camere, tramite missiva scritta, la necessità di mettere a punto delle regole di garanzia in relazione al conflitto di interessi, per tutelare, tra l'altro, la *par condicio*<sup>883</sup> delle posizioni politiche sui mezzi di informazione televisiva e non. Il 23 novembre il Presidente del Consiglio era raggiunto da un avviso di garanzia, ma né egli avvertiva l'esigenza di dimettersi, né ciò gli veniva richiesto dai suoi avversari politici che avevano intenzione di far cadere l'Esecutivo per via politico-parlamentare. Il giorno seguente Berlusconi rilanciava, richiedendo in Consiglio dei Ministri una verifica sull'attuazione del programma di governo per "testare sul campo" la lealtà della Lega. Quest'ultima respingeva l'iniziativa aprendo una *querelle* che sarebbe culminata con la propria uscita dalla maggioranza e la presentazione alla Camera di una mozione di sfiducia al Gabinetto Berlusconi<sup>884</sup>. Il 22 dicembre, anticipando la conclusione del dibattito al fine di evitare il successivo voto di sfiducia, il Presidente del Consiglio rassegnava le dimissioni nelle mani del Capo dello Stato: il primo Governo del maggioritario era durato poco più di sette mesi.

### 2.3. *Il programma del Governo Dini*

La crisi dalla quale scaturirono le dimissioni dell'Esecutivo berlusconiano fu aspra e caratterizzata da gravi tensioni tra le forze politiche. Mentre la maggioranza uscita vittoriosa dalle elezioni di marzo chiedeva di tornare nuovamente alle urne, potendo tollerare solamente un Governo elettorale che predisponesse le formalità del caso, la nuova maggioranza determinatasi in Parlamento auspicava un Esecutivo tecnico di tregua. Dall'alto delle responsabilità discendenti dal suo ufficio, il Presidente Scalfaro

---

giustizia: nel luglio del '94 il ministro Maroni (LN) si dissociava dall'operato del Governo in tema di reati connessi a Tangentopoli; si verificava un continuo scontro sul conflitto d'interessi tra la Lega e gli alleati.

<sup>883</sup> P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 518. Cfr. L. PAGANO, *Le nuove regole sulla campagna elettorale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati – Segreteria generale, n. 1, 1994, pp. 83 ss.

<sup>884</sup> In quel frangente, infatti, il Governo rassegnò le proprie dimissioni prima di una formale votazione di sfiducia, ma a fronte della presentazione al Senato di tre mozioni di sfiducia rispettivamente firmate da due diversi esponenti dell'opposizione, e, la terza, fatto mai verificatosi prima, a firma congiunta di eletti della maggioranza (Lega nord) e dell'opposizione (PPI). Preso atto dell'accaduto, risultando assai probabile l'approvazione della mozione di sfiducia al Senato, l'Esecutivo si presentava alla Camera per un dibattito parlamentare al termine del quale rassegnava le dimissioni. L'on. Bossi, *leader* della Lega nord, dichiarò che il documento che integrava la mozione di sfiducia rappresentava il «primo esempio di sfiducia costruttiva. Esso contiene una elencazione dei motivi politici, ma anche economici e costituzionali, che giustificano la sfiducia del gruppo della Lega e, nello stesso tempo, è un documento che predispone le strutture di un nuovo Governo». V. Atti Camera, XII legisl. seduta del 21 dicembre 1994.

nel messaggio di fine anno agli italiani<sup>885</sup> dichiarava di volersi attenere al dettato costituzionale e quindi alle procedure formali del sistema parlamentare, comunque nel rispetto del risultato del 27 marzo. Dopo un mese in cui la crisi fu trascinata da alterne vicende<sup>886</sup>, il Capo dello Stato affidò l'incarico di formare il nuovo Governo a Lamberto Dini, ministro del Tesoro uscente del Governo Berlusconi. L'obiettivo era quello dar vita ad un Gabinetto interlocutorio che portasse a compimento alcuni obiettivi fondamentali e che al contempo preparasse il Paese per il ritorno al voto<sup>887</sup>.

Il 23 gennaio 1995, a sei giorni dal giuramento, il Presidente Dini presentava al Senato le comunicazioni del proprio Esecutivo, dalle quali trasparivano chiaramente le intenzioni del Governo del quale veniva sottolineata la natura tecnica e quindi la transitorietà: «La natura tecnica del Governo - formato da persone scelte unicamente in base alle loro qualità professionali, svincolate da qualunque raggruppamento politico, espressione della società civile - è nello stesso tempo effetto e testimonianza della eccezionalità e transitorietà del compito che gli è stato affidato e che si intende assolvere. Essa risulta con ogni evidenza sia dalla necessità di garantire stabilità alle istituzioni ed ai mercati, sia di contribuire, con un'azione di raffreddamento, a superare stati di febbre e di emotività pregiudizievoli per il livello di civiltà politica raggiunto, dopo tanti travagli, dal nostro paese»<sup>888</sup>.

Dini individuava nell'azione dell'Esecutivo quattro linee guida, quattro priorità: l'adozione di una normativa che garantisse la *par condicio* nella propaganda elettorale sul mezzo televisivo<sup>889</sup>, la legge elettorale regionale<sup>890</sup>, la riforma delle pensioni<sup>891</sup> e

---

<sup>885</sup> [http://www.quirinale.it/qrnw/statico/ex-presidenti/Scalfaro/documenti/sca\\_disc\\_31dic\\_94.htm](http://www.quirinale.it/qrnw/statico/ex-presidenti/Scalfaro/documenti/sca_disc_31dic_94.htm)

<sup>886</sup> Cfr. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, op. cit., p. 522 ss.

<sup>887</sup> Cfr. G. NEGRI, *Un anno con Dini*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 13 ss.

<sup>888</sup> Camera dei Deputati, XII legisl., resoconto stenografico, seduta del 23 gennaio 1995, [http://www.camera.it/\\_dati/leg12/lavori/stenografici/stenografico/32538.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg12/lavori/stenografici/stenografico/32538.pdf), pp. 7507 ss.

<sup>889</sup> *Ibidem*, p. 7509 e 7514, «È necessario giungere ad un'appropriata regolamentazione dell'uso dei mezzi di comunicazione nel periodo elettorale e adeguare le regole per l'elezione dei consigli regionali secondo l'indicazione maggioritaria espressa dalle consultazioni referendarie». «Il Governo si farà promotore di nuove norme, anche temporanee, in materia di propaganda elettorale attraverso il mezzo radiotelevisivo (...). Le norme dovranno prendere in considerazione, in particolare, le carenze e gli inconvenienti che si sono registrati in sede di applicazione della vigente normativa in tema di disciplina delle campagne elettorali, anche con riferimento alla durata del periodo protetto. (...) Infine, sempre sulla base della recente esperienza e dei provvedimenti adottati dal Garante, dovranno essere colmate le lacune della vigente normativa, per impedire violazioni anche solo surrettizie delle limitazioni legislative alla propaganda elettorale».

<sup>890</sup> *Ibidem*, p. 7514, «La nuova legge elettorale regionale è una questione molto urgente perché, in mancanza di un intervento con legge ordinaria, le elezioni regionali previste per la prossima primavera non potrebbero tenersi che con la normativa vigente, ispirata a criteri di proporzionalità. Un

l'approvazione della finanziaria<sup>892</sup>. «Ho richiamato la vostra attenzione su questi temi perché credo che da essi tragga origine il mandato affidatomi dal Presidente della Repubblica: il compito prioritario a cui il Governo è chiamato è quello di garantire che non si interrompa il cambiamento, prestando la massima attenzione a che ciò avvenga in condizioni di stabilità delle istituzioni e dei mercati. Per coniugare queste due esigenze è necessario il massimo rigore: nel correggere gli squilibri da cui è affetta la finanza pubblica e nel dare certezza della stabilità delle istituzioni democratiche». Un cambiamento che, sosteneva il Presidente Dini, si era avviato con il precedente Governo, al cui programma faceva in più occasioni riferimento. Infine, chiudeva le dichiarazioni programmatiche legando espressamente la permanenza in carica del Gabinetto alla possibilità di realizzare il programma: «Aggiungo che, qualora si rendesse evidente l'impossibilità di realizzare i punti programmatici sopra elencati a causa di ostacoli oggettivamente insuperabili, il Governo non potrebbe che prenderne atto, ritenendo anche in questo caso esaurito il suo compito»<sup>893</sup>.

Il Governo Dini otteneva la fiducia grazie ai voti della Lega Nord e dei partiti di centro-sinistra; il centro-destra si limitava all'astensione. Tale atteggiamento era dovuto alla ferma volontà dell'*ex* maggioranza di andare ad elezioni anticipate come naturale effetto di una crisi del rapporto di fiducia, in coerenza con il nuovo corso istituzionale

---

avvicinamento del sistema elettorale regionale a quello nazionale appare opportuno per garantire uniformità e facilitare la formazione di esecutivi regionali omogenei e stabili».

<sup>891</sup> *Ibidem*, p. 7515, «In materia di previdenza è essenziale confermare e valorizzare l'accordo sottoscritto dal precedente Governo con le organizzazioni dei lavoratori, avviando prontamente i contatti con le parti sociali. Gli importanti principi affermati nell'accordo definiscono per il nuovo sistema previdenziale un quadro stringente. La riforma dovrà includere l'individuazione degli strumenti da utilizzare per garantire gli aggiustamenti che potranno rendersi necessari in conseguenza dei mutamenti della struttura demografica e dei comportamenti individuali. Essa dovrà inoltre definire un sistema di previdenza complementare che preveda le possibili forme di utilizzo del trattamento di fine rapporto e un ragionevole schema di incentivi per la costituzione dei fondi pensione integrativi. Sotto questo aspetto l'intervento sul sistema previdenziale si raccorda con un orientamento ben definito del Parlamento e dei Governi che mi hanno preceduto, teso a favorire, attraverso la crescita dei cosiddetti investitori istituzionali, il rafforzamento del ruolo del mercato mobiliare, anche nel comparto dei titoli privati».

<sup>892</sup> *Ibidem*, p. 7508, «Sarà necessario varare rapidamente la manovra correttiva delle tendenze della finanza pubblica e la riforma del sistema previdenziale sulla base degli accordi sottoscritti in dicembre con le parti sociali. Su questi temi il Governo assume di fronte a voi e al paese un impegno irrinunciabile: intende impedire che siano messi a repentaglio i positivi effetti della ripresa economica sull'occupazione e sulla struttura produttiva. (...) Gli interventi correttivi sulla finanza pubblica e quelli di riforma del sistema previdenziale offrono al paese un'opportunità di grande rilievo. L'attività economica è ormai lontana dalle secche della crisi produttiva: una crisi che può essere giudicata la più grave che abbia colpito il nostro paese dalla fine della guerra. L'economia italiana ora procede lungo una rotta di sostenuto sviluppo, anche grazie a provvedimenti adottati dal precedente Governo. Sarebbe grave errore non cogliere questa occasione di proseguire lungo il sentiero del risanamento finanziario».

<sup>893</sup> *Ibidem*, p. 7516.

ispirato al principio maggioritario. La rottura si sarebbe consumata sul terreno del programma e della formula, con Dini che rifiutava di includere nella squadra di Governo, i nomi di Letta, Tremonti e Fisichella, già esponenti del precedente Gabinetto.

Il programma, analogamente a quanto predisposto dal Governo Ciampi, mostrava il suo taglio tecnico: obiettivi mirati e soprattutto a tempo, con una certa dose di eteronomia<sup>894</sup>. In carica dal gennaio 1995, nel corso dell'anno il Governo portava a compimento il proprio programma<sup>895</sup>: venne stesa la riforma del sistema previdenziale (l. n. 335/1995), adottata la legislazione elettorale regionale (l. n. 43/1995), presentato un decreto sulla *par condicio* (dl n. 83/1995 – non convertito) e approvata la finanziaria (l. n. 550/1995). Portati a compimento gli obiettivi programmatici, il Governo rassegnava le proprie dimissioni. Il Capo dello Stato rinviava l'Esecutivo alle Camere, ove emergeva la disponibilità dei partiti ad evitare le elezioni anticipate solo in caso di accordo sulle riforme costituzionali. Dopo il tentativo fallito di Antonio Maccanico<sup>896</sup> (incaricato il 1 febbraio 1996), il 16 febbraio il Presidente Scalfaro firmava il decreto di scioglimento: non si trattava solamente di uno scioglimento “funzionale”, poiché le Camere non erano in grado di esprimere un Governo che potesse essere sorretto da una maggioranza, ma interessava il sistema politico complessivamente inteso; l'evoluzione del centro-sinistra con la nascita dell'Ulivo, il rafforzamento del centro-destra e la radicalizzazione della Lega Nord come partito autonomo, sembravano instillare nuova linfa nel circuito partitico. Lo scioglimento anticipato, pur decretando per la seconda volta consecutiva la fine della legislatura dopo circa due anni, riconduceva così i partiti al centro della vita istituzionale<sup>897</sup>.

---

<sup>894</sup> C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, op. cit., p. 2847, rileva come vi fossero delle “singolari sintonie” tra il contenuto delle dichiarazioni del Presidente Scalfaro nelle settimane che precedevano la crisi e gli obiettivi programmatici enunciati da Dini: in particolare le questioni della *par condicio* e della legge elettorale regionale.

<sup>895</sup> Per un'analisi critica dei risultati raggiunti dal Governo Dini, v. G. VESPERINI (a cura di), *I governi del maggioritario*, Roma, Donzelli, 1998, *passim*.

<sup>896</sup> L'esponente del PRI, già Segretario generale del Quirinale e Ministro per le riforme istituzionali, dovette rinunciare a causa dell'*aut-aut*, posto da AN sull'inserimento nel programma del nascente Governo di una riforma semipresidenziale della forma di governo.

<sup>897</sup> C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, op. cit., p. 2857.

3. *La XIII legislatura (1996 - 2001). Il Governo delle sinistre: l'alternanza e le abitudini del passato*

In seguito allo scioglimento delle Camere, decretato dal Presidente Scalfaro il 16 febbraio, entrava nel vivo la campagna elettorale per le elezioni politiche del 21 aprile 1996. Sarebbe stata la seconda tornata elettorale nazionale a svolgersi sulla base delle nuove regole “tendenzialmente” maggioritarie introdotte, come visto in precedenza, dalle leggi 276 e 277 del 4 agosto 1993. Ad ogni buon conto, si registravano, rispetto alle elezioni del 1994, delle modificazioni in ordine agli schieramenti in competizione nei collegi uninominali<sup>898</sup>. Mentre le prime elezioni nazionali del nuovo ciclo maggioritario avevano visto fronteggiarsi schieramenti diversamente assortiti, a seconda dell'area geografica interessata, in virtù dell'alleanza “a geometria variabile” del centro-destra, nelle elezioni del 21 aprile 1996 erano presenti, in tutti i collegi uninominali, i candidati indicati da una sola coalizione di centro-destra, il Polo delle libertà. Esso era formato da Forza Italia, Alleanza Nazionale e CCD-CDU, i quali si trovavano a competere, di volta in volta, con i candidati della coalizione di centro-sinistra per l'Ulivo, oppure di Rifondazione comunista, e, solo al Nord, con i candidati della Lega.

Da rimarcare è poi il fatto che Rifondazione comunista, estranea alla coalizione dell'Ulivo, avesse con quest'ultima stipulato un patto di “reciproca desistenza” nei collegi uninominali, ai sensi del quale essa rinunciava a presentare propri candidati quasi ovunque, spingendo così il proprio elettorato a far confluire i suoi voti sui candidati dell'Ulivo, ed in cambio la coalizione di centro-sinistra rinunciava ad avanzare le proprie candidature in determinati collegi considerati “inattaccabili”, in modo da lasciare libera la strada all'estrema sinistra.

Per quanto riguarda l'Ulivo, sebbene esso tendesse ad acquisire una propria dimensione autonoma rispetto a quella dei partiti che lo componevano, e cioè PDS, PPI, FdV, la Rete, Socialisti italiani e Laburisti, di fatto, non possedeva un'organizzazione del tutto indipendente da essi: il progetto era nato intorno ai comitati di sostegno al suo *leader* e fondatore, Romano Prodi, che pur non avendo alcuna investitura politica né tantomeno un proprio partito alle spalle (sebbene fosse un democristiano di lungo

---

<sup>898</sup> S.F. REGASTO, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione»*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 188 ss.



corso), si era candidato alla guida dell'Esecutivo con l'esplicita intenzione di riunire, attorno ad un programma, le diverse anime dell'intesa.

Veniva subito in rilievo la necessità, derivante dal nuovo sistema elettorale, di aggregare tra loro il numero maggiore di forze politiche, in vista di uno scontro fra due schieramenti contrapposti e alternativi. Ad onor del vero, la coalizione dell'Ulivo conduceva una propria campagna elettorale, distinta da quella di Rifondazione comunista, attribuendo ai “patti di desistenza” un mero valore elettorale: in caso di vittoria, era stato assicurato, avrebbero governato da soli, senza l'aiuto, quantomeno numerico, del partito bertinottiano. Ciò, d'altra parte, non avvenne, in quanto i risultati delle urne resero necessario, se non al Senato sicuramente alla Camera, l'apporto “esterno” dei deputati dell'estrema sinistra. Questo contingente bisogno numerico e le differenze politico-programmatiche, finanche culturali, avrebbero inesorabilmente influito sull'attività dell'Esecutivo, sino a portarlo alle dimissioni.

Il Polo delle libertà, dal canto suo, rispetto alle elezioni del '94, mostrava un diverso assortimento endocoalizionale, determinato dall'uscita della Lega Nord e dall'ingresso di Alleanza Nazionale<sup>899</sup>. La coalizione, costituita da partiti riconducibili all'area politica di centro-destra, faceva perno sulla *leadership* dell'on. Berlusconi, fondatore di Forza Italia. La Lega, invece, faceva corsa a sé, essendosi rifiutata di stringere alleanze con il Polo o l'Ulivo. A quest'ultimo, inoltre, aderiva anche Lamberto Dini, Presidente del Consiglio uscente, con un nuovo partito da lui costituito: la Lista Dini-Rinnovamento italiano<sup>900</sup>.

---

<sup>899</sup> Alleanza nazionale, nelle elezioni del 1994, aveva costituito con Forza Italia ed il CCD il “Polo del buon governo”, presentatosi solamente nei collegi uninominali del centro-sud, mentre nelle Regioni settentrionali si era presentata da sola in competizione con il “Polo delle libertà”, formato da Forza Italia e dalla Lega nord.

<sup>900</sup> Grande rilievo ebbe, inoltre, in quella fase, l'introduzione della integrazione alla disciplina legislativa della campagna elettorale, con il decreto-legge n. 129 del 19 marzo 1996, recante “disposizioni urgenti per la parità d'accesso ai mezzi d'informazione durante le campagne elettorali e referendarie”, la c.d. “*par condicio*”. La “propaganda elettorale” prevista dall'art. 22 del decreto 122 del 1996 era intesa come «l'esposizione sulla stampa e nelle trasmissioni televisive, delle caratteristiche oggettive e soggettive, delle linee politiche e dei programmi generali e specifici dei soggetti politici». Essa veniva permessa fino al penultimo giorno e consentita solo nelle forme indicate nell'art. 2 e cioè tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde ecc. I decreti-legge citati erano diretti a completare la normativa della legge 10 dicembre 1993 n. 515, contenente la «disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica». Essa aveva dettato una regolamentazione dell'accesso ai mezzi di informazione pubblici e privati e della pubblicità su di essi, e aveva previsto l'obbligo della parità d'accesso per tutte le forze politiche nazionali e locali ai programmi e ai servizi di informazione elettorale, ed il divieto, per i trenta giorni precedenti le elezioni, di propaganda elettorale «a mezzo di inserzioni pubblicitarie su quotidiani o periodici, spot pubblicitari e ogni altra forma di trasmissione pubblicitaria radio-televisiva». Dato il largo uso, per certi versi smodato, che si fece del mezzo televisivo

A prevalere, nelle elezioni del 21 aprile, fu la coalizione di centro-sinistra, che ottenne al Senato una maggioranza autosufficiente per dar vita al proprio governo; diversamente alla Camera, dove si rese indispensabile il ricorso ai voti degli eletti di Rifondazione comunista<sup>901</sup>.

### 3.1. *Il programma del I Governo Prodi*

Il carattere maggioritario delle elezioni del 1996, svoltesi tra due coalizioni alternative di partiti che si presentavano con l'indicazione del *leader* rispettivamente candidato a guidare l'Esecutivo, Romano Prodi per l'Ulivo e Silvio Berlusconi per il Polo della libertà, ed il chiaro risultato che ne è derivato, ha determinato una notevole semplificazione delle consultazioni per la formazione del nuovo Governo, vincolando sostanzialmente il Capo dello Stato nella scelta del Presidente del Consiglio; tanto che la Presidenza della Repubblica emanava una nota ufficiale il 6 maggio, con la quale annunciava che il Capo dello Stato avrebbe ricevuto le delegazioni unitarie dei due principali raggruppamenti, senza distinguere tra i singoli gruppi parlamentari<sup>902</sup>.

Secondo il Quirinale «accanto alla presenza di formazioni per così dire a sé stanti, la campagna elettorale ha fatto emergere che inequivocabilmente si erano confrontati due schieramenti, ai quali il corpo elettorale nella sua stragrande maggioranza ha fatto riferimento. Essi hanno da sempre indicato e in più occasioni riconfermato chi avrebbe

---

nella campagna elettorale del 1994, fu avvertita dalla gran parte delle parti politiche e delle istituzioni, tra le quali il Capo dello Stato, l'esigenza di regolare in modo più dettagliato ed organico l'intera materia. Il legislatore, quindi, interveniva con la legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante «Disposizioni per la parità d'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e la comunicazione politica».

<sup>901</sup> Infatti, l'Ulivo conquistava alla Camera 284 seggi, il Polo della libertà 246, Rifondazione comunista 35, la Lega nord 59, mentre 6 seggi andavano a formazioni minori. A Palazzo Madama, invece, l'Ulivo otteneva 157 seggi, il Polo della libertà 116, la Lega nord 27, Rifondazione comunista 10, i partiti autonomisti 3, la Fiamma tricolore e la lista Pannella-Sgarbi 1. Ma mentre a Montecitorio, anche in virtù del citato accordo di desistenza con Rifondazione comunista, l'Ulivo prevaleva nettamente nella quota maggioritaria, con 246 seggi contro i 169 seggi del Polo della libertà, nella quota proporzionale, con lo sbarramento al 4%, il risultato si invertiva: la somma dei voti ottenuti dalle liste del Polo era superiore alla somma dei voti ottenuti dalle liste aderenti all'Ulivo e da Rifondazione comunista, infatti FI (20,6), AN (15,7), CCD-CDU (5,8), Pannella-Sgarbi (1,9) ottenevano complessivamente il 44% dei voti, mentre PDS (21,1), Rifondazione comunista (8,6), PPI (6,8), Lista Dini (4,3), Verdi (2,5) assommavano in totale il 43,3%. Nell'insieme venne ribaltato il risultato elettorale delle elezioni del '94, quando cioè la coalizione di centrodestra otteneva la maggioranza assoluta dei seggi di Montecitorio.

<sup>902</sup> C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, op. cit., p. 2859.

guidato il Governo in caso di vittoria. Di qui l'innovazione delle consultazioni, rese più facilmente comprensibili ai cittadini»<sup>903</sup>.

Le consultazioni si svolgevano in sole due giornate, il 15 e 16 maggio, ed interessavano rappresentanze unitarie del Polo e dell'Ulivo, mentre il Presidente della Repubblica sentiva separatamente la Lega Nord, Rifondazione comunista, i gruppi misti di Camera e Senato, ed i rappresentanti delle minoranze linguistiche, nonché i Presidenti delle Camere e gli ex Presidenti della Repubblica Leone e Cossiga.

Il 16 maggio, verificata la disponibilità di Rifondazione comunista ad appoggiare dall'esterno il governo dell'Ulivo, il Presidente della Repubblica affidava l'incarico di formare l'Esecutivo a Romano Prodi. Il Presidente incaricato redigeva in tempi brevissimi la lista dei ministri e già il giorno successivo scioglieva la riserva, accettando l'incarico. Dopo aver giurato il 18 maggio, quattro giorni dopo, il 22, Prodi effettuava in Senato le comunicazioni del Governo: «Di fronte a questo Parlamento, che sento essere il punto di riferimento di tutte le nostre istituzioni, il Governo sente forte l'esigenza di rinnovamento espressa dal popolo italiano». Il discorso stigmatizza l'avvenuta modificazione del sistema politico e l'affermazione delle nuove dinamiche: «Il Governo che si presenta oggi alle Camere è consapevole di avere dinanzi un Parlamento profondamente diverso da quello delle legislature precedenti. Per la prima volta, infatti, la competizione elettorale non è stata dominata da singoli partiti o da occasionali alleanze elettorali, ma da due grandi coalizioni, portatrici entrambe di un proprio programma e di una propria proposta di governo per il Paese. (...) Non a caso il Presidente della Repubblica ha voluto sottolineare le novità politiche della competizione elettorale nelle consultazioni per la formazione del Governo decidendo, per la prima volta nella storia repubblicana, di ricevere non i singoli partiti, ma le coalizioni che si sono presentate come tali di fronte all'elettorato. (...) Per la prima volta ha effettivamente funzionato quel sistema bipolare che molti di noi hanno tenacemente perseguito come l'approdo più auspicabile della lunga transizione italiana»<sup>904</sup>.

Veniva, inoltre, posto in risalto il nuovo meccanismo istituzionale che vedeva nel programma di governo un elemento fondamentale del rinnovato rapporto circolare

---

<sup>903</sup> Come sottolineava il Capo dello Stato Scalfaro in una nota riportata da *La Repubblica* del 7 maggio 1996. In *Vita italiana*, doc. inf., n. 5-6, 1996, p. 77.

<sup>904</sup> Senato della Repubblica, XIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 22 maggio 1996, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/4657.pdf>, pp. 11 ss.

elettori-Governo-Parlamento: «il modo nel quale si è svolta la competizione e il fatto che gli elettori abbiano indicato con le loro scelte una maggioranza, un Governo e un programma sono un grande elemento di forza di questa nuova legislatura. (...) Il nesso inscindibile che si è costituito tra l'elezione delle Camere e l'indicazione della coalizione vincente dimostra che anche in un sistema parlamentare puro come quello italiano è possibile che, attraverso il Parlamento, il corpo elettorale possa indicare quale coalizione, quale programma e quale proposta di Governo abbia diritto di reggere il paese»<sup>905</sup>.

A discapito dell'enfasi utilizzata in riferimento al programma di governo, analizzandone il contenuto è possibile notare un ritorno al passato: come i programmi della prima fase della storia repubblicana, il documento del Governo Prodi adotta un approccio totalmente discorsivo e senza divisione in paragrafi; esso è altresì generico, trattando le aree di intervento e gli obiettivi (federalismo fiscale, decentramento amministrativo, risanamento della finanza pubblica, riforma delle regole del mercato del lavoro, istruzione e beni culturali, integrazione europea e unione monetaria, politica estera e difesa) per principi, e non presenta l'indicazione di provvedimenti concreti<sup>906</sup>.

Un "astigmatismo programmatico" probabilmente frutto delle divaricazioni esistenti tra le politiche sostenute dai diversi partiti dell'alleanza. Infatti, la retorica sul sistema bipolare e sul programma<sup>907</sup> non riusciva a colmare le divisioni effettivamente esistenti tra le varie anime della coalizione: il governo Prodi era sostenuto da una maggioranza comprendente le forze dell'Ulivo e Rifondazione comunista; quest'ultimo partito, che aveva votato la fiducia all'Esecutivo senza però sottoscrivere le relative mozioni, si riservava di verificare sui singoli temi la permanenza del rapporto fiduciario, mantenendo un alto potenziale decisionale sull'azione della maggioranza.

Già sulla manovra finanziaria promossa dal Governo nel giugno '96 per correggere i conti pubblici, si registravano dissidi con Rifondazione comunista; questi si

---

<sup>905</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/4657.pdf>, *ibidem*, p. 12.

<sup>906</sup> *Ibidem*, pp. 13-14, «La nostra strategia economica si basa sull'abbattimento dell'inflazione, sul risanamento dei conti pubblici, sull'aumento dell'occupazione e sul rilancio del Mezzogiorno. Questi orientamenti sono sostenuti dalla precisa volontà dell'Italia di partecipare attivamente all'integrazione europea, volontà che troverà la sua massima espressione simbolica nella nuova moneta unica, l'Euro, che prenderà il via mentre saremo nella seconda parte di questa legislatura».

<sup>907</sup> *Ivi*, «È mia ferma convinzione che solo in un sistema bipolare funzionante gli elettori possano scegliere non solo un partito ma anche un Governo, dando vita a una legislatura stabile, in grado di assicurare, proprio grazie alla stabilità stessa del Parlamento, un'efficace continuità nella guida del Paese».

accentuavano sul documento di programmazione economico-finanziaria, approvato dal Parlamento il 16 luglio. Le divisioni interne alla maggioranza venivano in luce anche più acutamente a proposito della riforma dello Stato sociale, che incontrava la radicale opposizione di Rifondazione comunista.

Dopo alcune schermaglie sulla missione italiana in Albania e sul d.d.l. finanziaria, rispettivamente nell'aprile e nell'ottobre del 1997<sup>908</sup>, che metteva in risalto come l'eterogeneità di vedute in ordine a profili essenziali del programma di governo, tra i quali vi sono sicuramente quelli relativi alla politica estera ed economica, finisca inevitabilmente per compromettere la tenuta della coalizione, si giungeva al punto di rottura. I contrasti "striscianti" all'interno della coalizione di maggioranza, fino a quel momento sempre "rientrati", riemergevano in modo decisivo nel settembre 1998, in occasione della presentazione del disegno di legge finanziaria per il 1999<sup>909</sup>. Il Presidente del Consiglio, al fine di verificare la compattezza della maggioranza parlamentare, decideva di porre la questione di fiducia sulla risoluzione che avrebbe dovuto approvare le sue comunicazioni alla Camera prima del dibattito sulla legge finanziaria. In quel contesto avrebbe chiesto i voti necessari solamente alla maggioranza che lo aveva sostenuto fino a quel momento, sottolineando il carattere fondamentale del

---

<sup>908</sup> Sulla missione in Albania, cfr. Camera dei Deputati, XIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 12 aprile 1997, [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stenografici/sed179/sintero.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed179/sintero.pdf), pp. 14849 ss. Come osservato da C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, op. cit., 2862, «da un punto di vista istituzionale si è assistito ad una preventiva parlamentarizzazione di una crisi di governo non ancora "in atto", ma certamente "in potenza"». Nella vicenda in esame può trovare riscontro la considerazione circa un mutamento parziale del nostro sistema politico e sui riflessi modesti che ciò comporta sulla disciplina della forma di governo: anche il Governo Prodi, come il Governo Berlusconi della precedente legislatura, si presentava come un esecutivo di coalizione, espressione di una maggioranza formata da una pluralità di forze politiche, e come tale esposto ai derivanti problemi dovuti all'eterogeneità. Sul disegno di legge finanziaria, cfr. Camera dei Deputati, XIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 9 ottobre 1997, [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stenografici/sed254/sintero.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed254/sintero.pdf), pp. 3 ss.; F. SAULINO, *Bertinotti: non ci siamo, voteremo contro*, in *Corriere della Sera*, 29 settembre 1997. In particolare il segretario del partito della Rifondazione comunista affermava: «la direzione scelta dal Governo è quella della crisi».

<sup>909</sup> Sul punto, V. MONTI, *In Parlamento con la maggioranza che ho*, in *Corriere della sera*, 23 settembre 1998; M. CAPRARA, *Manovra, Bertinotti dice ancora no a Prodi*, in *Corriere della sera*, 24 settembre 1998; F. VERDERAMI, *E Marini preme su Botteghe oscure: non importa, c'è Cossiga*, in *Corriere della sera*, 24 settembre 1998. L'on. Marini, in particolare affermava: «Con Bertinotti è finita». L'allora Segretario dei DS, D'Alema, osservava: «Può darsi che qualcuno si sottrarrà a questa maggioranza, magari per inseguire i sogni, ma penso che non ci sarà nessuna crisi e che comunque ci sarà una maggioranza», M. LATELLA, *D'Alema, no alla crisi*, in *Corriere della sera*, 26 settembre 1998. D'altra parte, il sen. Cossiga, fondatore di un nuovo partito di ispirazione centrista, l'UDR, si diceva disposto ad andare in soccorso della maggioranza parlamentare per l'approvazione della Finanziaria, ma al contempo chiedeva le dimissioni dell'Esecutivo, perché privo di una maggioranza politica autonoma, G. A. STELLA, *Sì alla Finanziaria, ma Prodi si dimetta*, in *Corriere della sera*, 27 settembre 1998.

vincolo coalizionale<sup>910</sup>. Il 9 ottobre la risoluzione di maggioranza veniva però respinta con 313 voti contrari e 312 a favore: per la prima volta nella storia della Repubblica, un Governo in carica, investito inizialmente della fiducia, era costretto a rassegnare la dimissioni in seguito ad un esplicito voto negativo sulla fiducia da parte dell'Assemblea parlamentare<sup>911</sup>.

### 3.2. *I programmi dei Governi D'Alema I e II*

Il 9 ottobre 1998, subito dopo le dimissioni dell'on. Prodi, il Presidente della Repubblica definiva il calendario delle consultazioni di rito, sentendo anzitutto i Presidenti delle Camere e confermando la convocazione delle distinte coalizioni del centro-destra e del centro-sinistra nella persona dei rispettivi *leader*, oltre che dei partiti esterni a tali schieramenti<sup>912</sup> e, come invalso nella prassi costituzionale, degli *ex* Presidenti della Repubblica.

Il Presidente Scalfaro doveva fronteggiare il problema messo in luce dal voto che aveva sfiduciato l'Esecutivo guidato dall'on. Prodi, nonché il fatto che lo stesso Presidente del Consiglio dimissionario aveva respinto, per ragioni di coerenza alla nuova logica bipolare, l'ipotesi del sostegno di altre forze alla coalizione di centrosinistra.

---

<sup>910</sup> v. Camera dei Deputati, XIII legisl., resoconto stenografico, n. 420, seduta del 7 ottobre 1998, [http://leg13.camera.it/chiosco.asp?source=&position=Organi%20Parlamentari\Assemblea\Resoconti&content=/\\_dati/leg13/lavori/stenografici/framedinam.asp?sedpag=sed421/s000r.htm](http://leg13.camera.it/chiosco.asp?source=&position=Organi%20Parlamentari\Assemblea\Resoconti&content=/_dati/leg13/lavori/stenografici/framedinam.asp?sedpag=sed421/s000r.htm), «Il giudizio critico che, sul contenuto della finanziaria e in genere sulle proposte e sull'azione del Governo, è emerso nel corso del comitato politico di Rifondazione comunista, mi ha fatto ritenere che fosse assolutamente necessario un netto chiarimento tra il Governo e la maggioranza che fin qui lo ha sostenuto». Inoltre, rivolgendosi all'on. Bertinotti, il Presidente Prodi affermava: «Non posso credere che davvero Lei combatta e contrasti il Governo che è nato anche grazie alla vostra scelta ed all'impegno di migliaia e migliaia di vostri militanti. Io non posso credere che Lei intenda davvero respingere la prima finanziaria che dopo molti anni torna a dare attenzione ai problemi veri della gente più debole, alle necessità dei pensionati più poveri, ai bisogni dei giovani in cerca di occupazione e alla domanda di sviluppo che viene dalle aree meno forti del nostro paese». Consumato lo strappo tra gli esponenti delle due linee contrastatisi all'interno del partito di Rifondazione comunista, l'on. Bertinotti affermava rivolto al Governo: «siamo costretti a votare contro. Faremo l'opposizione a questa maggioranza e a questa finanziaria, a questa maggioranza modellata su un impianto moderato che oggi paga un prezzo impagabile di una rottura di una forza di sinistra, e non c'è Governo che valga una scissione di una forza di sinistra».

<sup>911</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>912</sup> Tra queste, le novità, rispetto alle consultazioni effettuate ad inizio legislatura, dell'UDR e delle due nuove formazioni in cui si era scissa Rifondazione comunista in seguito al voto contrario sulla fiducia al Governo Prodi: "Rifondazione comunista" (PRC), capeggiata dall'on. Bertinotti, ed il partito dei "Comunisti italiani" (PdCI), alla cui guida si poneva l'on. Cossutta.

Per la soluzione della crisi si facevano quindi diverse ipotesi: un Governo tecnico di breve durata, che avesse il compito di approvare la legge finanziaria, guidato dall'*ex* Presidente del Consiglio Ciampi o dall'*ex* Presidente Dini; oppure un Governo "istituzionale", di durata non prestabilita, guidato dall'allora Presidente del Senato Mancino<sup>913</sup>. L'ipotesi delle elezioni anticipate veniva esclusa dal Presidente della Repubblica e da diversi esponenti del centrosinistra, tra cui Massimo D'Alema; essa era, al contrario, invocata dall'intera coalizione di centrodestra, forte della convinzione che la sconfitta subita dalla maggioranza sarebbe sicuramente tornata a vantaggio delle formazioni fino a quel momento all'opposizione. Infine, era lo stesso on. Prodi ad escludere l'esistenza delle condizioni per un *Prodi bis*<sup>914</sup>.

Dopo il tentativo, fallito, di affidare un pre-incarico all'on. Prodi, l'Ulivo proponeva al Presidente Scalfaro la candidatura dell'on. D'Alema, Segretario politico dei DS (denominazione assunta dal PDS, a partire dal febbraio 1998), cui sarebbe stato affidato il compito di dar vita al nuovo Esecutivo, pur a fronte delle rimostranze del Polo che vedeva nel ritorno alle urne l'unica soluzione legittima<sup>915</sup>. La soluzione della crisi si profilava dopo l'incontro fra il Capo dello Stato ed il sen. Cossiga, ricevuto nell'ambito delle consultazioni in qualità di *ex* Presidente della Repubblica. Il *leader* dell'UDR (formazione politica nata in Parlamento attraverso l'adesione di parlamentari eletti tra le fila del centrodestra) esprimeva, infatti, la disponibilità ad appoggiare un Governo presieduto dal segretario dei DS; Governo «in cui collaborassero fra loro i partiti di area culturale socialista e popolare europea, idoneo ad abbattere il veto sull'incompatibilità con i principi della democrazia della sinistra postcomunista»<sup>916</sup>.

---

<sup>913</sup> M. BREDI, *Scalfaro punta ad un governo tecnico*, in *Corriere della sera*, 10 ottobre 1998.

<sup>914</sup> V. MONTI, *Prodi respinge l'offerta di D'Alema: niente bis*, in *Corriere della Sera*, 11 ottobre 1998, «Non sono un uomo per tutte le stagioni. (...) Per fare il Governo ci devono essere due condizioni. La prima è che uno possa farlo coerentemente alla tesi che ha portato avanti e coerentemente con il patto che ha avuto con i propri elettori. La seconda, che sia realistico (...) Nell'attuale situazione non mi sembra che sussista alcuna di queste due condizioni». L'11 ottobre inoltre l'on. Prodi affermava: «bisogna finirla con il trasformismo, coi giochi che hanno rovinato il nostro Paese... L'Ulivo è più della somma delle sue parti... Non finisce il giorno in cui non è più Governo, può attendere, può tornare a vincere». M. SMARGIASSI, *Prodi, la sfida dell'Ulivo*, in *La Repubblica*, 12 ottobre 1998. Il Presidente della Repubblica, per verificare la possibilità del reincarico, riceveva informalmente al Quirinale il Presidente del Consiglio dimissionario. Durante il colloquio Prodi ribadiva al Capo dello Stato di non essere disponibile ad accettare un nuovo incarico. Cfr. G. BATTISTINI, *Prodi a cena da Scalfaro: «Serve un governo stabile»*, in *La Repubblica*, 13 ottobre 1998.

<sup>915</sup> S. BUZZANCA, *Dal Polo ancora un "no"*, in *La Repubblica*, 16 ottobre, 1998.

<sup>916</sup> S. SAULINO, *Cossiga convince i suoi: sì alla Quercia*, in *La Repubblica*, 17 ottobre 1998. L'on. Massimo D'Alema sarebbe infatti divenuto il primo Presidente del Consiglio di estrazione comunista.

E così, dopo essere entrato nella pienezza dei propri poteri il 21 ottobre, il Governo (sostenuto dall'Ulivo: DS, PPI, FdV, PdCI, RI, SDI e dall'UDR) si presentava alla Camera il giorno seguente per esporre le linee programmatiche e ottenere la fiducia del Parlamento<sup>917</sup>: «Il nuovo Governo», dichiarava il Presidente D'Alema, «nasce nel pieno rispetto delle regole e nella trasparenza dell'agire politico. (...) La crisi del Governo dell'Ulivo è nata per scelta e responsabilità di una parte delle forze uscite vincenti dalle elezioni del 21 aprile 1996, dallo spezzarsi in Parlamento di un vincolo che si era formato di fronte agli elettori. In questa situazione, il Capo dello Stato ha chiesto di verificare l'esistenza in Parlamento di una maggioranza, di una nuova maggioranza, in grado di coagularsi intorno ad un programma utile per il Paese e di far riprendere alla legislatura il suo cammino».

Si era coscienti del fatto che il nuovo Esecutivo era diverso da quello voluto dagli elettori, ma si giustificava l'evenienza con la necessità di approvare la finanziaria e dare stabilità al Paese: «Non ho mai pensato che la soluzione alternativa sostenuta con forza dall'opposizione del Polo delle libertà, quella delle nuove elezioni, rappresentasse una richiesta inaccettabile. È del tutto evidente che, dinanzi all'impossibilità di questo Parlamento di esprimere una nuova maggioranza, quella strada sarebbe divenuta obbligata. Ma nella situazione dell'Italia di oggi essa è apparsa preclusa e non conveniente (...): nuove elezioni avrebbero impedito l'approvazione della legge finanziaria e determinato l'esercizio provvisorio con ripercussioni negative sull'immagine ed il credito del nostro Paese. (...) Noi per primi, io, siamo consapevoli che questo Governo non è stato scelto direttamente dagli elettori, anche se appare chiaro che la parte più larga delle forze che danno vita alla nuova maggioranza ha vinto le elezioni del 21 aprile di due anni fa. (...) La verità è che questa maggioranza nasce da due fratture che, in forme e tempi diversi, hanno investito gli schieramenti elettorali del Polo e del centro-sinistra. Da un lato quella che ha portato alla rottura del patto di Governo tra l'Ulivo e Rifondazione comunista, (...) dall'altro lato la scelta di personalità del centro che, sulla base di una ispirazione moderata e per concorrere alla governabilità del Paese, hanno preso le distanze dal Polo delle libertà. La caduta del

---

<sup>917</sup> [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stenografici/sed425/sintero.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed425/sintero.pdf), pp. 6 ss.



Governo Prodi è stata, quindi, non solo una crisi politica, ma l'ennesima testimonianza di una crisi ancora irrisolta nel nostro sistema»<sup>918</sup>.

Con riferimento agli intenti programmatici, il Presidente del Consiglio, annunciava dei provvedimenti per l'occupazione, per il Mezzogiorno e la giustizia sociale, nell'intento di raccogliere il testimone lasciato dal precedente Governo<sup>919</sup>; ciò anche attraverso l'assunzione integrale della legge finanziaria per il 1999, presentata da Prodi, insieme al complesso dei provvedimenti ad essa collegati. Anche in questo caso, il programma risultava "leggero" ed orientato a considerazioni di principio: tematiche quali la fiscalità, l'istruzione, l'ambiente, la politica estera e l'impegno dell'Italia nell'ambito delle azioni atlantiche, erano trattate in modo non approfondito. La spiegazione della particolare natura della crisi e della sua ancora più complessa risoluzione, accompagnate dalle considerazioni sull'essere la Presidenza del Consiglio, per la prima volta nella storia repubblicana, affidata ad un esponente post-comunista, impegnavano la gran parte delle dichiarazioni programmatiche<sup>920</sup>. Proprio rispetto alla soluzione perseguita, le formazioni del centrodestra manifestavano la loro totale ostilità: si trattava, a loro avviso, di un Governo nato grazie ad un "ribaltone", e cioè in virtù del passaggio di parlamentari del Polo della libertà, l'UDR, tra le fila del centro-sinistra<sup>921</sup>.

---

<sup>918</sup> [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stenografici/sed425/sintero.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed425/sintero.pdf), *ibidem*, p. 8.

<sup>919</sup> *Ibidem*, p. 9, «Abbiamo la responsabilità di proseguire il lavoro avviato. Primo imperativo nell'azione del Governo sarà dunque non interrompere l'opera di risanamento dei conti pubblici e rafforzare quella strategia economica e finanziaria tracciata da Romano Prodi che ci ha consentito di entrare in Europa».

<sup>920</sup> [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stenografici/sed425/sintero.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed425/sintero.pdf), *ibidem*, p. 16, «Cari colleghi, non mi sfugge la particolarità di questo momento. In particolare so che gli occhi di molti sono puntati anche sulla mia persona. Ho sentito esprimere, nei giorni scorsi, un giudizio critico o addirittura allarmato verso la "prima volta" di un leader di una certa sinistra italiana alla guida del Governo. Giudizio ed allarme che discendono, in questo caso, dalla vicenda storica del comunismo italiano, e dall'opinione che taluni conservano della sua evoluzione, della sua cultura e dei valori che lo hanno ispirato».

<sup>921</sup> L'on. Fini (AN), in particolare, affermava: «Vi è indignazione per il modo in cui nasce questo Governo: noi non contestiamo la legittimità costituzionale del gabinetto; se ne contestassimo la legittimità costituzionale, oggi non saremmo qui, avremmo già avviato le procedure di *impeachment* nei confronti del Capo dello Stato. Noi contestiamo la legittimità politica del Governo e si tratta, come è naturale ed evidente a tutti, di una differenza non da poco. Contestiamo la legittimità politica di un Governo il quale nasce con una maggioranza che è politica, che è diversa rispetto a quella indicata dagli elettori e comprende alcuni parlamentari in una posizione determinante, non solo numericamente ma politicamente, eletti con l'opposizione». Ulteriormente il *leader* del Polo della libertà, l'on. Berlusconi, manifestava l'indignazione per quello che a suo dire, era «il ritorno della vecchia politica e dei suoi vecchi metodi». V. Atti Camera, XIII legisl. seduta del 23 ottobre 1998, res. sten. n. 426.

Le vicende successive all'insediamento del I Governo D'Alema avrebbero portato, a causa di continue tensioni all'interno della coalizione di maggioranza, ad una nuova crisi di governo<sup>922</sup> ed alla nascita, il 22 dicembre 1999, del II Governo D'Alema.

Le comunicazioni iniziali del terzo governo della XIII legislatura, si presentavano particolarmente succinte, risolvendosi quasi completamente attorno alla crisi che aveva

---

<sup>922</sup> 12 dicembre 1999 - Nella replica conclusiva al primo congresso dei Socialisti democratici italiani (SDI) di Fiuggi, il presidente del partito, on. Boselli, chiedeva di aprire formalmente la crisi di governo a gennaio, evitando un rimpasto, e di sostituire il Presidente del Consiglio D'Alema, per designare un nuovo *Premier* in grado di guidare con maggiori possibilità di vittoria il centrosinistra alle elezioni del 2001; 13 dicembre - Il Presidente della Repubblica Ciampi riceveva al Quirinale il Presidente del Consiglio, il quale gli manifestava la sua intenzione di intervenire in Parlamento per una verifica della maggioranza; 18 dicembre - Il Presidente del Consiglio si presentava alla Camera per rendere comunicazioni sulla situazione politica. Il dibattito alla Camera si concludeva in serata con la replica del Presidente del Consiglio, il quale, dopo aver preannunciato la sua volontà di rassegnare le dimissioni, dichiarava di aver preso atto della volontà, espressa dai gruppi della maggioranza, di continuare e di rilanciare l'azione del centrosinistra. Il Consiglio dei Ministri si riuniva alla Camera. Il Presidente D'Alema, a seguito delle comunicazioni rese alla Camera e al Senato della Repubblica, informava i ministri che si sarebbe recato dal Capo dello Stato per rassegnare le dimissioni del Governo. Il Presidente della Repubblica si riservava di decidere sulle dimissioni rassegnate dal Presidente D'Alema e invitava il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti; 19 dicembre - Il Presidente della Repubblica iniziava le consultazioni: riceveva i Presidenti del Senato Mancino e della Camera Violante; i rappresentanti del gruppo misto del Senato e della Camera; della Valle d'Aoste; del Partito sardo d'azione; della Liga Alleanza Autonomista-Veneto; del Centro-Unione popolare democratica; della SVP; dell'Unione autonomista ladina; del Patto Segni; dei Riformatori liberaldemocratici; del CDU; degli Autonomisti e Federalisti; di Rifondazione comunista; della Lega Nord; 20 dicembre - Si concludevano le consultazioni: Ciampi incontrava le rappresentanze parlamentari dei Socialisti democratici italiani e dell'UPR; di FI, AN e CCD; dei DS, PPI, UDEUR, PdCI, I Democratici, FdV, RI e Federalisti liberaldemocratici repubblicani. Venivano infine ascoltati gli *ex* Presidenti della Repubblica Leone, Cossiga e Scalfaro. Nella serata il Presidente della Repubblica affidava l'incarico di formare il nuovo Governo al Presidente del Consiglio dimissionario D'Alema, il quale accettava con la rituale riserva. L'on. D'Alema, dopo essersi recato dai Presidenti delle Camere per comunicare l'incarico ricevuto, iniziava immediatamente le consultazioni per la formazione del nuovo Governo, incontrando a Palazzo Chigi i *leader* della coalizione; 22 dicembre - Il Presidente del Consiglio incaricato si recava al Quirinale per sciogliere la riserva e presentare al Capo dello Stato la lista dei ministri. La crisi di governo si concludeva dopo 4 giorni. Il Presidente del Consiglio si presentava al Senato per esporre le linee fondamentali del programma di governo. Il dibattito si concludeva nella tarda serata; dopo la replica del Presidente del Consiglio e le dichiarazioni di voto, veniva posta in votazione per appello nominale la mozione di fiducia n. 1-00480 (sen. Angius, Elia, Pieroni, Roberto Napoli, Papini, Marino e Fiorillo) per la fiducia al II Governo D'Alema, (risultato della votazione: presenti: 282; votanti 281; maggioranza 141; favorevoli 177; contrari 100; astenuti 4). Subito dopo iniziava alla Camera il dibattito sulle comunicazioni del Governo. I Presidenti dei gruppi di Forza Italia, on. Pisanu, e di AN, on. Selva, dichiaravano che i deputati del Polo della libertà non avrebbero partecipato alla discussione, senza comunque abbandonare l'aula, e che avrebbero lasciato ai *leader* del Polo il compito di manifestare le ragioni dell'opposizione nelle dichiarazioni di voto. Si concludeva il dibattito sulle comunicazioni del Governo. Dopo la replica del Presidente del Consiglio e le dichiarazioni di voto, veniva posta in votazione la mozione di fiducia n. 1-00427 (on. Mussi, Soro, Mastella, Piscitello, Grimaldi, Paissan, Bastianoni, Brugger, Mazzocchin) per la fiducia, di contenuto analogo a quella votata al Senato (risultato della votazione: presenti: 615; votanti 597; astenuti 18; maggioranza 299; favorevoli 310; contrari 287). Dati [www.camera.it](http://www.camera.it); cfr. L. SPADACINI, *Dal primo al secondo Governo D'Alema*, in, *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, a cura di A. D'ANDREA, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 49-90.

portato alla formazione del nuovo Gabinetto<sup>923</sup>, e che si era risolta in tempi rapidi «poiché le forze politiche sono consapevoli che il Paese sta da troppo tempo attraversando una fase cruciale di transizione democratica»<sup>924</sup>.

Il contenuto programmatico consisteva in una riproposizione degli spunti inseriti nel documento del precedente Governo<sup>925</sup>, con un'aggiunta sul terreno delle riforme istituzionali: «il Governo si impegnerà a favorire la riforma in senso federale dello Stato, al fine di dare la necessaria cornice costituzionale al decentramento amministrativo già avviato, e fornirà la massima collaborazione al Parlamento per garantire stabilità al sistema politico attraverso la definizione di una diversa forma di governo e di una nuova legge elettorale, cui dovranno seguire modifiche ai regolamenti parlamentari che contrastino i fenomeni di trasformismo»<sup>926</sup>.

Il II Governo D'Alema ebbe però vita breve a causa di un fenomeno non formalizzato nel nostro ordinamento, eppure sempre più rilevante. Il fenomeno in parola è quello che vede l'assegnazione di un valore politico a livello nazionale, ormai pressoché unanimemente riconosciuto, ai risultati delle elezioni di *mid-term*, le elezioni intermedie. Come affermato da parte della dottrina<sup>927</sup>, infatti, i risultati delle elezioni intermedie sono, insieme all'attività svolta e alla tenuta complessiva in Parlamento, nonché ai punti problematici posti sul tappeto dalla ininterrotta campagna elettorale che si svolge sui media, i criteri fondamentali su cui le coalizioni devono valutare «il peso che hanno nei confronti dell'elettorato»<sup>928</sup>.

Ebbene il 16 aprile 2000 era previsto che si tenessero le elezioni per il rinnovo dei Consigli delle quindici Regioni a statuto ordinario e per l'investitura diretta dei

---

<sup>923</sup> Senato della Repubblica, XIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 22 dicembre 1999, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/5442.pdf>, pp. 7 ss., «A conclusione di un confronto che ha consentito di sviluppare questioni di fondo, in particolare per quanto riguarda i caratteri che dovrà avere l'evoluzione bipolare del sistema politico e istituzionale, le forze che hanno deciso di sostenere il nuovo Governo si sono impegnate a rilanciare le prospettive di un'alleanza organica di centrosinistra».

<sup>924</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/5442.pdf>, *ivi*.

