

Considerazioni sistemiche sugli effetti di stabilizzazione prodotti dalla forma di governo c.d. di premierato*

di Michele Belletti

1. Perché modificare la Costituzione più bella del mondo? In molti ci hanno provato, ma in pochi ci sono riusciti, proprio in ragione della considerazione, di alcuni, per cui quel Testo non doveva essere toccato, soprattutto nella parte più delicata, ovvero, quella sulla forma di governo.

Invero, il nostro Testo Costituzionale è, in assoluto, la Costituzione più bella del mondo se si ha riguardo alla Prima parte, ai principi fondamentali, alle libertà, ai diritti civili e soprattutto ai diritti sociali – è una delle Costituzioni di quella fase storica con il più ampio e ricco catalogo di diritti sociali.

Con riguardo a questi profili, la nostra Costituzione è indubbiamente insuperata e forse insuperabile.

2. Non si può, tuttavia, dire la stessa cosa per la parte della Costituzione dedicata alla forma di governo.

È noto come quella parte venne scritta con le paure e i condizionamenti derivanti dal previgente sistema autoritario e dalla paura e dalle reciproche diffidenze delle due anime che hanno scritto la Costituzione.

3. Dossetti sottolineava “l’insufficienza e i problemi della parte strutturale della Costituzione, segnalando il garantismo eccessivo con cui avevano operato i costituenti”; “si era sotto l’ossessione del passaggio alla maggioranza del PCI”. Definiva di conseguenza “superato il monopolio dei Parlamenti”.

Quella di Dossetti era solo una delle tante voci che parlavano così negli anni Ottanta, “convinte che una riforma della seconda parte della Costituzione, nel senso di rafforzare i poteri del governo, era necessaria per dare corpo ai valori della prima parte, che solo una migliore incisività dell’azione governativa avrebbe consentito di attuare in un programma coerente”¹.

*Testo della memoria per l’audizione informale alla I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera nell’ambito dell’esame dei progetti di legge cost. C. 1354 Boschi e C. 1921 Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di “Modifiche alla Parte II della Costituzione”, 18 luglio 2024

¹ Cfr., R. ROMANELLI, *L’Italia e la sua Costituzione. Una storia*, Roma-Bari, 2023, che, nel primo capitolo parla appunto di una Costituzione con più valori, piuttosto che norme.

4. Del medesimo avviso è Augusto Barbera. Non mi riferisco, tuttavia, alle sue recenti dichiarazioni in qualità di Presidente della Corte costituzionale, in un'intervista al Sole 24 ore, per le quali è stato, a mio avviso ingiustamente e immotivatamente, criticato. Rilevo soltanto che quelle dichiarazioni sono coerenti con quanto Barbera sosteneva da Professore Universitario di Diritto Costituzionale, quando scriveva, nel volume 2 del 2013 della Rivista *Quaderni Costituzionali*, all'indomani delle elezioni del 2013, rilevando che "le debolezze della forma di governo italiana non sono più compatibili con l'Italia di oggi".

Mi permetterei di aggiungere, anche con l'Europa di oggi, ovvero, con i vincoli e gli obiettivi imposti dall'Unione Europea.

Precisava che il sistema elettorale maggioritario doveva essere inserito in un adeguato contesto istituzionale, da individuare nella legittimazione diretta del Primo Ministro.

"È alla forma di governo che bisogna continuare a guardare ed è su di essa che bisogna incidere con coraggio", aggiungeva.

Parlava di "grave impasse politica" seguita alle elezioni del 2013 e di "rischio di ingovernabilità". Non già di una crisi politica, ma di "una profonda crisi di sistema", evidenziata anche dal "sempre maggior peso assunto dal Capo dello Stato, che è destinato a crescere ulteriormente".

Il che costituisce un'innegabile patologia del sistema politico/istituzionale italiano, non in linea con il dettato costituzionale, che costituisce un ulteriore elemento di debolezza delle istituzioni che dovrebbero essere protagoniste nella forma di governo parlamentare, vale a dire, governo e Parlamento.

Questa situazione di anomalo allargamento dei poteri del Capo dello Stato ha trovato sfogo in ben due casi di rielezione del Presidente della Repubblica; per carità, non vietata, ma forse non opportuna, in ragione dello sbilanciamento dei poteri che determina a favore del Capo dello Stato e ai danni di organi di garanzia come la Corte costituzionale o di governo, come, l'esecutivo e il Parlamento.

5. Le citate considerazioni confermerebbero che l'esecutivo avrebbe imboccato la strada giusta per tentare di operare una efficace razionalizzazione della forma di governo, tramite l'elezione diretta del Primo Ministro, che gli conferisce autorevolezza e legittimazione di fronte al corpo elettorale, alle opposizioni e all'interno della stessa coalizione di governo.

È evidente che questo non basta. Al Primo Ministro eletto deve essere garantita una maggioranza parlamentare, in forza di un premio di maggioranza che verrà stabilito unitamente alla scelta della formula elettorale, che si auspica essere la più condivisa possibile; si auspica che le opposizioni intendano sul punto offrire una fattiva collaborazione.

Si evidenzia, tuttavia, che la principale ed efficace razionalizzazione della forma di governo transita per la riformulazione dell'art. 94 Cost.

Senza introdurre gli automatismi del *simul stabunt simul cadent*, è previsto che l'approvazione di una mozione di sfiducia determina le dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri e lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica.

Negli altri casi di dimissioni – ad esempio, esito negativo di una votazione sulla quale è stata posta la questione di fiducia – il Presidente del Consiglio dei Ministri può optare per le dimissioni e lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica, oppure, le dimissioni e la nomina a Presidente del Consiglio dei Ministri di un parlamentare della stessa maggioranza, da parte del Presidente della Repubblica. Si ricorre ad analoga soluzione per i casi di decadenza, impedimento permanente e morte del Presidente del Consiglio