<sup>925</sup> *Ibidem*, pp. 7-8, «il Governo si impegna a proseguire l'azione di riduzione del carico fiscale, di rilancio delle opere pubbliche e messa in sicurezza del territorio, di sostegno alle imprese e di contenimento del costo del lavoro, di completamento della riforma della pubblica amministrazione, di liberalizzazione e privatizzazione del mercato. Obiettivo fondamentale di questa politica è creare nuove possibilità di lavoro, soprattutto al Sud: per raggiungere questo risultato il Governo aprirà un confronto con la Commissione europea per rivedere le politiche di aiuto e le regole della concorrenza. (...) Il Governo proseguirà anche nel suo impegno per una maggiore efficienza dell'amministrazione quotidiana della giustizia e per la prevenzione e repressione della criminalità diffusa».

<sup>926</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/5442.pdf>, *ivi*.

<sup>927</sup> C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 13/2002*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 108.

<sup>928</sup> C. DE CESARE, *ibidem*, op. cit., p. 110.

rispettivi Presidenti. Durante la campagna elettorale un ruolo di primo piano veniva assunto dai *leader* nazionali, l'on. Berlusconi per il centrodestra e il *Premier* D'Alema per il centrosinistra. Quest'ultimo, poiché le ripetute polemiche all'interno della coalizione di maggioranza sulla candidatura a Presidente del Consiglio per le elezioni politiche del 2001 finivano col mettere in discussione la sua *leadership*, aveva puntato fortemente ed in prima persona sui risultati delle elezioni regionali, così da assicurarsi in caso di vittoria l'appoggio compatto dell'intera coalizione. La contesa elettorale finiva, quindi, per trasformarsi in una sorta di referendum sulla popolarità del Governo stesso<sup>929</sup>.

I risultati elettorali mostravano, però, una netta affermazione dell'opposizione di centrodestra, che eleggeva i propri candidati alla Presidenza, non solo in tutte le Regioni settentrionali, ma anche in Liguria, Lazio, Calabria e Abruzzo, precedentemente governate da esponenti di centrosinistra<sup>930</sup>. La richiesta di elezioni anticipate veniva subito respinta dalla maggioranza<sup>931</sup>.

Ad ogni modo, appariva evidente che i risultati mettevano in seria difficoltà il Governo e soprattutto il Presidente del Consiglio, responsabile di aver eccessivamente politicizzato e personalizzato lo scontro con il Polo e con Berlusconi<sup>932</sup>. Il 17 aprile, con un comunicato stampa della presidenza del Consiglio dei ministri, il Presidente D'Alema manifestava la sua intenzione di sottoporre al Capo dello Stato le dimissioni dell'Esecutivo. Il Capo dello Stato, però, non accoglieva le dimissioni e rinviava il Governo alle Camere per un dibattito sulla situazione politica<sup>933</sup>. Il 19 aprile, nell'Aula di palazzo Madama, il Presidente del Consiglio svolgeva le sue comunicazioni: Le dimissioni del Governo, si diceva, erano «un atto di coerenza da compiere alla luce dei

---

<sup>929</sup> O. RAGONE, *D'Alema sfida il Cavaliere: vinceremo ora e tra un anno*, in *La Repubblica*, 7 aprile 2000.

<sup>930</sup> C. BONINI, *Regioni, Forza Italia primo partito*, in *Corriere della sera*, 18 aprile 2000. I risultati furono così rilevanti che il capogruppo di Forza Italia alla Camera, l'on. Pisanu, dichiarava: «Il Presidente del Consiglio dovrebbe andarsene questa notte, senza aspettare una mozione di sfiducia», e l'on. Bossi annunciava: «Chiederemo elezioni anticipate», E. MARRO, *Centrosinistra travolto, governo sotto accusa*, in *Corriere della sera*, 17 aprile 2000.

<sup>931</sup> N. ANDRIOLO, *Voto anticipato? Presentino una mozione*, in *L'Unità*, 17 aprile 2000. Il Presidente dei Senatori DS, Gavino Angius, rilevava come: «solo in un paese come l'Italia si vota per le Regioni e si chiedono la crisi di governo e voto anticipato».

<sup>932</sup> P. FRANCHI, *Terremoto d'aprile*, in *Corriere della sera*, 17 aprile 2000.

<sup>933</sup> [www.quirinale.it/Comunicati/Comunicato.asp?id=4248](http://www.quirinale.it/Comunicati/Comunicato.asp?id=4248). «Il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha ricevuto oggi, alle ore 19.00, al palazzo del Quirinale, il Presidente del Consiglio dei Ministri, onorevole Massimo D'Alema, il quale ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente non ha accolto le dimissioni ed ha invitato il Presidente del Consiglio a presentarsi in Parlamento, che è la sede propria di ogni chiarimento politico».

risultati delle elezioni regionali (...) e in particolare della netta affermazione di quello schieramento di centro-destra che aveva chiesto in modo esplicito lungo tutta la campagna elettorale un voto anche contro questo Governo. (...) Ne prendo atto non per un dovere istituzionale che imponga al Presidente del Consiglio l'obbligo di dimettersi, ma come espressione di una sensibilità politica»<sup>934</sup>.

Tutti gli esponenti del centrodestra ritenevano che dal risultato delle elezioni regionali, che vedeva il centrosinistra pesantemente sconfitto, derivasse la necessità che il Presidente della Repubblica ponesse anticipatamente fine alla legislatura in corso. Al contrario, la maggioranza sosteneva in modo compatto di poter risolvere la crisi aperta dalle dimissioni del Presidente D'Alema con la formazione di un nuovo Governo "politico" di centrosinistra, guidato da un autorevole esponente della coalizione, escludendo così la costituzione di governi "tecnici" o "istituzionali"<sup>935</sup>. Terminata la discussione, il Presidente D'Alema si recava al Quirinale per comunicare le proprie dimissioni definitive al Presidente della Repubblica.

### 3.3. *Il programma del II Governo Amato*

Il 20 aprile 2000, il vertice dei segretari dei partiti del centrosinistra determinava di designare alla guida del nuovo Esecutivo il ministro del Tesoro Giuliano Amato, ed il giorno seguente, nell'ambito delle consultazioni, la delegazione unitaria manifestava al Capo dello Stato la volontà dell'intera coalizione<sup>936</sup>.

Il Presidente della Repubblica Ciampi motivata la sua decisione di non sciogliere anticipatamente le Camere con l'esistenza di una effettiva maggioranza in

---

<sup>934</sup> Senato della Repubblica, XIII legisl., resoconto sommario, seduta del 19 aprile 2000. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/5925.pdf>, pp. 5-6.

<sup>935</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/5925.pdf>, *ivi*.

<sup>936</sup> L'opposizione manifestava tramite il suo *leader*, l'on. Berlusconi, la propria netta contrarietà a siffatta soluzione: «Abbiamo ottenuto il 53 per cento. I sondaggi di ieri (...) ci danno al di là del 60 per cento e danno quasi alla metà di noi l'attuale consenso per la formazione della sinistra. Gli italiani si trovano di fronte, quindi, a questa situazione, una situazione per cui sarebbero governati da una maggioranza che non è la maggioranza che hanno votato nel 1996 e da un Presidente del Consiglio che non è stato nemmeno indicato a loro per il voto. (...) Noi non ci sogneremo assolutamente di fare questi discorsi se ci fosse ancora il Presidente del Consiglio eletto dagli italiani, praticamente attraverso l'indicazione chiara di voto del 1996». Dichiarazioni rese nella sala stampa del Quirinale il 21 aprile 2000, in A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, op. cit., pp. 111-112.

Parlamento<sup>937</sup>, nominava Amato Presidente del Consiglio il 25 aprile 2000: la crisi aveva termine dopo sei giorni.

Il Presidente del Consiglio, il 27 aprile, si recava così alla Camera, per esporre le proprie linee programmatiche, non strutturate, a differenza del suo primo ministero, ed ottenere così il voto di fiducia: «Il Governo che nasce ha la responsabilità di portare a compimento la legislatura. Ciò consentirà lo svolgimento dei referendum<sup>938</sup> e l'adozione dei provvedimenti legislativi che il loro esito, quale che sia, potrà richiedere e consentirà<sup>939</sup>, inoltre l'adozione degli interventi legislativi e delle azioni di Governo più urgenti per consentire all'Italia di partecipare nelle condizioni migliori alla fase di ripresa economica in atto in Europa»<sup>940</sup>. Erano chiaramente individuabili, quindi, nelle dichiarazioni del *Premier*, gli obiettivi del Governo: concludere la legislatura, permettendo lo svolgimento dei referendum e adottando le misure richieste dall'evoluzione del contesto europeo. L'azione del Governo, ed il Presidente ne era consapevole, era però limitata nel tempo: Amato, infatti, asseriva che gli obiettivi sarebbero stati perseguiti «con un programma che in ragione del ristretto orizzonte temporale sarà realisticamente limitato alle più essenziali e prioritarie iniziative legislative, tentando, per il resto, di rendere operativi e concreti i tanti impegni di riforma che già hanno trovato in questi anni traduzione legislativa»<sup>941</sup>. Si effettuava, per

---

<sup>937</sup> Il Presidente Ciampi affermava di aver «provveduto alle verifiche e constatato che esiste una maggioranza politicamente concorde nel volere la nascita di un nuovo Governo. (...) Non è nelle possibilità del Capo dello Stato sciogliere le Camere, se non dopo aver accertato l'incapacità del Parlamento di esprimere una maggioranza». M. BREDA, *Ciampi: non potevo sciogliere le Camere*, in *Corriere della sera*, 22 aprile 2000.

<sup>938</sup> I referendum del 21 maggio 2000: tra i sette quesiti ammessi dalla Corte costituzionale, il più sentito dalle forze politiche era quello in materia elettorale, che mirava ad abrogare le disposizioni relative all'attribuzione, con metodo proporzionale per liste, del 25% dei seggi della Camera, in modo che tali seggi sarebbero stati assegnati, su base circoscrizionale, ai candidati non eletti nei collegi uninominali che avessero conseguito i migliori risultati. Gli altri quesiti riguardavano: l'abolizione dei rimborsi elettorali ai partiti; l'abrogazione del voto di lista nel sistema elettorale per l'attribuzione dei 20 seggi togati del CSM, gli incarichi extragiudiziari e le carriere dei magistrati; l'abolizione dell'obbligo del datore di lavoro (anche se con più di 15 dipendenti) di reintegrare il lavoratore licenziato senza giusta causa; l'abrogazione del sistema di trattenuta diretta in busta paga da parte dell'INPS e INAIL dei contributi associativi dovuti ai sindacati.

<sup>939</sup> [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stenografici/sed713/sintero.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed713/sintero.pdf), p. 6. Nel programma di governo si fa espressamente riferimento a una legge elettorale, «che potrà avere le caratteristiche che dovrà avere a seguito dei referendum, ma con la quale ed in connessione alla quale consentire al prossimo Presidente del Consiglio, dopo le prossime elezioni, di svolgere il proprio ruolo sulla base di una diretta o indiretta legittimazione popolare. Questo è essenziale per i cittadini e' essenziale per il buon funzionamento delle istituzioni». Camera dei Deputati, XIII legisl., resoconto stenografico, seduta del 27 aprile 2000.

<sup>940</sup> *Ibidem*, pp. 5 ss.

<sup>941</sup> *Ibidem*, p. 5.

questa via, come solitamente avveniva nella prima fase della storia repubblicana, con i governi sorti in corso di legislatura, un rimando all'operato dei governi precedenti e ai provvedimenti adottati sulla base dei rispettivi programmi. Ciò avveniva, a maggior ragione, da parte di un Esecutivo consapevole di dover chiudere la legislatura e accompagnare il Paese al voto<sup>942</sup>, e che per questo rivendicava un legame "di sangue" con i governi che l'avevano preceduto.

#### 4. La XIV legislatura (2001 - 2006). Il contratto con gli italiani

Il 13 maggio 2001, al termine di una campagna elettorale molto dura e a tratti esasperata<sup>943</sup>, i cittadini erano chiamati ad esprimere il proprio voto per eleggere il Governo che avrebbe avviato la XIV legislatura.

Il mezzo televisivo svolgeva un ruolo centrale nella campagna elettorale. Oltre che terreno di scontro tra i candidati, esso fu anche la vetrina utilizzata dal *leader* del centrodestra per diffondere il proprio programma elettorale. Infatti, l'on. Berlusconi presentava in una trasmissione televisiva di approfondimento politico un "contratto con gli italiani"<sup>944</sup>, nel quale indicava cinque punti imprescindibili dell'azione del futuro Governo da lui presieduto: 1) Abbattimento della pressione fiscale; 2) Attuazione del "Piano per la difesa dei cittadini e la prevenzione dei crimini"; 3) Innalzamento delle pensioni minime ad almeno 1 milione di lire al mese; 4) Dimezzamento dell'attuale tasso di disoccupazione con la creazione di almeno 1 milione e mezzo di posti di lavoro; 5) Apertura dei cantieri per almeno il 40% degli investimenti previsti dal "Piano

---

<sup>942</sup> *Ibidem*, p. 15, «Non so quanto possa fare un Governo di un anno, perché tra un anno ci saranno le elezioni...».

<sup>943</sup> G. FREGONARA, *Berlusconi non ci sta: mai con Rutelli in Tv*, in *Corriere della sera*, 24 febbraio 2001. In particolare si assisteva alla sistematica delegittimazione che il candidato del centrodestra, on. Berlusconi, compiva ad ogni occasione nei riguardi del candidato *Premier* del centrosinistra, on. Rutelli. La delegittimazione in parola trovava la sua estrinsecazione più alta nel rifiuto che il *leader* di Forza Italia esprimeva ai ripetuti inviti rivoltigli da Rutelli a sfidarsi in un "faccia a faccia" televisivo. L'on. Berlusconi motivava tali rifiuti affermando che avrebbe accettato un confronto televisivo solo se a contrastarlo ci fosse stato colui che riteneva essere il vero *leader* del centrosinistra, l'on. D'Alema.

<sup>944</sup> Il "Contratto con gli italiani" fu mutuato da un'iniziativa simile, attuata dal Partito repubblicano statunitense, nel corso delle elezioni parlamentari del 1994. *The republican contract with America*, manifesto elettorale ideato da Newt Gingrich, prevedeva l'impegno da parte dei Repubblicani a realizzare, una volta eletti, un certo numero di riforme nei primi 100 giorni del mandato. La strategia si rivelò vincente e assicurò ai Repubblicani il Congresso. Il testo del *Contract* è consultabile sul sito istituzionale del Congresso: <http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html>. Cfr. J.J. DI JULIO e D.F. KETTL, *The contract with America*, Washington D.C., The Brookings, 1995; P. SCARUFFI, *Il terzo secolo: almanacco della società americana alla fine del millennio*, Milano, Feltrinelli, 1996, ed anche su <http://www.scaruffi.com/feltri/us9.html>.

decennale per le Grandi Opere"<sup>945</sup>. L'on. Berlusconi si impegnava altresì a non ricandidarsi alle elezioni del 2006 se non ne avesse realizzati almeno quattro. Tutto ciò evidenziava il carattere "pattizio" che la coalizione di centrodestra voleva assegnare al programma elettorale nei confronti dell'elettorato.

#### 4.1. *I programmi dei Governi Berlusconi II e III*

I risultati consegnati dalle urne non smentivano quanto era stato largamente previsto dai vari sondaggi pre-elettorali: si verificò una netta vittoria, in termini di voti e di seggi, del centrodestra, che confermava quale *leader* indiscusso Silvio Berlusconi, ed in particolare di Forza Italia, che risultava essere il partito più votato<sup>946</sup>. Si era verificata

---

<sup>945</sup> Il testo del "contratto con gli italiani": «Contratto con gli italiani - tra Silvio Berlusconi nato a Milano il 29 settembre 1936 leader di Forza Italia e della Casa delle Libertà, che agisce in accordo con tutti gli alleati della coalizione, e i cittadini italiani si conviene e si stipula quanto segue - Silvio Berlusconi, nel caso di una vittoria elettorale della Casa delle Libertà, si impegna, in qualità di Presidente del Consiglio, a realizzare nei cinque anni i seguenti obiettivi: 1) Abbattimento della pressione fiscale: con l'esenzione totale dei redditi fino a 22 milioni di lire annui; con la riduzione al 23% per i redditi fino a 200 milioni di lire annui; con la riduzione al 33% per i redditi sopra i 200 milioni di lire annui; con l'abolizione della tassa di successione e della tassa sulle donazioni. 2) Attuazione del "Piano per la difesa dei cittadini e la prevenzione dei crimini" che prevede tra l'altro l'introduzione dell'istituto del "poliziotto o carabiniere o vigile di quartiere" nelle città, con un risultato di una forte riduzione del numero dei reati rispetto agli attuali 3 milioni. 3) Innalzamento delle pensioni minime ad almeno 1 milione di lire al mese. 4) Dimezzamento dell'attuale tasso di disoccupazione con la creazione di almeno 1 milione e mezzo di posti di lavoro. 5) Apertura dei cantieri per almeno il 40% degli investimenti previsti dal "Piano decennale per le Grandi Opere" considerate di emergenza e comprendente strade, autostrade, metropolitane, ferrovie, reti idriche, e opere idro-geologiche per la difesa dalle alluvioni. Nel caso che al termine di questi 5 anni di governo almeno 4 su 5 di questi traguardi non fossero stati raggiunti, Silvio Berlusconi si impegna formalmente a non ripresentare la propria candidatura alle successive elezioni politiche. In fede, Silvio Berlusconi. Il contratto sarà reso valido e operativo il 13 maggio 2001 con il voto degli elettori italiani.»

<sup>946</sup> R. MANNHEIMER, *Le elezioni del 2001 e la «mobilitazione drammatizzante»*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, dicembre 2001. Alla Camera, la Casa delle libertà otteneva 16.948.194 voti, pari al 45,5%, e ben 18.417.844 nel proporzionale, pari al 49,6%. Il centrosinistra subiva un distacco netto nel proporzionale, dove raccoglieva 12.992.287 voti, pari al 35%, mentre nel maggioritario otteneva 16.335.807 voti, pari al 43,8%. Tra le liste, la più votata risultava, come detto, Forza Italia con il 29,4%, seguita dai Democratici di sinistra con il 16,6%, dalla Margherita con il 14,5%, da Alleanza nazionale con il 12% e da Rifondazione comunista con il 5%, mentre tutte le altre liste non superavano la soglia di sbarramento del 4% e non partecipavano, quindi, alla distribuzione proporzionale dei seggi. Al Senato, l'esito era il medesimo: il centrodestra otteneva 14.399.508 voti, pari al 42,6%; il centrosinistra si fermava a 13.260.249 voti, che corrispondevano al 39,2%, con un grande margine sulle altre liste: Rifondazione si attestava sul 5%, Lista Di Pietro al 3,4%, Lista Pannella-Bonino al 2% e Fiamma Tricolore al 1%. La somma totale dei seggi permetteva alla Casa delle libertà di contare su una forte maggioranza pari, alla Camera, a 368 seggi, ed al Senato a 176 seggi. Il centrosinistra, secondo schieramento, si aggiudicava 247 seggi alla Camera e 128 al Senato. Al Senato, in particolare, in virtù dell'assenza di una clausola di sbarramento per l'accesso alla ripartizione proporzionale, riuscivano a trovare rappresentanza, diversamente da quanto avvenuto alla Camera, anche le forze non coalizzate: e quindi si aggiudicavano 3 seggi l'Ulivo-SVP, 1 l'SVP, 4 Rifondazione comunista, 2 Democrazia Europea, 1 Lista Di Pietro.



l'alternanza<sup>947</sup>. Si registravano spostamenti di consensi, anche significativi, essenzialmente all'interno della stessa coalizione: la competizione elettorale aveva favorito le liste guidate dai candidati alla Presidenza del Consiglio, visto il profilo spiccatamente personalistico della campagna elettorale, a danno degli alleati<sup>948</sup>.

Dopo aver giurato nelle mani del Capo dello Stato l'11 giugno 2001, il Presidente Berlusconi effettuava le comunicazioni del Governo dinanzi all'Aula del Senato, il 18: «C'è un capitolo da chiudere definitivamente, ed è quello della vecchia politica, e c'è un capitolo tutto da scrivere, quello di un nuovo modo di fare politica. Vorrei cominciare da qui, evitando i riti ripetuti, i riti stanchi delle vecchie formule, i buoni propositi, le parole vuote, gli omaggi dovuti, l'inventario dei problemi o il libro dei sogni»<sup>949</sup>. Il rito, ad ogni modo veniva portato a termine, mettendo in risalto l'alternanza permessa dal sistema maggioritario: «L'identità di questo Governo e, se mi consentite, la sua peculiare posizione nella storia del Paese è chiara ormai a tutti. Dopo cinque anni la coalizione delle opposizioni è diventata maggioranza. Non era mai successo nei lunghi decenni, dal 1948 al 1994, anno dell'applicazione della nuova legge elettorale maggioritaria, e anche successivamente non si era mai prodotta la classica circostanza di tutte le democrazie europee: l'opposizione che si fa Governo, la maggioranza che diventa opposizione, per decisione degli elettori. (...) Questo meccanismo salutare che lo scrutinio maggioritario ha reso possibile, questo insieme di stabilità nella legislatura e di ricambio costituzionale alla guida del Governo i politologi lo chiamano "alternanza". Per noi questa alternanza rappresenta l'ossigeno della democrazia, è l'antidoto naturale alle tentazioni consociative e ad una visione manovriera e cinica della politica nazionale»<sup>950</sup>.

Si entrava, poi, subito in *medias res* con la parte sul programma di governo ed i riferimenti diretti al "contratto gli italiani": il programma elettorale che si faceva

---

<sup>947</sup> S.F. REGASTO, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione»*, op. cit., pp. 171 ss.

<sup>948</sup> Dal confronto tra i risultati delle tre elezioni svoltesi fino a quel momento con il sistema tendenzialmente maggioritario (c.d. *Mattarellum*), emergeva che l'elettorato presentava negli anni una sostanziale stabilità nelle proprie preferenze di schieramento. L'esito delle tre elezioni, diverse da un punto di vista delle maggioranze che si sono alternate al Governo, si spiegava non con il passaggio degli elettori da uno schieramento all'altro, ma, come rilevato da autorevole dottrina, con la c.d. "ingegneria delle coalizioni". Cfr. sul punto, G. PASQUINO, *Dall'Ulivo al governo Berlusconi*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp.11-20.

<sup>949</sup> Senato della Repubblica, XIV legisl., resoconto stenografico, seduta del 18 giugno 2001, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/7790.pdf>, pp. 8 ss.

<sup>950</sup> *Ibidem*, p. 9.

programma di governo. «Ribadiamo con profonda convinzione che questo Governo e la sua maggioranza, nella loro autonomia e in quanto espressione diretta della sovranità popolare, hanno il diritto e il dovere civile di governare, cioè di attuare nei tempi programmati il loro programma di Governo. (...) Non farò un'esposizione tecnica e dettagliata del contratto con gli italiani e del piano di Governo elaborato e reso pubblico nel corso del confronto elettorale (...). Se abbiamo fissato in una forma contrattuale le nostre intenzioni non è per una concessione alle regole spettacolari del confronto elettorale, ma per un'intima convinzione: il Paese ha storicamente sopportato un tale numero di rinvii e di elusioni del dovere di governare e di realizzare i programmi presentati agli elettori che una nuova delusione dovrebbe essere necessariamente seguita da un dignitoso ritiro dalla vita pubblica di chi non sia stato capace di mantenere gli impegni assunti con gli elettori, uniformando l'attività di Governo all'arte e alla cultura del fare»<sup>951</sup>. Veniva quindi sottolineata l'intenzione di far dipendere la possibilità di ripresentarsi agli elettori, al termine della legislatura, alla capacità di onorare le promesse, raggiungere gli obiettivi inseriti nel programma. «È qui, davanti al Parlamento della Nazione, che quelle missioni diventano piano di Governo, che quegli impegni, confortati dalla vostra fiducia, diventano programma e strumento dell'azione governativa»<sup>952</sup>.

Pur senza ricorrere alla strutturazione utilizzata per il programma di governo del 1994, venivano enunciate le aree di intervento dell'azione governativa, in collegamento con i punti contenuti nel programma elettorale ampliati e sviluppati<sup>953</sup>. Ad essi si

---

<sup>951</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/7790.pdf>, pp. 11-12.

<sup>952</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>953</sup> *Ibidem*, p. 13, «Nell'orizzonte temporale di questa intera legislatura il Governo intende quindi impegnarsi a fare molti e importanti passi avanti per realizzare un nuovo modello di amministrazione pubblica: più efficiente, realmente al servizio dei cittadini e delle imprese, più snella e veloce, più accessibile, più trasparente»; «è nostra intenzione ridurre la pressione fiscale, esentando i redditi marginali e fermando gradualmente l'aliquota dell'imposta personale al di sopra di una certa soglia, a un terzo del reddito»; «Non c'è piano economico di successo senza che si rimettano in moto gli investimenti, pubblici e privati, per realizzare ambiziosi progetti infrastrutturali: ponti, metropolitane, strade, autostrade, nuove linee ferroviarie, nuove tipologie nel campo dell'alta velocità. Saranno le grandi opere individuate dal nostro piano decennale che arricchiranno e consolideranno il Paese e lo renderanno più vicino ai bisogni dei cittadini e allo stesso tempo creeranno lavoro, ricerca, cultura e altre utilità pubbliche e private»; «giustizia e sicurezza non sono soltanto i capitoli obbligati di un serio programma di Governo, sono anche e soprattutto i principali regolatori di tutta la vita pubblica (...). Abbiamo proposto e riconfermiamo una politica cosiddetta di prossimità nell'impiego delle Forze dell'ordine, che devono sempre più essere collegate al territorio, radicate nella realtà della vita civile»; «Noi intendiamo lavorare tenacemente perché i cittadini possano continuare a fare assegnamento sui benefici del sistema previdenziale, del sistema sanitario, del sistema assistenziale e perché una strategia espansiva porti ad un aumento consistente e duraturo dell'occupazione».

aggiungeva la questione della riforma federalista dello Stato,<sup>954</sup> e l'implementazione delle tre "i": inglese, internet ed impresa, con riferimento all'istruzione, all'ammodernamento della P.A. ed al rilancio economico<sup>955</sup>.

Le comunicazioni del governo terminavano con una chiosa finale sul programma: «ho ripercorso qui sommariamente i punti salienti del piano di Governo per una legislatura, che abbiamo presentato agli italiani e articolato nelle cinque grandi missioni per cambiare l'Italia e nelle cinque strategie per migliorare la vita dei cittadini. Lo richiamo idealmente nella sua interezza e nella sua originalità di fronte a voi, perché questo costituirà la guida del nostro agire quotidiano, perché questo costituirà l'impegno del Governo nella sua collegialità e di ogni Ministro nel settore di sua competenza. Per dare concretezza al nostro impegno e per garantire, nell'attuazione del programma, il rispetto dei tempi che ci siamo assegnati, abbiamo nominato un Ministro che avrà proprio il compito di sorvegliare, di stimolare e di incalzare, giorno per giorno, l'attività di tutti noi per la puntuale esecuzione del contratto con gli italiani».

Il programma di governo assumeva così un ruolo strategico nella vita dell'Esecutivo. Esso rappresentava uno strumento attraverso il quale i cittadini, posto il grande rilievo datone dal Presidente del Consiglio ai fini della ripresentazione al termine della legislatura, avrebbero potuto valutarne l'operato e verificarne la corrispondenza con le promesse fatte in campagna elettorale. La nomina di un Ministro *ad hoc*, cui avrebbe fatto seguito l'istituzione di una struttura specifica, il Dipartimento per l'attuazione del programma di governo, era sintomatica di tale enfasi.

Iniziava così l'azione del II Governo Berlusconi che risulterà essere il più duraturo, fino ad ora, della storia della Repubblica, con i suoi 1410 giorni in carica. Tale longevità è dovuta essenzialmente alla coesione coalizionale, determinata in gran parte dall'azione del Presidente del Consiglio il quale poteva contare, essendone il *leader*, sull'appoggio del partito più votato, Forza Italia, e su un'omogeneità non rinvenibile nello schieramento di centrosinistra.

---

<sup>954</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/7790.pdf>, p. 14, «La prima questione concerne la riforma federalista dello Stato; la devoluzione di poteri effettivi di Governo alle regioni e della connessa responsabilità, anche fiscale».

<sup>955</sup> *Ibidem*, p. 15, «Il Governo si impegnerà affinché, al termine di questa legislatura, la stragrande maggioranza dei servizi ai cittadini e alle imprese sia accessibile e disponibile in rete»; «Un'altra area di primaria importanza, in questo sforzo di modernizzazione dell'Italia, è naturalmente la scuola, dalle classi iniziali all'università. Tutti gli studenti dovranno ricevere un'ottima formazione informatica di base».

Fu proprio il venir meno di questa coesione, messa in discussione già nel corso della prima parte della legislatura, ma mai in modo determinante, dagli stessi alleati che richiedevano maggiore collegialità nelle scelte, a causare, innescata dai risultati delle elezioni amministrative del 2005, una nuova crisi di governo. Ancora una volta le “elezioni intermedie” furono destabilizzanti per l'Esecutivo in carica: le elezioni regionali si conclusero con un tracollo del centrodestra in tutte le regioni tranne che nelle roccaforti della Lombardia e del Veneto. A seguito della sconfitta, i ministri di UDC e Nuovo PSI annunciarono la loro uscita dal Governo, dichiarando la disponibilità a fornire l'appoggio esterno ad un nuovo Gabinetto<sup>956</sup>. Il 20 aprile, il Presidente del

---

<sup>956</sup> Per una lettura critica della crisi del II Governo Berlusconi, cfr. F. FURLAN, *Crisi di governo e regolarità della politica*, in *Quaderni costituzionali*, XXV, n. 3, 2005, pp. 636-639. L'onda destabilizzante generata dalle elezioni regionali veniva cavalcata in particolare dall'UDC, che riteneva essere arrivato il momento di scalzare l'*asse del nord*, dando vita ad un nuovo programma e ad un nuovo Governo. Coerentemente a questo disegno, il 15 aprile 2005, la direzione nazionale dell'Unione dei Democratici-cristiani e di Centro approvava la decisione di ritirare i propri Ministri e i Sottosegretari dal Governo e un comunicato del Quirinale annunciava la consegna alla Presidenza della Repubblica delle lettere di dimissioni del Vicepresidente del Consiglio Follini, e dei Ministri Buttiglione, Baccini e Giovanardi. L'uscita dell'UDC dal Governo portava il Presidente Berlusconi, seppure contrario all'idea, a riflettere sulla necessità di rassegnare le proprie dimissioni per rispondere alla richiesta avanzata da AN e UDC di un «segnale chiaro di discontinuità». D'altra parte, il Quirinale faceva trapelare la propria considerazione negativa, sia in ordine alle elezioni anticipate, poiché la nuova normativa sul voto per gli italiani all'estero richiedeva una riorganizzazione dei collegi non attuabile in tempi brevi, sia in relazione all'ipotesi di evitare l'apertura di una crisi formale. Tutto ciò in linea con l'adagio andreottiano secondo il quale «tirare a campare è meglio che tirare le cuoia», poiché un intero partito era uscito dal Governo, seppure assicurando il proprio appoggio esterno, e tra l'altro si era da poco consumato nel Paese un voto disastroso nei confronti dell'Esecutivo. V., M. BREDA, *Crisi sempre più vicina. I nuovi timori di Ciampi*, in *Corriere della Sera*, 15 aprile 2005. All'indomani della sconfitta elettorale, vari studi, analizzando i risultati, rilevavano la ormai inarrestabile perdita di consensi da parte del centrodestra e realizzavano proiezioni che evidenziavano come più che probabile la vittoria alle elezioni politiche del 2006 del centrosinistra. Cfr. *Il centrosinistra ha la maggioranza dei voti*, in *Corriere della Sera*, 5 aprile 2005. Inoltre come rilevato da M. FRANCO, *Premier e centrodestra sconfitti e senza alibi*, in *Corriere della Sera*, 5 aprile 2005, «è la figura del leader della Cdl a riemergere più colpita dagli elettori. Ed è il suo partito ad uscire terremotato da un responso, nel quale ai fattori locali sembra essersi sommato un giudizio nazionale omogeneo in negativo». ID, *Se non cede nessuno legislatura a rischio*, in *Corriere della Sera*, 15 aprile 2005; R. ZUCCOLINI, *Follini alla prova di forza: fuori dal Governo*, in *Corriere della Sera*, 15 aprile 2005. Il dibattito originato dalla scelta di Follini e del suo partito di uscire dall'Esecutivo vedeva la gran parte dei costituzionalisti interpellati affermare la necessità di un passaggio parlamentare ed eventualmente la nascita di un nuovo Governo, piuttosto che la realizzazione di un semplice rimpasto. In particolare, tra gli altri S. Ceccanti ravvisava che «una crisi sia costituzionalmente più corretta di un rimpasto», a fronte dell'uscita dal Governo dell'intera delegazione di un partito della coalizione, e a maggior ragione perché «il Governo deve garantire una continuità nella base parlamentare e nel programma», V. PICCOLILLO, *Ceccanti: la via corretta è salire al Colle*, in *Corriere della Sera*, 15 aprile 2005. Analogamente A. Barbera sottolineava la coerenza di una decisione del Presidente Berlusconi di dimettersi rispetto al sistema maggioritario e all'assetto bipolare, «dove quando salta l'alleanza si torna davanti agli elettori senza il pasticcio di governi tecnici», E. MARRO, *Barbera: senza Ministri Udc il Premier deve rimettere il mandato*, in *Corriere della Sera*, 16 aprile 2005. C. FUSARO, *Lezioni da una crisi di governo un po' vera un po' inutile*, in *Quaderni costituzionali*, XXV, n. 3, 2005, p. 631. L'A. ritiene che la partita si sviluppi in più fasi: «essa è innanzitutto d'immagine, ma, non solo. Udc e An (che darà la spallata decisiva) appaiono determinati a ottenere la c.d. *discontinuità*, (obbligare Berlusconi alle dimissioni), per far vedere che contano; Berlusconi vuole evitarle, e riconfermarsi *leader*

Consiglio annunciava in Senato la volontà di costituire un nuovo governo di fine legislatura e rimetteva al Quirinale le proprie dimissioni. A seguito del giuramento del 23 aprile, Berlusconi presentava le dichiarazioni programmatiche del suo terzo Governo all'Aula di Montecitorio; Esecutivo che ricalcava, come composizione politica, il II Governo Berlusconi: «La Casa delle libertà non è nata come un cartello elettorale: è nata da una profonda condivisione di valori e di intenti che lega i nostri elettori ancora prima dei nostri partiti. (...) Proprio per questo sono convinto che la vicenda di queste settimane abbia portato ad una più forte consapevolezza delle ragioni del nostro stare insieme ed abbia posto le basi per proseguire il nostro cammino comune, anche in vista di una prossima, auspicabile trasformazione dell'alleanza di oggi in un soggetto unico destinato a segnare per decenni la storia della politica italiana»<sup>957</sup>. Veniva quindi rilanciata l'esperienza del centrodestra, in vista della conclusione della legislatura, nella prospettiva di dare vita ad un soggetto unico che riunisse in sé le formazioni alleate.

Ciò premesso, veniva ripercorsa l'azione governativa nei quattro anni di governo, le criticità, gli obiettivi raggiunti e quelli ancora da realizzare<sup>958</sup>: «In questo ultimo anno di legislatura, oltre a completare le riforme in corso, ci proponiamo un'azione concentrata su alcune priorità capaci di produrre un impatto immediato sulla attività economica e sulle aspettative dei cittadini, delle imprese e dei mercati. Opereremo per sostenere il potere d'acquisto delle famiglie, opereremo per rilanciare gli investimenti e la crescita della competitività delle imprese, rafforzeremo la nostra azione per il Sud, proseguiremo l'azione di risanamento della finanza pubblica e della riduzione del debito»<sup>959</sup>. Un completamento del programma presentato nel 2001 con l'aggiunta della riforma costituzionale: «la compagine di governo che oggi si presenta alle Camere, ha le

---

inattaccabile: né gli uni né l'altro mettono davvero in dubbio (se non con poco credibili *bluff*) lo sbocco già scritto di un terzo Governo Berlusconi».

<sup>957</sup> Camera dei Deputati, XIV legisl., resoconto stenografico, seduta del 26 aprile 2005, [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/stenografici/sed616/sintero.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed616/sintero.pdf), pp. 5 ss.

<sup>958</sup> *Ibidem*, p. 6, «terrorismo, bassa crescita dell'economia, la nuova moneta ipervalutata hanno prodotto una crescente incertezza ed aspettative negative, che hanno a loro volta concorso al rallentamento dell'economia. (...) Nel corso di questi anni, il Governo e la maggioranza hanno realizzato alcune importanti riforme, da quella del mercato del lavoro e quella delle pensioni, da quella della scuola a quella delle opere e delle infrastrutture pubbliche, riforme delle quali rivendichiamo la rilevanza per la modernizzazione del paese. Abbiamo avviato, infine, la riforma fiscale con la riduzione delle tasse soprattutto a favore dei redditi più bassi, con la *no tax area*».

<sup>959</sup> *Ibidem*, p. 7, «Tutto il nostro programma sarà attuato in un quadro di stabilità finanziaria, così da mantenere salda la fiducia degli investitori e dei mercati; il Governo, come ho già ricordato, nei quattro anni trascorsi ha mantenuto il rapporto tra deficit e PIL entro i limiti previsti dal Patto di stabilità e di crescita ed ha ridotto il peso del debito pubblico sul PIL».

carte in regola per realizzare il programma che vi ho illustrato; la coalizione di maggioranza ha i numeri e le capacità per portarlo a compimento. Porteremo a compimento anche la riforma costituzionale dello Stato, che il Parlamento ha già approvato in prima lettura e che sarà definitivamente varata in questa legislatura in tempi tali da far svolgere il referendum confermativo nella seconda metà del 2006»<sup>960</sup>. In effetti la riforma costituzionale venne predisposta entro la legislatura e sottoposta a referendum confermativo nel 2006, in seguito al quale fu bocciata dagli elettori.

Sono state avanzate in dottrina delle perplessità circa il legame esistente tra il “Contratto con gli italiani” presentato dalla maggioranza in campagna elettorale ed il programma di governo<sup>961</sup>. Partendo dall'impostazione di Giovanni Sartori, per il quale le elezioni non sarebbero uno strumento per scegliere i programmi ma le persone che dovranno governare<sup>962</sup>, si sostiene che il tentativo, sulla scia dell'esperienza americana, di operare una legittimazione non solo del Governo ma anche dei contenuti specifici della sua azione, non sarebbe percorribile. Infatti, anzitutto si potrebbe al massimo affermare che il programma «“ricalchi” la volontà del popolo, in quanto esso sia stato costruito e aggiornato utilizzando tecniche di ascolto delle opinioni dei cittadini (sondaggi, *focus group*, ecc.)»<sup>963</sup>. Inoltre, il momento della verifica dell'adempimento diviene centrale: se essa è posta in essere dallo stesso Governo, si rischia la perdita di ogni profilo di oggettività, potendo risolversi in una apodittica affermazione di adempimento. Se invece non emergesse che tutti gli obiettivi siano stati raggiunti, ma che anzi vi siano state delle mancanze e degli inadempimenti, tutto ciò giocoforza avrebbe delle ricadute negative per l'immagine del Governo. Per questi motivi, l'attività di monitoraggio viene accorpata a quella di comunicazione, divenendo parte di un'unica funzione di *marketing* politico<sup>964</sup>.

Infine, per quanto attiene al valore giuridico del “contratto con gli italiani”, sebbene ne sia stata prospettata la vincolatività giuridica, ai sensi degli articoli 1321 e 1333 del

---

<sup>960</sup> [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/stenografici/sed616/sintero.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed616/sintero.pdf), pp. 8-9.

<sup>961</sup> A. NATALINI, *IV rapporto sull'attuazione del programma di governo. 10 giugno 2001 – 10 giugno 2003 – Il Commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2003, p. 1233.

<sup>962</sup> G. SARTORI, *Democrazia: cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993, *passim*.

<sup>963</sup> A. NATALINI, *ult. op. cit.*, *ivi*.

<sup>964</sup> Y. MÉNY e Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2000, *passim*.

codice civile<sup>965</sup> (“Nozione di contratto” e “Contratto con obbligazioni del solo proponente”), tale ricostruzione è stata dichiarata infondata. Nel gennaio del 2009, infatti, una sentenza del Tribunale civile di Milano, prima sezione, ha stabilito che il documento non aveva valore contrattuale e Silvio Berlusconi non era quindi giuridicamente obbligato a rispettarlo in quanto documento non vincolante<sup>966</sup>.

#### 4.2 Il Dipartimento per il Programma di governo

##### 4.2.1 L'istituzione del Dipartimento e la collocazione istituzionale

La XIV legislatura assegnava al Programma di governo nuove funzioni. Esso non si risolveva più unicamente in una manifestazione di intenti resa dal Presidente del Consiglio al Parlamento in sede di richiesta della fiducia. *In primis*, il programma veniva configurato come l'inesco ed il punto di raccordo del processo di indirizzo politico-amministrativo; in secondo luogo, esso conteneva un'elencazione degli impegni che la maggioranza aveva assunto nei confronti dell'elettorato nel corso della campagna elettorale e delle elezioni politiche. Tutto ciò considerato, l'attività di aggiornamento e monitoraggio del Programma presentava un rilievo maggiore rispetto al passato.

Uno dei primi provvedimenti in materia fu la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 febbraio 2003, pubblicata sulla G.U. del 21 marzo 2003, n. 67, recante “Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di governo”. Tale atto prevedeva un'analisi semestrale dello stato di avanzamento degli obiettivi programmatici, in un'ottica di rendicontazione che ricalcasse la «prassi delle più grandi realtà aziendali»<sup>967</sup>. Per implementare la nuova attività, veniva istituita un'apposita

---

<sup>965</sup> M. TRAVAGLIO, *E l'elettore cita in giudizio Berlusconi. Non ha rispettato il contratto del 2001*, <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2006/04/08/elettore-cita-in-giudizio-berlusconi.html>, in *La Repubblica*, dell'8 aprile 2006.

<sup>966</sup> Nel caso di specie, il Tribunale diede torto all'attore, condannandolo al pagamento delle spese processuali: [http://www.corriere.it/cronache/09\\_gennaio\\_21/perde\\_causa\\_contro\\_berlusconi\\_contratto\\_italiani\\_19a2b5d8-e7da-11dd-833f-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/cronache/09_gennaio_21/perde_causa_contro_berlusconi_contratto_italiani_19a2b5d8-e7da-11dd-833f-00144f02aabc.shtml).

<sup>967</sup> «Il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e l'approntamento dei correlati rapporti semestrali, destinati al Parlamento ed all'intera opinione pubblica, sono annoverabili fra le principali ed infungibili funzioni di garanzia del sistema democratico. Infatti, ogni compagine eletta al vertice dell'amministrazione pubblica sulla base di un programma di azione valido per l'intera legislatura non può non rendere periodicamente conto, all'intero corpo elettorale, del proprio operato e, soprattutto, del progressivo mantenimento di tutti gli impegni assunti. Come nella prassi operativa delle più grandi realtà aziendali è invalso l'uso, da parte degli amministratori, di presentare una relazione semestrale sugli obiettivi raggiunti in relazione al piano industriale proposto, così si vuole introdurre e consolidare nel Paese un nuovo sistema di monitoraggio del programma di Governo che a cadenza semestrale illustri lo stato di avanzamento degli obiettivi programmatici fissati in sede elettorale». Il Rapporto sull'attuazione del Programma di governo veniva predisposto in giugno e dicembre, a cadenza semestrale. Esso aveva

struttura nell'ambito della Segreteria Generale della presidenza del Consiglio dei ministri, la cui missione istituzionale si articolava in tre linee di attività: a) lo sviluppo, l'avvio e la gestione del nuovo sistema informativo per il monitoraggio del programma di Governo; b) l'effettuazione del monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo ed il conseguente approntamento dei rapporti semestrali con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta i risultati conseguiti dal Governo in relazione agli obiettivi di legislatura; c) l'organizzazione di un sistema di aggiornamento del programma stesso.

Gli interventi dovevano essere effettuati «in forza del principio di coerenza fra programma politico affidato al governo in sede elettorale ed azione amministrativa esplicita nell'intero arco della legislatura (...). La programmazione strategica a livello ministeriale, infatti, non può non essere coerentemente connessa alla programmazione generale di livello governativo, secondo un quadro armonico ed in un *continuum* logico che parte dai dieci “pilastri” del programma di Governo (le cinque “Grandi Missioni” per cambiare l'Italia e le cinque “Grandi Strategie” per migliorare la vita dei cittadini), passa attraverso le “macroaree” (sulle quali impattano singolarmente le varie politiche pubbliche di settore), gli “obiettivi di Governo” (che corrispondono alle “priorità politiche” di ciascun Ministro), gli “obiettivi strategici dell'azione amministrativa e della gestione”, gli “obiettivi operativi”, per giungere fino ai “programmi di azione” affidati alla responsabilità gestionale dei dirigenti»<sup>968</sup>.

L'impostazione scientifica assegnata all'Ufficio in parola, trovava un'ideale continuazione nell'introduzione della c.d. *Agenda normativa del governo*: ogni Dicastero avrebbe dovuto provvedere ad inviare alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per ciascuno degli obiettivi di governo/priorità politiche evidenziate nella direttiva generale adottata dal Ministro, un modello con i provvedimenti normativi che

---

come obiettivo quello di fornire delle informazioni sia a livello istituzionale (Consiglio dei ministri, Parlamento), che ai cittadini. La predisposizione del rapporto non era prevista da alcun atto normativo, ma è invalsa in via di prassi. Il primo rapporto del 2001, si è concentrato sull'attuazione dei provvedimenti dei primi “cento giorni”; il secondo, del 2002, effettuava un aggiornamento delle informazioni contenute nel primo rapporto ed iniziava a monitorare anche l'attuazione dell'agenda per i successivi nove mesi. A partire dal terzo rapporto, del dicembre 2002, venivano presi in considerazione tutti gli obiettivi contenuti nel programma di governo. Il rapporto si compone di due parti: nella prima sono riepilogati gli obiettivi programmatici, mentre nella seconda è effettuata una analisi dello stato di attuazione di ciascun obiettivo.

[http://db.formez.it/fontinor.nsf/fc197b3dbb8ca7a9c125719b0046f43d/8B4B95C459E3462EC12570CF004EA8F3/\\$file/DIRETTIVA%20PCM%204%20febbraio%202003.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/fc197b3dbb8ca7a9c125719b0046f43d/8B4B95C459E3462EC12570CF004EA8F3/$file/DIRETTIVA%20PCM%204%20febbraio%202003.pdf)

<sup>968</sup> *Ibidem*, p. 3.



si intendevano proporre. Ciò avrebbe consentito «da un lato di programmare adeguatamente i vari adempimenti necessari per l'adozione del provvedimento in questione e dall'altro, ove necessario, di svolgere quelle opportune azioni di indirizzo politico e di coordinamento che la Costituzione affida al Presidente del Consiglio dei Ministri»<sup>969</sup>.

Nel luglio del 2001 veniva nominato Ministro per il programma di governo, l'on. Giuseppe Pisanu, il quale, inizialmente, ha esercitato la propria delega avvalendosi dei propri uffici di diretta collaborazione. Nell'ottobre dello stesso anno, una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri ha tentato di coordinare l'attività del Ministro con quella degli altri Dicasteri, prevedendo che tutti i Ministri fossero responsabili dell'attuazione della parte di programma, e segnatamente degli obiettivi ricadenti nella loro competenza<sup>970</sup>. Con il passaggio di Pisanu al Ministero degli interni, le funzioni a lui precedentemente attribuite venivano assunte dal Segretariato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (come previsto dall'art. 19 della legge 400/1988). Nel febbraio del 2003, la struttura, pur permanendo nell'orbita della Segreteria generale, diveniva un'unità di missione e assumeva la veste di "Ufficio", al cui vertice veniva nominato, nell'agosto 2003, quale ministro senza portafoglio, l'on. Claudio Scajola<sup>971</sup>. Al nuovo Ministro venivano delegate una serie di funzioni di rilievo<sup>972</sup>, che sarebbero rientrate nelle competenze di un apposito Dipartimento da istituire all'esterno del Segretariato generale.

La struttura in parola venne denominata "Dipartimento per il programma di governo" e fu istituita con D.P.C.M. del 3 dicembre 2004 e pubblicato in G.U. numero 6 del 12 gennaio 2005. Il Dipartimento, tuttora operativo, si colloca all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale "struttura generale" della stessa, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del D.P.C.M. del 3 luglio 2002, recante "Ordinamento delle

---

<sup>969</sup> [http://db.formez.it/fontinor.nsf/fc197b3dbb8ca7a9c125719b0046f43d/8B4B95C459E3462EC12570CF004EA8F3/\\$file/DIRETTIVA%20PCM%204%20febbraio%202003.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/fc197b3dbb8ca7a9c125719b0046f43d/8B4B95C459E3462EC12570CF004EA8F3/$file/DIRETTIVA%20PCM%204%20febbraio%202003.pdf), p. 6.

<sup>970</sup> Cfr. Dir. P.C.M., 11 ottobre 2001, *Indirizzi per l'attuazione del programma di governo*.

<sup>971</sup> A. NATALINI, *IV rapporto sull'attuazione del programma di governo. 10 giugno 2001 – 10 giugno 2003 – Il Commento*, op. cit., pp. 1228 ss.

<sup>972</sup> D.P.C.M. 28 agosto 2003, in G.U. 5 settembre 2003, n. 206. Tra le altre funzioni, si ricordano quelle di impulso e coordinamento delle attività e delle iniziative necessarie per l'attuazione e l'aggiornamento del programma e il conseguimento degli obiettivi stabiliti; la segnalazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti eventualmente rilevanti; a comunicazione al pubblico dell'attività del Governo per la realizzazione del programma; il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri”<sup>973</sup>. Funzione principale del Dipartimento, in base a quanto affermato all’art. 2 del suddetto D.P.C.M. del 2004, è quella di fornire al Presidente del Consiglio dei Ministri, o, qualora nominato, al Ministro per l’attuazione del programma, «il supporto tecnico amministrativo per lo svolgimento delle funzioni di cui all’articolo 19, lettere a), b) e g) della legge 23 agosto 1988, n. 400<sup>974</sup>, e successive modificazioni»<sup>975</sup>.

Inoltre, in base al citato art. 2, il Dipartimento provvede all’attività di supporto per la Conferenza dei Capi di Gabinetto, per il comitato tecnico scientifico, nonché per tutte le commissioni e i comitati di cui l’eventuale Ministro per l’attuazione del programma dovesse avvalersi. Infine, il comma 3 dell’art. 2 del D.P.C.M. 3 dicembre 2004, stabilisce la competenza del Dipartimento a gestire gli affari generali, amministrativi e contabili relativi al personale, e quella relativa al funzionamento degli uffici.

Ancora, volendo approfondire gli elementi caratterizzanti l’istituzione ed il funzionamento del Dipartimento, il D.P.C.M. del 2004, all’art. 6, sostituisce l’art. 33 del D.P.C.M. 23 luglio 2002 con un nuovo articolo, che definisce il Dipartimento come “la struttura di supporto tecnico-amministrativo del Presidente del Consiglio dei Ministri per lo svolgimento delle funzioni di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo e delle politiche settoriali”<sup>976</sup>.

Più in particolare, la funzione principale del Dipartimento è quella di curare il supporto per l’analisi del programma e la ricognizione degli impegni assunti sia in sede parlamentare, sia nell’ambito dell’Unione Europea, che impegni derivanti da accordi internazionali; ciò si sostanzia nell’analisi delle direttive ministeriali in attuazione degli indirizzi politico-amministrativi contenuti nel programma, nel coordinamento delle attività necessarie al fine di raggiungere gli obiettivi programmatici, nel monitoraggio e nella verifica dell’attuazione del programma e nella segnalazione di eventuali ritardi o scostamenti da quanto stabilito nel documento programmatico.

---

<sup>973</sup> Cfr. Art.1 D.P.C.M 3 dicembre 2004, G.U. n.6 del 12 gennaio 2005.

<sup>974</sup> Art. 19, legge 23 Agosto 1988, n. 400 (“Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”): «a) predisporre la base conoscitiva e progettuale per l’aggiornamento del programma di Governo; b) assicurare il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione del programma di Governo, anche mediante il sistema informativo e di documentazione della Presidenza del Consiglio dei ministri in collegamento con i corrispondenti sistemi delle Camere e degli altri organismi pubblici ed avvalendosi dell’attività dell’ISTAT; c) curare gli adempimenti e predisporre gli atti alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative, nonché all’attuazione della politica istituzionale del Governo».

<sup>975</sup> Art.2, D.P.C.M 3 dicembre 2004, G.U. n.6, del 12 gennaio 2005.

<sup>976</sup> Art.33, D.P.C.M 23 luglio 2002, come modificato dall’art. 6 D.P.C.M. 3 dicembre 2004.

Per quanto attiene all'organizzazione del Dipartimento, secondo quanto stabilito dall'art. 4 del D.P.C.M. istitutivo di tale struttura, esso si articola in tre uffici di livello dirigenziale generale ed in sei servizi. Lo stesso articolo, al comma 2, rimanda a un ulteriore decreto, adottato ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 e successive modificazioni ed integrazioni, la disciplina dettagliata dell'organizzazione interna del Dipartimento.

Successivamente all'adozione del Decreto istitutivo della struttura dipartimentale di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il recente D.P.C.M. 1 marzo 2011, recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", pubblicato in G.U. n. 136 del 14 giugno 2011, sistematizza l'intera materia, procedendo alla ricognizione ed alla ridefinizione dell'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'art. 2, comma 2, del suddetto decreto, alla lettera g), inserisce il Dipartimento per il programma di Governo tra le strutture generali della Presidenza, delle quali il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali.

Collocato quindi tra gli uffici di diretta collaborazione del Presidente, il Dipartimento trova nel Capo III ("Strutture generali di cui il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali"), all'art. 19, una più compita e dettagliata disciplina. Il comma 1 dell'articolo in parola definisce il Dipartimento per il programma di Governo come la «struttura di supporto al Presidente che opera nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative»<sup>977</sup>; come già affermato nel decreto istitutivo dello stesso Dipartimento, questo si occupa dell'analisi del programma di Governo, della ricognizione degli impegni assunti, e della promozione e sviluppo di iniziative volte al perseguimento di quanto predisposto all'interno del programma. Il comma 4 dell'articolo 19, infine, stabilisce che il Dipartimento si articola in non più di due Uffici e non più di quattro servizi.

---

<sup>977</sup> Cfr. art. 19, comma 1, D.P.C.M. 1 marzo 2011.

#### *4.2.2. Le competenze del Dipartimento e la sua organizzazione*

Con D.P.C.M. 2 agosto 2011, avente ad oggetto la riorganizzazione del Dipartimento per il programma di Governo, il Ministro per l'attuazione del programma stabilisce e riorganizza per intero la disciplina del Dipartimento, definendo compiutamente l'organizzazione ed il funzionamento dello stesso. Ancora una volta, all'art. 1, viene delineato l'ambito della disciplina: il Dipartimento per il programma di Governo viene definito come «la struttura di supporto al Presidente che opera nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative»<sup>978</sup>.

Dopo aver delineato, al comma 2, le funzioni del Dipartimento, individuandole in quelle tassativamente elencate nel già citato D.P.C.M. 3 dicembre 2004<sup>979</sup>, il decreto di riorganizzazione del Dipartimento, all'articolo 2, intitolato "Capo del Dipartimento", ne disciplina funzioni e organizzazioni, stabilendo che «il Capo del Dipartimento coordina tutte le attività di competenza degli Uffici in cui si articola il dipartimento. Egli riceve direttamente dal Ministro gli atti di indirizzo e gli obiettivi da perseguire; risponde direttamente alla stessa Autorità politica sull'azione amministrativa svolta e sui risultati conseguiti»<sup>980</sup>. A coadiuvare il Capo del Dipartimento nell'esercizio delle sue funzioni vi è una Segreteria che cura la gestione, l'organizzazione ed il coordinamento dell'agenda istituzionale dello stesso, nonché le attività di organizzazione e protocollazione della corrispondenza del Dipartimento. Inoltre, il Capo del Dipartimento si avvale anche di una Segreteria tecnica, che, a livello non dirigenziale, lo coadiuva nella sua attività di supporto tecnico-organizzativo; tale Segreteria assiste il Capo anche nell'attività di supporto tecnico-giuridico al Comitato tecnico-scientifico di cui al Decreto legislativo n.286/99.

Il Dipartimento, in base a quanto statuito dall'art. 2 comma 5, si articola in due uffici: il primo, Ufficio per il monitoraggio del programma di governo e di supporto alle attività inerenti agli indirizzi e all'attuazione delle politiche governative ed il secondo, Ufficio affari generali, sistemi informativi e comunicazione istituzionale. All'analisi

---

<sup>978</sup> Art. 1 comma 1 Decreto di organizzazione del dipartimento per il programma di governo, 2 agosto 2011.

<sup>979</sup> Si veda, sopra, art.7 D.P.C.M. 3 dicembre 2004, che modifica l'articolo 33 D.P.C.M. 23 luglio 2002

<sup>980</sup> Art. 2 comma 1 D.P.C.M. 2 agosto 2011

dettagliata dei due succitati uffici sono dedicati gli articoli seguenti del D.P.C.M. in questione; l'articolo 3, che regola la disciplina dell'Ufficio per il monitoraggio del programma di governo e di supporto alle attività inerenti agli indirizzi e all'attuazione delle politiche governative stabilisce che tale Ufficio svolge l'azione di monitoraggio e verifica, in via legislativa e amministrativa, del programma di Governo, al fine del conseguimento degli obiettivi nello stesso programma indicati. L'Ufficio, a sua volta, si articola in due Servizi, in base alle lettere a) e b) dell'art. 3: Servizio analisi e monitoraggio e Servizio di supporto alle attività inerenti all'attuazione degli indirizzi delineati nel programma di Governo e di studio dei sistemi di valutazione delle politiche pubbliche.

Il Servizio analisi e monitoraggio si occupa dell'attività di supporto per l'analisi del programma di Governo e dell'attività di gestione e coordinamento di tutte quelle attività inerenti al conseguimento degli obiettivi programmatici. Tra le altre numerose attività, questo ufficio cura l'analisi dello stato di attuazione del programma di Governo e la predisposizione dei dati e delle informazioni per la produzione di rapporti periodici e relazioni di sintesi relative allo stato di attuazione del programma, cui si farà brevemente cenno. Il secondo dei due Servizi, in cui si articola l'Ufficio per il monitoraggio del programma di governo, svolge attività di supporto in raccordo con la Segreteria tecnica, provvede all'analisi dei sistemi di valutazione e cura la gestione delle interconnessioni telematiche sia dedicate sia quelle con le banche dati utili per l'attività di monitoraggio dello stato di attuazione del programma.

L'art. 4 del D.P.C.M. dell'agosto 2011 disciplina invece la normativa inerente all'Ufficio affari generali, sistemi informativi e comunicazione istituzionale. Tale Ufficio, oltre a gestire le risorse umane, finanziarie e strumentali, nonché il bilancio e gli adempimenti contabili, cura le attività di comunicazione funzionali alla promozione e diffusione delle iniziative di Governo attraverso appositi sistemi di comunicazione.

L'ufficio si articola, anch'esso come il precedente, in due Servizi: il Servizio per la gestione delle risorse umane, affari generali e bilancio e del coordinamento dei sistemi informativi di supporto, ed il Servizio per l'informazione, la comunicazione istituzionale e la promozione delle iniziative del Governo. Il primo dei due Servizi in cui si articola il suddetto Ufficio ha competenze relative principalmente al settore delle

risorse umane ed alla gestione del bilancio e degli adempimenti amministrativi<sup>981</sup>; mentre il secondo, ovvero il Servizio per l'informazione, la comunicazione istituzionale e la promozione delle iniziative del Governo, attraverso l'uso di strumenti di comunicazione multimediale, di pubblicazioni e campagne di comunicazione cura la promozione delle iniziative del Governo volte al raggiungimento degli obiettivi programmatici. Come specificato dall'art. 4, comma 2, lettera b), tale Servizio «cura la promozione delle attività e delle iniziative del Governo finalizzate alla realizzazione del proprio programma, attraverso l'uso di pubblicazioni e di strumenti di comunicazione multimediale, nonché di mirate campagne di comunicazione su base territoriale, nazionale ed estera, ferme restando le competenze in merito del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri; provvede alla gestione, aggiornamento e sviluppo del sito WEB, assicurando, tra l'altro, adeguata pubblicità ai *report* delle attività svolte da organismi operanti presso il Dipartimento, come il Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e l'Osservatorio per la valutazione delle politiche governative»<sup>982</sup>.

Come evidenziato, l'articolazione del Dipartimento per il Programma di Governo in due Uffici, a loro volta divisi in due specifici Servizi, permette una precisa suddivisione dei compiti all'interno di tale organismo, suddivisione volta a garantire la più efficiente realizzazione degli obiettivi programmatici, cui si accompagna la possibilità, non solo per le altre istituzioni di governo, ma anche per ogni singolo cittadino, di conoscere, attraverso la diffusione, la comunicazione via *web* e la pubblicazione di rapporti periodici, l'andamento dell'attuazione del programma ed il grado di completamento di tutte le attività volte alla realizzazione degli obiettivi programmatici. Proprio l'Ufficio Affari generali, sistemi informativi e comunicazione istituzionale, grazie al Servizio per l'informazione, la comunicazione istituzionale e la promozione delle iniziative del Governo, redige periodicamente e rende noti attraverso i più diffusi sistemi di

---

<sup>981</sup> Art. 4, comma 2, lettera a), D.P.C.M. 2 agosto 2011, «Servizio per la gestione delle risorse umane, affari generali e bilancio e del coordinamento dei sistemi informativi di supporto: il Servizio provvede alla gestione degli affari generali e giuridico-amministrativi, nonché all'organizzazione dell'archivio generale e del personale in servizio; cura la gestione del bilancio e dei relativi adempimenti contabili; cura, inoltre, l'attività contrattuale concernente le risorse finanziarie e predispone gli atti amministrativi e contabili conseguenti alla formalizzazione degli impegni giuridici assunti dagli Uffici del Dipartimento, provvede alla gestione delle strutture di supporto agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, se nominato, nonché agli adempimenti contabili relativi agli organismi incardinati presso il Dipartimento. Per lo svolgimento dei propri compiti, si raccorda con i competenti Uffici del Dipartimento per le politiche di gestione e di sviluppo delle risorse umane».

<sup>982</sup> Art. 4, comma 2, lett. b), D.P.C.M. 2 agosto 2011

comunicazione, in modo da garantirne l'accessibilità a tutti, rapporti volti ad informare i cittadini sullo stato di attuazione del programma.

La verifica periodica dell'attuazione del programma, come ricordato, rappresenta almeno idealmente, in primo luogo, uno strumento di lavoro a disposizione sia del Presidente del Consiglio che dei singoli Ministri, ma è anche un modo attraverso il quale si rende più trasparente l'azione del Governo, offrendo all'opinione pubblica una rendicontazione rapida e completa dell'operato dell'Esecutivo<sup>983</sup>.

#### *4.3. Le novità della legge elettorale n. 270 del 21 dicembre 2005: leader e programma di coalizione*

Come ben evidenziato<sup>984</sup>, l'assetto istituzionale, risultante dalle norme costituzionali scritte e da quelle non scritte, il sistema elettorale ed il sistema partitico interagiscono tra loro in modo continuativo, contribuendo assieme a plasmare la forma di governo. Questi tre elementi, inoltre, esplicano degli effetti "formanti" anche all'interno dei

---

<sup>983</sup> Si veda, ad es., il documento del Dipartimento per il programma di governo – Ufficio per l'informazione, la comunicazione istituzionale e la promozione delle iniziative del Governo, *Il Governo informa. Sei mesi di attuazione del programma di governo*, il cui indice recava: Statistiche sull'attività del Consiglio dei Ministri; "Le leggi in pillole": sintesi divulgativa delle principali previsioni delle leggi; approvate nella corrente legislatura; Sintesi dei principali provvedimenti approvati dal Consiglio dei Ministri (ordinati per linee di azione del Governo); Stato dei decreti legge e dei disegni di legge pendenti in Parlamento, in <http://www.democraticiarvalia.it/documentazione/05.%20Allegato.pdf>. In verità, dopo un iniziale entusiasmo ed i primi rapporti semestrali ed annuali sull'attuazione del programma di governo e l'azione governativa, l'attenzione sul Dipartimento e sui suoi strumenti giuridici è andato progressivamente scemando. Nel corso della XVI legislatura, con la crisi del IV Governo Berlusconi e la nomina del Governo Monti, inizialmente non era stato previsto un sostituto del Ministro Rotondi. Successivamente, il 25 novembre 2011, nove giorni dopo l'entrata in carica del nuovo Esecutivo, è stato nominato il Ministro Piero Giarda. Quest'ultimo, essendo già Ministro per i rapporti con il Parlamento risulta titolare dei due incarichi. In ragione di ciò, tenendo conto delle competenze attribuite ai rispettivi ruoli (v., <http://www.governo.it/rapportiparlamento/dipartimento/competenze.htm>, con riguardo al Ministro per i rapporti con il Parlamento) si possono effettuare una serie di considerazioni: da un lato, l'unione delle due funzioni può senz'altro avere delle ripercussioni positive sull'attività parlamentare, potendosi così valutare, al contempo, gli aspetti operativi dell'azione governativa in sede parlamentare, coordinando l'attuazione del programma di governo nella concreta attività di programmazione in sede di Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari; dall'altro, posto che il nuovo assetto permanga immutato e sia confermato nella prossima legislatura, il super-coordinamento fungerebbe da filtro di ogni forma di iniziativa proveniente dal Consiglio dei Ministri e dalle diramazioni ministeriali, rispetto alle loro ricadute sui lavori parlamentari. I due aspetti non sono certamente alternativi e tra loro incompatibili, ed in ogni caso sortirebbero un effetto di auspicabile razionalizzazione; razionalizzazione che dovrà però inverarsi nell'effettivo svolgersi delle attività quotidiane che hanno nell'esperienza il loro naturale banco di prova.

<sup>984</sup> A. RUSSO, *La Legge 270 del 2005 e la sua interazione col sistema dei partiti e coi loro aspetti organizzativi: rafforzamento del ruolo del leader, apparentamenti e dinamica degli accordi elettorali "praeter legem", fra il sogno di un bipartitismo stile Westminster e la persistente realtà del governo di coalizione*, in *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 153 ss.

partiti, sulla loro organizzazione. Il ruolo ed il potere del *leader*, nonché la *governance* di coalizione sono fortemente influenzati da quanto consolida il principio maggioritario: l'esperienza ordinamentale anglosassone, infatti, testimonia come il rafforzamento della *leadership* monocratica, attraverso dinamiche maggioritarie che personalizzano la rappresentanza politica, generi la «consapevolezza che chi è in grado di guidare con autorevole fermezza il proprio partito è più competitivo alle elezioni, perché risulta più credibile nel rivendicare la guida del Governo di chi svolge una *leadership* contrastata, costretto ad una continua e spesso complicata mediazione»<sup>985</sup> con le combattive «anime» di una coalizione disomogenea.

L'esigenza di rafforzare la posizione del *leader*, legandola all'espressione del consenso elettorale, costituisce, quindi, una logica conseguenza della c.d. democrazia maggioritaria<sup>986</sup>. In Italia tale rafforzamento è stato limitato dal persistente multipartitismo estremo, che ha portato alla nascita di coalizioni elettorali disomogenee al loro interno e tenute insieme dal solo scopo di vincere le elezioni, senza che l'accordo di coalizione costituisse alcun vincolo reale: storicamente, nei Governi di coalizione, non si è data applicazione al principio maggioritario ma a quello unanimistico, con l'effetto che ogni componente era titolare di un diritto di veto su ogni provvedimento posto in discussione.

La realizzazione di una compiuta democrazia maggioritaria non può prescindere dal consolidamento della *leadership* nell'ambito della coalizione: solamente un *leader* forte nel proprio partito e nella coalizione di appartenenza può risultare elettoralmente credibile ed efficace nella successiva eventuale azione di governo; l'azione di governo, a sua volta, per essere incisiva deve essere coordinata, programmata: *leadership* e programma, quindi.

Il collegamento del *leader* e del programma della coalizione al consenso elettorale, anche in funzione di vincolo interno rispetto alle spinte centrifughe, ha rappresentato, in un disegno forse eccessivamente illuministico e con dei risultati non del tutto coerenti, l'obiettivo della riforma elettorale del 2005.

---

<sup>985</sup> A. RUSSO, ult. op. cit., pp. 154-155.

<sup>986</sup> Cfr. *Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria*, <http://www.astrid-online.it/I-paper-di/Paper-Bipolarismo-vers-pdf.PDF>. Contra G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, Relazione al Convegno AIC *Democrazie maggioritarie e referendum*, Siena, 3-4 dicembre 1993. In *Quaderni costituzionali*, XIV, n. 2, 1994, pp. 187 ss.



Al termine della XIV legislatura, la maggioranza di centrodestra approvava una nuova disciplina elettorale, con la legge 21 dicembre 2005, n. 270<sup>987</sup>. La normativa andava a modificare il Testo Unico contenente le norme fondamentali sul sistema di elezione della Camera dei Deputati (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) e il Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica (D. Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533). Le modifiche in parola davano vita ad un nuovo sistema, di stampo proporzionale ma caratterizzato dalla previsione di un premio di maggioranza - attribuito su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato, e riconosciuto alla "singola lista" oppure alla "coalizione di liste" che ottiene il maggior numero dei voti - come pure da soglie di sbarramento diverse e riferite sia alle liste che alle coalizioni.

Il sistema elettorale per la Camera, al pari di quello per il Senato, quindi, prevede il riparto di seggi per le coalizioni, ma su basi diverse: alla Camera accedono al riparto dei seggi le coalizioni che a livello nazionale abbiano complessivamente raggiunto almeno il 10 per cento dei voti, e in un cui vi sia almeno una lista che abbia conseguito non meno del 2 per cento (art. 83 T.U. Camera); nel caso in cui un partito abbia deciso di competere al di fuori di una coalizione, al fine di concorrere al riparto dei seggi dovrà avere conseguito il 4 per cento dei voti su base nazionale. Il criterio utilizzato per l'assegnazione dei seggi è quello dei quozienti interi e dei più alti resti<sup>988</sup>. Qualora la forza politica o la coalizione che abbia ottenuto il maggior numero di voti non arrivi

---

<sup>987</sup> V., V. MERCURIO e S. SCOLARO, *La nuova legge elettorale*, Rimini, Maggioli, 2006, *passim*; P.L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2006. L'A. ripercorre l'iter di approvazione della legge che prendeva le mosse da due maxi-emendamenti presentati in Commissione Affari costituzionali alla Camera il 14 settembre 2005, e diretti a modificare integralmente un testo base già adottato dalla Commissione e risultato dall'unificazione di diversi disegni di legge (presentati il 3 marzo 2005 in Commissione) diretti a introdurre alcuni semplici correttivi alle leggi elettorali del 1993 (ad esempio per l'abolizione del c.d. "scorporo" o per l'introduzione delle preferenze per i singoli candidati). «Nel corso del veloce esame in Commissione, approvati i due maxi emendamenti, il 28 settembre 2005, il relatore del testo unificato risultante, on. Donato Bruno, presentava alcuni sub-emendamenti approvati contestualmente dalla Commissione che gli conferiva mandato a riferire in Aula favorevolmente. Il 29 settembre l'Assemblea della Camera avviava l'esame del provvedimento dedicando allo stesso 4 sedute. Il 13 ottobre la Camera approvava il disegno di legge (con 323 sì, 6 no e 6 astenuti; il centrosinistra, per protesta, non partecipava al voto finale), dopo averlo emendato in più parti. Il giorno successivo era trasmesso al Senato che lo esaminava dapprima in Commissione (dal 19 ottobre al 23 novembre), poi in Aula (dedicandovi 11 sedute): l'approvazione definitiva avveniva, nell'identico testo licenziato dalla Camera, nel corso della seduta del 14 dicembre 2005 (con 160 sì – centrodestra e minoranze linguistiche – , 119 no – centro sinistra – e 6 astenuti)».

<sup>988</sup> Per la dettagliata trattazione del procedimento di assegnazione dei seggi v. V. MERCURI e S. SCOLARO, *La nuova legge elettorale*, op. cit., pp. 39 ss.

comunque a conseguire 340 seggi, la legge elettorale prevede l'applicazione di un premio di maggioranza, che assicura, quindi, un numero di seggi pari a 340.

Il sistema elettorale del Senato prevede che l'attribuzione dei seggi sia effettuata su base regionale, così come previsto dalla Costituzione: saranno quindi ammesse al riparto le coalizioni che avranno ottenuto almeno il 20 per cento dei voti su scala regionale, con almeno una lista che abbia raggiunto il 3 per cento dei voti (art. 16 T.U. norme per l'elezione del Senato della Repubblica). Partecipano, inoltre, alla ripartizione dei seggi anche le liste non coalizzate che abbiano conseguito almeno l'8 per cento dei voti. La legge prevede l'applicazione di un premio di maggioranza qualora la lista o la coalizione che abbia ottenuto il maggior numero di voti non raggiunga comunque il 55 per cento del totale dei seggi su base regionale. In questo caso, alla coalizione o alla forza politica che abbia ottenuto il maggior numero di voti, la legge attribuisce automaticamente il 55 per cento dei seggi, con arrotondamento all'unità superiore.

Tra le maggiori novità della riforma si dispone espressamente che i partiti possano effettuare, all'atto del deposito del proprio contrassegno al Ministero dell'Interno, delle «dichiarazioni di collegamento» in una coalizione delle rispettive liste. Le dichiarazioni devono essere reciproche (art. 14-*bis*, co. 1, T.U. norme per l'elezione della Camera dei Deputati); da ciò discende che i partiti uniti in coalizione dovranno presentare un unico programma elettorale in cui sia indicato il «capo unico della coalizione» medesima<sup>989</sup>. Anche i singoli partiti che non confluiscono in una coalizione devono consegnare il programma ed indicare il proprio candidato. Inoltre deve essere depositata, per ogni lista, coalizzata o meno, un elenco «bloccato» di candidati, i quali saranno eletti, per ciascuna circoscrizione, in virtù dell'ordine predeterminato dai propri partiti<sup>990</sup>.

Ciò detto, merita rilevare come la legge elettorale in parola sia stata oggetto, fin da subito, di critiche<sup>991</sup> e non da ultimo da parte del suo stesso presentatore<sup>992</sup>. Parte della

---

<sup>989</sup> art. 14-*bis*, co. 3, T.U. Camera: «Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione».

<sup>990</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rassegna parlamentare*, XLVIII, n. 1, 2006, pp.54 ss.

<sup>991</sup> A. MANZELLA, *Il trucco finale contro la democrazia*, in *La Repubblica*, del 15 settembre 2005.

dottrina ha sottolineato alcune incongruenze del testo legislativo, nonché l'esistenza di difetti strutturali suscettibili di aggravare le insufficienze della precedente legge e allo stesso tempo di eliminarne gli effetti positivi<sup>993</sup>.

D'altra parte, la "legge Mattarella" è risultata non priva di imperfezioni: si pensi al debole legame fra il territorio ed i candidati, spesso "paracadutati" nei vari collegi dalle proprie segreterie di partito; alle contraddizioni causate dalla logica coalizionale, che se da un lato richiede, per vincere, di intercettare i voti delle "estreme" e ricomprendere anche i partiti marginali, dall'altro, in virtù dell'esistenza della quota proporzionale, dava vita al fenomeno per il quale, nei collegi uninominali, i partiti della medesima coalizione erano uniti nel sostenere un unico programma ed un unico *leader*, mentre nella conquista della quota proporzionale erano tra loro concorrenti; da qui il freno all'efficacia unificante della coalizione con ricadute non secondarie sulla governabilità<sup>994</sup>.

In questo senso, la legge 270/2005, come sottolineato da alcuni autori<sup>995</sup>, non affronterebbe nessuno di questi problemi ed anzi li aggraverebbe, accentuando i difetti della precedente legge. Anzitutto, la concorrenza fra i partiti alleati viene accentuata, in buona sostanza passando dal 25 al 100 per cento e, quindi, sebbene uniti in una coalizione e dall'indicazione di un programma comune e di un unico "capo della

---

<sup>992</sup> L. SALVIA, *La mia legge elettorale è una porcata*, in *Corriere della Sera*, del 16 marzo 2006. Il sen. Calderoli (LN), in un noto programma televisivo di approfondimento politico affermava: «la legge elettorale si dovrà riscrivere. Lo dico francamente, l'ho scritta io ma è una porcata. (...) Una porcata fatta volutamente per mettere in difficoltà una destra e una sinistra che devono fare i conti con un popolo che vota».

<sup>993</sup> In questo senso A. BARBERA, *Una transizione all'indietro*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 2, 2006, p. 89. Venivano messi in luce i pregi della riforma maggioritaria introdotta nel 1993: la conseguente marcata bipolarizzazione del sistema politico, l'alternanza di governo determinata dal voto degli elettori, la scelta diretta, di fatto, del Presidente del Consiglio con conseguente diversa qualità delle crisi di governo rispetto a quelle della prima fase della storia repubblicana; senza dimenticare la spinta verso la "laicizzazione" della politica che ha portato l'MSI ad accelerare la propria trasformazione, abbandonando i richiami al fascismo per dare vita ad Alleanza nazionale, nonché Rifondazione comunista ad uscire dal proprio isolamento e concorrere al governo del Paese.

<sup>994</sup> A queste incongruenze si è cercato di porre rimedio con due referendum abrogativi della "quota proporzionale". Ma non si raggiunse il *quorum* né nel 1999, né nel 2000, anche a causa di disordini nelle liste elettorali. V., S. BUZZANCA, *Augusto Barbera: «Un milione e mezzo di elettori in più»*, in *La Repubblica*, 20 maggio 1999; A. CIANCARELLA, *Finanziamento ai partiti, "contano" anche i morti*, in *Il Sole 24 Ore*, del 29 maggio 1999; G. VALENTINI, *Un Paese di fantasmi*, in *La Repubblica*, del 9 maggio 2000.

<sup>995</sup> Tra gli altri, A. BARBERA, *Una transizione all'indietro*, op. cit., p. 90; S. CECCANTI, *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è ma non è una virtù*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 1, 2006, pp. 106-109; P.L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), op. cit.; A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera ed il Senato*, in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006.

coalizione”, i partiti si scontrano, dando vita a tensioni e conflitti, alla ricerca di consensi anche tra le fila dei sodali di schieramento.

In secondo luogo, le numerose clausole di sbarramento risultano irrisorie per chi aderisce ad una coalizione, e quindi non intaccano minimamente il potenziale di condizionamento dei partiti marginali sulla coalizione stessa; ciò a maggior ragione se si considera che tutte le forze politiche sono necessarie per raggiungere il premio di maggioranza<sup>996</sup>: quanto detto agisce negativamente sulla coesione e sull'efficacia delle maggioranze, con effetti controproducenti sull'azione di governo. Infine, con la legge in parola non si recupererebbe il rapporto fra i candidati e il territorio, data la previsione di liste “bloccate” in 26 grandi circoscrizioni<sup>997</sup>.

## 5. La XV legislatura (2006 - 2008): dal programma dell'Unione ai “12 punti”

### 5.1. La Fabbrica del programma ed il manifesto elettorale dell'Unione

«Non ho difficoltà ad ammettere che la Fabbrica nasce essenzialmente come modalità comunicativa, nell'idea che quella modalità avrebbe consentito di utilizzare al meglio l'anno che mancava alle elezioni per dare segnali visibili di cambiamento del modo di Prodi di intendere la politica»<sup>998</sup>.

Nel febbraio del 2005, Giulio Santagata fondava a Bologna, assieme a Romano Prodi, la “Fabbrica del programma”. Si trattava di un esperimento molto innovativo di comunicazione politica che ha avuto un ruolo centrale nella campagna elettorale dell'Unione (coalizione di centrosinistra formata da DS, La Margherita, PRC, PdCI, IdV, SDI, FdV, UDEUR, MRE), per le elezioni del 2006 e per la stesura del programma della coalizione: «l'idea era una campagna elettorale in cui la tua voglia di esserci, di comunicare, di partecipare ti portava ad andare in un luogo dove c'era il *leader*, ma poteva anche non esserci. Perché l'importante era andare in un luogo, era andare lì»<sup>999</sup>.

---

<sup>996</sup> Come sottolineato da A. BARBERA, *Una transizione all'indietro*, op. cit., p. 91, la previsione di un premio di maggioranza di circa 24 seggi alla Camera e di 5-6 seggi al Senato (il 55% dei parlamentari) rendono irta di ostacoli la navigazione del Governo. Con un premio tanto esiguo si sarebbero perseguiti due scopi, entrambi peraltro raggiunti: ridurre il danno per la coalizione destinata a perdere le elezioni (con la legge maggioritaria, infatti, la coalizione vincente avrebbe conquistato circa 60 seggi in più) e favorire, nel medio periodo, la scomposizione della maggioranza uscita dalle urne sottoponendola al condizionamento di un ridotto numero di parlamentari.

<sup>997</sup> A. MANZELLA, *Il trucco finale contro la democrazia*, op. cit., ravvisa nel sistema delle liste bloccate lo strumento del «ritorno ai partiti, “decisori assoluti”».

<sup>998</sup> G. SANTAGATA, *La Fabbrica del programma*, Roma, Donzelli, 2006, p. 67.

<sup>999</sup> G. SANTAGATA, *ibidem*, p. 69.

La Fabbrica rappresentava, quindi, un luogo fisico di ascolto e confronto, un *think tank* “dal basso”, ed un’ideale continuazione dell’esperienza del *pullman* che aveva caratterizzato la campagna elettorale di Prodi per il ‘96. Un luogo aperto e *bipartisan* in quanto i partecipanti non erano selezionati per appartenenza politica. Intervenevano imprenditori, operatori, anche parlamentari, ma soprattutto cittadini<sup>1000</sup>.

Come sottolineato da Santagata, le linee guida del modello erano due: 1) la politica ascolta e non parla; 2) poiché non si trattava di riunioni formalmente politiche, occorreva parlare poco, quindi il tempo era contingentato (cinque minuti ad intervento). Con una purificazione dei partecipanti ed il tempo contingentato, si poteva assistere a dibattiti in cui intervenivano anche 34-35 persone.

L’obiettivo era quello di “costruire” il programma elettorale dell’Unione; dare vita ad una piattaforma di idee e provvedimenti che si sarebbe fatto, con l’intervento dei partiti, programma di governo: «Lavoreremo sulla conoscenza dei problemi, sarà un lunghissimo periodo di riflessioni e di ascolto. Tutto il materiale raccolto sarà uno strumento utile per la definitiva elaborazione del programma. Non ci saranno solo esperti, ma coloro che soffrono situazioni complesse e che chiedono a noi idee, proposte e soluzioni ai loro problemi»<sup>1001</sup>.

Il Programma rappresentava il simbolo di un nuovo modello di politica; la motivazione della politica. Dell’importanza che ciò aveva assunto per gli elettori erano consapevoli i collaboratori di Prodi ed in particolare Arturo Parisi: «il maggioritario porta al centro la democrazia governante e al centro della democrazia governante sta appunto l’azione di governo. Il cittadino non sceglie più in base all’appartenenza a un partito o a un’ideologia, ma in base alla propria adesione a progetti o programmi di governo»<sup>1002</sup>. La Fabbrica del programma e, ancor prima, il “contratto con gli italiani” del centrodestra, si ponevano quindi come strumenti per intercettare questo nuovo *idem sentire* dell’opinione pubblica.

---

<sup>1000</sup> <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2005/02/17/stile-ikea-per-la-fabbrica-del-programma.html>, L. NIGRO, *Stile Ikea per la Fabbrica del programma. Qui discuteremo come cambiare l'Italia*, in *La Repubblica*, del 17 febbraio 2005, «Questa fabbrica - dice il leader dell'Unione - sarà veramente il posto in cui si discuterà il cambiamento del Paese, in cui tutti verranno a mettere una loro pietra per costruire una nuova Italia».

<sup>1001</sup> La dichiarazione di Romano Prodi, in L. NIGRO, *Stile Ikea per la Fabbrica del programma. Qui discuteremo come cambiare l'Italia*, cit.

<sup>1002</sup> G. SANTAGATA, *La Fabbrica del programma*, op. cit., p. 69.

D'altra parte, l'enorme potenziale racchiuso nel progetto "Fabbrica", a detta degli stessi protagonisti, non venne sfruttato sino in fondo: «il sogno di una politica diversa, vicina alla gente e fatta dalla gente»<sup>1003</sup> si scontrava con l'opportunità di lasciare la costruzione finale del programma ai partiti. La Fabbrica, si diceva, «è un fornitore di semilavorati», «è un primo canale offerto per parlare alla e della costruzione del Programma, lasciando ai partiti la parte più "hard"»<sup>1004</sup>.

Il Programma dell'Unione nacque quindi sulla base delle intuizioni, di alcune idee sviluppate nella Fabbrica, ma fu poi "assemblato" e vidimato nelle segreterie dei partiti. *Per il bene dell'Italia*<sup>1005</sup>, il programma elettorale della coalizione di centrosinistra, era costituito da 281 pagine, frutto del compromesso fra le tante e diverse componenti dell'Unione<sup>1006</sup>.

Il manifesto elettorale iniziava con un appello alla legalità costituzionale, messa in pericolo, secondo il centrosinistra, dal progetto di riforma istituzionale varato in solitudine dal centrodestra, e che sarebbe stato oggetto di referendum confermativo nello stesso 2006<sup>1007</sup>. Di seguito, venivano toccate, nei singoli paragrafi strutturati al

---

<sup>1003</sup> G. SANTAGATA, ult. op. cit., p. 133; nelle parole di Prodi v'era la consapevolezza che per i sostenitori più attivi del centrosinistra, la partecipazione alla "Fabbrica del programma" riposava sulla convinzione di partecipare alla costruzione non solo di un documento, ma alla stessa *constituency* della coalizione, dell'Unione.

<sup>1004</sup> G. SANTAGATA, *ibidem*, p. 72.

<sup>1005</sup> *Per il bene dell'Italia*, in <http://www.venetoleg.org/pdf/programma-unione.pdf>

<sup>1006</sup> Dal canto suo, la coalizione di centrodestra (CdL - La Casa delle Libertà), proponeva un "Programma elettorale per il 2006" di circa venti pagine, nella cui intestazione era espressamente richiamata la nuova normativa elettorale, ed inserito il riferimento al capo unico della coalizione: «I sottoscritti, Presidenti, Segretari e Rappresentanti legali dei partiti e gruppi politici organizzati, elencati in calce al presente atto, tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare – sottoscrivono - ai sensi dell'art. 14 bis del T.U. D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 e successive modificazioni, il seguente programma elettorale, nel quale dichiarano che il capo unico della coalizione è Silvio Berlusconi, nato a Milano il 29 settembre 1936». Il contenuto del programma comprendeva l'indicazione degli obiettivi raggiunti e dei provvedimenti adottati nella precedente legislatura di governo, nonché la presentazione dei propositi per il nuovo impegno: «Premessa; Cosa ha fatto il Governo in questi anni; Cosa faremo in futuro; Fisco; Finanza pubblica; Casa; Sanità; Ricerca ed energia; Società solidale; Giustizia e sicurezza territoriale», con l'espressa indicazione che: «Questo programma completa e qualifica quanto è stato realizzato nella passata legislatura, consolidandone i risultati e rendendo irreversibile la trasformazione e la modernizzazione del Paese». In [http://download.repubblica.it/pdf/programma\\_cdl.pdf](http://download.repubblica.it/pdf/programma_cdl.pdf)

<sup>1007</sup> *Per il bene dell'Italia*, op. cit., p. 9, «le istituzioni sono di tutti: non possono essere modificate in base a contingenze politiche o diventare oggetto di patteggiamenti strumentali di una parte politica. (...) Una riforma, insomma, che non nasce da un patto costituzionale tra tutte le rappresentanze politiche, come è nella tradizione delle democrazie, ma da un accordo tra le sole componenti della maggioranza. Il risultato sarebbe un sistema contraddittorio che produrrebbe il caos istituzionale». Gli altri paragrafi: «In difesa dei valori della Costituzione; La Costituzione si cambia insieme; Partecipazione, rappresentanza e governabilità; Le garanzie istituzionali; Un nuovo Senato per Regioni e autonomie; Migliorare la riforma del Titolo V; La tutela delle minoranze linguistiche e delle autonomie speciali; Attuare il federalismo fiscale; Risolvere il conflitto d'interessi; Le Autorità indipendenti; Ridurre i costi della politica».

loro interno, tutte le aree di interesse e di intervento dell'azione governativa: “Il valore delle Istituzioni Repubblicane”; “Una pubblica amministrazione di qualità”<sup>1008</sup>; “La Giustizia per i cittadini”<sup>1009</sup>; “Un Paese più sicuro”<sup>1010</sup>; “Noi e gli altri”<sup>1011</sup>; “Reagire al declino. Una nuova economia, una nuova qualità ambientale, una nuova società”<sup>1012</sup>; “Ristabilire la fiducia - governare la Finanza Pubblica”<sup>1013</sup>; “Il Mezzogiorno: una grande opportunità tra l'Europa e il Mediterraneo”<sup>1014</sup>; “Conoscere è crescere”<sup>1015</sup>; “Gli

---

<sup>1008</sup> *Per il bene dell'Italia*, op. cit., pp. 25 ss., «La funzione dell'Amministrazione Pubblica; Una Amministrazione che aiuti la crescita economica e sociale; Un'Amministrazione più responsabile; Una decisa azione per la semplificazione; I vantaggi dell'informatizzazione; Un'Amministrazione imparziale; Promuovere la professionalità del lavoro pubblico; Formare un'Amministrazione di qualità».

<sup>1009</sup> *Ibidem*, pp. 45 ss., «Organizzare la giustizia per rendere giustizia; Una magistratura indipendente, garanzia per tutti i cittadini; La magistratura onoraria; Dare nuovo valore all'avvocatura; Giustizia Civile: la giustizia di ogni giorno; Una nuova cultura dell'organizzazione; Un processo più rapido; La giustizia italiana nella giustizia europea; Tutelare il cittadino davanti allo Stato; Giustizia Penale: una giustizia penale uguale per tutti; I diritti della difesa e la tutela delle vittime di reato; Un nuovo codice penale; Il carcere; Lotta al crimine organizzato; Principi e proposte per la giustizia minorile; I nuovi diritti; La difesa dei diritti civili delle persone con disabilità; Tutelare chi soffre; I diritti dei cittadini stranieri; Unioni civili; Il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale; Un consumo tutelato; Diritti dell'ambiente e diritto all'ambiente; Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza».

<sup>1010</sup> *Ibidem*, pp. 75 ss., «Una strategia per la sicurezza; Valorizzare gli operatori della sicurezza; Un'intelligence moderna; Un Paese protagonista del futuro europeo; Puntare all'integrazione Europea; Per una politica estera europea; La strategia per lo sviluppo dell'Europa».

<sup>1011</sup> *Ibidem*, pp. 95 ss., «I valori, le scelte, la legittimità internazionale; L'Italia nel sistema delle Nazioni Unite; Una strategia per combattere il terrorismo; Iraq; La centralità del Mediterraneo; Cooperare per un mondo più solidale; Le nuove politiche di difesa».

<sup>1012</sup> *Ibidem*, pp. 111 ss., «Fuori dalla crisi, per una nuova crescita; Le ragioni del declino. Una nuova *governance* per lo sviluppo; Una politica industriale per far crescere le imprese; Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico: obiettivo Lisbona; Le imprese italiane nel mondo: l'economia italiana diventa internazionale; Le politiche per la concorrenza: dalla parte del cittadino consumatore, risparmiatore e utente; Risparmiare con fiducia: trasparenza e affidabilità dei mercati finanziari; Una politica dei trasporti sostenibile; Per cambiare con energia. L'innovazione e la sicurezza in campo energetico; La nuova alleanza con la natura: ambiente e territorio per lo sviluppo; Il nuovo *made in Italy* agroalimentare. Le politiche per l'agricoltura; La patria dei cento turismi; Lavoro, diritti e crescita camminano insieme; Una piena e buona occupazione; Una previdenza sicura e sostenibile Il pilastro del futuro: la previdenza complementare; La nuova rete dei diritti di cittadinanza: la persona e la famiglia; Risolvere il "problema casa"; Diritto alla salute e nuovo welfare locale. Le priorità di una politica riformatrice; Una società solidale: il "non profit" e le reti di protezione sociale».

<sup>1013</sup> *Ibidem*, pp. 195 ss., «Un'eredità pesante; Una politica di bilancio per il risanamento, la giustizia sociale e lo sviluppo sostenibile; Un fisco più equo per la redistribuzione, la lotta all'evasione e la riduzione del costo del lavoro; Completare il disegno federalista: un vero patto di stabilità interno; Strumenti più efficienti per il governo, un miglior coordinamento della finanza pubblica».

<sup>1014</sup> *Ibidem*, pp. 211 ss., «Una nuova rete di infrastrutture per lo sviluppo; Per una etica della convivenza civile. Il contrasto alle povertà e l'inclusione sociale; I motori della crescita: capitale umano e ricerca scientifica; Le porte del nuovo Mezzogiorno: le aree urbane; Ambiente e territorio aiutano la crescita economica; Una politica industriale per il Mezzogiorno; Le risorse per le politiche di coesione».

<sup>1015</sup> *Ibidem*, pp. 225 ss., «Investire nella scuola; Le risorse dell'autonomia scolastica; Il diritto di imparare per tutta la vita; Lavorare con i protagonisti della scuola; Università ed enti di ricerca: motori dell'innovazione e della mobilità sociale».

italiani nel mondo”<sup>1016</sup>; “Più informazione più libertà”<sup>1017</sup>; “La ricchezza della cultura”<sup>1018</sup>.

Per ogni settore erano previste delle proposte capillari, approfondite che, partendo dall'operato del centrodestra nei cinque anni precedenti, illustravano la visione ed i propositi di cambiamento della coalizione di centrosinistra. D'altra parte, non erano individuati provvedimenti precisi, da attuare nel corso della legislatura secondo una tempistica predefinita: la loro definizione veniva lasciata alla contrattazione tra i partiti della coalizione, una volta raggiunto l'obiettivo elettorale.

Sebbene oltremodo esteso, onnicomprensivo ed in parte magniloquente, il programma dell'Unione, definito come “guida”, come “patto”, e non come “Il libro dei Sogni”<sup>1019</sup>, costituì uno degli elementi che contribuirono alla vittoria del centrosinistra. Una coalizione, quest'ultima, “pigliatutti”: dall'estrema sinistra di Rifondazione comunista, agli *ex* DC della Margherita. L'alto tasso di disomogeneità non avrebbe giovato al prossimo Presidente del Consiglio, Romano Prodi; e forse un programma elettorale così esteso, ove la necessità di utilizzare molte parole poteva nascondere l'impossibilità di trovare l'accordo su dei punti precisi, rappresentava un campanello d'allarme.

## 5.2. *Il programma del II Governo Prodi*

La XV legislatura, nella nascita e nel successivo sviluppo, veniva profondamente segnata da eventi verificatisi in momenti precedenti alla sua formale apertura<sup>1020</sup>. Capitale importanza rivestivano, in questo senso, la modifica della legislazione elettorale, operata dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, e la formalizzazione, da parte

---

<sup>1016</sup> *Per il bene dell'Italia*, op. cit., pp. 243 ss., «Per una immigrazione governata; Gestire l'immigrazione con l'Europa e col Mondo; Vie legali per l'immigrazione; Politiche del soggiorno e della cittadinanza; Diritto di asilo».

<sup>1017</sup> *Ibidem*, pp. 259 ss., «Il diritto a comunicare e ad essere informati; I nuovi media e l'innovazione; L'assetto della RAI e del servizio pubblico».

<sup>1018</sup> *Ibidem*, pp. 267 ss., «La rinascita culturale come strategia per la crescita; Valorizzare il nostro patrimonio storico ed artistico; Sostenere lo spettacolo dal vivo; Il cinema e l'audiovisivo in primo piano; Una cultura dell'attività fisica».

<sup>1019</sup> Cfr. N. ANDRIOLO, *Prodi e i Segretari fanno il Programma*, in *L'Unità*, del 4 maggio 2005.

<sup>1020</sup> La XV legislatura ha avuto inizio formalmente il 28 aprile 2006 e cioè entro venti giorni, come stabilito dall'art. 61 Cost., dalle elezioni svoltesi il 9 e 10 aprile 2006.



della coalizione di centrosinistra, del proprio *leader* e candidato alla Presidenza del Consiglio attraverso “elezioni primarie”<sup>1021</sup>.

Partendo da quest'ultime, sebbene esse abbiano caratterizzato solamente la campagna elettorale di uno dei due schieramenti in gioco, cionondimeno hanno rappresentato una novità, seppure imperfetta, nell'orizzonte politico italiano. Infatti, per la prima volta nel nostro Paese, una coalizione ha scelto di far ricorso alle elezioni primarie per la selezione del proprio candidato *Premier*. Si è applicata una disciplina di carattere privatistico, interna allo schieramento di centrosinistra, alla stregua di quella che ha regolato la scelta del candidato alla Presidenza della Regione Puglia nel gennaio 2006, e non pubblicistica come quella introdotta dalla Regione Toscana per i candidati al Consiglio regionale e alla Presidenza<sup>1022</sup>. Nel caso specifico, le elezioni primarie avevano, inoltre, lo scopo di assegnare al candidato Romano Prodi un *surplus* di legittimazione anche nei confronti degli altri partiti della coalizione, dato che egli, formalmente, non era il *leader* di alcun partito<sup>1023</sup>. Non a caso, a seguito del responso finale che vedeva Romano Prodi superare nettamente, con circa il 75 per cento delle preferenze<sup>1024</sup>, gli altri contendenti, il *leader* della Margherita, Francesco Rutelli, affermava: «il risultato enorme di Prodi risolve il problema della *leadership* e della linea

---

<sup>1021</sup> V., A. BARBERA e S. CECCANTI, *Primarie per l'Ulivo (e non solo)*; S. FABBRINI, *Cosa sono le primarie americane?*; O. MASSARI, *Le primarie nelle democrazie occidentali*, in *Italianieuropei*, 5/2002, [http://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/itemlist/category/71-italianieuropei\\_5\\_2002.html](http://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/itemlist/category/71-italianieuropei_5_2002.html)

<sup>1022</sup> V., M. RUBECHI, “*Primaria 2005*”: *la struttura e le regole di svolgimento*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 15 settembre 2005. La coalizione di centrosinistra (l'Unione) ha redatto tre testi regolamentari di riferimento: il Regolamento Quadro, il Regolamento di autodisciplina della campagna elettorale e il Regolamento per lo svolgimento della campagna elettorale (reperibili su [www.unioneweb.it](http://www.unioneweb.it)). I requisiti per la partecipazione alla competizione nelle *primarie* consistevano nel non aver effettuato nella XIV legislatura attività politica per il centrodestra e nell'obbligo di sottoscrizione del programma dell'Unione. Seppure con evidenti limiti strutturali, in particolar modo con riferimento ai nodi riguardanti l'elettorato attivo e passivo (sul punto, v. C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, XXV, n. 1, 2005, pp. 142 ss), le primarie dell'Unione hanno rappresentato un ulteriore esempio del cambiamento della logica politica innescata dall'introduzione della legge elettorale maggioritaria nel 1993: si palesava la necessità di un rapporto più stretto con l'elettorato che, attraverso la legittimazione diretta del candidato portatore di un programma elettorale predeterminato, partecipa attivamente alla definizione dell'indirizzo politico governativo. Il centrosinistra ed in particolare il candidato Romano Prodi, infatti, attraverso l'istituzione della c.d. “Fabbrica del Programma” a Bologna, esortava l'elettorato a far pervenire il proprio parere su materie e problematiche di largo interesse, al fine di realizzare un programma che fosse idealmente il più vicino possibile alle sue concrete istanze. Cfr. F. ALBERTI, *Prodi, via alla Fabbrica. «Qui ascolterò l'Italia»*, in *Corriere della Sera*, del 17 febbraio 2005.

<sup>1023</sup> F. ALBERTI, «*Non ho un partito ma la gente mi segue*», in *Corriere della Sera*, 17 ottobre 2005.

<sup>1024</sup> Oltre a Prodi, partecipavano alle primarie del centrosinistra, Fausto Bertinotti (Rifondazione comunista), Antonio Di Pietro (Italia dei valori), Ivan Scalfarotto (Indipendente), Simona Panzino (area movimenti no global), Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi), Clemente Mastella (UDEUR). v. *Primarie dell'Unione, ecco come si vota*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 28 settembre 2005.

riformista»<sup>1025</sup>. L'investitura ricevuta dal Presidente Prodi, che di fatto lo poneva al di sopra di ciascun partito della coalizione, come leader dell'Unione indicato dagli elettori, si sarebbe rivelata fondamentale per la risoluzione della crisi che il Governo avrebbe fronteggiato già nel primo anno della sua legislatura.

Inoltre, le previsioni, avanzate da più parti in dottrina<sup>1026</sup>, circa gli effetti destabilizzanti della nuova legge elettorale, si materializzavano all'indomani del voto per l'elezione del Parlamento della XV legislatura: i risultati delle elezioni politiche, del 9 e 10 aprile 2006, testimoniavano, infatti, di una Italia "spaccata"<sup>1027</sup>. La conferma del responso delle urne, da parte del Ministero dell'Interno, arrivava solo il 12 aprile, dopo il conteggio dei voti degli italiani all'estero che sarebbero risultati fondamentali<sup>1028</sup>. La maggioranza di centrosinistra usciva vittoriosa dall'agone elettorale ma con uno scarto minimo rispetto al centrodestra: alla Camera, il premio di maggioranza assegnava all'Unione 348 seggi (pari al 49,8%), a fronte dei 281 (pari al 49,7%) della Casa delle libertà (1 seggio assegnato ad una lista indipendente); al Senato, senza contare i senatori a vita, l'Unione conseguiva 158 seggi, rispetto ai 156 seggi del centrodestra, che però otteneva la maggioranza in termini di voti (48,9% vs. 50,8%)<sup>1029</sup> (1 seggio assegnato ad una lista indipendente)<sup>1030</sup>.

Le reazioni erano contrastanti: il *leader* della Casa delle libertà, Silvio Berlusconi, dapprima contestava la regolarità del voto, in particolare di quello esercitato all'estero,

---

<sup>1025</sup> M. GUERZONI e V. PICCOLILLO, *Alle primarie in 4 milioni. Prodi sfiora il 75 per cento*, in *Corriere della Sera*, del 17 ottobre 2005.

<sup>1026</sup> In particolare S. CECCANTI, *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è ma non è una virtù*, op. cit., pp. 59-60, rilevava che, sebbene la *ratio* della previsione di un premio di maggioranza è quella di assicurare la governabilità, essa è smentita, oltre che dall'inesistenza di una sanzione nel caso in cui immediatamente dopo lo svolgimento delle elezioni la coalizione beneficiaria del premio si sciogliesse in Parlamento, soprattutto dalla previsione, in ordine alla disciplina del premio di maggioranza al Senato, di ben 20 differenti "premi di coalizione", per ciascuna Regione; infatti, la sfida elettorale per il Senato si riduce alla competizione tra aggregazioni non solo instabili, ma anche territorialmente disomogenee, così che, in un contesto bipolare, è molto probabile che non riesca a delinearsi una maggioranza sicura in Aula.

<sup>1027</sup> P. FRANCHI, *Le due Italie divise e nemiche*, in *Corriere della Sera*, del 11 aprile 2006.

<sup>1028</sup> G. RIOTTA, *Il Gatto ingoia il Caimano con i gol in trasferta degli italiani all'estero*, in *Corriere della Sera*, del 12 aprile 2006.

<sup>1029</sup> L. FUCCARO, *Barbera e Armaroli: con il Mattarellum avrebbe vinto la Cdl*, in *Corriere della Sera*, 12 aprile 2006; L. SALVIA, *L'Unione vince anche al Senato. Camera, 25 mila voti di differenza*, in *Corriere della Sera*, del 12 aprile 2006.

<sup>1030</sup> Per i dettagli sul risultato delle elezioni politiche 2006: [http://www.corriere.it/Primo\\_Piano/Politica/2006/Notizie/Politiche2006/index\\_scrutini.shtml](http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2006/Notizie/Politiche2006/index_scrutini.shtml). Cfr. G.A. STELLA, *Grande rimonta di Berlusconi. Poi l'Ulivo in festa nella notte*, in *Corriere della Sera*, dell'11 aprile 2006.

denunciando brogli e chiedendo il riconteggio delle schede elettorali<sup>1031</sup>; successivamente, ravvisando la necessità di «riappacificare il Paese», proponeva la costituzione di un Governo di “grande coalizione” sul modello tedesco, sottolineando che nessuna delle due coalizioni aveva conseguito una reale vittoria.

Oltre all'incertezza sui risultati elettorali, incombeva la scadenza istituzionale dell'elezione del nuovo Capo dello Stato. Il 10 maggio veniva eletto Presidente della Repubblica, al quarto scrutinio, il sen. Giorgio Napolitano<sup>1032</sup>, il quale dava inizio, il 16 maggio, alle consultazioni per la formazione del nuovo Esecutivo. Il Presidente Napolitano, confermando la prassi invalsa nella fase di “transizione”, convocava le rappresentanze parlamentari de L'Unione e della Casa delle libertà, nonché i Capi dei due schieramenti<sup>1033</sup>. I colloqui si concludevano nella stessa giornata di martedì 16 maggio, attestando la natura quasi meramente confermativa delle consultazioni del Capo dello Stato a fronte dell'investitura popolare del *Premier*.

Il 18 maggio, sciolta la riserva, il Presidente Prodi si recava al Senato per esporre il programma del nuovo Esecutivo: «Taluni coltivano l'immagine di una comunità nazionale lacerata, spaccata, divisa. Non è così. (...) L'Italia è sicuramente un Paese con tante diversità e con distinzioni anche forti, che tendono ad esprimersi all'interno di una contrapposizione bipolare che i cittadini hanno fatto propria e di cui accettano le implicazioni con ammirevole maturità»<sup>1034</sup>.

Andando a ricercare dei punti di contatto tra il programma elettorale dell'Unione ed il programma di governo, è possibile rinvenirne alcuni: nel suo discorso il Presidente Prodi faceva riferimento, con grande attenzione, alla politica estera ed alla sfida della lotta al terrorismo<sup>1035</sup>, e quindi alla partecipazione dell'Italia alle missioni di pace e alla

---

<sup>1031</sup> M. GALLUZZO, *La mossa di Berlusconi: «Si ricontino le schede»*, in *Corriere della Sera*, dell'11 aprile 2006. Fino a poche ore dalla conclusione dello spoglio dei voti, la Casa delle libertà risultava in testa al Senato per un seggio, delineandosi così il pericolo di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. P. DI CARO, *Berlusconi contesta la vittoria dell'Unione: «Italia divisa, serve una Grande coalizione»*, in *Corriere della Sera*, del 12 aprile 2006. Contrariamente, il capo della coalizione maggioritaria, on. Prodi, affermava: «Ci siamo presentati con una maggioranza e con quella governeremo. (...) Sono fuori luogo le contestazioni sul voto», F. ALBERTI, *Prodi: governeremo con la nostra coalizione*, in *Corriere della Sera*, del 12 aprile 2006.

<sup>1032</sup> M. GALLUZZO, *Napolitano Presidente: dialogo e riforme*, in *Corriere della Sera*, dell'11 maggio 2006.

<sup>1033</sup> Cfr. il testo del comunicato in: <http://www.quirinale.it/Comunicati/Comunicato.asp?id=30040>.

<sup>1034</sup> Senato della Repubblica, XV legisl., resoconto stenografico, seduta del 18 maggio 2006, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/208736.pdf>, pp. 7 ss.

<sup>1035</sup> *Ibidem*, p. 9, «Nei confronti del terrorismo, noi affermiamo la nostra ripulsa morale e politica. Siamo fermamente convinti che la lotta al terrorismo vada condotta con strumenti politici, di intelligence

guerra in Iraq<sup>1036</sup>; all'integrazione europea ed al ruolo dell'Italia nel contesto internazionale<sup>1037</sup>; al rilancio di politiche per il Mediterraneo<sup>1038</sup>; allo sviluppo dell'economia e ad una ristrutturazione ed implementazione delle infrastrutture per rivitalizzare un sistema produttivo in affanno<sup>1039</sup>; alla fiscalità e alla lotta all'evasione<sup>1040</sup>; al conflitto di interessi ed al pluralismo nell'informazione<sup>1041</sup>; alla

---

e di contrasto alle organizzazioni terroristiche e vada condotta senza comprimere mai né le nostre libertà, né i nostri diritti, né tanto meno indulgendo alle suggestioni di fondamentalismi di segno opposto che predicano crociate e, annullando ogni distinzione, propugnano scontri di civiltà. È in primo luogo sul piano politico, sociale ed economico che dobbiamo battere il disegno del terrorismo, prosciugando il serbatoio degli adepti. Nella politica globale per la lotta al terrorismo noi saremo partecipi convinti, con i nostri valori e le nostre risorse, anche militari».

<sup>1036</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/208736.pdf>, p. 10, «Scegliamo di mettere la vocazione di pace del popolo italiano e l'articolo 11 della Costituzione al centro delle decisioni in materia di sicurezza. (...) È per questi valori e questa visione del mondo che, così come in alcuni casi abbiamo ritenuta legittima e doverosa la partecipazione militare dell'Italia a importanti missioni di pace, delle quali andiamo orgogliosi, non abbiamo invece condiviso la guerra in Iraq e la partecipazione dell'Italia a tale guerra. Consideriamo la guerra in Iraq e l'occupazione del Paese un grave errore. È perciò intenzione del Governo proporre al Parlamento il rientro dei nostri soldati».

<sup>1037</sup> *Ibidem*, p. 11, «L'Europa ed il processo di integrazione europea rappresentano l'ambito essenziale della politica italiana. L'Europa è la carta sulla quale l'Italia, uscita distrutta dalla guerra, ha scommesso il proprio avvenire e fino a quando ha fatto questa scommessa ha vinto. Ma anche l'Europa conosce una fase di crisi, che noi non sottovalutiamo e l'Europa ha bisogno di noi: ha bisogno di un'Italia che si rimetta nel solco della sua grande tradizione. Noi dobbiamo dare subito un nuovo slancio al processo di integrazione, attraverso iniziative ed azioni concrete che diano risposte tangibili alle attese di centinaia di milioni di europei». «Il Governo è impegnato a fare tutto quanto in suo potere affinché l'Europa diventi un soggetto forte ed unito nello scenario internazionale, anche per consolidare ed arricchire su un piano di mutuo rispetto e di reciproca dignità la storica alleanza con gli Stati Uniti d'America – finalità cui mi sono sempre ispirato nella mia azione anche a livello europeo, tanta è l'importanza che attribuisco alla saldezza di questo legame – ed infine per contribuire a rafforzare l'autorità delle Nazioni Unite e la stabilità dell'ordine mondiale».

<sup>1038</sup> *Ibidem*, p. 12, «L'Italia non guarderà però soltanto all'Europa. Il Governo si farà parte attiva per rilanciare una politica per il Mediterraneo che avrà come obiettivo di fondo la costruzione di una grande area, in cui pace e prosperità possano affermarsi. Lo faremo attraverso un'azione politica mirata e supportata dall'intensificarsi degli scambi commerciali e culturali».

<sup>1039</sup> *Ibidem*, pp. 12-13, «Il nostro sistema produttivo sta perdendo colpi, si stanno erodendo le nostre quote di mercato nel commercio mondiale; scivoliamo indietro in tutti gli indicatori più importanti. Le ragioni per cui questo avviene sono profonde: il mondo è cambiato, sono cambiati i modi di produrre, sono cambiati i fattori indispensabili per la crescita e la competitività del sistema Italia. (...) Anche le infrastrutture rappresentano un fattore critico di successo per la competitività del Paese e noi proseguiremo nell'azione che già in precedenza i Governi di centro-sinistra avevano avviato completando cioè gli assi Nord-Sud, Est-Ovest che interconnettono l'Italia alla grande rete delle infrastrutture europee. Effettueremo, compatibilmente con tutte le risorse disponibili e mobilitabili, investimenti infrastrutturali mirati in una logica di sistema integrato piuttosto che singole grandi opere».

<sup>1040</sup> *Ibidem*, pp. 13-14, «L'evasione fiscale che raggiunge un livello che non ha eguali nel mondo sviluppato, e che il mio Governo combatterà con la massima decisione e determinazione non solo per recuperare ciò che è dovuto alla collettività ma anche per ragioni di equità e di giustizia. Noi intendiamo ripristinare anche in questo campo la cultura della legalità e della responsabilità civica».

<sup>1041</sup> *Ibidem*, p. 14, «E nella sfera delle regole considero essenziale che si ponga mano ad una normativa che disciplini i conflitti di interessi in linea con quanto esiste nelle democrazie avanzate; una normativa scevra da intenti punitivi ma ben più rigorosa di quella esistente. Per quanto riguarda la vigilanza sul pluralismo dell'informazione, punto centrale di una moderna democrazia, sono possibili due scelte: o attribuire questa responsabilità all'Antitrust, considerando che anche il pluralismo dell'informazione possa essere tutelato con i normali strumenti attraverso i quali si garantiscono la libera concorrenza e

riduzione dei costi della politica<sup>1042</sup>; alla questione sociale: il ruolo delle donne e dei giovani<sup>1043</sup>; alla tematica del lavoro<sup>1044</sup>; alle nuove politiche sull'immigrazione<sup>1045</sup>; all'istruzione ed alla ricerca<sup>1046</sup>; alla finanza pubblica<sup>1047</sup>; alla questione istituzionale e all'equilibrio Nord-Sud<sup>1048</sup>; ai temi della sicurezza e della giustizia<sup>1049</sup>.

---

l'apertura dei mercati oppure istituire un'autorità *ad hoc*, in considerazione della natura particolare di quel bene pubblico che è rappresentato da una libera informazione».

<sup>1042</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/208736.pdf>, pp. 14-15, «Penso che dovremo compiere un grande sforzo determinato sensibilmente, ed in modo non estemporaneo, a limitare le spese per il funzionamento delle istituzioni, di tutte le istituzioni a qualsiasi livello, comprese le spese per il funzionamento dei partiti e per le campagne elettorali. E, per quanto mi compete, è mia intenzione ridurre di almeno la metà le scorte per il personale politico e di Governo».

<sup>1043</sup> *Ibidem*, p. 15, «Quando rifletto su questi temi il mio pensiero va innanzitutto alla necessità di offrire un esempio ai giovani. È infatti ai giovani che dobbiamo soprattutto pensare. La nostra società e la nostra economia stentano anche perché non valorizziamo, non impegniamo pienamente le grandi risorse dei giovani e delle donne. (...) L'Italia non ha scommesso sui giovani; eppure solo scommettendo su di loro – come il nostro Governo intende fare – potrà riprendere il cammino dello sviluppo. (...) In Italia le donne partecipano al mercato del lavoro in misura molto minore rispetto agli altri Paesi industrializzati, sono penalizzate nei salari, nelle carriere e poco rappresentate nelle istituzioni e nelle sedi decisionali, nonostante il loro livello di scolarità sia in linea con le medie europee. Ebbene, questa discriminazione priva il Paese di una grande ricchezza. I punti chiave da risolvere sono l'accesso al mercato del lavoro, la permanenza nel mondo del lavoro dopo la maternità, le prospettive di carriera e di realizzazione professionale, una loro più estesa partecipazione alle decisioni politiche e istituzionali».

<sup>1044</sup> *Ibidem*, p. 16, «Una società senza mobilità, in cui i figli ereditano la stessa professione dei padri, non è una società che cresce. Una società retta da gerarchie sociali consolidate che demotiva le energie nuove, perpetua disuguaglianze inaccettabili. (...) Lo si farà all'interno di un'analisi complessiva della normativa che regola il mercato del lavoro, cercando di giungere attraverso lo strumento della concertazione con le parti sociali alla definizione di un nuovo quadro e attuando una riduzione dell'eccessivo carico contributivo sul lavoro dipendente atteneremo anche di molto la convenienza dei contratti atipici».

<sup>1045</sup> *Ibidem*, p. 18, «Anche l'immigrazione è una risorsa umana non pienamente utilizzata. Interi settori dell'economia italiana sarebbero già paralizzati senza il contributo dei lavoratori stranieri. I timori degli italiani per quanto riguarda la competizione sul lavoro e l'accesso ai servizi sociali non possono essere ignorati e noi non li ignoriamo, ma possono essere superati con un'immigrazione ordinata e controllata numericamente, che non leda i diritti di nessuno. Sistemi assurdi di accesso e il mancato governo di questo fenomeno favoriscono la clandestinità e impediscono la stabilizzazione e l'inserimento degli immigrati nella società. La nostra politica dell'immigrazione non si baserà né sull'emarginazione né sulla criminalizzazione. Il nostro operato si baserà piuttosto su accoglienza, convivenza e garanzie e, insieme, sui doveri degli immigrati».

<sup>1046</sup> *Ibidem*, pp. 16 e 20, «Agiremo poi per aprire spazi significativi ai giovani nell'università e nella ricerca, perché l'Italia ha bisogno di giovani che insegnino e facciano ricerca con stabilità e libertà». «Per il futuro dell'Italia e per il suo sviluppo l'istruzione rappresenta l'elemento chiave: non si torna a crescere senza investire mezzi ed energie intellettuali nella ricerca, nell'innovazione e nella scuola. Dobbiamo investire in conoscenza diffusa, in qualità ed efficacia dei percorsi formativi, cominciando dalla scuola dell'infanzia fino ai livelli più alti, restituendo valore e dignità ai percorsi formativi tecnici e creando nuovi centri di eccellenza. (...) Dopo dieci anni di riforme e controriforme è giunto il momento di mettere ordine, di fare il punto, di cambiare ciò che palesemente non funziona e ciò che appare sbagliato e di dare finalmente stabilità alla scuola. (...) Faremo delle università italiane un polo di attrazione per la formazione dei giovani e dei ricercatori, italiani e stranieri, a cui occorre garantire stabilità e libertà di ricerca; stimoleremo in modo particolare le lauree in discipline scientifico-tecnologiche, anche in relazione alla creazione e al rilancio di distretti tecnologici collegati con l'università, gli enti di ricerca e le realtà produttive del Paese».

<sup>1047</sup> *Ibidem*, p. 21, «Non vi è più spazio per correzioni affidate a manovre straordinarie; non sono possibili miracoli di ingegneria finanziaria. Sarà invece giocoforza intervenire sulle tendenze dei grandi capitoli della spesa pubblica centrale e periferica, stabilire un serio equilibrio tra potere di spesa e

D'altra parte, Prodi sottolineava la propria volontà di limitarsi a comunicare in quella sede al Parlamento, solamente le linee guida della strategia di governo, senza anticipare il contenuto di alcun provvedimento concreto: «Signor Presidente del Senato, onorevoli senatrici e onorevoli senatori, nel preparare il discorso con cui vi ho presentato il Governo che ho l'onore di presiedere, ho fatto la scelta di non sottoporvi l'elenco dei provvedimenti, ma di esporvi piuttosto le grandi linee di azione che ci accingiamo a svolgere, il nostro approccio ai problemi che abbiamo di fronte, se volete – se la parola non è eccessiva – la nostra strategia. Io spero innanzi tutto di essere riuscito a comunicarvi il senso di urgenza che noi avvertiamo, il senso di urgenza con cui ci accingiamo ad operare». A fronte di tale scelta, vari esponenti dell'opposizione chiedevano al Presidente di fare riferimenti concreti al proprio programma elettorale, ritenendo evidentemente insufficienti gli spunti forniti<sup>1050</sup>.

Com'era nelle previsioni, risultava materialmente impossibile trasferire l'intero contenuto del programma elettorale in quello di governo. Molte tematiche non vennero

---

responsabilità della copertura, modificare la composizione della spesa e dell'entrata per rafforzare la capacità dei bilanci pubblici di promuovere la crescita. (...) La finanza pubblica e quella privata debbono rafforzare o riacquistare la capacità di distinguere e di indirizzare il risparmio verso le destinazioni che promuovono la crescita. La stessa riduzione della differenza tra quanto il lavoratore riceve e quanto esso costa all'impresa – il cosiddetto cuneo fiscale – dovrà essere selettiva e sarà articolata secondo questi principi».

<sup>1048</sup> *Ibidem*, pp. 22-23, «Il Governo avrà perciò il compito di ristabilire un equilibrio istituzionale tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e comunità montane, per affrontare unitariamente le sfide del riordino istituzionale e del rilancio economico. (...) È giunto, infatti, il momento di formulare una grande strategia nazionale in cui le differenze tra Nord e Sud siano ricondotte a unità, massimizzando le opportunità di ciascuno. In questo quadro che il Governo sente come un dovere nazionale assicurare al Nord la possibilità di crescere e svilupparsi, nell'interesse dell'intera collettività. Il Nord è certamente la parte più avanzata del Paese e quella che ha maggiori risorse. A quest'area abbiamo molto da chiedere e molto da dare. (...) L'altra grande area strategica del nostro Paese, tradizionalmente considerata come area debole e che tuttavia offre oggi grande opportunità, è il Mezzogiorno. Al Mezzogiorno e alla sua popolazione noi dobbiamo molto e lo dobbiamo non solo per ragioni di equità e giustizia sociale, non solo perché è giusto che abbia le risorse e le opportunità necessarie per partecipare a pieno titolo allo sviluppo del Paese, ma anche perché nella competizione globale il Mezzogiorno è una grande risorsa e una grande opportunità».

<sup>1049</sup> *Ibidem*, p. 24 «La tutela della sicurezza è peraltro un valore essenziale per tutti i cittadini, e lo è tanto più oggi di fronte a nuovi pericoli e minacce che spaventano e preoccupano. Anche sul fronte della sicurezza impone il rispetto reale della legalità è oggi un valore assoluto. Non lasceremo nulla di intentato per difendere il dominio della legge in ogni parte del Paese. (...) Sappiamo pure molto bene che la lentezza della giustizia è anche il freno alla competitività del Paese. Per questo, mentre opereremo per ridare serenità e tranquillità ai nostri magistrati e per tutelarne e garantirne l'indipendenza, chiederemo ad essi di compiere ogni sforzo per migliorare sostanzialmente l'efficienza della macchina giudiziaria. Per questo, mentre faremo tutto il possibile affinché vengano soddisfatte le giuste richieste di maggiori mezzi e migliori strutture, chiederemo tempi più rapidi, processi più veloci e, in definitiva, una giustizia più giusta».

<sup>1050</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/208736.pdf>, pp. 19 e 27, «VALDITARA (AN): Ma guarda il tuo programma!»; «TOFANI (AN): Parlaci del programma!».

affrontare nelle comunicazioni rese al Parlamento: la tutela dei diritti e le unioni civili, le politiche per il mondo del lavoro, le tematiche del *welfare*. Altre questioni, seppur menzionate, non ricevevano l'attenzione che l'approfondimento effettuato nel programma elettorale aveva reso lecito attendere: la riforma costituzionale ed il federalismo fiscale, la riforma della P.A. e del lavoro pubblico, la riforma della giustizia, le modalità per rilanciare la politica industriale e risollevare le imprese italiane. Tutte questioni delicate sulle quali, con ogni probabilità, la coalizione non aveva ancora trovato dei punti di compromesso, e ciò non permetteva al Presidente del Consiglio di presentare, nelle proprie dichiarazioni, alcun provvedimento concertato.

### 5.3. La “pseudo crisi” del 2007 e i “dodici punti”

L'instabilità della compagine di governo, dovuta al tasso di litigiosità endocoalizionale non tardò a manifestarsi<sup>1051</sup>. I disaccordi all'interno della maggioranza

---

<sup>1051</sup> Di tale situazione erano testimonianza le numerose esternazioni, spesso tra loro discordanti o comunque non compatibili con la linea ufficiale della coalizione desumibile dal programma di governo, fornite da esponenti dell'Esecutivo appartenenti ai diversi partiti della coalizione. Tra le prime esternazioni, v'era quelle negative del ministro dei trasporti Bianchi (PdCI-Verdi) in ordine alle liberalizzazioni previste dal programma dell'Unione: v. A. BACCARO, *Bianchi ministro (a sorpresa) dei trasporti*, in *Corriere della Sera*, del 18 maggio 2006; fecero notizia le dichiarazioni del ministro della solidarietà sociale Ferrero (PRC) in ordine alla parata militare del 2 giugno e ad alcune affermazioni del Papa e dei vertici della Chiesa: v. E. MARRO, *Ferrero, comunista-valdese: no alla sfilata. Bene Fausto, Ratzinger accetti le opinioni*, in *Corriere della Sera*, del 18 maggio 2006; protagonista nella presentazione di iniziative ancora non assunte ufficialmente da Palazzo Chigi il sottosegretario all'economia Cento (PdCI-Verdi): v. R. BAGNOLI, *Cento, un no-global all'Economia: ora colpiamo le rendite*, in *Corriere della Sera*, del 19 maggio 2006; un primo esempio di “ricatto” da parte di un partito della maggioranza (nel caso di specie l'IdV) nei confronti del Governo si è avuto in relazione alla *querelle* circa l'esistenza di un ministero degli Italiani nel mondo: v. L. MICHILLI, *Di Pietro: fiducia a rischio*, in *Corriere della Sera*, del 19 maggio 2006; altro esempio di esternazioni al di fuori di una linea concordata con l'intera maggioranza e con l'Esecutivo, erano quelle del Ministro per l'Università e la Ricerca Mussi (DS) in materia di ricerca sulle cellule staminali: v. F. ALBERTI, *Ricerca sugli embrioni, Prodi richiama Mussi*, in *Corriere della Sera*, del 1 giugno 2006; e ancora esternazioni del Ministro Bianchi, A. CAZZULLO, «*Bush ha i paraocchi, Castro mi emoziona*», in *Corriere della Sera*, del 25 maggio 2006. La situazione era tale da spingere il Presidente del Consiglio a richiamare tutti i membri del Governo ad un atteggiamento più sobrio ed operoso, lasciando da parte slanci personalistici: in questo senso viene inteso il rifiuto di Prodi di partecipare a programmi televisivi: «io parlo con gli atti di Governo», v. F. ALBERTI, *Prodi non va da Vespa: parlo con atti di Governo*, in *Corriere della Sera*, del 25 maggio 2006. «Bisogna lavorare a testa bassa e parlare solo quando è stata presa una decisione». Al fine di determinare una “filosofia comune” e ribadire la necessità della compattezza di coalizione, il Premier convocava in un “conclave” di due giorni, tutti i ministri, affermando che «le responsabilità di Governo devono venire prima di quelle di partito», e che nel Programma dell'Unione c'è «la risposta a quasi tutto». R. ZUCCOLINI, *Prodi ai ministri: basta con le esternazioni*, in *Corriere della Sera*, del 24 maggio 2006; A. RONCHEY, *Il fardello del Premier*, in *Corriere della Sera*, del 19 maggio 2006; cfr. anche G.A. STELLA, *E Tutti Tacquero (per Cinque Minuti)*, in *Corriere della Sera*, del 24 maggio 2006, «È una settimana che i ministri “coesi” del Governo “coeso” frutto della maggioranza “coesa”, per usare la parola più abusata di questa primavera, se ne vanno ognuno per conto proprio. Sarà perché sono ancora spinti dalla forza d'inerzia dopo una campagna elettorale in cui ogni voce ha cantato per conto suo, sarà

costituivano la cifra indicativa dei primi mesi di vita dell'Esecutivo: si verificavano, infatti, contrasti fra Ministri<sup>1052</sup>; contrasti fra partiti della maggioranza<sup>1053</sup>.

Ad ogni modo, ciò che rese palese l'instabilità della coalizione e quindi del Governo, è da individuarsi nei dissidi tra una parte della maggioranza e lo stesso Esecutivo: in particolare sul tema dell'intervento militare italiano in Iraq ed Afghanistan, che toccava direttamente il piano ideologico delle sinistre estreme impegnate nel Governo. Il primo grande ostacolo sul percorso dell'Esecutivo era rappresentato dalla votazione al Senato sul rifinanziamento della missione militare italiana in Afghanistan, che veniva blindato con l'apposizione della fiducia, il 27 luglio 2006<sup>1054</sup>. Il malcontento di svariati esponenti della coalizione di governo, contrari ad un intervento militare italiano, che si traduceva nella richiesta di non porre in essere ulteriori finanziamenti<sup>1055</sup>, veniva limitato dalla questione di fiducia: in caso di voto contrario, ne sarebbero derivate le dimissioni del Governo<sup>1056</sup>.

---

perché ognuno vuole dimostrare che il suo partito ha portato a casa un tozzo per i rispettivi elettori, sarà perché la vanità di dire qualcosa e di vederlo finire nei tiggì può essere irresistibile, fatto sta che parlano e parlano...».

<sup>1052</sup> In merito si pensi alla lite che vedeva protagonisti il min. Mastella (UDEUR) ed il min. Di Pietro (IdV) in materia di giustizia. A. FREANDA, *Mastella: prescrizione giusta: Di Pietro zavorra morale*, in *Corriere della Sera*, del 5 marzo 2007. In particolare Mastella, riferendosi a Di Pietro, affermava: «Di lui non se ne può proprio più. Ma chi è? Il dogma della Giustizia? Io ho voluto evitare problemi, finora. Però non posso più accettare che questo qui si ponga come il moralizzatore sommo; (...) non è colpa mia se non fa il ministro della Giustizia. Ha cercato di fregarmi già durante Mani pulite, però non ci è riuscito».

<sup>1053</sup> È possibile fare riferimento alla questione dei Pacs/Dico – unioni civili, su cui si scontravano, ad ogni livello, l'UDEUR, la Margherita ed i partiti della sinistra più radicale: in Consiglio dei Ministri, in sede parlamentare, e nella “piazza” dove si affrontavano in manifestazioni divergenti. L. SALVIA, *Dico, scontro nell'Unione. I Dl: non sono una priorità*, in *Corriere della Sera*, del 5 marzo 2007; F. CACCIA, *Migliaia per i Dico, fischi a Mastella*, in *Corriere della Sera*, del 11 marzo 2007; il Premier manifestava “perplexità” per la partecipazione a cortei di piazza di Ministri del Governo: F. ALBERTI *Prodi: sono perplesso per i ministri in piazza*, in *Corriere della Sera*, del 11 marzo 2007.

<sup>1054</sup> v. Atti Senato, XV legisl., 27ª seduta del 27 luglio 2006, res. somm. In particolare il sen. Castelli (Lnp) sosteneva come la questione di fiducia non fosse ammissibile in quanto non fondata su valide motivazioni, se non quella di impedire l'espressione del dissenso in seno alla maggioranza, con ciò comprimendo le prerogative parlamentari. Il sen. Turigliatto (Rc-Se), nell'esprimere apprezzamento per la decisione di ritirare il nostro contingente militare dallo scenario iracheno, manifestava con forza il proprio dissenso sulla proroga della partecipazione italiana alla missione in Afghanistan. Preannunciando, «pur con angoscia e preoccupazione», il voto favorevole alla fiducia al Governo, auspicava una seria e profonda riflessione volta ad individuare una strategia d'uscita, avvertendo che su tematiche così rilevanti non potranno essere accettate per il futuro pressioni che portino ad una manifestazione di voto contraria agli ideali che ispirano la sinistra radicale e pacifista.

<sup>1055</sup> L. MICHILLI, *E l'Unione scopre nuovi ribelli: sia l'ultimo finanziamento*, in *Corriere della Sera*, del 28 luglio 2006.

<sup>1056</sup> L. MICHILLI, *Afghanistan, via libera finale. La Cdl lascia l'Aula*, in *Corriere della Sera*, del 29 luglio 2006. «Arturo Parisi ha seguito il voto assiso sui banchi del governo: “L'approvazione del provvedimento dimostra l'unità della coalizione”, dice il ministro della difesa che però, consapevole dei dissidi nella maggioranza, chiede “un confronto più approfondito per dare all'unità di comportamenti un'unità di motivazioni”».



L'esempio più significativo dell'autonomia degli eletti nei confronti della propria coalizione e, nel caso di specie, anche nei confronti del Governo da essi stessi sostenuto, si aveva in ordine alla questione dell'allargamento della base americana di Vicenza: emersa sin dalle prime settimane del gennaio 2007, vedeva da subito la ferma opposizione dell'*asse rosso-verde*, interno all'Unione<sup>1057</sup>. L'intenzione del Presidente del Consiglio di non opporsi all'ampliamento della base, oggetto di un accordo Italia-USA stipulato dal precedente Governo, veniva intesa dalla sinistra estrema come uno strappo al tessuto dell'Unione<sup>1058</sup>; strappo che si consumava anzitutto in Parlamento, al Senato, dove il 1° febbraio l'Unione andava in minoranza nell'approvazione di una mozione presentata dalla Casa delle libertà a favore delle comunicazioni effettuate dal Ministro Parisi<sup>1059</sup>.

L'esito del voto consumatosi al Senato apriva una profonda crisi nella coalizione e nel Governo: il *Premier* ravvisava la necessità di dar vita ad un vertice della maggioranza nel quale trovare un accordo sulla politica estera ma «non a qualsiasi prezzo perché la rotta del Governo è chiaramente indicata nel programma»<sup>1060</sup>.

---

<sup>1057</sup> M. FRANCO, *Base Usa, no di Bertinotti. Prodi: decisione definitiva*, in *Corriere della Sera*, 18 gennaio 2007; P. BATTISTA, *Il Partito Antiamericano*, in *Corriere della Sera*, *ibidem*.

<sup>1058</sup> F. VENTURINI, *La coalizione e l'ideologia*, in *Corriere della Sera*, 17 gennaio 2007.

<sup>1059</sup> v. Atti Senato, XV legisl., 99ª seduta del 1 febbraio 2007, res. sten. L'approvazione della mozione (152 sì, 146 no e 4 astenuti), infatti, avvenuta con i voti determinanti dell'opposizione, a fronte della contrarietà di Rifondazione comunista e Verdi, permetteva agli esponenti della Casa delle Libertà di rimarcare le divisioni che in politica estera caratterizzavano la maggioranza: il sen. Calderoli (Lega nord) ravvisava come il Governo avesse la maggioranza in politica estera grazie all'opposizione e il sen. Schifani (Forza Italia) da ciò faceva discendere l'obbligo per il Presidente del Consiglio di prendere atto della situazione esistente e rassegnare le proprie dimissioni; analogamente i *leaders* del centrosinistra si vedevano costretti ad ammettere la sconfitta politica: in particolare il segretario di Rifondazione comunista Giordano riteneva quanto verificatosi al Senato «il segnale di un clamoroso scollamento», e se il capogruppo dell'Ulivo al Senato, la sen. Finocchiaro, ammetteva «la vittoria politica del centrodestra», il segretario dei Comunisti italiani, Oliviero Diliberto, sosteneva che la causa della sconfitta subita dalla maggioranza era da ricercarsi «nella pessima gestione da parte del Governo» dell'intera vicenda. M. NESE, *Base Usa, Governo sconfitto. Il Polo all'attacco: dimissioni*, in *Corriere della Sera*, del 2 febbraio 2007. Cfr. M. FRANCO, *La verità dietro il pasticcio*, in *Corriere della Sera*, del 2 febbraio 2007.

<sup>1060</sup> F. ALBERTI, *Prodi a Napolitano: farà un vertice. «Io non sono per tutte le stagioni»*, in *Corriere della Sera*, del 2 febbraio 2007. Ma la tensione all'interno della coalizione subiva un'ulteriore esacerbazione a seguito dello svolgimento di una manifestazione indetta a Vicenza, il 17 febbraio, dai partiti della sinistra radicale al Governo, alcuni dei cui esponenti (Rifondazione comunista, Partito dei Comunisti italiani, Verdi), partecipavano alla stessa, e dai vari movimenti pacifisti. In quella circostanza, infatti, veniva fortemente contestata la politica dell'Esecutivo tacciata d'essere «filoamericana» e «guerrafondaia». R. ZUCCOLINI, *Prodi: la piazza non cambia le nostre scelte*, in *Corriere della Sera*, del 18 febbraio 2007.

L'Esecutivo, consapevole delle divisioni all'interno della maggioranza<sup>1061</sup>, sulla questione in parola e più in generale sull'intero impegno dell'Italia negli scenari mediorientali, aveva previsto per il 21 febbraio, delle “Comunicazioni del Ministro degli affari esteri sulle linee di politica estera”. In tale sede si sarebbe rimarcata la discontinuità rispetto alla politica precedentemente realizzata dal centrodestra; al termine delle comunicazioni, inoltre, si sarebbe dovuto votare una mozione che avrebbe sancito la compattezza della coalizione, al di là dei particolarismi dovuti all'esigenza dei diversi partiti di avallare le istanze del rispettivo elettorato<sup>1062</sup>.

Se, da un lato, il dibattito registrava il comprensibile dissenso dell'opposizione<sup>1063</sup>, dall'altro, si verificava l'inaspettato dissenso espresso da alcuni componenti della maggioranza che, contrariamente alla linea tenuta dall'intera coalizione e dai rispettivi partiti, manifestavano la volontà di votare contro la mozione disposta per l'accoglimento delle comunicazioni del Vicepresidente D'Alema<sup>1064</sup>. Il Senato

---

<sup>1061</sup> Cfr. sul punto S. ROMANO, *Governare con due sinistre*, in *Corriere della Sera*, del 18 febbraio 2007.

<sup>1062</sup> M.T. MELI, *Rifondazione ora vuole incassare: in Aula D'Alema glissi su Vicenza*, in *Corriere della Sera*, 18 febbraio 2007. Nell'Aula di Palazzo Madama, il ministro D'Alema sottolineava l'avvenuta e netta inversione di tendenza rispetto all'adesione a politiche unilaterali che aveva caratterizzato l'azione del precedente Esecutivo. Rimarcava altresì come il Governo Prodi, coerentemente con le linee tradizionali della politica estera italiana, con il programma di Governo e con gli impegni assunti con gli elettori, avesse impostato la propria azione al ripudio della guerra ed al recupero della concertazione multilaterale, svolgendo un ruolo attivo all'interno dei consessi (ONU, NATO e UE) impegnati nel perseguimento della soluzione pacifica delle controversie internazionali; inoltre confermava la necessità della partecipazione italiana alla missione in Afghanistan, ritenendo che un ritiro unilaterale e non condiviso da nessun altro Paese avrebbe determinato la violazione del mandato delle Nazioni Unite e la rottura della solidarietà europea nonché un nocumento alla credibilità internazionale del Paese, andando a vanificare gli sforzi di pacificazione fino a quel momento attivamente condotti per l'indizione di una conferenza di pace e per l'organizzazione del dibattito sul rinnovo del mandato ONU. Poiché l'appoggio e il consenso interni sono condizione indispensabile per l'incisività e l'autorevolezza delle politiche internazionali di un Paese, invitava i senatori a non soffermarsi su singole problematiche, sulle quali pure possono esprimersi legittimi dissensi, ma a guardare alla bontà dell'azione complessiva e dei principi ispiratori della politica estera del Governo e chiedeva al Parlamento di garantire il necessario appoggio in vista dei difficili impegni con cui l'Italia sarebbe stata chiamata a confrontarsi nel prossimo futuro. Cfr. Senato della Repubblica, XV legisl., resoconto stenografico, seduta del 21 febbraio 2007, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/253523.pdf>, pp. 3 ss.

<sup>1063</sup> V. Atti Senato, *ibidem*, pp. 17 e 58, nonché pp. 41-44, in particolare gli interventi del sen. Calderoli (Lega nord), in più parti, e del sen. Buttiglione (UDC).

<sup>1064</sup> V. Atti Senato, *ibidem*, pp. 88-89. In particolare il sen. Fernando Rossi (Iu-Verdi-Com) affermava: «Sulla guerra e sulla politica estera, ma anche sulle politiche sociali, il Governo Prodi era tenuto a dare prove di discontinuità, contenute nell'accordo programmatico dell'Unione. Quelle poche posizioni più autonome ed utili a un processo di distensione, che pure si possono rintracciare, sono state contraddette e riequilibrare dalla mancata sospensione, almeno, dell'accordo militare che ci lega ad Israele (...) e dall'“ubbidisco” sulla base di Vicenza; (...) quindi, se la politica estera del mio Governo, invece che puntare sulla pace e sulla distensione internazionale, è quella di dare una nuova base agli Stati Uniti, (...) nonché di restare nella guerra afgana, (...) in queste scelte io non posso sostenere il Governo. Pertanto, voterò contro le proposte di risoluzione dell'opposizione, ma mi asterrò dal voto su quella della

respingeva, quindi, la mozione della maggioranza: 158 voti favorevoli, 136 contrari e 24 astenuti, posto che il *quorum* si attestava sui 160 voti. Negli interventi successivi alla votazione, alcuni esponenti dell'opposizione, fra cui il sen. Schifani (FI) e il sen. Matteoli (AN), facendo riferimento ad una intervista rilasciata il giorno precedente ad un quotidiano nella quale il Vicepresidente D'Alema asseriva: «a casa se non c'è la maggioranza»<sup>1065</sup>, sottolineavano la necessità di mantenere un atteggiamento coerente a tali dichiarazioni, ed esortavano il Ministro ed il *Premier* a recarsi al Quirinale per dimettersi<sup>1066</sup>.

Il Presidente Prodi, prendendo atto del voto espresso dal Senato, saliva al Quirinale e rassegnava le proprie dimissioni al Presidente della Repubblica, il quale si riservava di decidere. Fin da subito il *Premier* dichiarava che sarebbe stato pronto a tornare se, e solo se, gli fosse stato garantito il pieno appoggio di tutti i partiti della maggioranza<sup>1067</sup>.

La personalizzazione che, come ricordato, aveva caratterizzato la campagna elettorale e la formale investitura ricevuta con le primarie, faceva sì che Prodi fosse l'unico candidato legittimo e credibile per guidare l'Esecutivo di centrosinistra: ciò

---

maggioranza, di cui comunque mi sento ancora parte, per tutta un'altra serie di scelte compiute dai senatori della maggioranza e da questo Governo. Ma su Vicenza e sulla guerra non posso essere d'accordo».

<sup>1065</sup> M. GUERZONI, *D'Alema avverte: maggioranza o il Governo cade*, in *Corriere della Sera*, del 20 febbraio 2007.

<sup>1066</sup> V. Atti Senato, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/253523.pdf>, pp. 93-95. Cfr. anche F. VERDERAMI, *Per il Colle sarà come un voto di fiducia. Il Vicepremier ironico: volerò alto*, in *Corriere della Sera*, del 20 febbraio 2007.

<sup>1067</sup> M. GUERZONI, *Governo sotto, Prodi si dimette. Il Quirinale apre le consultazioni*, in *Corriere della Sera*, del 22 febbraio 2007; F. VERDERAMI, *Unione, il giorno dei sospetti. Spunta la tesi della congiura*, in *Corriere della Sera*, del 22 febbraio 2007, in particolare il Presidente Prodi affermava: «così non posso andare avanti (...) ora è inutile fare appelli alla solidarietà, la verità è che mentre io mi prodigavo a tenere in piedi la coalizione, non c'è stato giorno senza un distinguo, senza un "non ci sto". Se torno, non vorrò più vedere scene come quelle dell'indulto, o esponenti di governo alle manifestazioni». Il Presidente Napolitano, il quale poche ore prima aveva ribadito l'importanza della "piazza", ma aveva anche ricordato che essa non è «il sale della democrazia» poiché «qualunque tema e problema deve trovare la sua misura nelle istituzioni elettive e nelle relative sedi di decisione democratica» ([http://rassegna.camera.it/chiosco\\_new/pagweb/getPDFarticolo.asp?currentArticle=DJ884](http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/getPDFarticolo.asp?currentArticle=DJ884), *Il Colle: non decide la piazza ma le istituzioni*, in *Corriere della Sera*, del 22 febbraio 2007), apriva le consultazioni nella mattina del 22 febbraio. La struttura dei colloqui si discostava però dalla prassi invalsa nelle crisi di governo dal 1994 in poi: il Quirinale, con un proprio comunicato, affermava infatti che «vista la particolare complessità della situazione venutasi a determinare con le dimissioni del Governo Prodi, il Presidente della Repubblica ha deciso di consentire ai Presidenti dei gruppi parlamentari di associare alle consultazioni i *leader* dei rispettivi partiti». Tutto ciò sembrava sottolineare il peso dei partiti nella crisi di governo, e la volontà del Presidente della Repubblica, attraverso la convocazione dei loro *leader*, a che essi si assumessero la piena responsabilità della crisi stessa. Sul punto, cfr. <http://www.quirinale.it/Comunicati/Comunicato.asp?id=32257>.

assegnava al *Premier* una posizione di forza dalla quale dettare le proprie condizioni agli alleati più recalcitranti<sup>1068</sup>.

E così, brandendo l'arma dello scioglimento anticipato e del subitaneo ritorno al voto<sup>1069</sup>, Prodi redigeva un piano programmatico per continuare l'azione di governo, “i dodici punti”: 1) Politica estera – Rispetto degli impegni internazionali e di pace, sostegno alle iniziative Onu, Ue e Nato a partire dalla missione in Afghanistan. 2) Scuola e cultura – Impegno forte per la cultura, scuola, ricerca università e innovazione. 3) Tav - Attuazione del piano infrastrutturale, a partire dalla Torino-Lione. 4) Energia - Programma per le fonti energetiche: fonti rinnovabili e realizzazione dei rigasificatori. 5) Liberalizzazioni - Prosecuzione del piano e tutela del consumatore nei servizi e nelle professioni. 6) Sud – Attenzione e impegno concreto a favore del Mezzogiorno a partire dalla sicurezza. 7) Spesa pubblica – Immediata riduzione significativa della spesa pubblica e dei costi della politica. 8) Pensioni – Riordino del sistema privilegiando pensioni basse e giovani. Razionalizzazione della spesa anche unificando gli enti previdenziali. 9) Famiglia – Rilancio delle politiche di sostegno con estensione universale di assegni familiari più corposi. Aumento degli asili nidi. 10) Incompatibilità – Rapida soluzione dell'incompatibilità tra incarichi di governo e parlamentari. 11) Portavoce – Il portavoce del Presidente diventa portavoce dell'Esecutivo per dare maggiore coerenza alla comunicazione. 12) *Premier* – Gli è riconosciuta l'autorità di esprimere in maniera unitaria la posizione del Governo in caso di contrasto interno<sup>1070</sup>; la sottoscrizione dei dodici punti, da parte di tutte le componenti dell'Unione, costituiva il presupposto indefettibile per una rinnovata spinta ai propositi della maggioranza.

Sebbene venisse sottolineata la vaghezza del mini-programma<sup>1071</sup>, nonché la mancanza di una formale obbligatorietà giuridica, cionondimeno esso rappresentava la base della proposta di un “governo del *Premier*”. Analogamente, considerando lo sviluppo degli eventi che portavano al rinvio alle Camere del Governo Prodi da parte del Presidente Napolitano, sembrerebbe essersi affermata la consapevolezza, in larga

---

<sup>1068</sup> C. TITO, *Il giorno più lungo del Premier. “Resto solo alle mie condizioni”*, in *La Repubblica*, del 23 febbraio 2007, «Niente ricatti o mi dimetto anche da deputato. E si torna alle urne».

<sup>1069</sup> Ipotesi peraltro invisita alla coalizione di maggioranza anche in ragione dei risultati dei vari sondaggi demoscopici che davano il livello di gradimento del centrodestra ben oltre il 55 per cento. In [www.larepubblica.it](http://www.larepubblica.it)

<sup>1070</sup> G. LUZI, *Prodi blinda la maggioranza. “Dodici punti per continuare”*, in *La Repubblica*, del 23 febbraio 2007.

<sup>1071</sup> Per tutti, v. F. GIAVAZZI, *Il coraggio di scegliere*, in *Corriere della Sera*, del 27 febbraio 2007.

parte della maggioranza ed in alcune formazioni dell'opposizione (ad es. la Lega nord), della vincolatività quantomeno ideale, peraltro a tratti emersa anche nelle precedenti legislature, del patto tra la coalizione di governo e l'elettorato, di cui la formula di maggioranza e, in particolare, la figura del *Premier* rappresentano elementi fondamentali<sup>1072</sup>.

Quindi, in seguito alla rieiezione, avvenuta il 24 febbraio, delle dimissioni del Governo da parte del Capo dello Stato<sup>1073</sup>, il Presidente Prodi si presentava al Senato, il 27 febbraio, per ottenerne la fiducia<sup>1074</sup>. La successiva votazione sulla risoluzione n. 6-

---

<sup>1072</sup> Esemplificative in questo senso le dichiarazioni rilasciate durante la crisi di governo da alcuni esponenti della maggioranza: tra questi Di Pietro (IdV) affermava nel corso di un noto programma televisivo (Porta a porta), all'indomani del voto al Senato: «Senza Prodi si va a casa, altre soluzioni non esistono perché se cade Prodi la coalizione non ha ragione d'essere»; e ancora v. S. RIZZO, *Diliberto: guai a noi se non rispettiamo gli impegni con Romano*, in *Corriere della Sera*, del 26 febbraio 2007.

<sup>1073</sup> Il Presidente Napolitano motivava inoltre la sua decisione in ordine al rinvio alle Camere del Governo Prodi: «Ho nei due giorni trascorsi ascoltato con attenzione e rispetto le voci di tutte le formazioni politiche presenti in Parlamento. Agli incontri hanno partecipato anche i *leader* dei partiti di entrambe le coalizioni confrontatesi nelle elezioni dello scorso 9 aprile. Le consultazioni hanno confermato la particolare complessità e difficoltà della crisi apertasi con le dimissioni del Governo. (...) Tali dimissioni si erano rese necessarie non per obbligo costituzionale ma per dovere di chiarezza politica dopo gli esiti delle votazioni del 1° e del 21 febbraio al Senato, e per le divergenze e tensioni manifestatesi già prima nella maggioranza di governo. (...) Nel corso delle consultazioni tutte le componenti dell'Unione hanno riconosciuto la serietà dei problemi scaturiti sia dall'insufficiente coesione di posizioni e di comportamenti nello schieramento uscito vincente dalle elezioni del 9 aprile, sia dalla ristrettezza del suo margine di maggioranza in Senato. Le delegazioni dei gruppi parlamentari e dei partiti dell'Unione hanno peraltro espresso la convinzione di poter garantire, sulla base dell'accordo di programma e di metodo appena sottoscritto, l'indispensabile unitarietà ed efficacia dell'azione di governo nel prossimo futuro». In *La Repubblica*, del 27 febbraio 2007.

<http://www.repubblica.it/2007/02/sezioni/politica/governo-crisi/testo-napolitano/testo-napolitano.html>

<sup>1074</sup> Senato della Repubblica, XV legisl., resoconto stenografico, seduta del 27 febbraio 2007, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/253582.pdf>, pp. 4 ss., ««l'Esecutivo da me presieduto è stato nei giorni scorsi messo in minoranza in una votazione che aveva per oggetto un capitolo fondamentale dell'azione di Governo e della vita del Paese: la politica estera e di sicurezza. Già prima del voto, nella maggioranza si erano, tuttavia, manifestate tensioni, con un'accentuata litigiosità tra le diverse componenti. Per questo motivo non ho, sin dall'inizio, nascosto la natura politica di questa crisi e ho immediatamente presentato le dimissioni al Capo dello Stato. (...) Ho affermato che questa è una crisi politica. Ciò richiede che il Governo e la maggioranza che lo sostiene ne traggano fino in fondo gli insegnamenti conseguenti: gli insegnamenti di metodo e gli insegnamenti di merito. La prima lezione che dobbiamo trarre è che questa crisi si colloca all'interno della lunga ed incompiuta transizione del sistema istituzionale e politico del Paese avviata nei primi anni Novanta. Ebbene, uno dei nodi principali di questa transizione è rappresentato dall'attuale legge elettorale». Dopo aver affermato l'impegno della maggioranza e dell'Esecutivo ad avviare, con l'attivo apporto dell'opposizione, un tavolo di discussione con lo scopo di redigere una nuova e più efficace legge elettorale, il Presidente Prodi si soffermava su quest'ultima e sui rinnovati rapporti all'interno della coalizione di governo: «Le forze che sostengono il Governo hanno ispirazioni culturali differenti, ma tutte sono accomunate da un obiettivo di riforma e di profondo rinnovamento del Paese. Questo obiettivo non potrà essere perseguito se non si avrà come unico punto di riferimento l'interesse generale della comune azione di Governo. All'interno dell'Esecutivo e della maggioranza sono e saranno garantiti spazi e occasioni per un confronto aperto delle posizioni e delle proposte ma, una volta giunti ad una sintesi e ad un'intesa, essa sarà da tutti seguita e rispettata. (...) La legge elettorale ha assoluta priorità» e «dovrà essere il frutto di un'ampia convergenza. Le leggi elettorali, come le modifiche alla Costituzione, non dovranno mai più essere decise dalla sola

---

maggioranza. (...) Noi vogliamo una legge che garantisca ai cittadini di poter scegliere non solo un partito, ma anche un programma, una coalizione, una proposta di Governo, un Primo ministro. (...) L'ambizione che possiamo coltivare è che questa legislatura porti finalmente a termine questa lunga, infinita transizione». Nell'ambito del dibattito sulle comunicazioni del Governo, il sen. Brutti (Ulivo) dichiarava: «la transizione italiana è ancora aperta e in questo quadro noi abbiamo un primo problema e un primo dovere politico verso il nostro elettorato e verso il Paese. Per dirlo nel modo più semplice, questo dovere politico è di preservare e salvaguardare il bipolarismo e le condizioni istituzionali dell'alternanza, che ha rappresentato nella storia della democrazia italiana un passo avanti e una conquista. Il bipolarismo è strettamente legato ad un principio fondamentale proprio del nostro modo di intendere la politica, cioè il principio di responsabilità. Il cittadino vota su un programma, su uno schieramento, su un'ipotesi di Governo. Chi governa, chi è eletto risponde di fronte al cittadino che ha votato. Non c'è una delega in bianco, non c'è la continuità di un potere inamovibile. Invece, c'è l'articolarsi di rappresentanze che esprimono le articolazioni della società, nelle quali si manifestano punti di vista plurali. C'è la pratica di guardare negli occhi l'opinione pubblica e affermare: avevo assunto un impegno, ritengo di averlo onorato, giudicatemi per quel che ho fatto. Questo è il bipolarismo, questa è l'assunzione di responsabilità che deve guidare il nostro impegno politico. (...) Nel sistema dell'alternanza sussiste uno spirito di parte negli attori della politica democratica? Sì, esso c'è ed è giusto che ci sia. Ciascuno ha la propria storia, e non vuole rinunciare ad essa. Ciascuno ha la propria fisionomia culturale e politica, e per questo ci confrontiamo. Il bene comune richiede, però, non soltanto lo spirito di parte - che c'è e deve esserci perché è scritto nella storia - ma anche la disponibilità al confronto e alla ricerca dell'intesa. Vedo emergere questa disponibilità nella relazione del Presidente del Consiglio. È una disponibilità che la maggioranza condivide ed in particolare essa è stata più volte riaffermata dal Gruppo dell'Ulivo. Noi dobbiamo - io credo - individuare i temi sui quali è necessario un intervento riformatore, sui quali è possibile perseguire obiettivi di riforma, attraverso un confronto ed anche un'intesa con quella parte dell'opposizione che ci appare più ragionevole e più disponibile al dialogo. (...) Questo, infatti, è parte di un bipolarismo civile, nel quale non vi è soltanto lo spirito di fazione, ma vi è anche la ricerca di obiettivi comuni per le diverse parti che compongono il sistema politico. V. Senato della Repubblica, *ibidem*, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/253582.pdf>, p. 16. Il giorno seguente, 28 febbraio, prima della votazione che avrebbe definito l'immediato futuro del Governo Prodi, si svolgevano le dichiarazioni di voto, durante le quali si assisteva al passaggio, che risulterà decisivo, nell'ambito della maggioranza del sen. Follini, già uscito dalla coalizione della Casa delle libertà. In particolare il sen. Follini affermava: «Abbiamo attraversato con il passo lungo delle grandi civiltà politiche gli anni della guerra fredda, poi la sfida del terrorismo. E poi, quando ci siamo illusi di darci nuovi costumi e istituzioni, è accaduto invece che ci siamo improvvisamente fermati mentre il resto del mondo accelerava. Alle identità massicce e ingombranti della Prima Repubblica non siamo stati capaci, tutti quanti, di sostituire nuovi progetti. Abbiamo gonfiato con gli anabolizzanti la contesa bipolare e, in mancanza di meglio, i due poli, questi due poli, sono diventati il surrogato delle ideologie che non avevamo più. Ci è servito il nemico per scegliere l'alleato. Il risultato è di aver moltiplicato i nemici e diviso le alleanze. (...) La mia opinione è che serva al Paese un equilibrio diverso da quelli sperimentato fin qui. Serve un'opera paziente e lungimirante di tessitura che valorizzi le due culture più utili al futuro del Paese, quella moderata e quella riformista. Serve lavorare a definire un campo largo nel quale queste due culture, quella moderata e quella riformista, si parlino, si integrino, si rafforzino e si correggano a vicenda. Serve che il centro ritrovi la capacità riformatrice che ha smarrito da 20 anni a questa parte. Serve che la sinistra, una parte della sinistra, renda più forte e meno precario il suo ancoraggio moderato e serve che le due cose, almeno per qualche tempo, si leghino assieme. Qui, una volta, tra il centro e la sinistra c'era un ponte. Qui è stato alzato un muro. Qui occorre tornare a costruire un ponte. Questo progetto può essere favorito, lo penso anch'io, da una diversa legge elettorale che ponga rimedio a quella che è stata una forzatura politica e istituzionale. Ma non è la sola legge elettorale, di per sé, che rende virtuoso un sistema politico. Una nuova legge richiede un gioco nuovo e diverso. Se c'è una scelta strategica che scommette sull'allargamento al centro, allora ha senso il modello tedesco, ma evocare un cancelliere, lo dobbiamo sapere, significa archiviare il presidenzialismo strisciante che a tanti invece piace», in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/253959.pdf>, pp. 38 ss.

00023, in relazione alla quale il Governo poneva la fiducia, si chiudeva con 162 voti favorevoli e 157 contrari<sup>1075</sup> (*quorum* di 160 voti): il Governo Prodi otteneva la fiducia<sup>1076</sup>. Dalla risoluzione della “pseudocrisi” (data la reiezione delle dimissioni ed il rinvio del Governo alle Camere ad opera del Capo dello Stato) emergeva l'importanza del rapporto sotteso alla tenuta della coalizione di Governo ed il legame esistente tra l'elettorato ed il binomio *Premier-programma*.

Il Governo Prodi non avrebbe comunque terminato la legislatura. Il 16 gennaio del 2008, il Ministro della giustizia Mastella intervenendo alla Camera per rendere comunicazioni sull'amministrazione della giustizia, annunciava le proprie dimissioni a seguito della diffusione da parte della stampa di notizie relative ad una vicenda giudiziaria che vedeva coinvolta la consorte. In virtù della decisione del Ministro, il suo partito, l'UDEUR, usciva dalla maggioranza. Alla luce di questi eventi, il Presidente del Consiglio decideva di rendere delle comunicazioni sulla situazione politica alla Camera, il 23 gennaio: l'obiettivo era quello di verificare la solidità della propria coalizione e, quindi, la possibilità di continuare l'esperienza di governo; a tale scopo veniva posta la questione di fiducia sulla risoluzione conclusiva del dibattito. Mentre alla Camera, forte dell'ampio margine derivante dal premio di maggioranza, il Governo passava indenne la prova della fiducia, il 24 febbraio al Senato, si scontrava con i numeri: la risoluzione veniva respinta, con 161 voti contrari, 156 a favore e 1 astenuto. Per la seconda volta nella storia repubblicana, e ancora con Prodi Presidente del Consiglio come nel 1998, il Governo cadeva per effetto di una deliberazione del Parlamento, che sanciva

---

<sup>1075</sup> Di fondamentale importanza per il Governo Prodi, secondo quanto sottolineato dal Presidente della Repubblica alla vigilia del voto al Senato, era l'aver vinto anche la partita della cosiddetta “maggioranza politica”: prendendo in considerazione i soli eletti, il Premier otteneva la fiducia di 158 senatori contro 156; tra i senatori a vita quattro votavano a favore (Ciampi, Colombo, Levi Montalcini e Scalfaro) e uno contro (Cossiga), mentre due non partecipavano al voto (Andreotti e Pininfarina). V. R. ZUCCOLINI, *Si di Pallaro e Follini, Andreotti esce. Prodi «passa» a Palazzo Madama*, in *Corriere della Sera*, 1 marzo 2007.

<sup>1076</sup> Alla Camera dei Deputati, il dibattito sulle comunicazioni del Governo iniziava il 1 marzo, e si concludeva, dopo le dichiarazioni di voto, il 2 marzo: l'Aula di Montecitorio accordava la fiducia al Governo approvando, con 342 voti a favore, 253 contrari e 2 astenuti, la risoluzione n. 6-00016 (firmatari on. Franceschini, Migliore, Donadi, Villetti, Bonelli, Sgobio, Fabris e Brugger) sulla quale l'Esecutivo aveva posto la questione di fiducia.

formalmente il venir meno del rapporto di fiducia. Le dimissioni, in quel caso, erano immediate ed obbligatorie<sup>1077</sup>.

Dopo aver affidato un preincarico al Presidente del Senato, Franco Marini, affinché esperisse il tentativo di formare un Governo che avesse l'appoggio della maggioranza parlamentare, appuratane l'impercorribilità, il Capo dello Stato scioglieva le Camere il 6 febbraio 2008: aveva così termine la XV legislatura, la seconda, per brevità, della storia repubblicana.

## *6. La XVI legislatura (2008 - ....). Il programma di governo del centrodestra tra crisi di coalizione e crisi economica*

### *6.1. Il IV Governo Berlusconi. Programma elettorale e programma di governo: un rapporto organico*

Alla campagna elettorale per le elezioni del 13 e 14 aprile 2008 partecipavano nuove formazioni politiche: il Partito Democratico (PD) ed Il Popolo della Libertà (PdL). Il primo nasceva, nell'ottobre del 2007, dalla volontà dei due principali partiti del centrosinistra, DS e Margherita, di unificare il polo riformista italiano, presentandosi come l'erede dell'Ulivo prodiano<sup>1078</sup>; il secondo<sup>1079</sup> era il frutto dall'unione dei due principali partiti di centrodestra, presenti in Italia a partire dagli anni Novanta dello

---

<sup>1077</sup> Cfr. M. MAROZZI, *La sconfitta di Prodi*, in *La Repubblica*, del 25 gennaio 2008, [http://rassegna.camera.it/chiosco\\_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=GXIOJ](http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=GXIOJ); M. FRANCO, *L'ostinazione e la disfatta*, in *Corriere della Sera*, del 25 gennaio, 2008, [http://rassegna.camera.it/chiosco\\_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=GXDK7](http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=GXDK7)

<sup>1078</sup> Il primo atto formale diretto alla costituzione del nuovo soggetto partitico venne compiuto il 23 maggio 2007, con la nomina di un Comitato promotore, il "Comitato 14 ottobre", con riferimento alla data in cui sarebbe stata eletta l'assemblea costituente del Partito Democratico. <http://www.repubblica.it/2007/05/sezioni/politica/partito-democratico3/comitato-45/comitato-45.html>. Il Segretario nazionale del PD venne eletto sulla base di elezioni primarie. Il 31 luglio 2007 il Coordinamento Nazionale per le primarie rese note le relative candidature: Mario Adinolfi, Rosy Bindi, Pier Giorgio Gawronsky, Jacopo G. Schettini, Enrico Letta e Walter Veltroni. Il 14 ottobre 2007, le liste collegate a Walter Veltroni ("Democratici con Veltroni", "Ambiente, Innovazione, Lavoro.", "A Sinistra per Veltroni" ed altre liste locali) superavano abbondantemente il 50% (ottenendo complessivamente il 75,82%), e ciò ne decretava automaticamente l'elezione a Segretario. R. ZUCCOLINI, *Veltroni leader con tre voti su quattro*, in *Corriere della Sera*, del 15 ottobre 2007, [http://rassegna.camera.it/chiosco\\_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=FO2C](http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=FO2C)

<sup>1079</sup> [http://rassegna.camera.it/chiosco\\_new/pagweb/getPDFarticolo.asp?currentArticle=G9F6G](http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/getPDFarticolo.asp?currentArticle=G9F6G), pp. 2-3, E. SOGLIO, *Berlusconi show: «Forza Italia addio. Nuovo partito»*, in *Corriere della Sera*, del 19 novembre 2007. Il PdL veniva lanciato senza preavviso nel corso di una manifestazione, il 18 novembre 2007, in Piazza San Babila a Milano da Silvio Berlusconi (con il famoso "discorso del predellino"). Il Popolo della Libertà veniva inizialmente costituito come federazione di partiti politici, il 27 febbraio 2008, per poi trasformarsi in soggetto politico unitario. Il congresso fondativo del partito si svolgeva a Roma, tra il 27 e il 29 marzo 2009, nel quindicesimo anniversario della prima vittoria elettorale conseguita da Berlusconi.



scorso secolo: Forza Italia (FI) e Alleanza Nazionale (AN); in esso, inoltre, confluivano diversi altri partiti minori di varia estrazione e colore politico (alcuni dei quali erano già presenti nella c.d. Casa delle Libertà, dal 2001 in poi), tra i quali La Democrazia Cristiana per le Autonomie, il Nuovo PSI, i Riformatori Liberali e Azione Sociale.

Si scontravano, quindi, due coalizioni, una di centrosinistra ed una di centrodestra, molto diverse da quelle impegnate nelle elezioni del 2006. L'alleanza di centrosinistra, L'Unione, si era sciolta dopo la caduta del Governo Prodi. Il PD decideva di “correre da solo”: tale volontà si sostanziava nella scelta di non stringere alleanze con gli *ex*-alleati, sia per le elezioni della Camera sia per quelle del Senato<sup>1080</sup>. Il Segretario Veltroni, inoltre, precisava che il PD avrebbe concluso alleanze solo con i partiti che avessero condiviso senza riserve, il proprio programma elettorale. Alla luce di ciò, l'unico collegamento definito era quello con l'IdV di Di Pietro, che avrebbe partecipato alle elezioni con il proprio simbolo, per poi dare vita in Parlamento a gruppi unificati con l'alleato di coalizione. Infine, i Radicali concludevano un accordo, per il quale i propri candidati venivano inseriti nelle liste democratiche. Alcuni degli altri partiti che avevano contribuito a formare la precedente coalizione di centrosinistra, tra cui Rifondazione comunista, il Partito dei Comunisti italiani, la Federazione dei Verdi, la Sinistra democratica, si unificavano in un'unica lista, La Sinistra Arcobaleno, presentando un proprio candidato unico a Palazzo Chigi: Fausto Bertinotti.

Il centrodestra, dal canto suo, effettuava, a fronte della decisione del PD di dar vita ad una coalizione minima, una scelta simile: FI e AN avrebbero corso sotto l'unico simbolo del PdL, in coalizione, al Centro-Nord con la Lega di Bossi, e con il Movimento per l'Autonomia (MpA) del Presidente della regione Sicilia Lombardo, nelle altre regioni. La proposta di confluire nel PdL veniva estesa anche all'Unione dei Democratici Cristiani e di Centro (UDC)<sup>1081</sup>; tale prospettiva, nonostante una spaccatura

---

<sup>1080</sup>[http://www.corriere.it/politica/08\\_gennaio\\_19/veltroni\\_legge\\_elettorale\\_0c990c66-c67f-11dc-9f4d-0003ba99c667.shtml](http://www.corriere.it/politica/08_gennaio_19/veltroni_legge_elettorale_0c990c66-c67f-11dc-9f4d-0003ba99c667.shtml). *Legge elettorale, la sfida di Veltroni: «Il Pd corre da solo. Fi faccia lo stesso»*, in *Corriere della Sera* del 19 gennaio 2008.

<sup>1081</sup>[http://archiviostorico.corriere.it/2008/febbraio/09/Berlusconi\\_unite\\_ultimatum\\_all\\_Udc\\_co\\_9\\_080209017.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/2008/febbraio/09/Berlusconi_unite_ultimatum_all_Udc_co_9_080209017.shtml), P. DI CARO, *Berlusconi: FI e An unite. E dà l'ultimatum all' Udc*, in *Corriere della Sera*, del 9 febbraio 2008.

dovuta alla scelta di singoli parlamentari di aderire al PdL, non veniva accolta<sup>1082</sup>: l'UDC, quindi, si presentava autonomamente con l'on. Casini candidato *premier*<sup>1083</sup>.

Le elezioni registravano l'affermazione della coalizione di centrodestra, composta da PdL, Lega Nord e MpA. Al suo esordio nelle elezioni politiche il PdL risultava la prima formazione politica italiana con circa il 38% dei voti<sup>1084</sup>.

Come nella precedente tornata del 2006, i programmi elettorali<sup>1085</sup> rivestivano, anche nel 2008, un ruolo centrale nel dibattito politico. In particolare, il programma della coalizione vincente<sup>1086</sup>, rifacendosi alla struttura dei precedenti programmi di Forza Italia e della Casa delle Libertà (1994, 2001 e 2006, nei quali era previste azioni e

---

<sup>1082</sup>[http://archiviostorico.corriere.it/2008/febbraio/14/Udc\\_Forza\\_Italia\\_rottura\\_Casini\\_co\\_9\\_080214118.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/2008/febbraio/14/Udc_Forza_Italia_rottura_Casini_co_9_080214118.shtml), M. GALLUZZO, *Udc-Forza Italia, è rottura Casini: al simbolo non rinuncio*, in *Corriere della Sera*, del 14 febbraio 2008.

<sup>1083</sup> Nei giorni delle consultazioni operate dal Presidente della Repubblica, il ritorno di intesa tra Casini e Berlusconi determinava una scissione interna all'UDC: gli on. Baccini e Tabacci costituivano un nuovo movimento politico denominato la "Rosa Bianca"; ad esso aderiva anche l'ex sindacalista Savino Pezzotta, nell'intenzione di presentare un proprio candidato *Premier*. Malgrado ciò, a seguito della scelta dell'UDC di non coalizzarsi o confluire nel PdL, le due formazioni si accordavano per sottoscrivere una lista comune, l'Unione di Centro, e presentare un unico candidato alla Presidenza del Consiglio. C. FUSANI, *Udc e Rosa Bianca trovano l'accordo Casini premier, Pezzotta segretario*, in *La Repubblica*, del 28 febbraio 2008, <http://www.repubblica.it/2008/02/sezioni/politica/verso-elezioni-7/verso-elezioni-7/verso-elezioni-7.html>

<sup>1084</sup> Cfr. i risultati elettorali sul sito del Ministero dell'Interno Camera: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=13/04/2008&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S;Senato:http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=S&dtel=13/04/2008&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>. Le percentuali definitive dei votanti sono state le seguenti: Camera dei Deputati: 80,469%, Senato della Repubblica 80,458%, [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stamp/speciali/Elezioni\\_2008/index.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/speciali/Elezioni_2008/index.html)

<sup>1085</sup> Il programma elettorale della coalizione di centrosinistra, sottoscritto dagli on. Veltroni e Di Pietro, era strutturato sulla base di quattro problemi (l'efficienza e la credibilità economica per lo sviluppo; l'eliminazione della disuguaglianza; la libertà; la qualità della democrazia), ed un progetto suddiviso in 10 aree di intervento (sicurezza, sviluppo, concorrenza, stato sociale, efficienza della spesa pubblica, lotta all'evasione fiscale, legalità, ambiente, riforma P.A.); venivano proposte, quindi, dodici azioni di governo, con l'indicazione di provvedimenti puntuali da adottare una volta vinte le elezioni: 1) finanza pubblica e nuova struttura della spesa; 2) fisco e sviluppo – detrazioni IRPEF, riduzione aliquote, meno tasse per rilanciare la produttività, semplificazione amministrativa per le imprese; 3) sicurezza; 4) riforma della giustizia – tempi e strutture; 5) ambiente – energie rinnovabili, trasporti pubblici e infrastrutture; 6) stato sociale – infortunistica sul lavoro, ruolo delle donne, asili nido, sostegno ai redditi bassi, flessibilità sostenibile, disciplina dell'immigrazione, garanzie per la sanità; 7) cultura, scuola, università e ricerca; 8) mondo delle imprese – nuove regole per un capitalismo "relazionale", turismo; 9) concorrenza – qualità e costi dei servizi pubblici; 10) infrastrutture per il Sud ed il Mediterraneo; 11) democrazia governante – valorizzazione della sovranità popolare; 12) l'informazione nell'era digitale. Il programma elettorale 2008 è consultabile sul sito del Ministero dell'Interno: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15\\_elezioni/048PARTITO\\_DEMOCRATICO.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15_elezioni/048PARTITO_DEMOCRATICO.pdf)

<sup>1086</sup> [http://www.corriere.it/politica/08\\_febbraio\\_29/berlusconi\\_programma\\_panorama\\_426891c8-e69a-11dc-84b2-0003ba99c667.shtml](http://www.corriere.it/politica/08_febbraio_29/berlusconi_programma_panorama_426891c8-e69a-11dc-84b2-0003ba99c667.shtml), *Berlusconi presenta il programma: «Tasse sotto il 40%, sì al nucleare»*, in *Corriere della Sera*, del 29 febbraio 2008.

punti), era articolato in sette missioni, per una ventina di pagine<sup>1087</sup>: 1) rilanciare lo sviluppo; 2) sostenere la famiglia; 3) più sicurezza, più giustizia; 4) i servizi ai cittadini; 5) il Sud; 6) il federalismo; 7) un piano straordinario di finanza pubblica. Ogni missione era a sua volta suddivisa in obiettivi, per i quali erano previste specifiche azioni<sup>1088</sup>.

Al programma elettorale venivano effettuati plurimi ed espressi richiami in sede di dichiarazione delle linee programmatiche del Governo. Il rapporto diretto, coerente, si potrebbe dire organico, tra i due programmi era reso evidente.

Dopo aver giurato, assieme agli altri membri dell'Esecutivo, l'8 maggio 2008, il 13 il Presidente del Consiglio Berlusconi esponeva il programma del suo IV Governo alla Camera dei Deputati, indicando i primi provvedimenti che sarebbero stati adottati: «Noi faremo la parte che un forte consenso democratico ci ha assegnato. Non abbiamo promesso miracoli, ma intendiamo realizzare piccole e grandi cose. Partiremo da interventi di alto valore, insieme simbolico e concreto, come quelli che definiremo nel prossimo Consiglio dei ministri che terremo a Napoli. Punto primo: lo scandalo dei rifiuti non smaltiti deve finire e finirà»<sup>1089</sup>. Proseguiva facendo menzione della concreta attuazione di alcuni punti presenti nel programma elettorale. Anzitutto la “questione casa” e l'abolizione dell'ICI: «Punto secondo: la casa è un bene primario intorno al quale prendono radici l'identità familiare, la capacità lavorativa e la stessa identità sociale stabile dei cittadini e la tassazione della prima casa va definitivamente cancellata»<sup>1090</sup>; il terzo punto riguardava il sostegno ai redditi bassi: «Punto terzo: il reddito di chi lavora va sostenuto anche dalla fiscalità generale, soprattutto in una fase in cui il divario tra prezzi e potere d'acquisto dei salari e degli stipendi si è fatto, in certi casi, intollerabile e chi si impegna a lavorare di più e a contribuire alla competitività

---

<sup>1087</sup> Il programma elettorale 2008 del PdL è consultabile sul sito del Ministero dell'Interno: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15\\_elezioni/018IL\\_POPOLO DELLE\\_LIBERTA.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15_elezioni/018IL_POPOLO DELLE_LIBERTA.pdf)

<sup>1088</sup> *Ibidem*, Prima missione: rilanciare lo sviluppo - 1. Un nuovo fisco per le imprese; 2. Infrastrutture, nuove fonti di energia e telecomunicazioni; 3. Lavoro; 4. Liberalizzazioni; 5. Sostegno al “*Made in Italy*”; 6. Riorganizzazione e digitalizzazione della P.A. Seconda missione: sostenere la famiglia, dare ai giovani un futuro - 1. Meno tasse; 2. Una casa per tutti; 3. Migliori servizi sociali; 4. Dare ai giovani un futuro. Terza missione: più sicurezza, più giustizia - 1. Più sicurezza; 2. Più giustizia. Quarta missione: i servizi ai cittadini. Sanità, scuola, università, ricerca, cultura e ambiente - 1. Sanità; 2. Scuola, università, ricerca e cultura; 3. Ambiente; Quinta missione: il Sud. Sesta missione: il federalismo. Settima missione: un piano straordinario di finanza pubblica.

<sup>1089</sup> Camera dei Deputati, XVI legisl., resoconto stenografico, seduta del 13 maggio 2008, [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stenografici/sed004/SINTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed004/SINTERO.pdf), p. 3.

<sup>1090</sup> *Ibidem*, p. 4..

delle imprese va incoraggiato con una sensibile detassazione dei suoi guadagni»<sup>1091</sup>; infine, un riferimento al problema della sicurezza: «Punto quarto: la sicurezza della vita quotidiana deve essere pienamente ristabilita con norme di diritto e comportamenti preventivi e repressivi delle forze dell'ordine che siano in grado di riaffermare la sovranità della legge sul territorio dello Stato»<sup>1092</sup>. E dopo aver ribadito il legame tra il programma elettorale e l'agenda del Governo («non mi attarderò sul lungo elenco delle cose da fare e non ripeterò punto per punto gli impegni del nostro programma. Lo abbiamo presentato agli elettori e quello sarà, giorno dopo giorno, l'agenda del nostro Governo»<sup>1093</sup>), il *Premier* sottolineava l'intenzione di perseguire, al di là dei singoli provvedimenti, un unico prioritario obiettivo: la crescita. «La crescita non è solo un parametro economico, è un metro di misura del progresso civile di una nazione. Crescere non significa soltanto produrre più ricchezza e mettersi in condizione di ridistribuirla meglio attraverso quel circolo virtuoso di responsabilità e di libertà che un mercato ben regolato può garantire»<sup>1094</sup>. Una crescita da perseguire attraverso la cultura e l'istruzione<sup>1095</sup>, nell'evoluzione unitaria della Repubblica e nel rapporto Nord-Sud<sup>1096</sup>, nelle infrastrutture<sup>1097</sup>, nella famiglia con attenzione al ruolo della donna<sup>1098</sup>, negli scambi con l'esterno e per il tema dell'immigrazione<sup>1099</sup>, nella sicurezza sul lavoro<sup>1100</sup>,

---

<sup>1091</sup> Camera dei Deputati, XVI legisl., resoconto stenografico, seduta del 13 maggio 2008, [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stenografici/sed004/SINTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed004/SINTERO.pdf), p. 4

<sup>1092</sup> *Ivi.*

<sup>1093</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stenografici/sed004/SINTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed004/SINTERO.pdf), p. 5.

<sup>1094</sup> *Ivi.*

<sup>1095</sup> *Ibidem*, p. 5, «Crescere significa anche rilanciare il Paese e i suoi talenti, significa formare nuove generazioni di lavoratori altamente qualificati, significa dare una «frustata» vitale alla ricerca e all'istruzione, significa ricominciare a padroneggiare il proprio destino senza lasciare indietro nessuno».

<sup>1096</sup> *Ibidem*, p. 5, «Crescere vuol dire ascoltare il grido di dolore che si leva dal Nord e dai suoi standard europei di lavoro e di produzione, vuol dire incentivare forme di autogoverno federalista, indispensabili ad una evoluzione unitaria della Repubblica, a partire dal federalismo fiscale solidale. (...) Crescere significa promuovere il sud del Paese, considerandolo come una formidabile risorsa per lo sviluppo e sradicare il peso delle cattive abitudini e della criminalità organizzata – la vera nemica della libertà, della sicurezza e del futuro del Mezzogiorno italiano – a vantaggio della libera creatività e della voglia di fare di tante intelligenze e volontà di cui sono ricche le nostre regioni meridionali».

<sup>1097</sup> *Ibidem*, p. 5, «Crescere significa – ancora – rinnovare il paesaggio delle nostre infrastrutture, che sono altamente carenti, significa tornare ad essere un sistema di convenienze per gli investimenti degli altri Paesi del mondo, significa fornire a tutti gli italiani un nuovo potere di conoscenze e di uso delle tecnologie».

<sup>1098</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stenografici/sed004/SINTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed004/SINTERO.pdf), p. 5, «Crescere significa promuovere la famiglia come nucleo di spinta dell'intera organizzazione sociale, significa dare alle donne nel lavoro e negli altri ruoli sociali un sostegno per la loro autonomia, significa rimuovere le cause materiali dell'aborto e varare un grande piano nazionale per la vita e per la tutela dell'infanzia».

<sup>1099</sup> *Ivi.*, «Crescere vuol dire aumentare la nostra capacità di scambio con il resto del mondo, vuol dire assorbire e integrare con ordine e saggezza le immigrazioni interne ed esterne alla comunità dei Paesi

nella fedeltà fiscale<sup>1101</sup>, perché solo un Paese in crescita può affrontare le sfide della competitività<sup>1102</sup>, affermandosi nei rapporti diplomatici in politica estera<sup>1103</sup>.

I propositi programmatici del Governo, che riproducevano in gran parte, oltre a farvi espresso rinvio, le promesse fatte agli elettori in campagna elettorale, non avrebbero però rappresentato la principale, o quantomeno non l'unica, occupazione dell'Esecutivo. Molte sono state, infatti, le questioni venute in rilievo nel corso della prima fase della XVI legislatura: questioni di natura extra-politica<sup>1104</sup>, problematiche coalizionali<sup>1105</sup> e

---

europei di cui facciamo parte, senza lasciarci penetrare da un senso oggi avvertibile di sconfitta e di chiusura di fronte alle difficoltà e ai rischi dell'immigrazione selvaggia e non regolata».

<sup>1100</sup> *Ibidem*, p. «Crescere vuol dire rivalutare il lavoro, renderlo più sicuro e qualificato, vuol dire fare subito e bene tutto ciò che è indispensabile per mettere fine alla infinita, dolorosa e inaccettabile teoria delle morti bianche».

<sup>1101</sup> *Ibidem*, p. 6, «Dobbiamo tenere i conti in ordine e ridurre il peso del debito pubblico in proporzione al fatturato del Paese. Dobbiamo accrescere la volontà e la capacità di contrastare l'evasione fiscale, ristabilendo però il principio liberale secondo il quale le tasse non sono «belle in sé» e neppure un tributo moralistico al potere indiscusso dello Stato. Le imposte sono il corrispettivo che i cittadini devono allo Stato per i servizi che ricevono, e sono quindi il presupposto e la garanzia del buon funzionamento dei servizi pubblici e la tutela di un equilibrio sociale responsabile, ma mai punitivo verso chi produce la ricchezza da redistribuire con equità».

<sup>1102</sup> *Ibidem*, p. 6, «Crescere vuol dire esportare le nostre capacità, salvaguardare il posto delle nostre imprese nei mercati internazionali. (...) Dobbiamo contrastare il calo di competitività del sistema economico, mettendo l'insieme del Paese che lavora e produce al passo con quelle splendide imprese italiane che si sono ristrutturate in questi anni, che hanno affrontato le sfide competitive della globalizzazione e della liberalizzazione dei mercati con animo intrepido e con successo, con inventiva e con amore per il lavoro ben fatto».

<sup>1103</sup> *Ibidem*, p. 7, «Solo un Paese in crescita, che dia segnali chiari di uno slancio e di un metodo nuovi per affermare la sua presenza sulla scena mondiale, può rinsaldare le proprie ambizioni, può sostenere le imprese di pacificazione e di promozione della libertà in cui sono impegnati migliaia di soldati italiani nel mondo. (...) Soltanto un Paese in crescita può impegnarsi in una tessitura diplomatica multilaterale, che avrà nell'Europa – uscita dal Trattato istituzionale appena varato a Lisbona – il suo motore e il suo spazio di azione».

<sup>1104</sup> 10 giugno 2009: con voto segreto la Camera approvava la fiducia sul ddl Intercettazioni posta dal Governo; il ddl restringeva la possibilità per i pubblici ministeri di servirsi di intercettazioni telefoniche nelle indagini. I gruppi parlamentari di opposizione si appellavano al Presidente della Repubblica Napolitano denunciando il sistematico ricorso del Governo al voto di fiducia; 30 settembre 2009: veniva approvato definitivamente lo scudo fiscale assieme all'emendamento Fleres (PdL), fortemente contestato, in quanto estendeva lo scudo fiscale ai reati tributari e contabili, compreso il falso in bilancio e garantiva protezione contro i procedimenti amministrativi, civili e di natura tributaria successivi al 5 agosto 2009; inoltre tale emendamento eliminava l'obbligo di segnalazione da parte dei professionisti ai fini delle norme antiriciclaggio. Il voto si concludeva con 270 sì, 250 no e 2 astenuti, per effetto anche dell'assenza alla Camera di 23 deputati del PD. 7 ottobre 2009: La Corte costituzionale dichiarava l'incostituzionalità del Lodo Alfano, provocando forti contestazioni da parte del centro destra; 10 dicembre 2009: con voto a scrutinio segreto, per richiesta del gruppo PdL, la Camera approvava la relazione Paniz (PdL) su cui il Governo aveva posto la questione di fiducia: si negavano in tal modo le misure cautelari per presunti rapporti camorristici nell'ambito del riciclaggio abusivo di rifiuti tossici chieste dalla Procura di Napoli nei confronti dell'on. Nicola Cosentino (Sottosegretario di Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze); 10 marzo: Veniva definitivamente approvata la legge sul legittimo impedimento. Tale provvedimento eliminava il potere discrezionale del giudice nel decidere sulla fondatezza del legittimo impedimento a comparire in un'udienza penale, invocato dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro.

variabili esogene che logoravano la tenuta della maggioranza, tanto da obbligare il Presidente del Consiglio a chiedere la fiducia con successo, il 29 settembre 2010 su un mini-programma strutturato su cinque punti, per ricompattare la coalizione e dare nuovo slancio alla legislatura<sup>1106</sup>. Tra le variabili citate, in particolare, la crisi economica

---

<sup>1105</sup> 21 aprile 2010: Alla direzione nazionale del PdL aspro scontro tra Berlusconi e Fini, dal quale sarebbe discesa la fuoriuscita del Presidente della Camera dal Partito; 30 luglio: A seguito dello scontro politico nel PdL fra il capo del partito Berlusconi e Gianfranco Fini, 33 deputati e 10 senatori, a quest'ultimo politicamente vicini, costituivano nuovi gruppi parlamentari denominati "Futuro e Libertà per l'Italia" (FLI), uscendo dal PdL. Il Governo perdeva così la maggioranza assoluta alla Camera, garantendo tali gruppi appoggio condizionato al Governo. Aderivano a FLI anche cinque componenti del Governo: il ministro Andrea Ronchi, il viceministro Adolfo Urso, i sottosegretari Antonio Buonfiglio, Roberto Menia e Pasquale Viespoli; 14 dicembre: Al Senato, il Governo, dopo che il Presidente del Consiglio aveva riferito sull'operato dell'Esecutivo, chiedeva un voto di fiducia, approvato con 162 sì, 135 no e 11 astenuti. Alla Camera dei Deputati, con 311 sì, 314 no e 2 astenuti, veniva respinta una mozione di sfiducia; 10 ottobre 2011: Il Governo era battuto alla Camera, con 290 sì e 290 no, per un voto sull'Art. 1 del Rendiconto di bilancio 2010. Cicchitto (PdL), Reguzzoni (Lega) e Moffa (Pt), capigruppo della maggioranza, scrivevano una lettera al Presidente della Repubblica nella quale definivano la bocciatura del Rendiconto un "mero incidente parlamentare" manifestando malcontento per uno squilibrio, nella composizione della Giunta per il Regolamento, tra maggioranza e opposizione e un comportamento fazioso di Gianfranco Fini che aveva disposto un blocco dell'esame del ddl nonostante di quest'ultimo fosse stato respinto solo l'art. 1. Il Presidente della Repubblica, nella risposta alla lettera dei capigruppo della maggioranza, confidando nelle prerogative del Presidente della Camera, invitava a non eccedere con la richiesta del voto di fiducia, auspicando una ripresentazione del testo di bilancio a seguito di un chiarimento politico.

<sup>1106</sup> Camera dei Deputati, XVI legisl., resoconto stenografico, seduta del 29 settembre 2010 [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stenografici/sed375/SINTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenografici/sed375/SINTERO.pdf). Il Presidente Berlusconi effettuava delle comunicazioni del Governo sulla situazione politica generale, nel corso delle quali, dopo aver sottolineato gli obiettivi raggiunti dal Governo pur a fronte della crisi economica, sottoponeva al voto di fiducia della Camera (cosa che avrebbe fatto il giorno seguente al Senato) su di un programma in cinque punti, per mettere alla prova la propria maggioranza e dare una svolta alla legislatura: «I Governi democratici traggono la loro capacità di agire per il bene della nazione dal consenso sempre rinnovato dai rappresentanti del popolo. Tra Parlamento e Governo non vi può mai essere contrapposizione, ma vi deve essere un'armonica simbiosi nella distinzione dei ruoli e delle funzioni che la nostra Carta costituzionale assegna ad ognuno. (...) Con il voto del 2008, fu ridotta drasticamente la frammentazione politica e fu scelta con nettezza una maggioranza di Governo ed una opposizione ciascuna con la propria *leadership*. (...) Abbiamo evitato licenziamenti di massa e con essi il depauperamento del capitale umano delle nostre imprese. Abbiamo tutelato i lavoratori maggiormente colpiti dalla crisi, aumentando e rendendo più flessibile lo strumento della cassa integrazione. Abbiamo esteso le garanzie previste dagli ammortizzatori sociali. (...) Voglio anche ricordare che, in occasione della drammatica crisi che ha colpito la Grecia e che poteva coinvolgere gravemente la nostra moneta comune, il nostro Paese ha saputo svolgere una funzione decisiva a difesa della stabilità della moneta europea e della sua stessa costruzione. (...) Il Governo ha ottenuto in questi due anni risultati positivi anche in altri ambiti: dalla lotta alla criminalità organizzata al controllo dell'immigrazione clandestina, dalla risposta immediata ed efficace ad ogni emergenza alla gestione di tante crisi aziendali, dalla riforma della pubblica amministrazione e della sua digitalizzazione a quella della scuola e dell'università. (...) Vengo ai 5 punti del programma: il federalismo fiscale, la riforma tributaria, la riforma della giustizia, la sicurezza dei cittadini e l'immigrazione e, infine, da ultimo, ma non certo in ordine di importanza, il piano per il sud. (...) In ottemperanza del programma votato dagli elettori, intendiamo completare tutti gli altri punti. (...) Questi cinque punti, dunque, non sono un elenco di riforme tra loro disgiunte. Sono i capisaldi di un'unica strategia- Paese, il cui fine è quello di rafforzare le nostre istituzioni, la nostra economia, il nostro territorio, il nostro tessuto sociale, in modo che l'Italia esca da questa crisi mondiale più competitiva e pronta a vincere la sfida della nuova globalizzazione. (...) Ho sempre sostenuto che, ferma restando l'intangibilità del programma di Governo sottoscritto con gli elettori, tutto il resto si può dibattere e migliorare. (...) Onorevoli colleghi, siamo consapevoli che il passaggio di oggi costituisce un punto

internazionale esplosa nel 2008, collegata ad una complessa questione di autorevolezza esterna dell'immagine del *Premier*, comprometteva in modo decisivo l'azione del Governo<sup>1107</sup>.

## 6.2. *La crisi economica e l'influenza dell'Unione europea nella definizione dell'indirizzo politico interno*

### 6.2.1 *La crisi finanziaria nel mondo ed in Europa: origini e conseguenze*

La crisi finanziaria mondiale, manifestatasi prepotentemente dal 2008, e la conseguente recessione che ha colpito progressivamente vaste aree del pianeta, rappresentano un punto di snodo fondamentale nelle vicende politico-economiche ed istituzionali degli ultimi anni, con conseguenze che, dal contesto internazionale, si sono spostate e tuttora si spostano a livello regionale europeo, e finiscono per avere un peso influente sui singoli Stati nazionali. Tale evento, come è stato accuratamente osservato<sup>1108</sup>, ha “segnato una svolta nelle modalità di coordinamento internazionale delle *policies* e degli interventi di riordino del sistema finanziario”<sup>1109</sup>.

Infatti, «sebbene le crisi finanziarie e le fasi negative del ciclo economico siano una parte integrante dell'economia di mercato»<sup>1110</sup>, la crisi del 2008 ha determinato la recessione più drammatica dai tempi della “Grande Depressione” del 1929. Questo ha richiesto una risposta pronta ed efficace ai governi ed alle istituzioni internazionali, che

---

cruciale della legislatura. È importante riconoscerlo per andare avanti e non per tornare indietro. (...) È un invito che rivolgo anche alle forze più responsabili dell'opposizione, affinché valutino il nostro programma riformatore senza pregiudizi, avendo come obiettivo il bene di tutti i cittadini».

<sup>1107</sup> Le prime pagine della stampa straniera sempre più spesso venivano dedicate a Berlusconi, soprattutto per le *gaffe* e barzellette raccontate durante importanti vertici internazionali. Ad aprile del 2009, ad esempio, faceva saltare il cerimoniale di un vertice NATO per una telefonata e qualche giorno prima veniva ripreso dalla regina Elisabetta durante il G20 di Londra, notizia che in breve tempo faceva il giro delle principali testate giornalistiche internazionali. Veniva, invece, reputata positivamente la scelta di spostare dalla Sardegna a L'Aquila il G8 del luglio 2009. L'arrivo dei più importanti *leader* internazionali nella città distrutta dal terremoto dell'aprile dello stesso anno, contribuiva a richiamare l'attenzione del mondo sulla popolazione abruzzese devastata dal sisma. A far discutere erano soprattutto i rapporti di Berlusconi con alcuni *leader* stranieri. Nel dicembre del 2010 egli indicava il tunisino Ben Ali e l'egiziano Mubarak tra i suoi sodali più stretti. Era soprattutto il legame con *leader* libico Gheddafi a suscitare le maggiori polemiche: dal trattato di amicizia firmato il 30 agosto 2008 a Bengasi, alle assai discusse visite del Colonnello in Italia (giugno 2009) fino al baciamento in Libia (marzo 2010). Tuttavia, nel marzo del 2011, Berlusconi appoggiava l'intervento militare contro il *rais* libico.

<sup>1108</sup> Cfr. A. CRESCENZI, *La crisi mondiale e la Strategia*, in C. DECARO (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra goevrnance e government dell'Unione Europea*, Roma, Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, pp. 325 ss.

<sup>1109</sup> Cfr. A. CRESCENZI, *ibidem*, op. cit., p. 327.

<sup>1110</sup> Cfr. A. F. PRESBITERO, *La crisi 2007-? Fatti, ragioni e possibili conseguenze*, su <http://dea2.univpm.it/quaderni/pdfmofir/Mofir027.pdf>

hanno dovuto mettere in pratica risposte di *policy* immediate, che, con il sostegno alla domanda, hanno cercato di arginare gli effetti più negativi della recessione.

Con riferimento all'Unione Europea, è necessario soffermarsi sulla circostanza per cui gli effetti di questa crisi hanno avuto pesanti ripercussioni sulla solvibilità dei debiti sovrani dei Paesi più economicamente fragili, come la Grecia e l'Irlanda, nonché sulla tenuta stessa della moneta unica europea; le conseguenze di questa fase critica per l'Unione hanno portato ad una totale ridefinizione della *governance* europea, che, come si avrà modo di dimostrare in seguito, attraverso l'elaborazione di nuove ed efficaci strategie di risposta, arriva ad influenzare direttamente l'indirizzo politico interno dei singoli Stati membri.

Al fine di meglio comprendere le motivazioni che si celano dietro la nuova *governance* economica europea, è necessario ripercorrere brevemente le fasi della crisi, a partire dalla delicata questione dei mutui *subprime* negli Stati Uniti, per poi arrivare alle reazioni ed al coordinamento che si è realizzato a livello internazionale prima e, a livello europeo, poi. La logica rievocazione delle principali fasi della crisi economica è quanto mai necessaria in questo caso, in quanto, proprio questo importante evento della fine del primo decennio degli anni 2000 ha dimostrato come, attualmente, le dinamiche economiche internazionali siano profondamente interconnesse; ciò è reso ancor più evidente se si considera la circostanza per cui una crisi scoppiata nel settore privato, in poco tempo, si trasformi in una crisi mondiale della finanza pubblica, portando ad un ripensamento generale sulla necessità di adottare un nuovo sistema di regolamentazione finanziaria, nonché politiche volte al consolidamento dei bilanci pubblici.

La fase ciclica immediatamente precedente alla crisi mostrava la seguente situazione: mentre da una parte, negli Stati Uniti, i consumi, in condizioni di forte disavanzo dei conti con l'estero e dei conti pubblici, «venivano sostenuti dalle facili condizioni del credito e dai bassi tassi di interesse che consentivano alle famiglie di indebitarsi a costi sostenibili»<sup>1111</sup>, dall'altra, le economie emergenti, che sperimentavano un forte avanzo dei conti con l'estero ed esportazioni crescenti, investivano i loro risparmi in titoli finanziari americani. I primi segnali preoccupanti risalgono al periodo compreso tra gennaio ed agosto 2007, quando comincia la crisi del mercato immobiliare americano

---

<sup>1111</sup> Cfr. A. CRESCENZI, *La crisi mondiale e la strategia*, op. cit., p. 328.



dei cosiddetti mutui *subprime*<sup>1112</sup>. Con l'aumento della sfiducia dei mercati, gli investitori cominciarono a cercare titoli più sicuri, abbandonando i titoli rischiosi. Il crollo dei prezzi delle abitazioni, che fino a quel momento erano stati assai elevati, innescò un meccanismo di “bolle speculative” che, col tempo, erano destinate a esplodere.

Dopo il fallimento della *Lehman Brothers*, una delle maggiori società di servizi finanziari a livello mondiale, la crisi diveniva sistemica e scatenava una serie di reazioni a catena, fin quasi al collasso dell'intero sistema; il passaggio dalla crisi sistemica a quella reale è stato breve: le famiglie, non potendo più ricevere facilmente prestiti e perdendo parte della loro ricchezza, riducevano i consumi, in tal modo facevano drasticamente calare la produttività delle imprese, che rinunciavano agli investimenti.

La crisi non ha risparmiato neanche i Paesi emergenti, i quali, avendo uno sviluppo fortemente trainato dalle esportazioni, con il crollo di queste ultime verso i paesi più avanzati, subivano fortemente gli effetti della fase negativa dell'economia mondiale. In poco tempo, dunque, la crisi da “finanziaria” era diventata “reale”, da crisi americana era divenuta crisi globale<sup>1113</sup>.

A causa di tali circostanze, i governi e le autorità monetarie sono stati costretti ad intervenire, come precedentemente affermato, sui mercati finanziari, con misure immediate, mettendo a punto un livello di coordinamento generalizzato<sup>1114</sup>, internazionale ed europeo, di dimensioni mai prima sperimentate<sup>1115</sup>.

---

<sup>1112</sup> Tali mutui costituivano un'innovazione finanziaria creata per fornire la possibilità di avere accesso alla casa di proprietà alla clientela più rischiosa, appartenente alle fasce più povere della popolazione, quindi con precarie caratteristiche di affidabilità, attraverso mutui concessi a tassi molto elevati, ma evidentemente con un alto rischio insolvenza.

<sup>1113</sup> Cfr. A. CRESCENZI, *ibidem*, op. cit., p. 330. Per avere un'idea delle conseguenze della crisi è necessario guardare poi ai dati numerici forniti dal Fondo Monetario Internazionale: «Nel 2009, secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale (FMI), il PIL delle economie avanzate si riduceva del 3,2 per cento. L'area dell'euro subiva un calo del PIL di oltre il 4 per cento, rispetto ad un dato ancora positivo nel 2008. Le economie emergenti, il cui tasso di sviluppo è tradizionalmente molto elevato, crescevano appena del 2,4. A fronte di questi andamenti il PIL mondiale diminuiva di oltre mezzo punto percentuale, un dato negativo che non si registrava dai tempi della seconda guerra mondiale, mentre il commercio mondiale crollava quasi dell'11 per cento».

<sup>1114</sup> Cfr., in materia di coordinamento delle politiche, P. BIRASCHI, *La risposta di politica economica della comunità internazionale alla crisi*, in A. CRESCENZI (a cura di), *La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, Roma, LUISS University Press, novembre 2010, *passim*.

<sup>1115</sup> Si veda, a questo proposito, quanto scritto nel Bollettino della Banca d'Italia dell'ottobre del 2008, in cui viene evidenziata l'azione tempestiva e contemporanea delle Banche Centrali dei principali Paesi: «La crisi finanziaria globale che ha avuto origine lo scorso anno nel mercato statunitense dei mutui *subprime* si è molto aggravata da settembre, colpendo alcune delle più grandi istituzioni finanziarie americane ed europee, provocando fortissime cadute dei corsi di borsa, suscitando timori di collasso dei sistemi finanziari e di recessione delle economie avanzate. (...) Di fronte a eventi di questa gravità la

Al fine di meglio comprendere gli effetti diretti che questa opera di coordinamento generalizzato e parallelo, tra dimensione internazionale e dimensione europea, ha avuto a livello nazionale, è opportuno soffermarsi sulle singole dinamiche del coordinamento, prima a livello internazionale, e poi, più specificatamente, a livello di Unione europea, dove, peraltro, le vicende della crisi finanziaria mondiale si sono intrecciate con gli effetti della gravissima crisi greca<sup>1116</sup>.

#### 6.2.2 *Le risposte istituzionali: il coordinamento della nuova governance economica europea*

La gravità della situazione scaturita dalla crisi e dalla recessione ha comportato l'immediata reazione della comunità internazionale degli Stati che, sia all'interno di istituzioni quali il Fondo Monetario Internazionale (FMI), che durante importanti vertici del G20 e del G7, hanno cercato di elaborare una strategia vincente per rispondere prontamente alla crisi globale<sup>1117</sup>. Gli obiettivi fondamentali dei maggiori *leader* mondiali, riassunti nei diversi Piani d'azione adottati in conclusione, ad esempio, del vertice G7 di Washington dell'ottobre 2008 o anche del vertice G20 del novembre successivo<sup>1118</sup>, consistevano nella necessità di dotare il sistema finanziario di più

---

reazione dei governi e delle autorità monetarie ha acquisito via via forza e capacità di coordinamento internazionale. Le banche centrali hanno sopperito al blocco dei mercati interbancari nazionali con iniezioni di liquidità senza precedenti nell'ammontare e nelle modalità di erogazione, l'8 ottobre la Banca Centrale Europea (BCE), la Riserva Federale statunitense, la Banca d'Inghilterra, la Banca del Canada, la Banca di Svezia e la Banca Nazionale Svizzera, con l'appoggio della Banca del Giappone, hanno effettuato una riduzione concertata dei tassi d'interesse, di mezzo punto percentuale: un evento mai prima accaduto». Estratto da *Bollettino economico della Banca d'Italia*, ottobre 2008, su [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p.5.

<sup>1116</sup> A. PENATI, *Strategia europea per la crisi greca*, in *La Repubblica*, del 14 maggio 2011, <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/05/14/strategia-europea-per-la-crisi-greca.html>

<sup>1117</sup> Per quanto attiene al coordinamento internazionale è opportuno fare menzione del Piano d'azione eccezionale ed urgente in cinque punti (<http://www.repubblica.it/2008/10/sezioni/economia/crisi-mutui-10/piano-g7/piano-g7.html>) varato nell'ottobre del 2008 dal G7, al fine di garantire la stabilizzazione dei mercati finanziari. Le azioni proposte erano così delineate: impedire con ogni mezzo il fallimento di istituzioni di rilevanza sistemica; garantire l'accesso alla liquidità e agevolare il funzionamento del mercato monetario; assicurare la necessaria ricapitalizzazione del sistema bancario con capitale pubblico e privato; tutelare con adeguate garanzie e assicurazioni i depositi al dettaglio; sostenere i mercati secondari dei mutui e delle altre attività cartolarizzate.

<sup>1118</sup> Cfr. A. CRESCENZI, *La crisi mondiale e la strategia*, op. cit., p. 336. «Si trattava, in particolare, di continuare a sviluppare le azioni necessarie per: stabilizzare il sistema finanziario; riconoscere l'importanza del supporto della politica monetaria e dell'uso di misure fiscali per la crescita; fornire liquidità; assicurare che il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e le altre istituzioni finanziarie avessero sufficienti risorse per assistere i Paesi in via di sviluppo colpiti dalla crisi».

capitale riducendo il debito e, allo stesso tempo, di regolamentarlo e renderlo più trasparente.

Numerose sono state le tappe del coordinamento internazionale delle politiche a favore della stabilizzazione finanziaria, del reddito e dell'occupazione: dalla riunione del G20 del 2009 a Londra<sup>1119</sup> fino al Vertice di Pittsburgh del 24 e 25 settembre dello stesso anno<sup>1120</sup>, passando per la riunione del G8 tenutasi straordinariamente a L'Aquila nell'aprile del 2009, fino ad arrivare al piano di "Azione di Seoul"<sup>1121</sup>, lanciato nel novembre 2010; ciascuno di questi incontri, sino a quelli più recenti, avvenuti nell'ambito del Fondo Monetario Internazionale ed aventi al centro la gravissima condizione dell'Unione Europea, ha evidenziato la volontà e la determinazione dei maggiori *leader* mondiali nella direzione della stabilità economico-finanziaria, dell'uscita dalla recessione verso la crescita. Con il progressivo e lento riassorbimento degli effetti più gravi ed immediati della crisi, anche l'intensità della risposta comune all'intera comunità internazionale si è andata progressivamente affievolendo. L'attenzione si è dunque spostata verso l'area dell'Unione Europea, colpita fortemente dalle conseguenze della crisi, presentando essa già da principio una condizione di debolezza strutturale.

Le difficoltà poste in essere dalla crisi globale hanno imposto un necessario ripensamento degli aspetti fondamentali della *governance* economica europea, ed hanno portato ad una serie di misure elaborate al fine di arginare i pericoli derivanti dai gravi problemi finanziari che hanno afflitto, in particolare, Paesi come la Grecia, l'Irlanda, e la stessa Italia. La crisi ha rivelato la presenza di gravi problemi e andamenti insostenibili in molti Paesi della zona euro. Ha anche evidenziato la forte interdipendenza delle loro economie: un maggiore coordinamento delle politiche economiche a livello dell'UE si è reso necessario per affrontare i problemi emersi e sostenere così la crescita e la creazione di posti di lavoro.

---

<sup>1119</sup> A. CRESCENZI, ult. op. cit., p. 338: «(...) I *leader* esprimevano l'intenzione di riformare in profondità il sistema finanziario, dopo aver confermato l'impegno a sostenere la domanda, con politiche monetarie e di bilancio fortemente espansive, e quello ad assicurare la ripresa del credito con immissioni di liquidità e ricapitalizzazioni delle istituzioni finanziarie, senza pregiudicare tuttavia la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità dei prezzi a lungo termine».

<sup>1120</sup> V., *Con il G20 nasce il nuovo ordine mondiale. Ma il clima è il grande sconfitto*, su [www.corriere.it](http://www.corriere.it), 25 settembre 2009, [http://www.corriere.it/economia/09\\_settembre\\_25/G20-G8-comunicato-obama\\_b5e6da9a-a9be-11de-93d1-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/economia/09_settembre_25/G20-G8-comunicato-obama_b5e6da9a-a9be-11de-93d1-00144f02aabc.shtml)

<sup>1121</sup> Il Piano d'azione di Seoul è un documento in 5 punti adottato a conclusione del Vertice del G20 tenutosi a Seoul nel novembre del 2010. I cinque punti riguardano: politiche monetarie e tasso di cambio; politiche commerciali e di sviluppo; risanamento del bilancio; riforme finanziarie; riforme strutturali.

Nel 2009, in piena fase di crisi economica a livello mondiale, la Commissione europea proponeva un nuovo disegno programmatico per il 2020; un piano ambizioso diretto a garantire una crescita più equilibrata nel futuro. Tale nuova strategia, che avrebbe assunto poi la denominazione di “Europa 2020”, nasceva dalla constatazione della inevitabile complementarità delle economie degli Stati membri e, dunque, dalla necessità di coordinare al meglio queste ultime, per rispondere alle sfide lanciate dalla crisi<sup>1122</sup>.

L'11 febbraio 2010, la Commissione europea presentava un nuovo documento dal titolo “*Europe 2020*”, *Presentation of J.M. Barroso President of the European Commission to the informal European Council*”<sup>1123</sup>. Tre sono le priorità indicate in questo documento: 1) crescita basata su ricerca e innovazione, che postula interventi in materia di R&S (Ricerca e Sviluppo), istruzione e *Digital Society*; 2) società inclusiva ad elevata occupazione (interventi sul mercato del lavoro, sulla formazione e sul contrasto alla povertà); 3) crescita “verde”, con un'economia competitiva e sostenibile. Queste tre priorità divengono i tre motori di crescita, indicati nella comunicazione ufficiale del 3 marzo sulla nuova strategia economica “Europa 2020”, ovvero crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva.

Cinque sono invece gli obiettivi fissati da Europa 2020<sup>1124</sup>, che rappresentano i traguardi che l'Unione dovrebbe raggiungere entro il 2020 e sulla base dei quali saranno

---

<sup>1122</sup> A livello di *governance* la Commissione suggerisce che sia il Consiglio europeo ad assumere la guida dell'UE 2020, fissando le linee guida per gli Stati, sulla base delle proposte della Commissione. Tra le altre novità si evidenzia che «per ciascuno degli obiettivi europei, gli Stati membri dovranno fissare i propri obiettivi nazionali per i prossimi cinque anni. Le priorità stabilite si rifletteranno nei bilanci dell'UE e degli Stati Membri. A livello nazionale, il reperimento delle risorse finanziarie necessarie a conseguire uno sviluppo ed un'occupazione sostenibili dovrà avvenire contemporaneamente al consolidamento fiscale. Il rinnovato Patto di stabilità e crescita è deputato a svolgere un ruolo determinante nel guidare le politiche di bilancio verso tali fini». Cfr. A. CRESCENZI, *La Strategia 2020 e la nuova governance europea*, in C. DECARO (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione Europea*, op. cit., p. 374.

<sup>1123</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010, sul sito internet: <http://ec.europa.eu/eu2020>.

<sup>1124</sup> «L'UE deve decidere qual è l'Europa che vuole nel 2020. A tal fine, la Commissione propone i seguenti obiettivi principali per l'UE il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S; i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono); il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà. (...) La Commissione presenta sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario: "*L'Unione dell'innovazione*" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione; "*Youth on the move*" per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro; "*Un'agenda europea*

valutati i progressi compiuti; per garantire che ciascuno Stato membro adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, la Commissione propone che gli obiettivi dell'UE siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali.

Naturalmente, per ottenere risultati occorrerà una *governance* economica più forte. Europa 2020 contribuisce anche a definire quelle che saranno le linee di governo dell'economia europea.

Il nuovo governo dell'economia dell'UE si fonda su tre pilastri. Il primo comprende: un'agenda economica rafforzata, con una maggiore sorveglianza da parte dell'UE, di cui fanno parte le priorità e gli obiettivi strategici concordati nell'ambito della stessa strategia Europa 2020; gli impegni aggiuntivi presi dagli Stati membri che partecipano al patto *Euro Plus*<sup>1125</sup>; una maggiore sorveglianza da parte dell'UE delle politiche economiche e di bilancio nazionali nell'ambito del Patto di stabilità e crescita<sup>1126</sup>, integrato da nuovi strumenti per affrontare gli squilibri macroeconomici; un nuovo

---

del digitale" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese. "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica; "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale; "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori; la "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società»; dal sito internet: <http://ec.europa.eu/eu2020>.

<sup>1125</sup> Si tratta di un programma complementare con riforme aggiuntive che è stato concordato dagli Stati dell'area dell'euro, consapevoli della loro maggiore interdipendenza, ma anche da sei Stati esterni a tale area che hanno scelto di aderirvi: Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Il patto *Euro Plus* verte su quattro settori: competitività, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche e maggiore stabilità finanziaria. È stato sottoscritto dai *leader* europei nel marzo 2011. I 23 firmatari si sono impegnati ad attuare nel dettaglio le riforme indicate. I quattro Stati membri che non vi aderiscono hanno la facoltà di sottoscriverlo in qualsiasi momento. Il patto rientra pienamente nel nuovo quadro di governo dell'economia e gli impegni assunti al suo interno figurano nei programmi nazionali di riforma degli Stati membri interessati.

<sup>1126</sup> Il *Patto di stabilità e crescita* è un patto con cui gli Stati membri si impegnano a tenere sotto controllo il loro disavanzo al fine di evitare squilibri di bilancio. Il patto prevede una componente preventiva basata sui programmi di stabilità e convergenza, per cui ogni anno gli Stati membri presentano tali programmi alla Commissione e al Consiglio. I programmi di stabilità e convergenza fissano in particolare gli obiettivi di bilancio e le prospettive economiche di ogni Stato membro; esso prevede inoltre una parte correttiva basata sulla procedura per i disavanzi eccessivi: uno Stato membro può ricevere delle raccomandazioni o subire delle sanzioni se non rispetta il patto di stabilità e di crescita.

metodo di lavoro – il “Semestre europeo” – per discutere le priorità economiche e di bilancio, ogni anno nello stesso periodo.

Il secondo pilastro della nuova *governance* europea comprende gli interventi per salvaguardare la stabilità dell'area euro. Nel 2010, l'UE ha reagito alla crisi del debito sovrano istituendo a favore degli Stati membri dei meccanismi di sostegno temporanei, che nel 2013 saranno sostituiti da uno strumento permanente, vale a dire il meccanismo europeo di stabilità (ESM). Le misure di sostegno sono subordinate al risanamento delle finanze e a programmi di riforma rigorosi, e sono messe a punto in stretta collaborazione con il FMI.

Il terzo, ed ultimo, pilastro è quello relativo alle misure per arginare e rimediare ai problemi del settore finanziario; com'è noto, infatti, l'area dell'UE è stata interessata, a partire dal maggio 2010, dall'intensificarsi della crisi interna alla Grecia che non ha mancato di avere forti conseguenze sul piano dell'economia dell'intera Europa. Si è resa manifesta allora la necessità di adottare un nuovo sistema di regolamentazione finanziaria nonché una serie di politiche volte al consolidamento dei bilanci pubblici.

L'aggravarsi della situazione ha portato, nella seconda parte del 2010, a proposte della Commissione Europea relative al “Comitato europeo per il rischio sistemico” (CERS), istituito dall'ECOFIN del 7 settembre 2010, e alle autorità di vigilanza europee per le banche (AVE), approvate dal Parlamento europeo il 22 settembre del 2010; tali organismi sono chiamati a collaborare nella sorveglianza, per dare l'allarme in caso di rischi per l'economia europea.

Alcune delle misure più importanti e significative, che, come ricordato, hanno portato al cambiamento nella politica economica europea, trovano inevitabilmente riflesso anche negli strumenti di politica economica nazionale; tra queste, è necessario fare riferimento, in primo luogo, al “Semestre europeo” sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'Unione europea. Esso si presenta come un processo istituzionale, sotto la guida degli organi principali dell'Unione, di maggiore coordinamento tra gli Stati membri per l'attuazione della strategia UE, in particolare nella sua dimensione macroeconomica. Proposto dalla Commissione il 30 giugno del 2010<sup>1127</sup> (COM (2010) 367), e approvato dall'ECOFIN il 7 settembre dello stesso anno,

---

<sup>1127</sup> La proposta della Commissione Europea è consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu>

introduce una procedura rafforzata di coordinamento per la convergenza delle politiche nazionali<sup>1128</sup>, data la evidente forte interconnessione delle economie dei singoli Paesi.

Al “Semestre europeo”, la Commissione ha aggiunto una proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita, una proposta di armonizzazione dei sistemi di programmazione finanziaria e di sorveglianza degli squilibri macroeconomici, attraverso un pacchetto di riforme che contiene, nel dettaglio, «cinque proposte di regolamento che introducono maggiori vincoli e sanzioni nel sistema di sorveglianza multilaterale del Patto di stabilità e crescita; una proposta di Direttiva che riguarda l'armonizzazione delle regole di contabilità con la previsione di requisiti minimi per i quadri di bilancio degli Stati membri in modo da garantire l'omogeneità tendenziale nella raccolta, redazione e trasmissione dei dati, e il controllo sugli stessi, anche con riferimento alla finanza territoriale»<sup>1129</sup>.

Ancora, in sede di Unione europea, con evidenti ripercussioni sulle dinamiche economiche nazionali, è stata proposta la riforma del Trattato TFUE, al fine di rafforzare e gestire al meglio la sorveglianza nella zona euro, per affrontare i rischi di recessione all'interno del continente europeo. Tale proposta di modifica del Trattato, con l'introduzione di un meccanismo di prevenzione e sorveglianza permanente, è stata accolta durante il Consiglio europeo dell'ottobre 2010, al termine del quale si è dato mandato al Presidente Van Rompuy di avviare consultazioni con i singoli Governi per la modifica del TFUE, per quanto attiene alla parte relativa ai vincoli previsti dal Patto di stabilità e crescita. L'esito di queste consultazioni viene riassunto nelle conclusioni del Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre successivi, in cui si ribadisce la necessità di

---

<sup>1128</sup> Sulla base di quanto esposto nella Comunicazione della commissione europea (*Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione - Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE*, COM (2010)250) «Il ciclo annuale di bilancio dei ventisette Stati membri viene integrato, con l'intervento preventivo delle istituzioni europee, secondo specifiche scadenze temporali entro le quali, dopo l'approvazione da parte del Consiglio europeo degli orientamenti strategici sulle politiche economiche che individuano le linee guida per tutta l'Unione, i singoli Stati dispongono, in contemporanea, i Programmi di stabilità e convergenza, i Piani nazionali di riforma, coinvolgendo i Parlamenti nazionali. Sulla base di tali programmi, il Consiglio europeo, assieme al Parlamento europeo, esprimerà i propri indirizzi, cui seguiranno i procedimenti di approvazione del bilancio a livello statale».

<sup>1129</sup> Cfr. C. DECARO (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione Europea*, Roma, Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, pp. 85-86.

continuare ad agire, attraverso misure decisive, per garantire la stabilità della regione europea, così da uscire dalla crisi più forti e con un'economia in crescita<sup>1130</sup>.

Documento centrale ed oltremodo recente della strategia europea in materia di bilancio e coordinamento e di lotta alla crisi mondiale è il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria<sup>1131</sup> più comunemente definito "*Fiscal Compact*", firmato, il 2 marzo 2012, dai Capi di Stato e di Governo di tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Gran Bretagna e Repubblica Ceca. Il Trattato in parola era stato preceduto da una comunicazione congiunta degli Stati membri della zona euro, in cui tale documento viene presentato come passo fondamentale verso una maggiore integrazione economica e di bilancio, ed un rafforzamento della *governance* della zona euro<sup>1132</sup>. Sono sedici gli articoli del Trattato, contenenti una serie di regole basilari<sup>1133</sup> che l'Italia, dopo la firma, è vincolata

---

<sup>1130</sup> C. DECARO, ult. op. cit., p. 88. Più in particolare, il consiglio del dicembre del 2010, approvava la modifica del TFUE per quanto attiene all'istituzione di un meccanismo permanente per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro, modifica che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2013. Tale modifica consiste nell'aggiunta all'articolo 136 TFUE di un paragrafo che prevede quanto segue: «Gli Stati membri, la cui moneta è l'euro, possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

<sup>1131</sup> Il testo ufficiale del Trattato, nella sua versione integrale, è reperibile all'indirizzo: <http://european-council.europa.eu>

<sup>1132</sup> Il testo della Comunicazione in questione è reperibile al sito <http://www.federalismi.it>; in esso, inoltre, si fa cenno alle misure poste in essere dall'Italia: «Accogliamo con favore le misure decise e già poste in atto dall'Italia e dalla Spagna per ridurre il disavanzo pubblico e stimolare la crescita e la competitività e le invitiamo a proseguire negli importanti sforzi di risanamento di bilancio e di riforme strutturali. Tali riforme e la loro rapida attuazione rafforzeranno la stabilità finanziaria in Italia e in Spagna nonché nell'intera zona euro».

<sup>1133</sup> *Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary Union*, Art.3: «1. The Contracting Parties shall apply the following rules, in addition and without prejudice to the obligations derived from European Union law: The budgetary position of the general government shall be balanced or in surplus. The rule under point a) shall be deemed to be respected if the annual structural balance of the general government is at its country-specific medium-term objective as defined in the revised Stability and Growth Pact with a lower limit of a structural deficit of 0.5 % of the gross domestic product at market prices. The Contracting Parties shall ensure rapid convergence towards their respective medium-term objective. The time frame for such convergence will be proposed by the Commission taking into consideration country-specific sustainability risks. Progress towards and respect of the medium-term objective shall be evaluated on the basis of an overall assessment with the structural balance as a reference, including an analysis of expenditure net of discretionary revenue measures, in line with the provisions of the revised Stability and Growth Pact. The Contracting Parties may temporarily deviate from their medium-term objective or the adjustment path towards it only in exceptional circumstances as defined in paragraph 3. Where the ratio of government debt to gross domestic product at market prices is significantly below 60 % and where risks in terms of long-term sustainability of public finances are low, the lower limit of the medium-term objective specified under point b) can reach a structural deficit of at most 1.0 % of the gross domestic product at market prices. In the event of significant observed deviations from the medium-term objective or the adjustment path towards it, a correction mechanism shall be triggered automatically. The mechanism shall include the



a rispettare. Uno dei punti fondamentali del *Fiscal compact* è il contenimento dei *deficit* di bilancio: la regola prevede che il rapporto tra *deficit* e PIL non debba mai superare lo 0,5%, ma prima che scattino le sanzioni automatiche per quei Paesi che non riuscissero a rispettare tale regola, i Paesi in *deficit* possono adottare meccanismi correttivi. Per quanto riguarda il debito pubblico, è previsto che i Paesi dell'Eurozona debbano ricondurlo al 60% del PIL, al ritmo di un ventesimo l'anno.

Dopo la ratifica, il *Fiscal compact* dovrà essere recepito negli ordinamenti nazionali: potranno ricevere l'assistenza finanziaria del fondo di salvataggio ESM soltanto i Paesi che avranno ratificato il Patto di Bilancio.

Com'è facile notare, quest'ultimo Trattato, adottato al fine di rafforzare ulteriormente il coordinamento delle politiche, tocca in profondità una materia, quale la politica di bilancio, estremamente delicata ed importante per le dinamiche interne degli Stati. È attraverso misure come queste, volte a rafforzare coesione e coordinamento, che l'Europa arriva fino al cuore della politica nazionale, influenzando l'indirizzo politico interno; è evidente, quindi, che le decisioni assunte non si esauriscono a livello europeo, ma richiedono adeguamenti ed apportano rilevanti trasformazioni che vanno ad incidere i processi decisionali degli Stati.

### 6.2.3 *I vincoli europei e la programmazione economica in Italia*

L'esigenza di armonizzare ed allineare la politica di bilancio nazionale alle nuove norme europee, per rafforzare e rendere maggiormente incisivo il coordinamento delle

---

*obligation of the Contracting Party concerned to implement measures to correct the deviations over a defined period of time.*

*2. The rules mentioned under paragraph 1 shall take effect in the national law of the Contracting Parties at the latest one year after the entry into force of this Treaty through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the national budgetary processes. The Contracting Parties shall put in place at national level the correction mechanism mentioned in paragraph 1.e) on the basis of common principles to be proposed by the European Commission, concerning in particular the nature, the size and the time-frame of the corrective action to be undertaken, also in the case of exceptional circumstances, and the role and independence of the institutions responsible at national level for monitoring the observance of the rules. This mechanism shall fully respect the prerogatives of national Parliaments.*

*3. For the purposes of this Article, definitions set out in Article 2 of Protocol (No 12) on the excessive deficit procedure annexed to the European Union Treaties shall apply. In addition, "annual structural balance of the general government" refers to the annual cyclically-adjusted balance net of one-off and temporary measures. "Exceptional circumstances" refer to the case of an unusual event outside the control of the Contracting Party concerned which has a major impact on the financial position of the general government or to periods of severe economic downturn as defined in the revised Stability and Growth Pact, provided that the temporary deviation of the Contracting Party concerned does not endanger fiscal sustainability in the medium term.*

politiche economiche e rilanciare quindi lo sviluppo e la crescita, ha inevitabilmente portato a riscrivere la disciplina nazionale sulla programmazione economico-finanziaria. Prima che si addivenisse al Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, con la legge n. 39/2011<sup>1134</sup>, sono state introdotte una serie di modifiche significative alla legge di contabilità e finanza pubblica<sup>1135</sup>, relative al ciclo della programmazione economico finanziaria nazionale, al fine di allineare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio, in particolare per quanto attiene ai contenuti e alla tempistica di esame dei documenti contabili principali, alle nuove regole in materia di coordinamento delle politiche economiche nazionali, stabilite in seno all'Unione europea.

Sulla base di quanto stabilito dalla legge n. 39 del 2011, il ciclo della programmazione di bilancio attualmente prevede che entro il 10 aprile il Governo presenti alle Camere il Documento di Economia e Finanza (DEF, in sostituzione della Decisione di Finanza Pubblica che già aveva sostituito il DPEF); tale documento contiene il quadro della programmazione economico-finanziaria su base triennale, e si compone del Programma nazionale di stabilità e del Programma Nazionale di riforma<sup>1136</sup>. A ciò si aggiunge una terza sezione contenente analisi e tendenze della finanza pubblica e la relativa nota metodologica. Il DEF deve poi essere presentato alle istituzioni comunitarie entro il 30 aprile.

Entro il 20 settembre viene presentata alle Camere la “Nota di aggiornamento al DEF”: «La presentazione della Nota – alla luce delle nuove modalità di programmazione economica europea - non è più eventuale e connessa al verificarsi di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica, bensì è ora necessaria. Essa

---

<sup>1134</sup> Legge del 7 aprile 2011 n. 39 recante “Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri”.

<sup>1135</sup> “Legge di contabilità e finanza pubblica” del 31 dicembre 2009 n. 196.

<sup>1136</sup> Per un'analisi più approfondita delle modifiche introdotte con la legge 39/2011, cfr. l'aggiornamento al Semestre europeo della legge di contabilità, sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it): «Nello schema del Programma nazionale di riforma sono, in particolare, indicati: le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, rafforzamento della competitività del sistema economico e aumento dell'occupazione». Per un ulteriore approfondimento cfr., anche, [www.governo.it/GovernoInforma/focus/programmazione\\_economica](http://www.governo.it/GovernoInforma/focus/programmazione_economica).

potrà contenere una serie di informazioni tra cui l'aggiornamento degli obiettivi programmatici e delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica»<sup>1137</sup>.

Resta confermato, infine, il termine annuale del 15 ottobre per la presentazione alle Camere del disegno di legge di stabilità (*ex lege finanziaria*) ed il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato, che illustra le entrate e le spese dello Stato, relative al triennio della manovra finanziaria<sup>1138</sup>.

Come precedentemente affermato, la recente evoluzione della crisi economica europea ha portato i Capi di Stato e di Governo di 25 Paesi dell'UE (fatta eccezione per la Gran Bretagna e la Repubblica Ceca) all'adozione di un Trattato il cui contenuto in materia di politica fiscale e di bilancio è teso a modificare fortemente, nel prossimo futuro, la disciplina di questa materia a livello dell'UE e conseguentemente a livello nazionale. Il Trattato si articola in sei Titoli e dedica il Titolo III interamente al *Fiscal Compact*, ovvero al Patto di bilancio, teso all'«adozione di una disciplina di bilancio comune ispirata ad un maggior rigore e ad un rafforzamento del ruolo delle Istituzioni»<sup>1139</sup>. L'art. 3, paragrafo 1, del Trattato impone agli Stati il pareggio di bilancio, oppure il *surplus*, e consente *deficit* solo temporanei e solo in periodi di grave crisi, sempre che tali misure non compromettano la sostenibilità del debito di lungo periodo. Inoltre, il Trattato richiama una regola introdotta già nel succitato Patto *Euro plus*, e destinata ad avere una particolare incisività sugli ordinamenti nazionali: tale

---

<sup>1137</sup> Aggiornamento al Semestre europeo della legge di contabilità, sul sito Camera dei Deputati <http://www.camera.it/561?appro=311&L%27aggiornamento+al+semestre+europeo+della+legge+di+contabilit%C3%A0+n.+196%2F2009>.

<sup>1138</sup> Aggiornamento al Semestre europeo della legge di contabilità, sul sito Camera dei Deputati <http://www.camera.it/561?appro=311&L%27aggiornamento+al+semestre+europeo+della+legge+di+contabilit%C3%A0+n.+196%2F2009>, «Vi è, da ultimo, un ulteriore filone di modificazioni alla legge n. 196/2009, ispirato a criteri di prudenzialità della gestione finanziaria e diretto ad agevolare il controllo degli andamenti ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, al fine di favorire il contenimento della spesa e la riduzione del debito pubblico. In quest'ottica, la legge n. 39/2011 prevede tra l'altro, l'esclusione della possibilità di utilizzare, per finalità di copertura di nuovi oneri finanziari, le maggiori entrate che dovessero verificarsi in corso di esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, prevedendo espressamente che tale eventuale «*extragettito*» sia finalizzato al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Altre innovazioni riguardano l'estensione a tutte le spese iscritte nel bilancio dello Stato della possibilità d'introdurre limiti alla loro evoluzione coerenti con la programmazione triennale delle risorse, nonché la previsione di un rafforzamento del controllo sulla finanza pubblica attraverso la possibilità, per le Camere, di acquisire dall'ISTAT, sulla base di apposite convenzioni, dati ed elaborazioni necessari all'esame dei documenti di finanza pubblica. E' poi novellato l'art. 42 dell'art. 42 della legge n. 196/2009: in luogo della previgente delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa, è introdotta una nuova delega tesa a potenziare la funzione del bilancio di cassa, ferma restando, tuttavia, la redazione del bilancio anche in termini di competenza».

<sup>1139</sup> Cfr. F. NUGNES, *Il fiscal compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2012, p.2.

regola impone la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Si tratta, com'è evidente, di un argomento di estrema delicatezza, sul quale è stata approvata in prima lettura da Camera e Senato, ed in seconda lettura alla Camera<sup>1140</sup>, il disegno di legge costituzionale (C. 4205-B e abb.) teso ad introdurre in Costituzione il vincolo del pareggio di bilancio<sup>1141</sup>, attraverso la modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. Tale proposta di legge correla il principio del pareggio di bilancio ad un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole europee in materia economico-finanziaria<sup>1142</sup>.

Ulteriore novità introdotta dal *Fiscal Compact* è inserita nell'art. 8 del Trattato che definisce le competenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea con riferimento alle procedure per la verifica dell'osservanza degli obblighi, di cui all'art. 3, par. 2 del Trattato<sup>1143</sup>, in materia di disavanzo e costituzionalizzazione del pareggio di bilancio.

---

<sup>1140</sup> La seconda lettura della proposta di legge al Senato è prevista per il 29 marzo 2012 ([www.senato.it](http://www.senato.it)).

<sup>1141</sup> Per un commento alla proposta si veda D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2012; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2012; F. FABBRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità: il grudgetsetz preso sul serio*, in *Quaderni costituzionali* n.2/2011, pp. 387 ss; Cfr. R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.1/2011, pp. 95 ss., consultabile anche all'indirizzo [http://www.astrid.eu/Riforma-de/Documenti/Cortecost/Perez\\_Germania\\_GDA\\_1\\_2011.pdf](http://www.astrid.eu/Riforma-de/Documenti/Cortecost/Perez_Germania_GDA_1_2011.pdf). Sui possibili effetti dell'introduzione del pareggio di bilancio, v. N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*. <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=16882>, 2011.

<sup>1142</sup> Si veda il sito della Camera dei Deputati [www.camera.it](http://www.camera.it), nella sezione dedicata al pareggio di bilancio in Costituzione: «(...) In particolare, le novelle all'art. 81 della Costituzione che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, sanciscono il principio del "pareggio di bilancio", in base al quale lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico. Si prevede tuttavia una eventuale deroga alla regola generale del pareggio, stabilendo che possa consentirsi il ricorso all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, che possono consistere in gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali. Per circoscrivere e rendere effettivamente straordinario il ricorso a tale deroga, si dispone che il ricorso all'indebitamento connesso ad eventi eccezionali sia autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. (...) Il contenuto della legge di bilancio ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni vengono demandati ad una apposita legge, che dovrà essere approvata (entro il termine del 28 febbraio 2013) a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. I principi di questa sorta di "legge quadro di contabilità", sono definiti con legge costituzionale. L'obbligo del rispetto del principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico viene, inoltre, esteso, con apposita novella all'art. 97 Costituzione a tutte le amministrazioni pubbliche».

<sup>1143</sup> *Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary Union*, Art. 3 par. 2: «2. The rules mentioned under paragraph 1 shall take effect in the national law of the Contracting Parties at the latest one year after the entry into force of this Treaty through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the national budgetary processes. The Contracting Parties shall put in place at

Nello specifico, l'art. 8<sup>1144</sup> prevede che la Commissione sia invitata a presentare un *report* su quanto adottato, sulla base del succitato art. 3 par. 2, da ciascuno Stato aderente al Trattato; tale presentazione deve avvenire in tempo utile per le parti. Qualora la Commissione confermi la non conformità agli obblighi previsti dal Trattato delle osservazioni presentate dalle parti contraenti, una o più parti possono presentare ricorso alla Corte di giustizia; tale ricorso alla Corte può essere sottoposto anche in assenza del rapporto della Commissione, da una o più parti contraenti, nel caso in cui rilevino l'inadempienza alle disposizioni del Trattato. In ciascuna delle due modalità di ricorso alla Corte, il giudizio sarà vincolante per le parti in causa e queste ultime saranno tenute ad ottemperare.

L'introduzione dell'art. 8 nel Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, è particolarmente significativa in quanto prevede delle innovazioni rispetto al ruolo della Corte, attribuendole una competenza in una questione così rilevante come quella della fiscalità; questa funzione di verifica sulla trasposizione, da parte degli Stati, del Trattato nella legislazione nazionale, può

---

*national level the correction mechanism mentioned in paragraph 1.e) on the basis of common principles to be proposed by the European Commission, concerning in particular the nature, the size and the time-frame of the corrective action to be undertaken, also in the case of exceptional circumstances, and the role and independence of the institutions responsible at national level for monitoring the observance of the rules. This mechanism shall fully respect the prerogatives of national Parliaments».*

<sup>1144</sup> *Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary Union, ibidem, Art. 8: «1. The European Commission is invited to present in due time to the Contracting Parties a report on the provisions adopted by each of them in compliance with Article 3(2). If the European Commission, after having given the Contracting Party concerned the opportunity to submit its observations, concludes in its report that a Contracting Party has failed to comply with Article 3(2), the matter will be brought to the Court of Justice of the European Union by one or more of the Contracting Parties. Where a Contracting Party considers, independently of the Commission's report, that another Contracting Party has failed to comply with Article 3 (2), it may also bring the matter to the Court of Justice. In both cases, the judgment of the Court of Justice shall be binding on the parties in the procedure, which shall take the necessary measures to comply with the judgment within a period to be decided by the Court. 2. If, on the basis of its own assessment or of an assessment by the European Commission, a Contracting Party considers that another Contracting Party has not taken the necessary measures to comply with the judgment of the Court of Justice referred to in paragraph 1, it may bring the case before the Court of Justice and request the imposition of financial sanctions following criteria established by the Commission in the framework of Article 260 of the Treaty on the Functioning of the European Union. If the Court finds that the Contracting Party concerned has not complied with its judgment, it may impose on it a lump sum or a penalty payment appropriate in the circumstances and that shall not exceed 0,1 % of its gross domestic product. The amounts imposed on a Contracting Party whose currency is the euro shall be payable to the European Stability Mechanism. In other cases, payments shall be made to the general budget of the European Union. 3. This Article constitutes a special agreement between the Contracting Parties within the meaning of Article 273 of the Treaty on the Functioning of the European Union».*

concludersi, in caso negativo, con una sanzione per lo Stato inadempiente pari allo 0,1% del PIL.

L'analisi del *Fiscal compact* mette in evidenza come il Trattato in oggetto sia inserito al centro di un percorso, resosi sì necessario a causa del precipitare degli eventi legati alla crisi economico-finanziaria, ma incentrato su un obiettivo che non è solo quello di uscire dalla crisi, bensì di uscirne con una prospettiva di crescita e armonizzazione dell'UE. Si tratta, però, come è evidente, di un processo quanto mai lungo e difficoltoso, la cui reale ed auspicata riuscita potrà valutarsi solo in un momento successivo, essendo ancora oggi fortemente presenti gli strascichi di una crisi economica di così vasta portata.

### *6.3 Il Governo Monti del 2011. Un governo di programma per la nuova “solidarietà nazionale”*

*«Frankfurt/Rome, 5 August 2011 .*

*Dear Prime Minister,*

*The Governing Council of the European Central Bank discussed on 4 August the situation in Italy's government bond markets. The Governing Council considers that pressing action by the Italian authorities is essential to restore the confidence of investors...»<sup>1145</sup>.*

Il testo che precede costituisce l'*incipit* della missiva inviata al *Premier* italiano, da parte delle istituzioni europee. L'oggetto della comunicazione verteva sulla necessità per il Governo di approvare una serie di misure che rafforzassero la reputazione della “firma sovrana” italiana sul proprio debito e lo impegnassero ad assicurare la sostenibilità del bilancio e a realizzare delle riforme strutturali, nel solco delle iniziative intraprese in ambito europeo. Si sottolineava, inoltre, che la decisione italiana di mirare al pareggio di bilancio entro il 2014 non veniva considerata sufficiente e per tale ragione

---

<sup>1145</sup>«Francoforte/Roma, 5 Agosto 2011. Caro Primo Ministro, Il Consiglio direttivo della Banca centrale europea il 4 Agosto ha discusso la situazione nei mercati dei titoli di Stato italiani. Il Consiglio direttivo ritiene che sia necessaria un'azione pressante da parte delle autorità italiane per ristabilire la fiducia degli investitori». La lettera del 5 agosto 2011, inviata al Presidente del Consiglio italiano Berlusconi, da parte di Jean-Claude Trichet, allora Presidente della Bce, e dal suo successore *in pectore*, Mario Draghi, è consultabile, in lingua originale ed in italiano, rispettivamente ai seguenti indirizzi internet: [http://www.corriere.it/economia/11\\_settembre\\_29/trichet\\_draghi\\_italiano\\_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati](http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_italiano_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati);  
[http://www.corriere.it/economia/11\\_settembre\\_29/trichet\\_draghi\\_inglese\\_304a5f1e-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati](http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_inglese_304a5f1e-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati).

venivano “consigliate” alcune misure per fronteggiare efficacemente la situazione di crisi<sup>1146</sup>.

Per rilanciare l'economia, occorre aumentare la concorrenza nei servizi, ridisegnare i sistemi regolatori e fiscali, in modo da sostenere la competitività delle imprese e favorire l'efficienza del mercato del lavoro. All'uopo, si indicava la necessità di: 1) approntare una strategia di riforme che includesse la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e delle professioni; 2) riformare il sistema di contrattazione collettiva; 3) effettuare una revisione delle norme che disciplinano l'assunzione ed il licenziamento dei dipendenti, predisponendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione, al fine di ravvivare il mercato del lavoro, facilitando la riallocazione delle risorse verso i settori più competitivi. Inoltre, con riferimento alla finanza pubblica, si ravvisava l'opportunità di effettuare ulteriori correttivi al bilancio, anticipando le misure adottate nel luglio 2011 per il pareggio di bilancio, ed iniziare a ridurre il *deficit*, principalmente attraverso tagli di spesa. Per fare ciò, risultava indispensabile valutare una riduzione significativa dei costi del pubblico impiego, irrigidendo le regole per il *turnover* ed eventualmente operando una decurtazione degli stipendi. Infine, si auspicava l'introduzione di una clausola di automatica riduzione del *deficit*, per la quale ad ogni scostamento dagli obiettivi di riduzione del debito, esso sarebbe compensato da un relativo taglio orizzontale sulle spese discrezionali. Il controllo sull'indebitamento e sulle spese doveva essere esteso anche ai livelli subnazionali di governo. Alle norme in tema di debito si affiancava la richiesta di predisposizione di misure concrete per il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione.

La lettera europea veniva accostata ad un vero e proprio programma di governo, capace di incidere, in profondità, sulle prospettive di spesa e quindi di realizzazione o meno di qualsivoglia politica<sup>1147</sup>. D'altra parte, il Governo interveniva e sabato 13 agosto, pochi giorni dopo le espresse richieste da Francoforte, varava la manovra per l'anticipo del pareggio di bilancio. Tutto ciò, però, non si rivelava sufficiente ad evitare

---

<sup>1146</sup> [http://www.corriere.it/economia/11\\_settembre\\_29/trichet\\_draghi\\_italiano\\_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati](http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_italiano_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati), *ibidem*.

<sup>1147</sup> M. SENSINI, *Il documento segreto della BCE: ridurre gli stipendi pubblici*, in *Corriere della Sera*, del 29 settembre 2011. [http://www.corriere.it/economia/11\\_settembre\\_29/sensini\\_documento\\_bce\\_e68f29d6-ea58-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati](http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/sensini_documento_bce_e68f29d6-ea58-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati)

che la diffidenza degli investitori e dei mercati prendesse forma concreta: l'agenzia di rating americana *Standard and Poor's*, operava, nel mese di settembre 2011, un *downgrade* nei confronti dell'Italia<sup>1148</sup>. Inoltre, il differenziale di rendimento tra i titoli del debito italiano, i Btp, e gli omologhi tedeschi, i *Bund*, il c.d. *spread*, dopo un iniziale abbassamento, iniziava dall'autunno ad aumentare costantemente.

Alla luce della situazione, la posizione dell'Esecutivo, oggetto di forti critiche interne ed internazionali, iniziava a vacillare. Il 26 ottobre 2011, il Governo italiano inviava una lettera di risposta alle istituzioni europee, nelle persone dei presidenti del Consiglio europeo e della Commissione<sup>1149</sup>: essa conteneva, oltre ad una rendicontazione delle azioni già intraprese e dei risultati raggiunti<sup>1150</sup>, anche una proposta strutturata di intervento; era evidente l'intenzione di "ottenere la fiducia" da parte dell'interlocutore, nella consapevolezza che «La situazione italiana va letta tenendo in debita considerazione gli equilibri più generali che coinvolgono l'intera area europea. Mesi di tensioni sui mercati finanziari e di aggressioni speculative contro i debiti sovrani sono, infatti, il segnale inequivocabile di una debolezza degli assetti istituzionali dell'area euro»<sup>1151</sup>. Partendo dalle considerazioni relative al contesto globale ed all'*handicap* che l'Italia evidenzia con un debito molto elevato e difficoltà di crescita, il Governo presentava un programma di azioni suddiviso in tre missioni: A) I fondamentali dell'economia<sup>1152</sup>; B) Creare condizioni strutturali favorevoli alla crescita<sup>1153</sup>; C) Una

---

<sup>1148</sup> *S&P's: esiste un «rischio ragionevole» di nuovo downgrade per l'Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, del 20 settembre 2011, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2011-09-20/possibilita-nuovo-downgrade-italia-155050.shtml?uuiid=Aar5145D>

<sup>1149</sup> *La lettera dell'Italia all'UE*, in [http://www.corriere.it/economia/11\\_ottobre\\_26/lettera-italia-ue\\_07594f00-fffa-11e0-9c44-5417ae399559.shtml](http://www.corriere.it/economia/11_ottobre_26/lettera-italia-ue_07594f00-fffa-11e0-9c44-5417ae399559.shtml)

<sup>1150</sup> *Ibidem*, «L'Italia ha sempre onorato i propri impegni europei e intende continuare a farlo. Quest'estate il Parlamento italiano ha approvato manovre di stabilizzazione finanziaria con un effetto correttivo sui saldi di bilancio al 2014 pari a 60 miliardi di euro. Sono state così create le condizioni per raggiungere il pareggio di bilancio nel 2013, con un anno di anticipo rispetto a quanto richiesto dalle istituzioni europee. Dal 2012, grazie all'aumentato avanzo primario, il nostro debito scenderà».

<sup>1151</sup> *Ivi*.

<sup>1152</sup> *Ibidem*, «Il Governo italiano ha risanato i conti pubblici e conseguirà l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2013. Il debito pubblico in rapporto al PIL è stato ricondotto su un sentiero di progressiva riduzione (...) È doveroso segnalare che la nuova serie dei conti nazionali indica che nel 2010 il Pil italiano è cresciuto dell'1,5% e non dell'1,3% e, nei due anni della crisi, il Pil si è ridotto meno di quanto prima stimato (-1,2% invece di -1,3% nel 2008 e -5,1% invece di -5,2% nel 2009). (...) In conclusione, nel 2010 l'Italia aveva, insieme alla Germania, il comportamento largamente più virtuoso in termini di indebitamento netto in rapporto al Pil».

<sup>1153</sup> *Ibidem*, «Con questo obiettivo il Governo intende operare su quattro direttrici nei prossimi 8 mesi. Entro 2 mesi, la rimozione di vincoli e restrizioni alla concorrenza e all'attività economica, così da consentire, in particolare nei servizi, livelli produttivi maggiori e costi e prezzi inferiori; Entro 4 mesi, la definizione di un contesto istituzionale, amministrativo e regolatorio che favorisca il dinamismo delle imprese; Entro 6 mesi, l'adozione di misure che favoriscano l'accumulazione di capitale fisico e di



finanza pubblica sostenibile<sup>1154</sup>; gli obiettivi venivano individuati in relazione ad una tempistica precisa e cadenzata. La lettera si chiudeva con un auspicio: «Siamo sicuri che, con l'impegno di tutti, scaturito dalla consapevolezza che ci troviamo a fronteggiare problemi che riguardano l'intera Unione e la tenuta stessa della moneta comune, dunque problemi non circoscrivibili a questa o quella debolezza o forza nazionali, consegneremo ai giovani un'Europa più forte e più coesa»<sup>1155</sup>.

D'altra parte, gli intenti, pur motivati, non erano considerati sufficienti ed affidabili dai *partners* europei e dalle istituzioni, tanto che, nei primi giorni di novembre, veniva inviata una seconda lettera, da parte del commissario europeo per gli Affari economici e monetari, Olli Rehn. La nuova missiva, indirizzata al ministro dell'economia Giulio Tremonti conteneva la richiesta di «*further details of the planned measures, including the specifications of a concrete action plan for their design adoption and implementation*»<sup>1156</sup>, nonché quella di rispondere al questionario allegato<sup>1157</sup> per fornire i necessari chiarimenti e le relative informazioni; richieste da evadere entro sette giorni. Sui punti del questionario, è previsto che il Governo (a prescindere da chi lo guiderà), ogni tre mesi, debba fare rapporto alla Commissione UE e alla BCE, poiché il monitoraggio europeo è affidato di concerto alle due istituzioni.

---

capitale umano e ne accrescano l'efficacia; Entro 8 mesi, il completamento delle riforme del mercato del lavoro, per superarne il dualismo e favorire una maggiore partecipazione». Altre azioni riguardavano: a) promozione e valorizzazione del capitale umano; b) efficientamento del mercato del lavoro; c) apertura dei mercati in chiave concorrenziale; d) sostegno all'imprenditorialità e all'innovazione; e) semplificazione normativa e amministrativa; f) modernizzazione della pubblica amministrazione; g) efficientamento e snellimento dell'amministrazione della giustizia; h) accelerazione della realizzazione delle infrastrutture ed edilizia; i) riforma dell'architettura costituzionale dello Stato.

<sup>1154</sup> *Ibidem*, le aree di intervento erano così individuate: le pensioni; le dismissioni; la razionalizzazione della spesa pubblica; il debito pubblico; il costo degli apparati istituzionali; il pareggio di bilancio; Inoltre si riservava la possibilità di definire le ulteriori misure correttive eventualmente necessarie.

<sup>1155</sup> *La lettera dell'Italia all'UE*, in [http://www.corriere.it/economia/11\\_ottobre\\_26/lettera-italia-ue\\_07594f00-fffa-11e0-9c44-5417ae399559.shtml](http://www.corriere.it/economia/11_ottobre_26/lettera-italia-ue_07594f00-fffa-11e0-9c44-5417ae399559.shtml)

<sup>1156</sup> [http://download.repubblica.it/pdf/2011/economia/CAB10\\_1104184556\\_001.pdf](http://download.repubblica.it/pdf/2011/economia/CAB10_1104184556_001.pdf). La lettera manifestava lo scetticismo delle istituzioni europee circa l'efficacia dei piani di intervento italiani: «Non riteniamo che il contesto economico assicuri il raggiungimento del pareggio di bilancio entro il 2013, servono pertanto misure addizionali per raggiungere gli obiettivi sui conti pubblici (debito e deficit, *ndr*) nel 2012 e 2013. Sono già state pianificate nuove misure e se sì, quali? Ci saranno ulteriori tagli alla spesa pubblica?».

<sup>1157</sup> [http://download.repubblica.it/pdf/2011/economia/CAB10\\_1104184608\\_001.pdf](http://download.repubblica.it/pdf/2011/economia/CAB10_1104184608_001.pdf). Il questionario in parola conteneva domande circa lo stato di avanzamento delle azioni intraprese dal Governo per fronteggiare la crisi; richieste di rassicurazione in ordine al rispetto della tempistica stabilita per il raggiungimento degli obiettivi; chiarimenti sugli effetti dei provvedimenti intrapresi e finanche domande circa il contenuto e le modalità di attuazione di vere e proprie scelte di indirizzo.

La situazione, divenuta ormai insostenibile a causa delle forti pressioni esterne e, di riflesso, di quelle dell'opinione pubblica interna, portava il Presidente Berlusconi, dopo l'approvazione del maxi-emendamento sulla legge di Stabilità, ad assumere la decisione di rassegnare le dimissioni. Era il 12 novembre 2011<sup>1158</sup>. Il giorno seguente il Capo dello Stato nominava il prof. Mario Monti senatore a vita.

La crisi di governo si chiudeva in tempi brevissimi: le consultazioni facevano emergere la volontà dei maggiori soggetti politici, il PD, il PDL ed il Terzo Polo (NPI – Nuovo polo per l'Italia, formazione politica nata dall'alleanza tra UDC, FLI e API), con l'eccezione della Lega, di sostenere un Esecutivo presieduto dal sen. Monti, per una nuova fase di "solidarietà nazionale" che faccia uscire il Paese dalle sabbie mobili della crisi.

Dopo il giuramento, il 16 novembre, il Presidente Monti si presentava il giorno seguente in Senato, per comunicare al Parlamento il proprio programma di governo: «Il Parlamento è il cuore pulsante di ogni politica di Governo, lo snodo decisivo per il rilancio e il riscatto della vita democratica. Al Parlamento vanno riconosciute e rafforzate, attraverso l'azione quotidiana di ciascuno di noi, dignità, credibilità e autorevolezza. (...) Il Governo riconosce di essere nato per affrontare in spirito costruttivo e unitario una situazione di seria emergenza. Vorrei usare questa espressione: Governo di impegno nazionale. Governo di impegno nazionale significa assumere su di sé il compito di rinsaldare le relazioni civili e istituzionali, fondandole sul senso dello Stato. (...) spero che il mio Governo e io potremo, nel periodo che ci è messo a disposizione, contribuire, in modo rispettoso e con umiltà, a riconciliare maggiormente i cittadini e le istituzioni, i cittadini alla politica»<sup>1159</sup>.

Passando quindi all'aspetto più strettamente programmatico, il Presidente Monti collocava l'azione del proprio Governo nel contesto della crisi economica europea: «L'Europa sta vivendo i giorni più difficili dagli anni del secondo dopoguerra. (...) Un fallimento non sarebbe solo deleterio per noi europei. Farebbe venire meno la prospettiva di un mondo più equilibrato in cui l'Europa possa meglio trasmettere i suoi

---

<sup>1158</sup> Due mesi dopo, l'ex Presidente Berlusconi avrà modo di affermare: «Ho lasciato il governo senza essere sfiduciato, proprio per senso di responsabilità e di sacrificio. Per fare l'interesse di tutti e sapendo che la causa della crisi non era il mio esecutivo ma l'euro: una moneta anomala che non ha alle spalle una banca centrale. Per questo l'Unione deve cambiare strategia e puntare non solo al rigore ma anche alla crescita». <http://www3.lastampa.it/politica/sezioni/articolo/lstp/436445/>, del 31 dicembre 2011.

<sup>1159</sup> Senato della Repubblica, XVI legisl., resoconto stenografico, seduta del 17 novembre 2011, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/619407.pdf>, pp. 4 ss.

valori ed esercitare il ruolo che ad essa compete, in un mondo sempre più bisognoso di una *governance* multilaterale efficace. Non illudiamoci, onorevoli senatori, che il progetto europeo possa sopravvivere se dovesse fallire l'Unione monetaria. La fine dell'euro disgregherebbe il mercato unico, le sue regole, le sue istituzioni. Ci riporterebbe là dove l'Europa era negli anni Cinquanta. La gestione della crisi ha risentito di un difetto di *governance* e, in prospettiva, dovrà essere superata con azioni a livello europeo»<sup>1160</sup>.

In tale contesto, le azioni dell'Italia, nella direzione di una stabilizzazione del bilancio pubblico e di una riduzione del debito, rivestono un ruolo cruciale: «Il futuro dell'euro dipende anche da ciò che farà l'Italia nelle prossime settimane. Anche: non solo, ma anche. Gli investitori internazionali detengono quasi metà del nostro debito pubblico. Dobbiamo convincerli che abbiamo imboccato la strada di una riduzione graduale ma durevole del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo»<sup>1161</sup>.

Tali obiettivi, proseguiva il Presidente Monti, andranno realizzarsi sulla base di tre linee direttrici fondamentali per far ripartire la crescita: «Per raggiungere questo obiettivo, intendiamo far leva su tre pilastri: rigore di bilancio, crescita ed equità»<sup>1162</sup>. Ciò senza alcun contrasto con le istituzioni europee, le cui indicazioni non devono essere vissute come ingerenze o imposizioni: «Non vediamo i vincoli europei come imposizioni. Anzitutto, permettetemi di dire, e me lo sentirete affermare spesso, che non c'è un "loro" e un "noi". L'Europa siamo noi!»<sup>1163</sup>.

Con riferimento agli interventi concreti dell'azione di governo, il Presidente presentava il programma in un'ottica di breve e medio periodo: «Ciò che ci prefiggiamo di fare è impostare il lavoro, mettendo a punto gli strumenti che permettano ai Governi che ci succederanno di proseguire un processo di cambiamento duraturo. Per questo il programma che vi sottopongo oggi si compone di due parti, che hanno obiettivi e orizzonti temporali diversi. Da un lato, vi è una serie di provvedimenti per affrontare l'emergenza, assicurare la sostenibilità della finanza pubblica, restituire fiducia nelle capacità del nostro Paese di reagire e sostenere una crescita duratura ed equilibrata.

---

<sup>1160</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/619407.pdf>, p. 6.

<sup>1161</sup> *Ivi.*

<sup>1162</sup> *Ibidem*, p. 7. «I sacrifici necessari per ridurre il debito e per far ripartire la crescita dovranno essere equi. Maggiore sarà l'equità, più accettabili saranno quei provvedimenti e più ampia – mi auguro – sarà la maggioranza che in Parlamento riterrà di poterli sostenere».

<sup>1163</sup> *Ivi.*

Dall'altro lato, si tratta di delineare con iniziative concrete un progetto per modernizzare le strutture economiche e sociali, in modo da ampliare le opportunità per le imprese, i giovani, le donne e tutti i cittadini, in un quadro di ritrovata coesione sociale e territoriale»<sup>1164</sup>.

Gli obiettivi del programma possono essere così individuati: 1) Introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione, come richiesto dal Trattato sul c.d. *Fiscal compact*<sup>1165</sup>; 2) Riduzione del *deficit* e 3) Riduzione dei costi della macchina statale<sup>1166</sup>; 4) Razionalizzazione dei livelli di governo – Eliminazione delle province<sup>1167</sup>; 5) Riorganizzazione della spesa<sup>1168</sup>; 6) Riforma del sistema previdenziale<sup>1169</sup>; 7) Lotta all'evasione fiscale<sup>1170</sup>; 8) Riassetto del sistema tributario<sup>1171</sup>; 9) Impulso alla

---

<sup>1164</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/619407.pdf>, p. 9.

<sup>1165</sup> *Ibidem*, p. 10. «È in discussione in Parlamento una proposta di legge costituzionale per introdurre un vincolo di bilancio in pareggio per le amministrazioni pubbliche, in coerenza con gli impegni presi nell'ambito dell'Eurogruppo. L'adozione di una regola di questo tipo può contribuire a mantenere nel tempo il pareggio di bilancio programmato per il 2013, evitando che i risultati conseguiti con intense azioni di risanamento vengano erosi negli anni successivi, come è accaduto in passato. Affinché il vincolo sia efficace, dovranno essere chiarite le responsabilità dei singoli livelli di governo».

<sup>1166</sup> *Ivi*, «Nell'immediato, daremo piena attuazione alle manovre varate nel corso dell'estate, completandole attraverso interventi in linea con la lettera di intenti inviata alle autorità europee. Nel corso delle prossime settimane valuteremo la necessità di ulteriori correttivi. Una parte significativa della correzione dei saldi programmata durante l'estate è attesa dall'attuazione della riforma dei sistemi fiscale ed assistenziale. Dovremo pervenire al più presto ad una definizione di tale riforma e ad una valutazione prudentiale dei suoi effetti. Dovranno inoltre essere identificati gli interventi volti a colmare l'eventuale divario rispetto a quelli indicati nella manovra di bilancio».

<sup>1167</sup> *Ibidem*, p. 11. «Ritengo inoltre necessario ridurre le sovrapposizioni tra i livelli decisionali e favorire la gestione integrata dei servizi per gli enti locali di minori dimensioni. Il riordino delle competenze delle Province può essere disposto con legge ordinaria. La prevista specifica modifica della Costituzione potrà completare il processo, consentendone la completa eliminazione, così come prevedono gli impegni presi con l'Europa».

<sup>1168</sup> *Ivi*, «Per garantire la natura strutturale della riduzione delle spese dei Ministeri, decisa con la legge di stabilità, andrà definito rapidamente il programma per la riorganizzazione della spesa previsto dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in particolare per quanto riguarda l'integrazione operativa delle agenzie fiscali, la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato, il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica, la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria. Gli interventi saranno coordinati con la *spending review* in corso».

<sup>1169</sup> *Ivi*, «Negli scorsi anni la normativa previdenziale è stata oggetto di ripetuti interventi, che hanno reso a regime il sistema pensionistico italiano tra i più sostenibili in Europa e tra i più capaci di assorbire eventuali shock negativi. Già adesso l'età di pensionamento nel caso di vecchiaia, tenendo conto delle cosiddette finestre, è superiore a quella dei lavoratori tedeschi e francesi. Ma il nostro sistema pensionistico rimane caratterizzato da ampie disparità di trattamento fra diverse generazioni e categorie di lavoratori, nonché da aree ingiustificate di privilegio».

<sup>1170</sup> *Ivi*, «Il rispetto delle regole e delle istituzioni, e la lotta all'illegalità, riceveranno attenzione prioritaria da questo Governo. Per riacquistare fiducia nel futuro dobbiamo avere fiducia nelle istituzioni che caratterizzano uno Stato di diritto. Quindi, lotta all'evasione fiscale e all'illegalità. Non solo per aumentare il gettito (il che non guasta), ma anche per abbattere le aliquote. Questo può essere fatto con efficacia prestando particolare attenzione al monitoraggio della ricchezza accumulata (ho detto monitoraggio) e non solo ai redditi prodotti».

crescita<sup>1172</sup>; 10) Riforma del mercato del lavoro<sup>1173</sup>; 11) La questione femminile e l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro<sup>1174</sup>; 12) Politiche microeconomiche per la crescita: valorizzazione del capitale umano, investimenti nelle infrastrutture.

Il Presidente concludeva le proprie comunicazioni con un riferimento al ruolo dell'Italia e allo sforzo che attende il Paese: «Il risanamento della finanza pubblica e il rilancio della crescita contribuiranno a rafforzare la posizione dell'Italia in Europa e, più in generale, la nostra politica estera. Vocazione europeistica, solidarietà atlantica, rapporti con i nostri partner strategici, apertura dei mercati, sicurezza nazionale e internazionale rimarranno i cardini di tale politica. (...) La gravità della situazione attuale richiede una risposta pronta e decisa nella creazione di condizioni favorevoli alla crescita, nel perseguimento del pareggio di bilancio, con interventi strutturali e con un'equa distribuzione dei sacrifici. Il tentativo che ci proponiamo di compiere, onorevoli senatori, e che vi chiedo di sostenere, è difficilissimo. È difficilissimo, sennò ho il sospetto che non mi troverei qui oggi. Se sapremo cogliere insieme questa

---

<sup>1171</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/619407.pdf>, p. 12, «Tra i principali Paesi europei, l'Italia è caratterizzata da un'imposizione sulla proprietà immobiliare che risulta al confronto particolarmente bassa. L'esenzione dall'ICI delle abitazioni principali costituisce, sempre nel confronto internazionale, una peculiarità del nostro ordinamento tributario».

<sup>1172</sup> *Ivi*, «È necessario volgere tutte le politiche pubbliche, a livello sia macroeconomico sia microeconomico, a sostegno della crescita, sia pure nei limiti che sono determinati dal vincolo di bilancio. La pressione fiscale in Italia è elevata nel confronto storico e in quello internazionale (nel testo scritto che avrete a disposizione si danno ulteriori elementi). Nel tempo, e via via che si manifesteranno gli effetti della *spending review*, sarà possibile programmare una graduale riduzione della pressione fiscale. (...) Dal lato della spesa, un impulso all'attività economica potrà derivare da un aumento del coinvolgimento dei capitali privati nella realizzazione di infrastrutture. Gli incentivi fiscali stabiliti con legge di stabilità sono un primo passo, ma è anche necessario intervenire sulla regolamentazione del *project financing*, in modo da ridurre il rischio associato alle procedure amministrative».

<sup>1173</sup> *Ibidem*, pp. 12-13, «Con il consenso delle parti sociali dovranno essere riformate le istituzioni del mercato del lavoro, per allontanarci da un mercato duale dove alcuni sono fin troppo tutelati mentre altri sono totalmente privi di tutele e assicurazioni in caso di disoccupazione. (...) Le riforme in questo campo dovranno avere il duplice scopo di rendere più equo il nostro sistema di tutela del lavoro e di sicurezza sociale e anche di facilitare la crescita della produttività, tenendo conto dell'eterogeneità che contraddistingue in particolare l'economia italiana. In ogni caso, il nuovo ordinamento che andrà disegnato verrà applicato ai nuovi rapporti di lavoro per offrire loro una disciplina veramente universale, mentre non verranno modificati i rapporti di lavoro regolari e stabili in essere».

<sup>1174</sup> *Ibidem*, pp. 13-14, «Uno dei fattori che distinguono l'Italia nel contesto europeo è la maggiore difficoltà di inserimento o di permanenza in condizione di occupazione delle donne. Assicurare la piena inclusione delle donne in ogni ambito della vita lavorativa, ma anche sociale e civile, del Paese è una questione indifferibile. (...) Dobbiamo porci l'obiettivo di eliminare tutti quei vincoli che oggi impediscono ai giovani di sfruttare le proprie potenzialità in base al merito individuale, indipendentemente dalla situazione sociale di partenza. Per questo, ritengo importante inserire nell'azione di governo misure che valorizzino le capacità individuali ed eliminino ogni forma di cooptazione».

opportunità per avviare un confronto costruttivo su scelte e obiettivi di fondo, avremo l'occasione di riscattare il Paese e potremo ristabilire la fiducia nelle sue istituzioni»<sup>1175</sup>.

Dall'analisi del programma del Governo Monti, risulta evidente come esso recepisca le indicazioni e le richieste provenienti dall'Unione europea; richieste che, ad avviso del *Premier*, non devono essere considerate delle ingerenze, degli atti di lesione della sovranità, ma il cui adempimento rappresenta l'unica strada verso il risanamento dei conti pubblici, nonché del tessuto sociale ed istituzionale del Paese. Emerge, per questa via, la natura intrinsecamente normativa dell'indirizzo: a fronte della mancata realizzazione degli obiettivi individuati nel programma, potrebbe discendere la sanzione della crisi e del *default*. Si tratta di un nuovo "Governo dei professori"; un Esecutivo tecnico<sup>1176</sup> e "di programma", con l'arduo compito di fare quello che, per molti versi, i governi che l'hanno preceduto non sono stati in grado di fare.

---

<sup>1175</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/619407.pd>, p. 15.

<sup>1176</sup> La squadra di governo è costituita da professori ed esperti distanti dai partiti: Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Antonio Catricalà; Rapporti con il Parlamento con delega all'Attuazione del programma di governo, Dino Piero Giarda; Affari regionali, Turismo e Sport, Piero Gnudi; Coesione territoriale, Fabrizio Barca; Affari europei, Enzo Moavero Milanesi; Pubblica amministrazione e Semplificazione, Filippo Patroni Griffi; Cooperazione internazionale e Integrazione, Andrea Riccardi; Affari Esteri, Giulio Terzi di Sant'Agata; Interno, Anna Maria Cancellieri; Giustizia, Paola Severino; Difesa, Giampaolo Di Paola; Economia e Finanze, Mario Monti; Sviluppo economico – Infrastrutture e trasporti, Corrado Passera; Lavoro e Politiche sociali, Elsa Fornero; Istruzione, Università e Ricerca, Francesco Profumo; Beni e Attività culturali, Lorenzo Ornaghi; Salute, Renato Balduzzi; Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare, Corrado Clini; Politiche agricole, alimentari e forestali, Mario Catania. Sulla natura tecnica e sul carattere emergenziale del Governo, si registrano numerose considerazioni da parte della stampa estera. Cfr., in particolare, A. GALLONI e S. FIDLER, *As Nations Bet on Technocrats, Odds Look Stiff*, in *The Wall Street Journal - Europe*, del 17 novembre 2011, [online.wsj.com/article/SB10001424052970204517204577042172474580752.html](http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204517204577042172474580752.html); *Technocrats and Democracy: Have PhD, will Govern*, in *The Economist*, del 16 novembre 2011, <http://www.economist.com/blogs/newsbook/2011/11/technocrats-and-democracy>; R. DONADIO e E. POVOLEDO, *Facing Crisis, Technocrats Take Charge in Italy*, in *The New York Times - Europe*, del 16 novembre 2011, [http://www.nytimes.com/2011/11/17/world/europe/monti-forms-new-italian-government.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/11/17/world/europe/monti-forms-new-italian-government.html?_r=1)

## CAPITOLO V

### CONCLUSIONI: IL PROGRAMMA DI GOVERNO

#### TRA PRIMA E SECONDA FASE DELLA STORIA REPUBBLICANA

*«La nostra Costituzione è programmatica, cioè contenente un vero e proprio programma di trasformazione sociale della società [...]. Questo programma è un proposito di riforme: il governo deve seguire l'indirizzo politico che porta a queste riforme. Vi è dunque una doppia serie di vincoli: non può fare contro la Costituzione; deve fare secondo la Costituzione: deve legiferare e governare.»*

PIERO CALAMANDREI

SOMMARIO: 1. Programma e coalizione: un binomio in evoluzione – 1.1 *Il periodo statutario* - 2. La prima fase. I programmi delle coalizioni post-elettorali: l'allargamento dello spazio democratico - 3. La seconda fase. Partiti di programma e alternanza: una sfida (in gran parte) perduta.

#### *1. Programma e coalizione: un binomio in evoluzione*

«L'indirizzo politico nel nostro sistema costituzionale non viene fuori di colpo come Minerva dalla testa di qualcuno: esso è frutto di un procedimento di specificazione al quale concorrono soggetti diversi in ruoli autonomi»<sup>1177</sup>.

La ricerca effettuata nel presente lavoro ha avuto come obiettivo quello di verificare l'evoluzione del rapporto tra i soggetti concorrenti nella determinazione dell'indirizzo politico, attraverso lo studio dell'istituto del programma di governo. Quest'ultimo, infatti, si pone come strumento di comunicazione ed interazione tra le principali istituzioni di una compiuta liberaldemocrazia<sup>1178</sup>: i cittadini elettori, i partiti, il Parlamento ed il Governo.

L'evoluzione istituzionale italiana, che dall'inizio dell'esperienza repubblicana ai giorni nostri, si è sostanziata in un progressivo passaggio dal parlamentarismo “a prevalenza del Parlamento” ad un parlamentarismo “con tendenze maggioritarie”<sup>1179</sup> è stata accompagnata da una parallela modificazione del ruolo e del peso, negli equilibri del *frame of government*, del programma di governo.

---

<sup>1177</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 410.

<sup>1178</sup> A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati – Segreteria generale, n. 3, 1994, pp. 132 ss.

<sup>1179</sup> Cfr., A. PIZZORUSSO, *Recenti tendenze del parlamentarismo*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati – Segreteria generale, n.1, 1994, pp. 43 ss.

Il dettato dell'art. 49 Cost., infatti, in virtù del quale i cittadini hanno diritto a concorrere con metodo democratico attraverso i partiti a determinare la politica nazionale ha, nella relazione programma elettorale-programma di governo-indirizzo politico, una via di possibile concretizzazione (cfr. cap. 1, par. 2).

La relazione in parola è stata protagonista di alterne vicende: l'analisi dei programmi di governo ha evidenziato delle differenze tra la prima fase della storia repubblicana, vigente dall'entrata in vigore della Costituzione del 1947 ed il venir meno del primo sistema dei partiti nel 1992, e la seconda fase, iniziata con l'introduzione del principio maggioritario nel 1993 e tuttora corrente<sup>1180</sup>.

Quel che si rileva è una diversa meccanica delle dinamiche politiche, che è sottesa ad un diverso scopo delle istituzioni democratiche, e che, ulteriormente, si riverbera sulla natura dell'indirizzo politico e sul ruolo e sulla rilevanza del programma di governo.

Alla luce di queste connessioni, emerge, in modo evidente, un binomio programma-coalizione che è andato evolvendosi. In ragione di tale cambiamento, la prassi costituzionale per la quale il Presidente del Consiglio presenta il proprio programma al Parlamento in sede di richiesta della fiducia ha assunto un valore diverso, nei riguardi degli stessi partiti della coalizione e dell'elettorato.

Per cogliere tale mutato significato occorre leggere i risultati della ricerca sulla base di tre livelli di interpretazione tra loro intimamente collegati: 1) Il livello politico-partitico plasmato dal sistema elettorale; 2) Il livello programmatico, dal quale emerge il cambiamento del ruolo del programma verso l'interno (il sistema politico) e verso l'esterno (l'elettorato); 3) Il livello dell'indirizzo politico nelle sue diverse accezioni<sup>1181</sup>.

### *1.1. Il periodo statutario*

Il programma di governo in epoca statutaria non rivestiva un ruolo costituzionale definito: spesso non veniva neanche presentato in Parlamento; in tali casi il Governo si limitava a rendere edotte le Camere dell'avvenuta nomina del nuovo Gabinetto da parte del Monarca. Inoltre, le rare volte in cui il programma veniva formalmente comunicato

---

<sup>1180</sup> L. MORLINO, *Crisi e mutamento del sistema partitico in Italia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 5. Seminario 1994*. Torino, Giappichelli, 1994, pp. 103 ss. Cfr., anche, C. CHIMENTI, *Il rapporto Parlamento-Governo nelle legislature repubblicane*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 2. Seminario 1991*. Milano, Giuffrè, 1991, pp. 3 ss.

<sup>1181</sup> S. GAMBINO, *Regole elettorali, sistema politico e forma di governo*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati – Segreteria generale, n. 3, 1994, pp. 3 ss.



non poteva essere oggetto di discussione. I contenuti si presentavano scarsamente incisivi e il più delle volte si ripetevano in modo simile tra loro: si sostanziavano in enunciazioni apodittiche dal carattere patriottico, in richiami alla prassi invalsa nell'esperienza dei precedenti Gabinetti, o nello svolgimento di tematiche di natura morale.

Il valore pressoché nullo assegnato al programma riposava sul fermo convincimento che i propositi iniziali di un Esecutivo non avessero alcuna rilevanza: quel che veramente contava, era il profilo, la storia personale degli uomini che componevano il Governo. Ciò era coerente con i principi di un regime monoclasse aristocratico ed una forma di stato monarchica, nella quale l'onore, la responsabilità, l'impegno, sono richiesti a pochi individui: i nobili abili "per nascita". In un sistema siffatto non v'è alcuna necessità di presentare, condividere e rendere conto del proprio operato: la legittimazione proviene dall'alto.

Coerentemente l'indirizzo politico del Gabinetto e cioè l'insieme degli obiettivi posti alla base dell'azione di governo, seppure definito in uno stadio precedente alla comunicazione della nomina regia, poteva essere sottoposto al giudizio della aule parlamentari unicamente *ex post*, e nel momento in cui esso fosse stato attuato.

Per questo motivo l'indirizzo politico nella prima fase dell'esperienza statutaria si caratterizzava per avere una natura "esistenziale" (cfr. cap. 1, par. 1.2), e quindi non definibile *a priori*: esso non si risolveva in una o più attività determinate, ma emergeva come la risultante dell'opera dell'Esecutivo.

Ben diverso si presentava l'approccio del Governo fascista: l'indirizzo politico assumeva un deciso connotato "normativo". Lo Stato, il popolo, doveva essere teso, nella sua unità e completezza verso la realizzazione degli scopi individuati dal Duce.

Nell'unico programma presentato alla Camere dal regime fascista, l'azione del Governo è definita secondo obiettivi e priorità, delineati *ex ante*, nella cui realizzazione si sarebbe espressa la grandezza della Nazione. Sebbene la categoria crociana della "parentesi" abbia esercitato anche sul programma di governo i suoi effetti, obliandone la valenza, le caratteristiche volitive dell'approccio normativo dell'indirizzo, come visto, vennero riprese e sviluppate dalla dottrina, andando a costituire una delle modalità di interpretazione dell'attività governativa.

2. *La prima fase. I programmi delle coalizioni post-elettorali: l'allargamento dello spazio democratico.*

Attraverso una lettura sistematica dei programmi di governo delle prime dieci legislature repubblicane (1948-1992) è possibile evidenziare alcune regolarità, relative al binomio programma di governo-coalizione, che incidevano in modo determinante sull'indirizzo politico. In virtù della legge elettorale proporzionale allora vigente i partiti ponevano in essere le negoziazioni, sulla base delle quali determinavano l'accordo di coalizione che dava vita al Governo, nella fase successiva alle elezioni politiche.

In tale contesto, quindi, la nascita dell'Esecutivo non aveva alcun legame diretto con la volontà degli elettori: tutto ciò si riverberava sul programma di governo. Quest'ultimo, infatti, veniva a rappresentare, verso l'interno, nei confronti degli stessi partiti, il suggello dei patti da loro stretti in precedenza, individuando la formula di governo e cioè la misura della partecipazione di ciascuna componente partitica all'organo governativo. D'altra parte, verso l'esterno, nei confronti dell'elettorato, esso non aveva alcuna valenza effettiva. I programmi, per linguaggio e proposizioni, non sembravano essere rivolti ai cittadini<sup>1182</sup>: i contenuti si limitavano a valutazioni politiche di carattere simbolico, senza l'assunzione di specifici impegni. Essi riproponevano, così, i medesimi moduli concettuali e ciò emerge in modo evidente in relazione ai programmi dei governi nati in corso di legislatura: si facevano riferimenti espressi, se non addirittura rinvii totali, ai programmi degli esecutivi precedenti.

In definitiva, la formula risultava prevalente rispetto al contenuto. Invero, i diversi schemi che caratterizzavano i governi della prima fase della storia repubblicana (ad eccezione del centrismo di consolidamento democratico - il centrosinistra, la solidarietà nazionale e la stessa ipotesi di compromesso storico) avevano quale primario obiettivo l'allargamento dell'area democratica, attraverso lo spostamento dell'asse di governo verso sinistra e il conseguente inserimento di porzioni sempre più ampie della popolazione nello spazio di governo, che si intendeva pur sempre delimitato dalle *conventiones ad excludendum* (cfr. cap. 3, par. 3.1).

Il significato di tale logica veniva progressivamente meno con i governi del pentapartito, i quali si caratterizzavano per la costante perdita dei tratti ideologici delle

---

<sup>1182</sup> A. NATALINI, *IV rapporto sull'attuazione del programma di governo. 10 giugno 2001 – 10 giugno 2003 – Il Commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2003, p. 1228.

formazioni partitiche che li costituivano, le quali però, non divenendo ancora partiti di programma, diventavano partiti di mero potere: ciò accelerava la crisi dell'intero sistema politico.

In conclusione, in questa fase, il programma assumeva un valore nominalistico, più che effettivo, e l'indirizzo politico presentava, di conseguenza, un carattere esistenziale: i provvedimenti concretamente adottati dagli esecutivi non potevano che essere delineati *ex post*. La preponderanza della formula sul contenuto si evince anche dall'analisi delle crisi di governo verificatesi in tale periodo: esse presentavano un carattere extraparlamentare, non determinato dal mancato raggiungimento di uno o più obiettivi inseriti nel programma, e quindi discendente da scostamenti rispetto all'indirizzo politico, quanto piuttosto da una modificazione negli equilibri della formula di governo.

Riassumendo, il sistema democratico della prima fase della storia repubblicana, avendo come obiettivo l'allargamento dello spazio politico, presentava i tratti propri della democrazia rappresentativa, ed era imperniato su un'architettura che aveva come pilastri il sistema elettorale proporzionale ed il multipartitismo accentuato, e come architrave l'accordo di governo su cui si basavano le coalizioni *post*-elettorali. Tale accordo vedeva nel programma di governo un mero strumento di legittimazione formale dell'assetto coalizionale: attraverso l'istituto della fiducia parlamentare, infatti, di cui il programma costituisce oggetto, l'accordo politico entra nel circuito istituzionale.

L'autoreferenzialità del sistema politico, dovuta all'assenza di un legame diretto tra l'azione governativa e la volontà elettorale, vedeva nell'instabilità degli esecutivi il suo corollario principale: la caducità dei governi rendeva velleitaria qualsiasi proposta programmatica.

### *3. La seconda fase. Partiti di programma e alternanza: una sfida (in gran parte) perduta*

Il referendum del 1993, provocando la modificazione della legge elettorale proporzionale allora vigente, conduceva ad una semplificazione del quadro politico, informandolo in una contesa a carattere bipolare, che favoriva l'alternanza di coalizioni al governo. Si assisteva, così, ad una evoluzione del paradigma programma di governo-coalizione. Con l'introduzione di dinamiche maggioritarie mutava la prospettiva: la coalizione di governo non nasceva più in una fase successiva alle elezioni politiche ma

in via preventiva. L'accordo di governo veniva a porsi *ex ante* con l'individuazione di un programma e di un *leader* candidato *Premier*<sup>1183</sup>. L'introduzione di un sistema elettorale tendenzialmente maggioritario, la designazione di un *leader* e di un programma di coalizione assegnavano degli elementi di carattere plebiscitario al sistema democratico<sup>1184</sup>.

L'obiettivo ideale della seconda fase della storia repubblicana, infatti, può essere individuato nella realizzazione di una compiuta democrazia governante. Dopo l'allargamento dello spazio democratico, quindi, si affermava l'esigenza di dare centralità alla partecipazione dei cittadini elettori nel circuito dell'indirizzo politico.

Di tale cambiamento era oggetto lo stesso programma di governo che assumeva un ruolo diverso e almeno teoricamente più rilevante. Verso l'interno, nei riguardi dei partiti della coalizione, esso esprimeva le ragioni dello stare insieme attraverso un temperamento dei rispettivi valori e linee guida; verso l'esterno, nei confronti dei cittadini, rappresentava la conferma delle promesse e degli obiettivi espressi in campagna elettorale.

Il nuovo ruolo del programma di governo trovava conferme istituzionali e legislative. Per quanto riguarda il primo aspetto, a partire dal 2001, si assisteva alla nomina di un Ministro *ad hoc* per l'attuazione del programma, di un ufficio nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri (2003) e successivamente di un Dipartimento dedicato, nel 2004; tutto ciò nell'intento di dare corso alla disciplina in materia, prevista dalla legge n. 400/1988. Lo scopo era quello di sostituire alla contrattazione politica istituzionalizzata, che si poneva alla base dell'esercizio della funzione di indirizzo politico amministrativo e si traduceva in un'azione disorganica dei singoli dicasteri, un approccio scientifico e strutturato che favorisse la traduzione degli intenti programmatici in concreta azione di governo (cfr. cap 4, par. 4).

In relazione al secondo aspetto, la nuova legge elettorale n. 270/2005 introduceva l'onere espresso per le coalizioni, al momento di presentazione della lista elettorale, di indicare il proprio capo designato quale candidato alla Presidenza del consiglio ed il

---

<sup>1183</sup> G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche, Aggiornamento\*\*\**, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 14 ss.

<sup>1184</sup> E. FRÄNKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico*, trad. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Torino, Giappichelli, 1994.

proprio programma elettorale. Si ravvisava, inoltre, la costituzione di un rapporto organico tra programma elettorale e programma di governo e ciò risultava evidente dagli espressi riferimenti presenti nelle comunicazioni dei governi alle Camere in sede di richiesta della fiducia. In tale momento istituzionale le dichiarazioni dei presidenti del consiglio, usciti vittoriosi dalle elezioni (Berlusconi I, II e IV; Prodi I), sembravano rivolgersi direttamente agli elettori, riprendendo in larga parte i contenuti dei manifesti elettorali.

Tuttavia, il binomio programma - coalizione presentava delle declinazioni diverse tra la coalizione di centrodestra e quella di centrosinistra. La prima, infatti, si caratterizzava per una natura più omogenea, in conseguenza della minore distanza ideale/programmatica dei partiti membri; ciò si traduceva in una struttura maggiormente definita del programma (missioni, punti, azioni) e nella individuazione di provvedimenti concreti da attuare nel corso della legislatura (v. Agenda dei 100 giorni, Berlusconi II e IV).

D'altra parte, pur a fronte di tale nuovo approccio, emergevano parimenti dinamiche coalizionali proprie della fase storica precedente: il tasso di litigiosità coalizionale, che sembrava azzerato nel periodo iniziale della legislatura, affiorava nel corso della stessa<sup>1185</sup>, facendo emergere le divergenze comunque esistenti tra le anime della coalizione; ciò portava alla crisi dei governi (Berlusconi I e II) per motivi di formula. Questo impediva la compiuta realizzazione del programma di governo, sebbene esso venisse richiamato nelle comunicazioni dell'esecutivo successivo (Berlusconi III).

Quanto finora affermato, risulta ancor più valido in relazione alla coalizione di centrosinistra; essa, infatti, si presentava agli appuntamenti elettorali costituita da un numero maggiore di partiti, caratterizzati da piattaforme ideologiche/programmatiche e esperienze politiche ben più distanti. Di tale distanza possono rappresentare una prova i programmi elettorali presentati dall'Ulivo nel 1996 e, ancor più, dall'Unione nel 2006; in quest'ultimo caso, in particolare, il programma elettorale (*Per il bene dell'Italia*) constava di 281 pagine, fatto che testimoniava la necessità di includere e contemperare più indirizzi e visioni in modo molto dettagliato. Con riferimento alla coalizione di centro sinistra, inoltre, la crisi di governo come crisi di coalizione assumeva dei tratti

---

<sup>1185</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, op. cit., p. 411. Cfr. V. LIPPOLIS e G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, *passim*.

ben delineati: le dinamiche della prima fase si riproponevano nella tredicesima legislatura con i governi D'Alema I e II e Amato II, che nelle dichiarazioni programmatiche si rifacevano agli intenti dei precedenti governi della legislatura.

Infine, occorre rilevare come entrambe le coalizioni, una volta al governo, abbiano effettuato dei riferimenti espressi al proprio programma per giustificare l'apposizione della questione di fiducia su determinati provvedimenti presentati come caratterizzanti l'indirizzo politico; apposizione che spesso, in realtà, aveva lo scopo di limitare le spinte centrifughe interne alla maggioranza.

Le vicende relative alle coalizioni e al programma si riflettevano sulla natura dell'indirizzo politico; esso infatti presentava un carattere “formalmente normativo”, in virtù della previsione *ex ante* di scopi ed obiettivi, ma “sostanzialmente esistenziale”, a causa dell'endemica ingovernabilità e della riemersione nel corso della legislatura della preponderanza della formula rispetto al contenuto.

Alla luce di ciò, in conclusione, le coalizioni di programma disattendono le promesse iniziali: riproponendo di fatto le dinamiche proprie della prima fase della storia repubblicana, non permettono l'effettiva realizzazione di una “democrazia governante”. Infatti, sebbene nel primo stadio della legislatura si riconosca formalmente la rilevanza della volontà dell'elettorato, attraverso il rapporto organico tra programma elettorale della coalizione vincente e programma di governo, l'impossibilità di realizzare compiutamente quest'ultimo, non permette una valutazione compiuta dell'operato dell'Esecutivo. Non si completa, quindi, il ciclo di *accountability* (obiettivi - svolgimento - risultati - valutazione) che permetterebbe una effettiva e consapevole partecipazione dell'elettorato all'indirizzo politico.

In estrema conclusione, l'attuale snodo storico, nei termini analizzati (cfr. cap. 4, par. 6.2 e 6.3), può rappresentare l'occasione per porre in essere le riforme istituzionali necessarie a garantire la governabilità, imperniata sul binomio programma-coalizione senza la quale non risulta possibile raggiungere la completa realizzazione di un indirizzo politico. In mancanza della previsione di vincoli espressi di natura economica, e definiti nella tempistica, ogni intento programmatico è destinato a rimanere un mero *flatus vocis*, un esercizio retorico<sup>1186</sup>. Riforme istituzionali e politiche di risanamento sembrano costituire il percorso obbligato per tornare padroni del nostro indirizzo, così

---

<sup>1186</sup> N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2008, p. 9.

da dare finalmente attuazione, come affermato nel 1956 da Calamandrei<sup>1187</sup>, al principale programma che ciascun Governo della Repubblica dovrebbe contribuire a realizzare: la prima parte della nostra Costituzione.

---

<sup>1187</sup> P. CALAMANDREI, *Questa nostra Repubblica*, in *Il Ponte*, XII, n. 10, 1956, pp. 1628 ss.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRESCIA, M. [2001], *Le ricerche gius-economiche e la frontiera del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, XXI, n. 3, pp. 635-644.
- ACHTERBERG, N. [1984], *Parlamentsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- ACKERMAN, B. [1989], *Constitutional politics/Constitutional law*, Yale, *Yale Law Journal*.
- [1999], *Revolution on a Human Scale*, in *Yale Law Journal*, pp. 2279 ss.
  - [2003], *La nuova separazione dei poteri*, Roma, Carocci.
- AINIS, M. [1998] (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione: a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, Giuffrè.
- [2007], *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, LVII, n. 2, pp. 307-344.
- ALIBERTI, C. [2008], *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, Giuffrè, pp. 313 ss.
- ALONSO DE ANTONIO, J.A. e ALONSO DE ANTONIO, Á.L. [2000], *Derecho parlamentario*, Barcelona, J.M. Bosch Editor.
- ALVAREZ CONDE, E. [1990], *El régimen político español*, IV ed., Madrid, Tecnos.
- [2006], *Curso de Derecho Constitucional. Los organos Constitucionales, el Estados autonomico*, vol. II, III ed., Madrid, Tecnos.
- AMATO, G. [1994], *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, XIV, n. 2, pp. 175 ss.
- [1994], *Un Governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, XIV, n. 3, pp. 355 ss.
- AMBROSINI, G. [1922] *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XIV, n. 1, pp. 187-200.
- ANASTASI, A. [2004], *Parlamento e partiti in Italia*, Milano, Giuffrè.
- ANGIOLINI, V. [1998a], *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, III, pp. 57-113.
- [1998b], *Primo ministro, rapporto di fiducia e potere di scioglimento / introduzione di G.U. Rescigno; resoconto a cura di F. Castaldi e G. Colavitti*, in *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, a cura di S.P. Panunzio, Milano, Giuffrè, pp. 97-115.
  - [2001], *La difficile convivenza tra responsabilità politica e giuridica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, pp. 3-19.
- ANTELMI, D. e SANTULLI, F. [2004], *Il "nuovo" in Parlamento: identità e relazioni nella Presentazione alle Camere*, in *Comunicazione politica*, V, n. 2, pp. 253-274.
- APEL, H. [1968], *Der deutsche Parlamentarismus*, Reinbek, Rowohlt.
- ARCOLEO, G. [1881], *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, rist. anas., Editore Colombo, 1998.
- ARROW, K.J. [1963], *Social choice and individual values*, 2 ed., New York, John Wiley & Sons, Inc., trad. it. *Scelte sociali e valori individuali*, Milano, Etas Libri, 2003.
- AVRIL, P. [2002], *Quel équilibre entre exécutif et législatif?*, in *Revue du droit public*, 1-2, pp. 268-279.



- AVRIL, P. e GICQUEL, J. [2010], *Droit parlementaire*, 4 ed., Paris, Montchrestien.
- AZZARITI, G. [2009], *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, Jovene, pp. 177-238.
- BALBONI, E. [1999], *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quaderni costituzionali*, XIX n. 2, pp. 390-396.
- [2003], *Come rafforzare il Premier senza svilire il Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, XXIII, n. 2, pp. 337-339.
- BALDASSARRE, A. [1998], *Le Assemblee elettive verso la democrazia decidente*, in *Le Assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998) – Giornate in memoria di Aldo Moro, 8-9 maggio 1998*, Roma, Camera dei Deputati, pp. 99-110.
- BALDAZZI, D. [2003], *Il «Patto per l'Italia» fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *Quaderni costituzionali*, XXIII, n. 4, pp. 745-758.
- BAGEHOT, W. [1867], *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- BAR CENDON, A. [1985], *Comentario al art. 99*, in *Comentarios a las leyes politica*, a cura di O. Alzaga, vol. III Madrid, Edersa, pp. 135-189.
- BARBERA, A. [2006a], *Una transizione all'indietro*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 1, pp. 89-92.
- [2006b], *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 2, pp. 323-326.
- [2008], *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali* XXVIII, n. 4, pp. 853-886.
- [2010], *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, XXX, n. 2, pp. 311-358.
- BARBERA, A., BARTOLE, S., LANCHESTER, S. e MANZELLA, A. [1995], *La forma di governo in transizione*, in *Quaderni costituzionali*, XV, n. 2, pp. 211 ss.
- BARBERA, A. e GIUPPONI, T.F. [2008], (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press.
- BARBIERI, C. [2008], *Le origini del gabinetto italiano come istituzione politica di governo*, in *Quaderni di scienza politica*, XV, n. 2, pp. 179-205.
- BARILE, P. [1958], *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, VIII, n. 2, pp. 295-357.
- [1966], voce *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, XIII, pp. 715-729.
- BARILE, P., CHELI, E. e GRASSI, S. [2002], *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM.
- BARTOLE, S. [1987], *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in: *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, vol. I, Milano, Giuffrè.
- BARTHOLINI, S. [1961], *I rapporti tra i supremi organi regionali*, Padova, CEDAM, 1961, p. 161.
- BATTAGLIA, A. [1984], *L'equilibrio del rapporto Governo-Parlamento come chiave della governabilità*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, XVII, n. 64-65, pp. 37-53.
- BENETTI, J. [2004], *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée Nationale sous la Ve République. Thèse pour le doctorat en Droit Public*, Paris.

- BENTHAM, J. [1848], *Parliamentary practice*, trad. It., *La tattica parlamentare*, Torino, ora in *Biblioteca di Scienze politiche. Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e stranieri di Scienze politiche*, a cura di A. Brunialti, vol. IV, tomo II, Torino, 1888.
- BERGONZINI, C. [2006], *Presidenti delle Camere: quando l'imparzialità diventa potere*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 3, pp. 545-548.
- [2007], *Se i Presidenti d'Assemblea si atteggiavano a serial speaker*, in *Quaderni costituzionali*, XXVII, n. 2, pp. 339-342.
- BERRINGTON, H. [1968], *Partisanship and Dissidence in the Nineteenth-Century House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, XXXVI, 1, pp. 338-375.
- BERTI, G. [1987], *Interpretazione costituzionale*, Padova, CEDAM.
- [1994], *Manuale di interpretazione costituzionale*, 3 ed., Padova, CEDAM.
- BERTOLINI, G. [1981], voce *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, pp. 476-497.
- BEAUD, O. [2001], *Les mutations de la Ve République, ou comment se modifie un Constitution écrite*, in *Pouvoirs*, IC, pp. 19-31.
- BILANCIA, P. [2005], *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, vol. I, pp. 311 ss.
- BIN, R. [2006], *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, a cura di S. Rogari, Firenze, Firenze University Press, pp. 35-45
- BIN, R. e PITRUZZELLA G. [2010], *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- BLACKBURN, R., [1990], *The meeting of Parliament: A Study of the Law and Practice Relating to the Frequency and Duration of the United Kingdom Parliament*, Boston, Dartmouth Pub Co.
- BLACKBURN, R. e KENNON, A. [2003], *Parliament*, 2<sup>nd</sup> ed., London, Sweet & Maxwell
- BLANCO VALDÉS, R.L. [1997], *Crisi del modello di partito di massa e razionalizzazione della forma di governo*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini, Maggioli, pp. 67-105.
- BLISCHKE, W. [1973], *Verfahrensfragen des Bundestages im Jahre 1972*, in *der Staat*, XII, pp. 65 ss.
- BOBBIO, L. [2003], *L'Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione*, Bologna, Il Mulino, n. 6, pp. 1019-1029.
- [2009], *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Roma, Franco Angeli editore.
- BOBBIO, N. [1969], *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- [1980], *Contratto sociale oggi*, Napoli, Guida.
- [1999], *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero,
- [2004], voce *Democrazia*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 235-243.
- [2004], voce *Elites, Teoria delle*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 302-310.
- [2004], voce *Politica*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 710-717.
- BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. [2004], *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET.

- BOCCACCINI, G. [1974], *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè.
- [1985], *Decreto-legge e indirizzo politico*, Firenze, 2 vol.
- BOCCALATTE, G. [2008], *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, CEDAM.
- BOGDANOR, V. [1983], *Coalition Government in Western Europe*, London, Heinemann.
- BOGDANOR, V. e BUTLER, D. [1983] (a cura di), *Democracy and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BOGNETTI, G. [2006], *Per una storia autentica e integrale della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione (appunti a margine di un libro di S. Bartole)*, in: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- BON VALSASSINA, M. [1960], *Dichiarazioni programmatiche del Governo e voto di fiducia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, V, pp. 405-408.
- BONFIGLIO, S. [2001], *Programma di governo e qualità delle leggi nell'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Quaderni del Dipartimento di Istituzioni Politiche e Scienze Sociali*, uniroma3, n. 4.
- BOURMAUD, D. [2001], *Les Ves Républiques monarchie, dyarchie et polyarchie. Variations atour du pouvoir sous la Ve République*, in *Pouvoirs*, IC, pp. 7-17.
- BOZZI, A. [1961], *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Studi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè.
- BUCHANAN, J.M. e TULLOCK, G. [1962], *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*, Chicago, trad. It. *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- BUKOW, S. e SEEMANN, W. [2010], *Die Große Koalition: Regierung - Politik - Parteien 2005-2009*, Wiesbaden, VS.
- CABRAS, D. [2012], *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- CACACE, E. [2008], *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, XXVIII, n. 2, pp. 301-318.
- CADART, J. [1975], *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, vol. II, Paris, L.G.D.J.
- CALAMANDREI, P. [1956], *Questa nostra Repubblica*, in *Il Ponte*, XII, n. 10, pp. 1628 ss.
- CALANDRA, P. [1996], *I governi della Repubblica*, Bologna, Il Mulino.
- CALIFANO, L. [2008], *Il parlamentarismo maggioritario: tendenze organizzative e funzionali*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bologna, Bononia University Press, *Annali di diritto costituzionale*, 1, pp. 357-374.
- CALISE, M. [1987], *L'istituzionalizzazione del Governo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, II, pp. 209-231.
- [1996], *La costituzione senza partiti*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 6. Seminario 1995*. Torino, Giappichelli, pp. 35-56.
- [1997], *Il governo*, in AA.VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino Einaudi, vol. 2, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*.
- CALZOLAIO, V. [1981], *Programma di governo e rapporto di fiducia nel periodo liberale (1848-1922)*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, LIV, pp. 159-190.
- [1982], *Governi, crisi di governo e storia costituzionale*, in *Democrazie e diritto*, XXII, n. 5, pp. 25-60.

- Camera dei deputati [1947], Segretariato generale, *Atti della Commissione per la Costituzione*, Roma.
- Camera dei deputati [1971], Segretariato generale, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma.
- Camera dei deputati [1971], Segretariato generale, *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Roma.
- Camera dei deputati [1979], *Circolari e disposizioni interpretative (1948-1978)*, Roma.
- Camera dei deputati [1994], *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera (1979-1992)*, Roma.
- Camera dei deputati [1998], *Modificazioni del regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Roma.
- Camera dei deputati [2002], Servizio biblioteca, *Norme di procedura parlamentare. Assemblea nazionale; Bundestag; Camera dei Comuni; Congresso dei deputati*, I-II, Roma.
- CAMERLENGO, C. [2009], *Il governo ombra: ascesa e declino*, in *Quaderni costituzionali*, XXIX, n. 2, pp. 399-402.
- [2010], *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, XXX, n. 1, pp. 35-58.
- CAMPUS, D. [2004], voce *Comunicazione politica*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 134-138.
- CAPOGRASSI, G. [1959], *La nuova democrazia diretta*, in *Opere di Giuseppe Capograssi*, vol. I, Milano, Giuffrè, pp. 403-573.
- CAPOLUPO, C. [1996], *Il programma di governo tra costituzione e prassi parlamentare*, in *L'attività dei governi della Repubblica italiana (1948-1994)*, a cura di M. Villone e A. Zuliani, Bologna, Il Mulino, pp. 141-162.
- CAPOTOSTI, P.A. [1975], *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè.
- [1991], *Unità e coerenza nell'indirizzo dei governi di coalizione*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici: tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, a cura di G. Rolla, Milano, Giuffrè, pp. 125-136.
- [1992], *Coalition agreements in the Italian political and institutional system*, in *Israel law review*, 26, pp. 531-543.
- CARABBA, M. [1997], *Programmazione*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, XII, pp. 35-48.
- CARAVITA, B. [1993], *I referendum del 1993 tra crisi del sistema politico e suggestioni di riforma*, in *Giurisprudenza italiana*, Torino, UTET, IV, pp. 569 ss.
- CARCASSONNE, G. [2005], *La Constitution (introduite et commentée)*, 7 ed., Paris, Éd. du Seuil.
- CARDUCCI, M. [1989], *L'«accordo di coalizione»*, Padova, CEDAM.
- [1991], *Integrazioni pattizie di "accordi di coalizione", rimpasti di Governo, disciplina di partito*, in *Quaderni costituzionali*, XI, n. 1, pp. 111-123.
- [1995], *Collegamenti elettorali e coalizioni*, in *Quaderni costituzionali*, XV, n. 1, pp. 195-200.
- [1996], *Corte Costituzionale e diritto parlamentare vivente*, in *Giurisprudenza italiana*, CXLVIII, pt. I, pp. 211-217.

- [1998], *Presidenzialismo e coalizioni elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, XVIII, n. 1, pp. 149-156.
- [2006], *Art. 94*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, UTET, Banca dati ipertestuale.
- CARETTI, P. [1991], voce *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XXVII, pp. 1-7.
- [2003], *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, XXXI, n. 2-3.
- [2005], *La forma di governo*, in *Rassegna Parlamentare*, XLVII, n. 3, pp. 583-599.
- [2010], *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi discorsiva di difficile contrasto*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Padova, CEDAM, pp. 13-18.
- CARETTI, P. e MORISI, M. [2001], *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, XXI, n. 3, pp. 491-522.
- CARLASSARE, L. [2002], *Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica. Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001, Il Governo*, Atti del XVI convegno annuale, Palermo, 8-10 novembre 2001, Padova, CEDAM, pp. 73-108.
- [2008], *Maggioritario*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)
- CARRÉ DE MALBERG, R. [1920], *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, I, Paris.
- CARRUBA, S. e DA EMPOLI, D. [1984], (a cura di), *Scelte pubbliche. Costi della politica e controllo democratico*, Firenze.
- CARTABIA, M. [2006], *Legislazione e funzione di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, LXXXVI, pp. 50 ss.
- CASELLA, R. [2009a], *Il monarca repubblicano. La figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, Jovene.
- [2009b], *La V Repubblica francese nella riflessione di Serio Galeotti*, in [www.arsae.it](http://www.arsae.it)
- CASSESE, S. [2001], *La funzione consultiva nei governi moderni*, in *Quaderni costituzionali*, XXI, n. 1, pp. 5-12.
- CASTIGLIA, G. [2004], *Maggioranza e opposizione nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del Senato*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, a cura di E. Rossi, Padova, CEDAM, pp. 3-12.
- [2008], *I Presidenti delle Camere, regolamenti parlamentari e prassi*, in *Studi pisani sul Parlamento II*, a cura di E. Rossi, Pisa, Edizioni Plus-Pisa University press, pp. 87-100.
- CATELANI, E. [2006], *Art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, UTET, Banca dati ipertestuale.
- CASSESE, S. [1998], *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli Editore.
- CASU, A. [2007], *Corsi e ricorsi. Questioni di diritto e procedura parlamentare*, Napoli, Jovene.
- CAVINO, M. [2008], *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, Giuffrè.
- CECCANTI, S. [1995], *Una Bicamerale in chiaroscuro*, in *Quaderni costituzionali*, XV, n. 1, pp. 317-333.

- [1997], *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino.
  - [1998a], *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quaderni costituzionali*, XVIII, n. 1, pp. 157-172.
  - [1998b], *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, Tomo I, pp. 183 ss.
  - [2002], *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, XXII, n. 1, pp. 107-126.
  - [2003a], *Qualche idea per completare la transizione*, in *Il Mulino*, Bologna, Il Mulino, LII, n. 3, pp. 435-444.
  - [2003b], *Una risposta: rafforzare il Premier insieme al Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, XIX n. 2, pp. 339-341.
  - [2004], *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati*, a cura di E. Rossi, Padova, CEDAM, pp. 49-56.
  - [2006a], *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù*, in *Quaderni costituzionale*, XXVI, n. 1, pp. 106-109.
  - [2006b], *La legge elettorale nel contesto delle trasformazioni del diritto parlamentare e della Costituzione. Il connubio tra stabilità e inefficienza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 febbraio.
  - [2009], *Elezioni tedesche: il «ripudio della coabitazione»*, in *Quaderni costituzionali*, XXIX, n. 4, pp. 939-942.
- CECCANTI, S. e VASSALLO, S [2004]. (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna. Il Mulino.
- CELOTTO, A. [1997], *L'abuso del decreto-legge*, Padova, CEDAM.
- [2007], *C'è sempre una prima volta... (la Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cassazione penale*, pp. 3599 ss.
  - [2008], *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)
- CELOTTO, A., D'AMICO, M., D'OTTAVIO, T. e TIBERI, G. [2005], *Diritto parlamentare. Casi e materiali*, Bologna, Zanichelli.
- CERRI, A. [1994], voce *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enciclopedia giuridica*, XXV, Aggiornamento, Roma, pp. 23 ss.
- [1996], *Dal contrattualismo al principio di maggioranza: approccio giuridico ed approccio economico-matematico al processo politico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 613 ss.
- CERVATI, A.A. [1989], voce *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma.
- CHELI, E. [1961], *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè.
- [1984], *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, pp. 297-314.
  - [1995], *Gli sviluppi della forma di governo nella XI legislatura. Riflessi sul principio di legalità*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 5. Seminario 1994*. Torino, Giappichelli, pp. 5-16.

- [2001], *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 12. Seminario 2000*. Torino, Giappichelli, pp. 59-74.
- [2007], (a cura di), *La riforma elettorale*, ASTRID, Passigli Editori.
- CHERCHI, R. [2006], *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene.
- CHESSA, O. [2004], *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, pp.19-60.
- [2007], *La difficile convivenza tra premio di maggioranza e governo parlamentare*, in E. Cheli (a cura di), *La riforma elettorale*, ASTRID, Passigli Editori, pp. 203-210.
- CHIARAMONTE, A. e D'ALIMONTE, R. [2004], *Dieci anni di (quasi) maggioritario, una riforma (quasi) riuscita*, in *Come chiudere la transizione*, a cura S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, Il Mulino.
- CHIMENTI, C. [1992], *Il rapporto Parlamento-Governo nelle legislature repubblicane*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 2. Seminario 1991*. Milano, Giuffrè, pp. 3-12.
- [1996], *Considerazioni sui più recenti sviluppi della nostra forma di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 6. Seminario 1995*. Torino, Giappichelli, pp. 3-10.
- [2004], *Principi e regole delle Assemblee politiche*, Torino, Giappichelli.
- [2008], *Antiche dottrine per un Parlamento moderno*, in *Queste istituzioni*, XXXIV, n. 148, pp. 107-123.
- [2011], *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)
- CHIMIENTI, C. [1919], *Manuale di diritto costituzionale*, Roma, Atheneum.
- CHRISTIANO, T. [1993], *Social choice and democracy*, in *The idea of democracy*, a cura di D. Coop-J. Hampton-J.E. Roemer, Cambridge, pp. 173 ss.
- CIARLO, P. [1988], *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori.
- [1996], *Iniziativa legislativa e comunicazione politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, XXIX, n. 113-114, pp. 53-59.
- [1997], *Partiti in trasformazione e revisione costituzionale*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini, Maggioli, pp. 105-111.
- [2002], *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, XXXV, n. 136-137, pp. 17-32.
- [2005], *Indirizzo politico e cultura politica*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere*, a cura di L. Chieffi, Torino, Giappichelli, pp. 129-138.
- CIAURRO, G.F. [1989], voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, vol. XIV, pp. 1-10.
- CIAURRO, L. [1994], *La componente plebiscitaria nei sistemi rappresentativi: la visione giuspubblicistica di Ernst Fraenkel*, nota introduttiva a E. Fraenkel, *Die repräsentative und die plebisitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, (1958)*, trad. it., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale e democratico*, Torino, Giappichelli.
- CICCONETTI, S.M. [2005], *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli.
- [2007], *Le fonti del diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli.

- CIPRIANI, R. [2002], *Le regole giuridiche per le coalizioni*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 13. Seminario 2001*. Torino, Giappichelli, pp. 120-126.
- CLEMENTI, F. [2005], *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, Aracne.
- CLIFT, B. [2005], *Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic*, in *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, a cura di T. Poguntke e P. Webb, Oxford, Oxford University Press, pp. 221-245.
- COCÂTRE-ZILGIEN, A. [1974] *A propos des article 49 et 89 de la Constitution. Question de langue*, in *Revue du droit public*, pp. 521-529.
- COCOZZA, F. [1989], *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè.
- COCOZZA, F. e STAIANO, S. [2001], (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, I e II, Torino, Giappichelli.
- COLAPIETRO, C. [2007], voce *Governo*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, VII, Milano, pp. 135-169.
- COLLIARD, J.C. [1978] *Les régime parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- CORASANITI, V. [1999], *La responsabilità politica dei ministri*, in *Il Consiglio di Stato*, n. 2, pt. 2, pp. 317-333.
- CORBETTA, P. e SEGATTI, P. [2004], *Un Bipolarismo senza radici?*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, Il Mulino.
- CORSO, G. [1988], *Individuo, decisione collettiva, principio maggioritario*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, Giuffrè, pp. 231 ss.
- COSTANTINESCU, V. e PIERRÉ-CAPS, S. [2011], *Droit Constitutionnel*, 5 ed., Paris, PUF.
- COSTANZO, P. [1984], *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. 1. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Milano, Giuffrè.
- [1988], *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. 2. Studio sui presupposti e limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Milano, Giuffrè.
- COTTA, M. [1987], *Il sotto-sistema governo-parlamento*, in *Rivista italiana di scienza politica*, XVII, n. 2, pp. 241 ss.
- [2004], voce *Rappresentanza politica*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 800-805.
- CRAVERI, P. [1990], *De Gasperi e la legge elettorale del 1953*, in *Quaderni fiorentini*, XIX, Milano, Giuffrè, pp. 163-176.
- CRISAFULLI, V. [1939], *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, XIII, pp. 53-171.
- [1952], *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè.
- [1957], *Il Governo tra nomina e fiducia*, in *Foro Amministrativo*, pt. I, sez. I, pp. 6-12.
- [1958], *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, XI, fasc. 1, pp. 151-188.
- [1969], *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, Vallecchi, pp. 105 ss.



- [1970], *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM.
  - [1984], *Lezioni di diritto costituzionale, II, L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, CEDAM.
- CRISAFULLI, V. e PALADIN, L. [1990], *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM.
- CRISCITIELLO, A. [1993], *Majority summits: decision-making inside the Cabinet and out - Italy, 1970-1990*, in *West european politics*, XVI, n. 4, pp. 581-594.
- CUCCODORO, E. [1986], *Questione politica e questione di Governo*, in *Parlamento*, XXXII, n. 8-10, pp. 23-25.
- [1987], *L'indirizzo di Governo è in crisi?*, in *Le regole del giuoco nella Costituzione: disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto*, a cura di E. Cuccodoro, Firenze, Nocchioli, pp. 11-36.
  - [1988], *Tematiche istituzionali: il programma e l'indirizzo di Governo in Parlamento*, in *Parlamento*, XXXIV, n. 3-4, pp. 45 ss.
  - [2008], *Comunicazioni del Governo in Parlamento: collaborazione, confronto o crisi nella relazione fiduciaria*, in *Amministrazione in cammino*, [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).
- CUOCOLO, F. [1973], voce *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, pp. 610 ss.
- [1982], *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e società*, n. 4, pp. 631-643.
  - [1983], *Rapporti fra Parlamento e Governo*, in *La Costituzione fra attuazione e revisione: lo Stato in una società pluralista - atti del XXXIII Convegno nazionale di studio, Roma, 3-5 dicembre 1982*, Milano, Giuffrè, pp. 23-40.
- CUOMO, G. [1957], *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli.
- CURINI, L. e MARTELLI, P. [2009], *I partiti nella prima repubblica*, Roma, Carocci editore.
- CURRERI, S. [2006a], *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 3, pp. 548-551.
- [2006b], *Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere: atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, a cura di L. Chieffi, Torino, Giappichelli, pp. 299-312.
- D'ALIMONTE, R. e BARTOLINI S. (a cura di), [2005] *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino.
- D'ANDREA, A. [1991], *Accordi di governo e regole di coalizione*, Torino, Giappichelli.
- [1997], *La razionalizzazione della forma di governo italiana: ordinamenti stranieri e prospettive della riforma costituzionale*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini, Maggioli, pp. 333-359.
  - [2003], *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, Giuffrè.
  - [2004], *La guida dei governi in Italia nel tempo della legge maggioritaria*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, pp. 717-734.
  - [2006a], *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 1, pp. 109-113.

- [2006b], *Art. 92*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, UTET, Banca dati ipertestuale.
  - [2009], *La programmazione dei lavori e la partecipazione degli esecutivi ai procedimenti legislativi*, in ROSSI E., *Studi pisani sul Parlamento III*, Pisa, Edizioni Plus-Pisa University press, pp. 61-66.
  - [2010], *Il governo sopra tutto*, Brescia, biblioFabbrica.
- D'ANDREA, A. e SPADACINI, L. [2008], (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Brescia, biblioFabbrica.
- D'ATENA, A. [1994], *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati – Segreteria generale, n. 3, pp. 132-143.
- [2005], *La nuova riforma del titolo V, la Costituzione a rigidità debole ed il bipolarismo di coalizione*, in *Rassegna Parlamentare*, XLVII, n. 3, pp. 599-619.
- D'OTTAVIO, D. [1986], *Il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, in *Parlamento*, XXXII, n. 3-4, pp. 43-44.
- D'OTTAVIO, G. [2006], *Tra bipolarismo e "Grande coalizione"*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 1, pp. 113-116.
- D'ALBERGO, S. [1977], *L'accordo di programma in Parlamento*, in *Democrazia e diritto*, XVII, n. 3, pp. 427-434.
- D'ALIMONTE, R. [2004], voce *Decisioni collettive, Teoria delle*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 228-230.
- D'ORTA, C., [1994], *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XLIV, n. 1, pp. 151 ss.
- DAHL, R. [1979], *La democrazia procedurale* (trad. it. di R. D'Alimonte), in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, pp. 3-38.
- DAMILANO, A. [1969], *Atti e documenti della DC 1943-1967*, Roma, Edizioni Cinque Lune.
- DE CESARE, C. [1999], *La questione di fiducia*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, pp. 207 ss.
- [2003], *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 13. Seminario 2002*, Torino, Giappichelli, pp. 99-119.
  - [2010], *Maxi-emendamenti e forma di governo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Padova, CEDAM, pp. 59-66.
- DE FELICE, R. [1966], *Mussolini il fascista. La conquista del potere. 1921-25*, Torino, Einaudi.
- DE MICHELI, C. [2003], *Continuità e mutamenti: il funzionamento del sottosistema Governo-Parlamento maggioritario*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 14. Seminario 2002*. Torino, Giappichelli, pp. 219-242.
- DE MARTIN, G.C. [1980], *In tema di programmazione dei lavori parlamentari*, in *Parlamento*, XXV, n. 8-10, pp. 36 ss.
- DE MUCCI, R. [1999], *Micropolitica. Verso una teoria individualistica dell'azione politica*, Soveria Mannelli.

- DE PETRIS, A. [2009], *Elezioni tedesche: nulla sarà più come prima?*, in *Quaderni costituzionali*, XXIX, n. 4, pp. 935-938.
- DE VERGOTTINI, G. [1963], *Lo "shadow" cabinet*, Milano, Giuffrè.
- [2004], *Diritto Costituzionale comparato*, pt. I, Padova, CEDAM.
- DE WINTER, L. [2004], *Government declarations and Law Production*, in H Döring e M. Hallerberg (a cura di) *Patterns of Parliamentary Behaviour: Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, pp. 35-56.
- DEBRÉ, J.L. [1975], *La Constitution de la V<sup>ème</sup> République*, Paris, P.U.F.
- DECARO, C. [1991], *Ostruzionismo addio*, in *Quaderni costituzionali*, XI, n. 2, pp. 291-317.
- [2005], *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis e R. Moretti, *Diritto parlamentare*, 2 ed., Milano, Giuffrè, pp. 139 ss.
  - [2010], *Ostruzionismo e maxi-emendamenti*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Padova, CEDAM, pp. 37-40.
  - [2011], (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti.
- DEFFENU, A. [2006], *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino Giappichelli.
- DELCAMP, A. [1972], *La représentation politique par la seconde chambre*, Paris.
- DELL'ACQUA, C. [1976], *L'ostruzionismo parlamentare*, Milano, Giuffrè.
- [1996], *Sulla crisi del parlamentarismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, XXIX, 113/114.
  - [2001], *Indicazione del Premier e poteri del Quirinale*, in *Quaderni costituzionali*, XXI, n. 1, pp. 133-135.
  - [2007], *Quarant'anni tra potere politico e politica costituzionale in Italia. Autodafè o transizione permanente?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, XL, n. 155-156, pp. 9-39.
- DI CIOLO, V. e CIAURRO, L. [2003], *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 4 ed., Milano, Giuffrè.
- DI FRANCO, G. e GRITTI, R. [1993], *La "Rivoluzione" nelle urne. Un'analisi dei risultati delle elezioni amministrative del 6 e del 20 giugno 1993*, in *Sociologia e ricerca sociale*, n. 42, 1993, pp. 118-168.
- DI GIOVINE, A. [2004], *Fra cultura e ingegneria costituzionale: una forma di governo che viene da lontano*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, p. 21 ss.
- DI JULIO, J.J. e KETTL, D.F. [1995], *The contract with America*, Washington D.C., The Brookings.
- DI PALMA, G. [1977], *Surviving without governing: the Italian parties in Government*, Berkeley, trad. it. *Sopravvivere senza governare*, Bologna, Il Mulino.
- DI PORTO, V. [2008], *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Napoli, Jovene, pp. 179 ss.
- DI PORTO, V. e ROSSI, E. [1995] voce *Ostruzionismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, Giappichelli, pp. 566.

- DI VIRGILIO, A. [2004], *La politica delle alleanze: stabilizzazione senza coesione*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, Il Mulino, pp. 187-204.
- DICEY, A. V. [2003], *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino.
- DICKMANN, R. [1995], *L'esercizio dell'iniziativa legislativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XLV, n. 1, pp. 3-64.
- [2006], *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene.
  - [2007], *Il procedimento legislativo sotto il vigore dello Statuto albertino*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, XL, n. 155-156, pp. 133-153.
  - [2010], *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema di bilancio dello stato e degli enti pubblici*, in *Federalismi*, n. 2, 1-10.
- DICKMANN, R. e STAIANO S. [2008], (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè.
- DITTRICH, K.-H. e HOMMEL, G. [2006], *Staatsrecht*, Heidelberg, C.F. Müller.
- DOGLIANI, M. [1985], *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene.
- [1991], *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamento policentrici*, a cura di G. Rolla, Milano Giuffrè.
  - [1993], voce *Indirizzo politico*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, III, Torino, UTET, pp. 244-259.
  - [1998], *La codificazione costituzionale. Diritto costituzionale e scrittura, oggi*, in *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa, Atti del Convegno di Ferrara, 2-3 maggio 1997*, a cura di L. Carlassare, Padova, CEDAM, pp. 70 ss.
  - [2003], *Politica e antipolitica: democrazia d'indirizzo e democrazia d'investitura*, in *Quaderni della rassegna parlamentare*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè.
- DONATI, F. [1997a], *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli.
- [1997b], *Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996*, in *Quaderni costituzionali*, XVII, n. 2, pp.357-368.
- DOSSETTI, G. [1995], *Costituzione e riforme*, in *Quaderni costituzionali*, XV, n. 2, pp. 257-275.
- DOWNS, A. [1957], *An economic theory of democracy*, New York, trad. it. *Teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- DUVERGER, M. [1951], *I partiti politici*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1970.
- [1972], *Factors in a Two-Party and Multiparty System*, in *Party Politics and Pressure Groups*, Thomas Y. Crowell, New York.
  - [1978], *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza.
  - [1983], *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 259 ss.
- EINAUDI, L. [1956], *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1974.

- ELIA, L. [1951], *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, II, n. 4, pp. 59-66. Ripubblicato in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 15-24.
- [1957], *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, pp. 1170-1208.
  - [1970], voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, pp. 634 ss.
  - [2005], *L'evoluzione della forma di governo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, vol. II, pp. 251 ss.
  - [2009], *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- ERSKINE MAY, T. [1976], *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London.
- [2004], *Treatise of law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23 ed., London.
- ESPOSITO, C. [1938], voce *Legge*, in *Nuovo Digesto italiano*, VII, Torino, Giappichelli
- [1954], *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, pp. 215-243.
  - [1962], voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, pp. 831-867.
- ESPOSITO, M. [2001], *Decreto-legge, indirizzo politico e rapporto di fiducia*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Torino, Giappichelli, vol. I, pp. 167-220.
- FABBRINI, F. [2011] *La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità: il grudgetsetz preso sul serio*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2, pp. 387-390.
- FABBRINI, S. [2004], *Rafforzamento e stabilità del Governo*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, Il Mulino, pp. 205-223.
- [2007], *La transizione contrastata. L'Italia dalla Prima alla Seconda Repubblica*, in *Il Governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 3 ss.
  - [2011], *Addomesticare il Principe*, Venezia, Marsilio.
- FABRE, M.H. [1951], *Un échec constitutionnel: l'investiture du Président du Conseil des Ministres*, in *Revue du droit public*, pp. 182 ss.
- FAVRE, P. [1976], *La décision de majorité*, Paris, trad. it. *La decisione della maggioranza*, Milano, Giuffrè, 1988.
- FEDEL, G. [1999], *Le dichiarazioni programmatiche del primo ministro nel regime parlamentare: un'analisi comparata (Italia, Gran Bretagna e Germania)*, in *Saggi sul linguaggio e l'oratoria politica*, a cura di G. Fedel, Milano, Giuffrè, pp. 51-110.
- FERRAJOLI, C.F. [2005], *La responsabilità politica come responsabilità per rappresentanza*, in *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. Azzariti, Torino, Giappichelli, pp. 123-162.
- FERRARA, F. [1981], *Problemi attuali dell'indirizzo politico nei sistemi di governo parlamentare: il caso italiano*, in *Politica del diritto*, XI, n. 2, pp. 413 ss.
- FERRARA, G. [1965], *Il Presidente di Assemblée parlamentare*, Milano., Giuffrè

- [1968], *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro*, Milano, Giuffrè.
  - [1973], *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè.
  - [2003], *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma: riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 14. Seminario 2002*. Torino, Giappichelli, pp. 155-187.
  - [2011], *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)
- FERRARI ZUMBINI, R. [2008], *Tra idealità ed ideologia: il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera del 1847 e l'inverno 1848*, Torino, Giappichelli.
- [2011], *Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino*, in *Quaderni costituzionali*, XXXI, n. 2, pp. 303-312.
- FIER, M. [1996], *Programmazione dei lavori parlamentari : evoluzione del ruolo del Presidente della Camera nell'organizzazione dell'attività dell'assemblea*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, VI, Roma, pp. 289-306.
- FISHER, J. [1999], *Il finanziamento dei partiti politici in Gran Bretagna*, in *Quaderni costituzionali*, XIX, n. 2, pp. 273-295.
- FISICHELLA, D. [1973], *L'alternativa rischiosa*, Firenze, Sansoni.
- [2004], voce *Comportamento elettorale*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 124-127.
- FORTE, C. [1992], *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli, Jovene.
- FORTE, F. e MOSSETTO, G. [1972], (a cura di), *Economia del benessere e democrazia*, Milano, Giuffrè.
- FRÄNKEL, E. [1958], *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico*, trad. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Torino, Giappichelli, 1994.
- FRIAUF, W. [1963], *Zur Problematik des Verfassungsrechtlichen Vertrages*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, LXXXVIII, pp. 257 ss.
- FRIEDRICH, C.J. [1950], *Governo costituzionale e democrazia*, trad. it., Vicenza, Neri Pozza, 1963.
- FROSINI, J.O. [2010], *Il sistema «primo-ministeriale»: una quinta forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, XXX, n. 2, pp. 297-309.
- FROSINI, T.E. [2004a], *Il "premierato": dalla Gran Bretagna all'Italia*, in *Nuovi studi politici*, XXXIV, n. 1, pp. 11-30.
- [2004b], *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, n. 1, p. 6 ss.
  - [2006a], *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, seconda edizione.
  - [2006b], *Nuova legge elettorale e vecchio sistema partitico?*, in *Rassegna Parlamentare*, XLVIII, n. 1, pp. 41-71.
  - [2006c], *Principio maggioritario*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. V, pp. 4498-4502.

- FROSINI, T.E., BASSU, C. e PETRILLO, P.L. [2009], *Il presidenzialismo che avanza: come cambiano le forme di governo*, Roma, Carocci.
- FURLAN, F. [2005], *Crisi di governo e regolarità della politica*, in *Quaderni costituzionali*, XXV, n. 3, pp. 636-639.
- FUSARO, C. [1987], *Crisi di Governo e Istituzioni*, in *Parlamento*, XXXIII, n. 3-4-5, pp. 15-17.
- [1990], *Principio maggioritario e forma di governo*, edizione provvisoria, Firenze.
  - [1996], *Riforme istituzionali e mito dell'autoriforma dei partiti*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 6. Seminario 1995*. Torino, Giappichelli, pp. 11-34.
  - [1999a], *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, pp. 161-205.
  - [1999b], *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni costituzionali*, XIX n. 2, pp. 396-400.
  - [2005], *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, XXV, n. 1, pp. 140-143.
  - [2008], *Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, in *Quaderni costituzionali*, XXVIII, n. 2, pp. 359-363.
  - [2010], *L'accordo conservative-libdem alla base del governo Cameron: spunti d'interesse costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, XXX, n. 3, pp. 639-644.
- GABOARDI, A. [1993], *Governo, Parlamento e decisioni di bilancio*, in *Politica e mezzogiorno*, N.s., 2, n. 2, pp. 161-164.
- GALEOTTI, S., [1958], *La fine della IV Repubblica*, in *Vita e pensiero*, IX, pp. 639 ss.
- [1983], *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè.
  - [1984], *Un governo scelto dal popolo. Il "governo di legislatura": contributo per una "grande riforma" istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984;
  - [1991], *La proposta del «gruppo di Milano» per un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, , 36, pp. 669 ss.
- GALGANO, F. [2007], *La forza del numero e la legge della ragione*, Bologna, Il Mulino.
- GALLI, G. [1972], *Il Governo difficile*, Bologna, Il Mulino.
- GALLI, G. e FACCHI, P. [1962], *La sinistra democristiana*, Milano, Feltrinelli.
- GALIZIA, M. [1962], voce *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, pp. 367 ss.
- [1968], voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, pp. 424 ss.
  - [1972], *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè.
- GALIZIA, M. e GROSSI, P. (a cura di) [1990], *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè.
- GAMBINO, S. [1979], *Il ruolo dei partiti politici fra crisi della mediazione parlamentare e rafforzamento del momento esecutivo*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, pp. 451-465.
- [1994], *Regole elettorali, sistema politico e forma di governo*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati – Segreteria generale, n. 3, pp. 3-38.

- [2004], *Dal "semipresidenzialismo debole" al "premierato assoluto". Riflessioni critiche sulla ingegneria costituzionale in tema di forma di governo*, in *Crisi della politica e riforme costituzionali*, a cura di G. Giraudi, Soveria Mannelli.
  - [2008], *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della "Costituzione materiale" del Paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè.
- GENTILE, M. [1998], *Il ruolo del Governo nel quadro organizzativo dei lavori parlamentari. Profili normativi*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, VII, Roma, pp. 97-118.
- GERBASI, G. e LOPRIENO, D. [1997], *Forme di governo, sistema politico e regole elettorali: una ricerca su alcune esperienze di governo (Gran Bretagna e Spagna, Francia e Stati Uniti)*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini, Maggioli, pp. 599- 651.
- GIACALONE, E. [1995], *Potestà di programmazione economica e sociale in relazione al rapporto tra Parlamento e Governo all'interno dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Il rapporto tra Parlamento e Governo nella consuetudine e nella prassi*, a cura di P. Giocoli Nacci, Padova, CEDAM, pp. 67-133.
- GIANFRANCESCO, E. [2007], *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUISS University Press.
- [2008], *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, n. 15, pp. 69-98.
- GIANFRANCESCO, E. e CLEMENTI, F. [2007], *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino.
- GIANFRANCESCO, E. e LUPO, N. (a cura di) [2007], *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUISS University Press.
- [2008], *Giornale di storia costituzionale. I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, n. 15, I semestre.
  - [2009], *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, LUISS University Press.
- GIANNINI, M.S. [1993], *Parlamento e decisioni di bilancio: premessa*, in *Politica e mezzogiorno*, N.s., II, n. 2, pp. 27-29.
- GIANNITI, L. [2003], *Una via convenzionale al premierato*, in *Quaderni costituzionali*, XIX n. 2, pp. 341-343.
- GIANNITI, L. e LUPO, N. [2008], *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino.
- GIARDINO, E. [2007], *Verso nuovi equilibri tra politica e gestione*, in *Quaderni costituzionali*, XXVII, n. 4, pp. 858-860.
- GIACOLI NACCI, P. [1999], *Dall'incerta maggioranza all'improbabile democrazia*, in *Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, Jovene, vol. II, pp. 739-747.
- GIORGINI, G., MEZZETTI, L. e SCAVONE, A. [1999], *La Costituzione "vivente"*, Milano, Franco Angeli.



- GIUFFRÈ, F. [2008], *La Costituzione materiale della transizione: dalla democrazia consensuale alla democrazia competitiva*, in *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè.
- GIUSTI, M. [1999], *Programmazione e documenti finanziari*, in *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, a cura di V. Caputi Jambrenghi, Torino, Giappichelli, terza edizione, pp. 29-43.
- GRANDI, F. [2009], *Programma elettorale versus indirizzo ideologico*, in *Politica del diritto*, XL, n. 4, pp. 691-706.
- GRASSO, P.G. [1979], *Note in tema di dimissioni del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXIV, pt. 1, pp. 162-177.
- [1995], *Rilevanza costituzionale del sistema elettorale nell'ordinamento repubblicano*, in *Diritto e società*, n. 4, p. 443-458.
- GRIGLIO, E. [2005], *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, XXV, n. 4, pp. 807-829.
- [2009], *La "riforma impropria" delle regole sulla programmazione dei lavori parlamentari*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, LUISS University Press, op. cit.
- GRILLI DI CORTONA, P. e PASQUINO, G. [2009], (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, Il Mulino.
- GRIMM, D. [1995], *Die Verfassung und die Politik Einsprüche in Störfällen*, München, Beck, 2001; pubblicato anche in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. III, p.113 ss.
- GROTTANELLI DE' SANTI, G. [1989], voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XVI, pp. 1-8.
- GUARINO, G. [1948], *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, Jovene, rist. 1990.
- GUIDI, M.E.L. [2008], *The devil details: Bentham's Political tactics as a theory of agenda*, in *Journal of the history of economic thought*, pp. 317 ss.
- GUZZETTA, G. [2008], *Un referendum elettorale per completare la transizione italiana*, in *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè.
- HÄBERLE, P. [1965], *Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*, in *Z.f.P.*, 12, pp.
- [2000], *Der Verfassungsstaat*, trad. it., *Lo Stato costituzionale*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2005.
- HAMON, F. e TROPER, M. [2011], *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ.
- HAMON, L. e VAUDIAUX, J. [1967], *Vie et droit parlementaire*, in *Revue du droit publique*, 83, pp. 893-948.
- HARDIN, R. [1990], *Public choice versus democracy*, in *Nomos*, XXXII, pp. 184 ss.
- [1999], *Liberalism, constitutionalism, and democracy*, Oxford.
- HARVEY, J. e BATHER, L. [1992], *The British Constitution*, 5<sup>th</sup> ed., Nelson Thornes Ltd.
- HERMAN, V. [1974], *What Governments Say and What Governments Do*, in *Parliamentary Affairs*, 1974-75, pp. 22 ss.
- HELLER, W.B. [2000], *Policy sticks: Government control of legislative content in Italy*, Mimeo.
- HÖLSCHIEDT, S. [2001], *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, Darmstadt, NDV.

- IERACI, G. [1996], *Perché cadono i governi? La stabilità di Governo nelle democrazie parlamentari dell'Europa occidentale (1945-1995)*, in *Quaderni di scienza politica*, III, n. 1, pp. 43-82.
- [2003], *Il Governo in Parlamento: capacità decisionale dell'esecutivo e regole parlamentari*, in *Il Governo e i suoi apparati: l'evoluzione del caso italiano in prospettiva comparata*, a cura di C. Barbieri e L. Verzichelli, Genova, Name, pp. 75-102.
  - [2006], *Governments, policy space and party positions in the Italian Parliament (1996-2001): an inductive approach to parliamentary debate and votes of investiture*, in *South European society and politics*, 11, n. 2, pp. 261-285.
- JENNINGS, I. [1969], *Parliament*, 2 ed., Cambridge University Press.
- JENNINGS, W., BEVAN, S. e JOHN, P. [2011], *The Agenda of British Government: The Speech from the Throne, 1911-2008*, in *Political Studies*, LIX, pp. 74-98.
- JIMENA QUESADA, L. [2004], *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid.
- JOBERT, M. [1974], *Mémoires d'avenir*, Paris, Bernard Grasset.
- JONES, B., KAVANAGH, D., MORAN, M. e NORTON, P. [2006], *Politics U.K.*, London, Longman.
- KATZ, A. [2010], *Staatsrecht*, 18 ed., Heidelberg, C.F. Müller.
- KELSEN, H. [1929], *Essenza e valore della democrazia*, (1929), tr. It. in ID., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- KING, A. [1994], *Theories of Electoral Systems*, in *Developing Democracy*, a cura di I. Budge e D. Mc Kay, London, Sage, p. 150 ss.
- KREHBIEL, K. [1988], *Spatial models of legislative choice*, in *Legislative Studies Quarterly*, n. 8, pp. 259-319.
- KREPPPEL, A. [2009], *Executive-legislative relations and legislative agenda setting in Italy: from leggende to decreti and deleghe*, in *Bulletin of Italian politics*, 1, n. 2, pp. 183-209.
- KROPP, S. e STURM, R. [1998], *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen: Theorie, Analyse und Dokumentation*, Wiesbaden, Leske + Budrich.
- KROPP, S., SCHÜTTEMEYER, S.S. e STURM, R. (a cura di) [2002], *Koalitionen in Deutschland: Flexibilität informellen Regierens*, in *Koalitionen in West-und Osteuropa*, Wiesbaden, Leske + Budrich.
- KÜPPER, J. [1985], *Die Kanzlerdemokratie*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- LABRIOLA, S. [1980], *Ancora in tema di c.d. parlamentarizzazione della crisi di governo per dimissioni volontarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXV, pt. 1, pp. 567-584.
- [1982], *Regolamento parlamentare e forma di governo (note in tema di ostruzionismo, formazione dell'ordine del giorno d'Assemblea, decretazione legislativa d'urgenza)*, in *Diritto e società*, n. 4, pp. 645-712.
  - [1986], *Crisi di Governo, patti di coalizione, riforme elettorali (note critiche sugli aspetti costituzionali della crisi del primo Governo Craxi del 27 giugno 1986)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXI, n. 10, pt. 1, pp. 1937-1989.
  - [1989], *Crisi di Governo, crisi del procedimento o crisi della forma di Governo?*, in *Diritto e Società*, n. 4, pp. 619-666.

- [1996], *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana: rilettura in termini di attualità*, in *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Milano, Giuffrè, pp. 415-445.
  - [1998], *La qualità della decisione e il confronto tra maggioranza e opposizione*, in *Le assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998): giornate in memoria di Aldo Moro, 8-9 maggio 1998*, a cura della Camera dei Deputati, Roma, 1998, pp. 133 ss.
  - [1999], (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè.
  - [2006a], *Il Governo nella produzione delle norme primarie*, in *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, a cura di S. Traversa, Napoli, Jovene.
  - [2006b], *Valori e principi del regime repubblicano*, III, *Legalità e garanzie*, Roma-Bari, Laterza.
- LANCHESTER, F. [1981], *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino.
- [1983], *La R.F.T. tra crisi di governo e crisi di legittimazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, pp. 361 ss
  - [1987], *Responsabilità politica*, in *Lessico della politica*, a cura di G. Zaccaria, Roma, Edizioni Lavoro, pp. 489-496.
  - [1989], *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane.
  - [2008], *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della Quinta Repubblica*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)
- LANXADE, J. e VEDEL, G. [1973], *Les motions de censure sous la V. ème République*, Paris.
- LASCOMBE, M., *Le Premier Ministre, clef de voûte des institutions? L'article 49, alinéa 3 et les autres*, in *Revue du Droit Public*, I, 1981.
- LASORELLA, G. [2008], *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, a cura di V. Lippolis, pp. 57 ss.
- LAVAGNA, C. [1942], *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del governo e Ministri*, Roma, Edizioni italiane.
- [1952], *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, II, n. 3, pp. 849 ss.
  - [1974], *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, V, n. 6, pp. 673-697, ora in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 171-197.
  - [1979], *Istituzioni di diritto pubblico*, 4 ed., Torino, Giappichelli.
  - [1981], *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, in *Il politico*, XLVI, n. 1-2, pp. 157-166.
- LEIBHOLZ, G. [1929], *La rappresentazione della democrazia*, a cura di S. Forti, Milano, Giuffrè, 1989.
- LIJPAHRT, A. [1968], *The politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press.
- [1977], *Democracy in Plural Societies: a comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.

- [1984], *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, trad. It., *Le democrazie contemporanee*. Bologna, Il Mulino, 1988.
- LIPPOLIS, V. [1981], *La parlamentarizzazione della crisi*, in *Quaderni costituzionali*, I, pp. 150 ss.
- [2005], *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. Martines, G. Silvestri, C. De Caro, V. Lippolis e R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, pp. 277-316.
- [2006], *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in S. Labriola, *Valori e principi del regime repubblicano op. cit.*, pp. 221-270.
- [2007a], (a cura di) *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene.
- [2007b], *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Partiti, maggioranza, opposizione*, a cura di V. Lippolis, Napoli, Jovene, pp. 107-165.
- [2007c], *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, XXVII, n. 2, pp. 342-345.
- [2008a], *La crisi del secondo governo Prodi*, in *Rassegna parlamentare*, L, n. 2, pp. 375-380.
- [2008b], *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo : un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, pp. 5-26.
- [2009], *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, XXIX, n. 1, pp. 115-119.
- [2010], *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, CEDAM, a cura di N. Lupo. pp. 41-44.
- LIPPOLIS, V. e PITRUZZELLA G. [2007], *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- LITTLE, I.M.D. [1952], *Social choice and individual values*, in *Journal of political economy*, pp. 442 ss.
- LOBELLO, T. [2003], *La Seconda Camera nel sistema costituzionale francese*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, a cura di S. Mangiameli, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- LOLLI, I. [1990], voce *Ordine del giorno*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XXII, pp. 1-7.
- LONGI, V. [1994], *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, 5 ed., Milano, Giuffrè.
- LOTITO, P.F. [1997], *I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese nel modello attuale: la razionalizzazione del parlamento, il rafforzamento dell'esecutivo e lo statuto delle opposizioni*, in *Quaderni costituzionali*, XVII, n. 3, pp. 461-494.
- LOWELL, V. L. A. [1986], *Governments and Parties in Continental Europe*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, vol. I e II.
- LUCIANI, M. [2010], voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali III*, Milano, Giuffrè, pp. 538 ss.

- LUCHAIRE, F. e CONAC, G. [1979] *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Économica.
- LUCIFREDI, R. [1974], *Elementi di diritto pubblico*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, Società editrice Dante Alighieri.
- LUHMANN, N. [1972], *Rechtssoziologie*, Rowolt Taschenbuch, Verlag GmbH, Reinbek bei Hamburg, trad. it *Sociologia del diritto*, Bari-Roma, Laterza, 1977.
- LUPO, N. [1993], *Il "fattore tempo" nella conversione dei decreti-legge*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 3. Seminario 1992*. Milano, Giuffrè, pp. 321-380.
- [1994], *Le deleghe del Governo Amato in Parlamento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, n. 1, pp. 85-150.
  - [1998], *Politiche pubbliche e poteri normativi tra Governo e Parlamento*, in *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI Legislatura*, a cura di V. Atripaldi, G. Garofalo, C. Gnesutta e P.F. Lotito, Padova, CEDAM, pp. 121-161.
  - [2000], *Un convegno sulle vicende della rappresentanza e della responsabilità politica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, n. 3, pp. 926-935.
  - [2001], *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quaderni costituzionali*, XXI, n. 2, pp. 362-364.
  - [2002a], *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, p. 978 ss.
  - [2002b], *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. Recchia e R. Dickmann, Padova, CEDAM, pp. 63 ss.
  - [2003], *Una ripresa degli studi sul Parlamento?*, in *Quaderni costituzionali*, XXIII, n. 2, pp. 437-442.
  - [2004], *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quaderni regionali*, n. 1, pp. 97-119.
  - [2007a], *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, pp. 41-110.
  - [2007b], *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione*, Rimini, Maggioli, n. 1-2, pp. 243-269.
  - [2007c], *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, pp. 53 ss.
  - [2007d], voce *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, XIII, Milano, pp. 214 ss.
  - [2008a], *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)
  - [2008b], *Le contraddizioni delle politiche della legislazione nell'esperienza italiana*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)
  - [2008c], *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio*

- di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Napoli, Jovene, pp. 125 ss.
- [2009a], *Il ruolo del Governo nelle commissioni parlamentari*, in *Studi pisani sul Parlamento III*, a cura di E. Rossi, Pisa, Plus-Pisa University Press, pp. 137-147.
  - [2009b], *Recenti tendenze in tema di decreti-legge e decreti legislativi*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 19, Seminario 2008*. Giappichelli, Torino, pp. 47-63.
  - [2009c], *I “tempi” della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)
  - [2010a], voce *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, UTET, pp. 444-480.
  - [2010b], (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, CEDAM.
  - [2011a], *L'evoluzione del ruolo dei presidenti di Assemblea: ancora “uomini della Costituzione”?*, in *Italianieuropei*, n.1, pp. 65-72.
  - [2011b], *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2011.
- LUTHER, J. [2005], *Il debole della democrazia del cancelliere*, in *Quaderni costituzionali*, XXV, n. 4, pp. 874-876.
- MACCANICO, A. [1990], voce *Mozione*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, pp. 1 ss.
- MACKINTOSH, J.P. [1962], *The British Cabinet*, Taylor & Francis, 1981.
- MACKINTOSH, J.P. e RICHARDS, P.G. [1988], *Mackintosh's The Government and Politics of Britain*, 7<sup>th</sup> ed., London, Routledge,
- MAGRINI, M. [2005], *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quaderni costituzionali*, XXV, n. 4, pp. 767-786.
- [2010], *Il ruolo delle Commissioni «filtro» nel procedimento legislativo: quando la «cassa» (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)*, in *Quaderni costituzionali*, XXX, n. 3, pp. 589-592.
- MAINARDIS, C. [1997], *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo : la prassi della presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XLII, n. 4, pp. 2817-2873.
- MAMMARELLA, G. [1968], *L'Italia dopo il fascismo: 1943-1968*, Bologna, Il Mulino.
- MANCINI, M e GALEOTTI, U. [1887], *Norme e usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Camera dei deputati.
- MANCINI, P. e MARINI, R. [2006], *Agenda setting, personalizzazione e clima di opinione nella campagna 2004-2006*, in *Comunicazione politica*, VII, n. 2, pp. 259-286.
- MANETTI, M. [1988], voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, pp. 638 ss.
- [1990], *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè.
- MANGIAMELI, S. [1998], *La forma di governo parlamentare*, Torino, Giappichelli.
- [2000], *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, pp. 563-582.
  - [2001], *Il recupero dell'evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia*, in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale, Atti di un Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999*, a cura di L. Ventura, Torino, Giappichelli, pp. 191-220.

- MANNHEIM, K. [1953], *Ideologia e utopia*, trad. it., Bologna, 1965.
- MANNINO, A. [1973], *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè.
- [1999], *I rapporti tra la maggioranza e le opposizioni in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, pp. 99-128.
  - [2010], *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè.
- MANZELLA, A. [1969], *Note sulla questione di fiducia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, II, n. 5-6, pp. 39-89, ora in *Annali della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, 1970, pp. 195 ss.
- [1977], *Il Governo in Parlamento*, in *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, a cura di S. Ristuccia, Milano, Giuffrè.
  - [1978], *Verso la nuova Costituzione della Spagna*, in *Democrazie atlantiche*, 3, pp. 141 ss.
  - [1995], *Le istituzioni in Italia. Controllo parlamentare e forme di governo*, in *Quaderni costituzionali*, XV, n. 1, pp. 311-317.
  - [1997], *Il Parlamento*, in *Manuale di diritto pubblico*, II. *L'organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato e A. Barbera, 5 ed., Bologna, Il Mulino, pp. 97 ss.
  - [2002], *I rischi dell'assolutismo maggioritario*, in *Italianieuropei*, 2, n. 2, pp. 56-63.
  - [2002], *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, XXII, n. 1, pp. 35-49.
  - [2003], *Il Parlamento*, terza ediz., Bologna, Il Mulino.
- MANZELLA, A. e BASSANINI, F. [2007], (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento, Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino.
- MARANGONI, F. [2009], *The legislative activity of the Government in figures: the Prodi I, Berlusconi II, Prodi II and Berlusconi IV executives compared*, in *Bulletin of Italian politics*, 1, n. 2, pp. 321-331.
- [2010], *Programma di governo e law-making: un'analisi della produzione legislativa dei governi italiani (1996-2006)*, in *POLISπόλις*, XXIV, 1, pp. 35-64.
- MARANINI, G. [1963], *Il tiranno senza volto*, Milano, Bompiani.
- [1967], *Storia del potere in Italia (1868-1967)*, Firenze, Vallecchi.
- MARCH, J.G. e OLSEN, J.P. [1995], *Democratic governance*, New York, The Free Press, trad. it. *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- MARCUCCI, M. [1996], *Vicende del rapporto fiduciario e strumenti procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, V, Roma, pp. 265-298.
- MAROTTA, E. [2004], voce *Sistemi elettorali*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 880-885.
- MARTINELLI, C. [2010], *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni costituzionali*, XXX, n. 3, pp. 645-658.
- MARTINES, T. [1967], *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè.
- [1971], voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, pp. 134-171.

- [1977], *Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, II. *L'organizzazione e le funzioni dello Stato-persona*, Milano, pp. 377 ss.
  - [1979], *Partiti, sistema dei partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 43-44, pp. 5 ss.
  - [2005], *Diritto costituzionale*, XI ed., Milano, Giuffrè.
  - [2010], *Diritto costituzionale*, XII ed., Milano, Giuffrè.
- MARTINES, T. e SILVESTRI, G. [2005], *La posizione ed il ruolo del Parlamento nel sistema politico-costituzionale*, in T. Martines (et al.), *Diritto parlamentare*, cit., pp. 1-36.
- MARTINES, T., SILVESTRI, G., DECARO, C., LIPPOLIS, V. e MORETTI, R. [2005], *Diritto parlamentare*, 2 ed., Milano, Giuffrè.
- MASSA, P. [2003], *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, Luiss University Press, "Quaderni" n. 30, Milano, Giuffrè.
- MASTIAS, L. [1980], *Le Sénat de la V<sup>ème</sup> République*, Paris, Économica.
- MATTARELLA, B.G. [2006], *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quaderni costituzionali*, XXXVI, n. 4, pp. 783-785.
- MATTEUCCI, N. [2004], voce *Opinione pubblica*. in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 636-639.
- MAZZIOTTI DI CELSO, M. [1981], voce *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, pp. 757 ss.
- MAZZONI HONORATI, M.L. [2005], *Diritto parlamentare*, II ed., Torino, Giappichelli.
- MENÈ, A. [1998], *Fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, IX, Roma, pp. 369-425.
- MÈNY, Y. e SUREL, Y. [2000], *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino
- MERCURIO, V. e SCOLARO, S. [2006], *La nuova legge elettorale*, Rimini, Maggioli.
- MERLE, M. [1951], *L'Instabilité ministérielle*, *Revue de Droit Public*, pp. 390 ss.
- MERLINI, S. [1990], *Partiti politici, politica nazionale e indirizzo politico della maggioranza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, CEDAM, pp. 431-453.
- [2008], *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, XXVIII, n. 3, pp. 605-612.
  - [2009], *Il governo parlamentare in Italia: lezioni*, 2. ed., Torino, Giappichelli.
- MERLINI, S. e GUIGLIA, G. [1994], *Il regolamento interno del Consiglio dei ministri*, in *Quaderni costituzionali*, XXIV, n. 3, pp. 477 ss.
- MIDIRI, M. [2005], *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, XXXVIII, n. 147-148, pp. 17-27.
- [2006], voce *Fiducia parlamentare*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, III, Milano, Giuffrè, pp. 2488 ss.
- MIGLIO, G. [1979], *Utopia e realtà della Costituzione*, in *Prospettive nel mondo*, nn. 37-38.
- MIGLIO, G. e SCHIERA, P. (a cura di) [1972], *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino.



- MILLER, B. [2011], *Der Koalitionsausschuss*, Baden-Baden, Nomos Verlagsges.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B. [1936], *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*. Paris: Librairie Generale de Droit & de Jurisprudence.
- [1954], *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n. 4, pp. 97-118.
- MOHRHOFF, F. [1953a], *Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana (Scioglimento delle Camere – Questione di fiducia)*, Milano, Giuffrè.
- [1953b], *La questione di fiducia nel diritto costituzionale e parlamentare comparato. Giurisprudenza e procedura*, in *Montecitorio*, n. 4, pp. 1 ss.
  - [1965], voce *Parlamento*, in *Novissimo digesto italiano*, XII, Torino, Giappichelli, pp. 437 ss.
  - [1969], *Il diritto parlamentare: introduzione ad uno studio sistematico e comparativo*, Roma, Edizioni del Tritone.
- MONORCHIO, A. [1994], *Il bilancio tra indirizzo politico del Governo e controllo del Parlamento: profili storici e prospettive*, in *Lo stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Atti del convegno nazionale, Roma, Accademia dei Lincei, 30 giugno-2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, pp. 347-354.
- MONTANELLI, I. e CERVI M. [2004], *L'Italia degli anni di piombo (1965- 1978)*, in *Storia d'Italia 1965-1993*, vol. XI, Milano, RCS Libri.
- MORABITO, M. [1995], *Le chef de l'État en France*, Paris, Montchrestien.
- MORETTI, R. [1993], voce *Sovranità popolare*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XXIX, Roma, pp. 1-6.
- MORLINO, L. [1995], *Crisi e mutamento del sistema partitico in Italia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 5. Seminario 1994*. Torino, Giappichelli, pp. 103-118.
- [2004], voce *Stabilità politica*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 921-927.
- MORLOK, M. [1999], *Finanziamento della politica e corruzione: il caso tedesco*, in *Quaderni costituzionali*, XIX, n. 2, pp. 257-272.
- MORRONE, A. [2003], *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, Bologna, Il Mulino, 52, n. 4, pp. 637-648.
- MORSIANI, S.L. [2009], *Riflessioni minime sull'imparzialità del presidente d'assemblea*, in *Quaderni costituzionali*, XXIX, n. 4, pp. 919-922.
- MORTATI, C. [1931], *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 2000.
- [1940], *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998, seconda ristampa.
  - [1962], voce *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, pp. 180 ss.
  - [1973], *Le forme di governo*, Padova, CEDAM.
  - [1975], *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM.
- MOSCHELLA, G. [2008], *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, in *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè, pp. 77-102.
- MUSSOLINI, B. [1922], *Programma di governo*, Roma, G. Berlutti editore.

- NATALINI, A. [2003], *IV rapporto sull'attuazione del programma di governo. 10 giugno 2001 – 10 giugno 2003 – Il Commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, pp. 1228 ss.
- NEGRI, G. [1978a], *Il discorso programmatico dei Presidenti del Consiglio dei Ministri nell'esperienza statutaria e repubblicana*, in *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978*, a cura di S. Simoni, Roma, Centro romano editoriali.
- [1978b], *La Francia: una Repubblica semipresidenziale*, in *Democrazie atlantiche*, 1978, n. 3, pp. 81 ss.
- [1996], *Un anno con Dini*, Bologna, Il Mulino.
- NIGRO, M., [1966], *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè.
- NICLAUß, K. [2004], *Kanzlerdemokratie*, Paderborn, Schöningh UTB.
- NICOTRA, I. [2006], *Brevi note sul rapporto tra rappresentanza politica, partiti antisistema e conventio ad excludendum nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere: atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, a cura di Lorenzo Chieffi, Torino, Giappichelli, pp. 391-401.
- NOCILLA, D. [1977], voce *Mozione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, pp. 331-347.
- [1985], *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in *Studi su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, CEDAM, vol. II, pp. 563-586.
- NOCILLA, D. e CIAURRO, L. [1987], voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, pp. 543-609.
- OLECHNOWICZ, A. [2007], *The monarchy and the British nation, 1780 to the present*, Cambridge University Press.
- OLIVETTI, M. [1996], *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè.
- [1997], *Elezione del primo ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlamentari e di Politica Costituzionale*, XXX, n. 2, pp. 59 ss.
- [1998], *La crisi di Governo (artt. 74.5, 74.6, 74.7)*, in *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Torino, Giappichelli, pp. 239-243.
- [2001], *La transizione continua*, in *Quaderni costituzionali*, XXI, n. 3, pp. 620-622.
- [2007], *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo in Italia*, in *Il Filangieri. Quaderno 2006*, Napoli, Jovene, pp. 105 ss.
- ONIDA, V. [1981], *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 1, pp. 7-31.
- OPPO, A. [2004], voce *Partiti politici*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 685-691.
- ORLANDO, F. [1989], *Ma non fu una legge truffa*, Roma, Edizioni Cinque Lune.
- ORLANDO, V.E. [1928], *Principii di diritto costituzionale*, 5 ed., Firenze, Barbèra editore.
- ORRÚ, R. [2006], *Art. 71*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, UTET, Banca dati ipertestuale.

- PAGANO, L. [1994], *Le nuove regole sulla campagna elettorale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati – Segreteria generale, n. 1, pp. 83-124.
- PALADIN, L. [1970], voce *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, pp. 696 ss.
- [1989], *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM.
  - [1996], *Le fonti del diritto italiano*, Padova, CEDAM.
  - [1998], *Diritto Costituzionale*, Padova, CEDAM.
- PALANZA, A. [1999], *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, in *Rassegna Parlamentare*, XLI, n. 3, pp. 635-659.
- PALERMO, F. e WOELK, J. [2005], *Germania*, Bologna, Il Mulino.
- PALICI DI SUNI PRAT, E., CASELLA, F. e COMBA, M. [2001], (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, 2 ed., Padova, CEDAM.
- PASQUINO, G. [1979], *Elezioni*, in *Politica e società*, Firenze, La nuova Italia.
- [1992], *Come leggere il Governo*, Milano, Anabasi.
  - [2001], *Premiership e leadership da D'Alema a Amato e oltre*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2001*, a cura di M. Caciagli e A. Zucherman, Bologna, Il Mulino.
  - [2002], *Dall'Ulivo al Governo Berlusconi, le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
  - [2003], *Sistemi politici comparati*, Bologna, Bononia University press.
  - [2004a], *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, Il Mulino.
  - [2004b], voce *Esecutivo*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 310.
  - [2004c], voce *Forme di governo*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 365-369.
  - [2004d], voce *Governabilità*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 407-411.
  - [2004e], voce *Governo*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 412-414.
  - [2004f], voce *Gruppi di pressione*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 419-426.
  - [2004g], voce *Partitocrazia*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 691-693.
  - [2004h], voce *Sistemi di partito*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 874-880.
  - [2004i], voce *Sistemi elettorali*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 880-885.
  - [2005], (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino.
- PASQUINO, G. e PELLIZZO, R. [2006], *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino.
- PASTORE, F. [2001], *Alcune riflessioni sulle relazioni tra Governo, maggioranza e opposizioni parlamentari alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di regolamenti parlamentari*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Coccozza e D. Staiano, II, Torino, Giappichelli, pp. 881.
- PAVONE, C. [1994], *L'eredità della guerra civile e il nuovo quadro istituzionale*, in *Lezioni sull'Italia repubblicana*, a cura di P. Bevilacqua, Roma, Donzelli, pp. 3-20.

- PELIZZO, R. e COOPER, J. [2002], *Stability in parliamentary regimes: the Italian case*, in *Legislative studies quarterly*, XVII, n. 2, pp. 163-190.
- PERFETTI, L.R. [2003], *Il "mito" della nuova forma di governo. Esecutivo forte e democrazia debole*, in *Aggiornamenti sociali*, LIV, n. 6, pp. 447-457.
- PERGOLA, L. [1981], *Appunti sulla questione di fiducia*, in *Nuovi studi politici*, XV, n. 3, pp. 75-80.
- PEREZ, R. [2011] *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.1, pp. 95 ss.
- PÉREZ FRANCESCH, J.L. [1996], *Investidura, programación y dirección política*, in *Revista de derecho político*, 42, 173-183.
- PÉREZ ROYO, J. [2003], *Curso de Derecho Constitucional*, IX ed., Madrid-Barcellona, Marcial Pons.
- PERNA, R. [2010], *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, XXX, n. 1, pp. 59-74.
- PERINI, M. [2009], *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, Torino, Giappichelli.
- PERNICIARO, G. [2007], *Il ruolo del Presidente del Consiglio "in" Parlamento attraverso alcune vicende attuative della legge sul conflitto di interessi*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza ed opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, LUISS University press, pp. 341-362.
- [2009], *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione: profili organizzativi*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, pp. 95-111.
- PERTICI, A. [2007], *La stabilità del Governo tra riforma della Costituzione e della legge elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, XXXVII, n. 3, pp. 608-611.
- [2008], *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Associazione dei costituzionalisti*, <http://www.associazionedeicostituzionalisti>.
  - [2009], *Il Presidente d'assemblea nei rapporti tra assemblee elettive ed esecutivi: considerazioni introduttive*, in ROSSI E., *Studi pisani sul Parlamento III*, Pisa, Edizioni Plus-Pisa University press, 31-42.
- PETRILLO, P. L. [2006], *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)
- [2009], *Il governo ombra: vita (breve) e morte (annunciata)*, in *Quaderni costituzionali*, XXIX, n. 2, pp. 402-405.
  - [2011], *Democrazie sotto pressione*, Milano, Giuffrè.
- PICCIRILLI, G. [2008], *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM.
- PICCIONE, D. [2007], *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, LII, n. 1, pp. 533-551.
- PINELLI, C. [2006], *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, n. 4, pp. 770-773.
- [2007], *Forme di stato e forme di governo: corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene.

- PITRUZZELLA, G. [1995], *Il Consiglio dei Ministri*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna, Il Mulino, sub artt. 92-93.
- [1996], *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari-Roma, Laterza.
  - [1997], voce *Responsabilità politica*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, UTET, pp. 297 ss.
- PITUCCO, G. [1994], *Comunicazioni del Governo*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1, pp. 176-180.
- PIZZORUSSO, A. [1994a], *Funzionalità e disfunzionalità del principio maggioritario*, in *Scritti in onore di Rodolfo Sacco*, a cura di P. Cendon, Milano, Giuffrè, pp. 900 ss.
- [1994b], *Recenti tendenze del parlamentarismo*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati – Segreteria generale, n.1, 1994, pp. 43-64.
  - [1995], *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bari-Roma, Laterza.
- POLILLO, G. [1999], *Politiche pubbliche e vincoli finanziari nella riforma della l. 468 del 1978*, in *Rassegna Parlamentare*, XLI, n. 3, pp. 660-664.
- POLITI, F. [2007], voce *Parlamento*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, X, Milano, pp. 660 ss.
- POMBENI, P. [1999], *Il 18 aprile e il 13 maggio (con appendice il 13 giugno...)*, in *il Mulino*, n. 3, maggio-giugno, pp. 467-474.
- PREDIERI, A. [1975], (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, Milano, Giuffrè.
- [1998], *Euro, Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli.
- PRESNO LINERA, M.Á. [2000], *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel.
- PRETI, L. [1954], *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè.
- PRISCO, S., [2003], *“Il Governo di coalizione” rivisitato*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- PUNSET, R. [2001], *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- QUAGLIARIELLO, G. [2003], *La legge elettorale del 1953*, Bologna, Il Mulino.
- [2003], *De Gaulle e il gollismo*, Bologna, Il Mulino.
- RANDAZZO, B. [2001], *La legge “sulla base” di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Torino, Giappichelli, pp. 897 ss.
- RANUCCI, R. [2000], *Riflessioni sulla teoria delle forme di governo*, in *Nuovi studi politici*, XXX, n. 1, pp. 105-123.
- RASMUSSEN, V.J., [1969] *The process of Politics. A comparative Approach*, New York, Atherton Press Inc..
- REBUFFA, G. [2001], *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, Storia d'Italia. Annali, XVII, pp. 485-517.
- REGASTO, S.F. [2008], *La forma di governo parlamentare fra “tradizione” e “innovazione”*, Milano, Giuffrè.

- REMOND, R. [1968], *La Droite en France, de la Restauration à la V<sup>ème</sup> République*, II, Paris, Aubier.
- RESCIGNO, G.U. [1967], *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè.
- [1972], *Le convenzioni costituzionali*, Padova, CEDAM.
  - [1977], *Dal Governo delle astensioni al Governo senza fiducia e senza programma (analisi di una crisi di Governo anomala)*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, X, n. 2-3, pp. 1-16.
  - [1989], voce *Forme di stato e forme di governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XIV, Roma, pp. 1-27.
  - [1994], *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, XIV, n. 2, pp. 187-233.
  - [2001], *Le crisi di governo: il quadro storico*, in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. Atti di un Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999*, a cura di L. Ventura, Torino, Giappichelli, pp. 3-31.
  - [2002], *Corso di Diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. [1988], *La formación del Gobierno en la constitución española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RHODES, R.A.W. [1997], *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, London, Routledge.
- RICHARDS, D. e SMITH, M. [2002], *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford, Oxford University Press.
- RIDOLA, P. [1982], voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, pp. 66-127.
- [1985], *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, CEDAM, pp. 679-699.
  - [1993], *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXVIII, pp. 2961-2969.
  - [1994], *Principio costituzionale pluralistico e mutamenti della forma-partito*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Accademia dei Lincei, Atti del Convegno, Roma, 30 giugno – 2 luglio 1993, Milano, Giuffrè, pp. 183-194.
  - [1997], *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli.
  - [2008], *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, Relazione al Convegno annuale Associazione italiana dei costituzionalisti, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), pp. 7-50.
  - [2011], *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli.
- RIKER, W.H. [1982a], *Implication from the disequilibrium of majority rule in the study of institution*, in *Political equilibrium*, a cura di P.C. Ordeshook e K.A. Shepsle, Boston, pp. 21 ss.
- [1982b], *Liberalism against populism*, San Francisco, trad. it. *Liberalismo contro populismo. Confronto tra teoria della democrazia e teoria della scelta sociale*, Milano, Giuffrè.
- RIKER, W.H. e WEINGAST, B. [1986], *Constitutional regulation of legislative choice: the political consequences of judicial defence of legislature*, in *Working papers of political science*, n. 86, pp. 25 ss.

- RIVOSECCHI, G. [2002], *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè.
- [2005], *Procedure finanziarie e vincoli del patto di stabilità e di crescita*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, a cura di G. Di Gaspare e N. Lupo, Milano, Giuffrè, pp. 13 ss.
  - [2006], *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, UTET, Banca dati ipertestuale.
  - [2007], *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM.
  - [2008], voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche, Aggiornamento\*\*\**, Torino, UTET, pp. 377 ss.
  - [2009], *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)
  - [2011], *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, pp. 1-13.
- RIZZA, G. [1970], *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, Jovene.
- [1981], *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, in *Diritto e società*, pp. 147 ss.
- RIZZONI, G. [2004], *Il consolidamento della "via italiana" al modello maggioritario nei rapporti tra Parlamento e Governo nel primo anno della XIV legislatura*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati*, a cura di E. Rossi, Padova, CEDAM, pp. 71-87.
- [2006], *Art. 49*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, UTET, Banca dati ipertestuale.
  - [2007], *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, LUISS University press.
  - [2010], *Veto players e maxi-emendamenti*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, CEDAM, a cura di N. Lupo, pp. 55-58.
- RIZZUTO, C. [2008], *I Presidenti delle Camere in Assemblea*, in *Studi pisani sul Parlamento II*, a cura di E. Rossi, Pisa, pp. 63 ss.
- ROBBERS, G. [2006], *An introduction to German Law*, 4 ed., Baden-Baden, Nomos.
- ROMANO, A.A. [1977], *La formazione del Governo*, Padova, CEDAM.
- ROMANO, G. [2008], *I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze e un'ipotesi di futuro*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Napoli, Jovene, pp. 287 ss.
- ROMANO, S. [1947], *Principii di Diritto costituzionale generale*, Milano Giuffrè.
- ROSA, F. [2008], *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, <http://www.osservatoriosullefonti.it>.
- [2009], *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, LUISS University Press, op. cit.

- ROSE, R. [1969], *Policy-Making in Britain*, London, Macmillan.
- [1983], *Still the Era of Part Government*, in *Parliamentary Affairs*, XXVI, 1, pp. 282-299.
- ROSSI, E. [2002], (a cura di), *Il Parlamento "consulente". Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, Jovene.
- [2004], (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, CEDAM.
  - [2007], *I partiti politici*, Bari-Roma, Laterza.
  - [2011], *Centralità del Parlamento o centralità del governo?*, in *Italianieuropei*, n. 1, pp. 37-42.
- ROSSI, E. e GORI, L. [2009], *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quaderni costituzionali*, XXIX, n. 3, pp. 619-650.
- ROSSI, F. [2001], *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli.
- RUFFINI AVONDO, E. [1927], *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, Adelphi, 1976.
- RUGGERI, A. [1981], *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè.
- [2001], *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Atti di un Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999, a cura di L. Ventura, Torino, Giappichelli, pp. 33-89.
- RUGGIERO, F. [1995], *Il voto di fiducia*, in *Il rapporto fra Parlamento e Governo nella consuetudine e nella prassi*, a cura di P. Giocoli Nacci, Padova, CEDAM.
- RUSSO, A. [1984], *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano, Giuffrè.
- [2008], *La legge 270 del 2005 e la sua interazione col sistema dei partiti e coi loro aspetti organizzativi: rafforzamento del ruolo del leader, apparentamenti e dinamica degli accordi elettorali "praeter legem", fra il sogno di un bipartitismo stile Westminster e la persistente realtà del governo di coalizione*, in *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, a cura di G. Moschella e P. Grimaudo, Milano, Giuffrè.
- SABBATUCCI, G. [1990], *La soluzione trasformista. Appunti sulla vicenda del sistema politico italiano*, in *Il Mulino*, XXXIX, n. 2, marzo-aprile, pp- 171-196.
- SAILIS, E. [1953], *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, Padova, CEDAM.
- SAITTA, A. [2004], *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè.
- [2008], *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio XVI legislatura*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)
- SALVATORELLI, L. e MIRA, G. [1962], *Storia dell'Italia fascista*, Torino, Einaudi.
- SANDULLI, A.M. [1960] *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, X, pp. 705 s.
- SANDULLI, N. [1985], *Ruolo del partito e fattori del suo condizionamento*, Padova, CEDAM.
- SANTAOLALLA LOPEZ, F. [1990], *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional.



- SARTORI, G. [1982], *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, SugarCo.
- [2004], *Ingegneria costituzionale comparata*, 5 ed., Bologna, Il Mulino.
- SCARUFFI, P. [1996], *Il terzo secolo: almanacco della società americana alla fine del millennio*, Milano, Feltrinelli.
- SCHAUER, F. [1991], *Palying by the rules. A philosophical examination of rule-based decision-making in law and life*, Oxford, trad. it. *Le regole del gioco. Un'analisi filosofica delle decisioni prese second le regole nel diritto e nella vita quotidiana*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- SCHEPIS, G. [1955], *I sistemi elettorali, Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Empoli, Caparrini.
- SCHNEIDER, H.P. e ZEH, W. [1989], *Palamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin-New York.
- SCHMIDT-BLEIBTREU, B. e KLEIN, F. [1980], *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Neuwild und Darmstadt.
- SCHMITT, C. [1928], *Verfassungslehre*, trad. it., *La dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984.
- [1959], *Die Tyrannei der Werte*, trad. it. *La tirannia dei valori*, Milano, Adelphi, 2008.
- SCHNUR, R. [1980], *Aspetti attuali del Governo della Repubblica federale tedesca*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, pp. 386 ss
- SCHULZE-FIELITZ, H. [1992], *Coalition Agreements in the Federal Republic of Germany as a Juridicial Problem*, in *The Israel Law Review*, 26, pp. 544 ss.
- SCIORTINO, A. [2002], *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli.
- SCOPPOLA, P. [2001], *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, pp. 357-384.
- Senato della Repubblica, *I regolamenti del Senato della Repubblica (1948-1971-1988)*, Roma, 1988.
- SHEPSLE, K.A. [1995], *Studying institutions: some lessons from the rational choice approach*, in *Political science in history: research programs and political traditions*, a cura di J. Farr, J.F. Dryzak e S.T. Leonard, Cambridge, pp. 276 ss.
- SHÜLE, A. [1964], *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis*, Tübingen.
- SICA, V. [1956], *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 11, pp. 2-24.
- SICARDI, S. [1989], *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV, Torino, UTET, pp. 94-139.
- SILVESTRI, G. [1988], *Su alcune tendenze recenti alla personalizzazione della rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, 3, 1988, pp. 409-416.
- [1997], *La prospettiva delle riforme costituzionali*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino Rimini, Maggioli, pp. 133-151.
- SIMONCINI, A. [1997], *Governare senza legiferare: l'analisi dell'attività di decretazione (e di reiterazione) tra Prima e Seconda Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, XVII, n. 3, pp. 515-540.
- [2006], (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM.
- SIMONI, S. [1978], *I programmi dei governi repubblicani*, Roma, Colombo.

- [1981] (a cura di), *I programmi dei governi repubblicani*, Roma, Colombo. Proseguito dal vol. II: *Dal Governo Forlani (18 ottobre 1980) al II Governo Spadolini (23 agosto 1982)*, Roma, Colombo, 1982.
- SPADARO A. [2006], *Il premierato "all'italiana": il caso singolare di un Primo ministro sempre dimissionario per mozione di fiducia respinata*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- SPAGNA MUSSO, E. (a cura di) [1982], *Costituzione e struttura del governo. L'organizzazione del governo negli stati di democrazia parlamentare*, Padova, CEDAM.
- STAFF, I. [1990], *Sul concetto e la funzione del diritto costituzionale materiale in Italia e in Germania*, in *Scienza e politica*, XV, n. 3, 1990, pp. 3-13.
- STROM, G.S. [1990], *The logic of lawmaking: a spatial theory approach*, Baltimore.
- STURZO, L. [1966], *Opera omnia*, in *Politica di questi anni*, Serie II, Vol. XII, Bologna, Zanichelli.
- STÜWE, K [2005], *Die Rede des Kanzler. Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder*, Wiesbaden, VS Verlag.
- SURHONE, L.M., TIMPLEDON, M.T. e MARSEKEN, S.F. [2010], *Speech from the Throne*, VDM Verlag Dr. Mueller AG & Co. Kg.
- TANDA, A.P. [1993], *Modalità di votazione e questione di fiducia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 6. Seminario 1995*. Milano, Giuffrè, pp. 187-202.
- [1998], *Dizionario parlamentare*, 2 ed., Roma.
- THÉRY, J. [1949], *Le gouvernement de la IV<sup>ème</sup> République*, Paris, Pichon et Durand-Auzias.
- TIMMERMANS, A. [2006], *Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in Multiparty Systems*, in *European Journal of Political Research*, XLV, n. 2, pp. 263-283.
- TIMIANI, M. [2008], *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni «sotto dettatura» della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, XXVIII, n. 2, pp. 319-337.
- TÖNNIES, F. [1887], *Comunità e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963.
- TORRE A. [1997], *Un modello parlamentare di razionalizzazione diffusa. Il caso britannico*, in *Democrazie e forme di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini. Maggioli, 1997, pp. 461-503.
- [2000], *Il magistrato d'Assemblea. Saggio sui Presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli.
- [2005], *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino.
- TOSI, S. [1959], *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè.
- [1969], *La direttiva parlamentare*, Milano, Giuffrè.
- [1990], *La Repubblica alla prova. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1976 al 1987*, Firenze, Le Monnier.
- TOSI, S. e MANNINO, A. [1999], *Diritto Parlamentare*, Milano, Giuffrè.
- TRAVERSA, S. [1980], *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXV, pt. 1, pp. 585-616.

- TRETOLA, E. [2008], *Profili di incostituzionalità delle alleanze pre-elettorali nella prospettiva della riforma tra aspettative politiche e ordine costituzionale*, in *Il nuovo diritto*, LXXXV, n. 3-4, pp. 120-122.
- TRIPALDI, M.P.C. [2008], *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, Giuffrè, pp. 225-260.
- TRONQUOI, P. (a cura di) [2001], *La Ve République. Permanence et mutations*, Paris.
- TROSSMANN, H. [1980], *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages: Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung des Verfassungsrecht*, a cura di H. Trossmann e H.A. Roll, München, pp. 179 ss.
- TSEBELIS, G. [1995a], *Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*, in *British journal of political science*, pp. 289 ss.
- [1995b], *Veto players and law production in parliamentary democracies*, in *Parliaments and majority rule in western Europe*, a cura di H. Döring, New York, pp. 83 ss.
- [2002], *Veto players. How political institutions work*, New York, trad. it. *Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- TUCCARI, E. [1970], *Funzione di indirizzo politico e programmazione*, in *Democrazia e diritto*, XI, n. 1-2, pp. 41-53.
- TUCCIARELLI, C. [1998], *La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, IX, Roma, pp. 585-600.
- TURPIN, C. [1995], *British Government and the Constitution*, 3 ed., London-Dublin-Edinburgh.
- UNGARI, P. [1971], *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Assisi-Roma, Carucci.
- URBANI, G. [2004], voce *Sistema politico*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 870-874.
- VALASTRO, A. [2010], *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in *Astrid Online*, pp. 1-22.
- VEDEL, G. [1949], *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Sirey.
- VENTURA, L. [1988], *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, Giuffrè, Milano.
- [2001], *Le crisi di governo tra regole costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Atti di un Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999, a cura di L. Ventura, Torino, Giappichelli, pp. 91-105.
- VERPEAUX, M. [2010], *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, PUF.
- VESPERINI, G. (a cura di) [1998], *I governi del maggioritario*, Roma, Donzelli.
- VILLONE, M. [1994], Art. 94, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli, pp. 237 ss.
- VIRGA, P. [1979], *Diritto costituzionale*, XI ed., Milano, Giuffrè.
- VIRGALA FORURIA, E. [1988], *La mocion de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VIROLI, M. [2004], voce *Repubblicanesimo*, in *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, pp. 840-843.

- VOLPI, M. [1979], *La democrazia autoritaria: forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, Il Mulino.
- [1997], *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quaderni costituzionali*, XVII, n. 2, pp. 247-282.
  - [2005], *Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, in *Scritti in onore di G. Ferrara*, vol. III, Torino, Giappichelli.
  - [2008], *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)
- VON BEYME, K. [1979], *Die grossen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt*, München, Hanser.
- VON MÜNCH, I. [1993], *Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen*, Berlin-New York, De Gruyter-Recht.
- WARWICK, P.V. [1995], *Government survival in parliamentary democracies*, Cambridge University press.
- WEBER, M. [1919a], *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, trad. it., *Parlamento e governo*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- [1919b], *Politik als Beruf*, trad. it., *La politica come professione*, Milano, Mondadori, 2009.
- WILLIAMS, A. [1998], *UK Government & Politics*, London, Heinemann.
- WOLIN, S.S. [1960], *Politics and Vision*, Boston, Little, Brown & Co.
- ZAGREBELSKY, G. [1968], *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XVIII, pp. 805-891.
- [1984], *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Edizioni giuridiche economiche scientifiche.
  - [1999], *Considerazioni sulla fortuna attuale della dottrina della costituzione in senso materiale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, pp. 1773 ss.
- ZANARDI, A. [1991], *La valutazione del costo delle leggi di spesa durante l'iter di formazione*, Milano, Giuffrè.
- ZANGANI, M. [1993], *Programmazione economica e strumenti normativi della spesa: aspetti problematici del rapporto Governo - Parlamento nelle decisioni di finanza pubblica*, in *Politica e mezzogiorno*, N.s., II, n. 2, pp. 183-199.
- ZANON, N. [2006], *Tra diritto parlamentare e limiti alla revisione costituzionale: significato ed effetti delle norme "antiribaltone"*, in *Rassegna Parlamentare*, XLVIII, n. 3, pp. 723-734.
- ZINCONI, G. [1980], *Il puzzle delle coalizioni*, Biblioteca della libertà, XVII, n. 79, pp. 87-141.
- ZUCCHINI, F. [2001], *Veto players e interazione fra esecutivo e legislativo: il caso italiano*, in *Rivista italiana di scienza politica*, XXXI, n. 1, pp. 109-138.
- [2008], *Dividing Parliament? Italian Bicameralism in the Legislative Process (1987-2006)*, in *South European Society and politics*, pp. 11 ss.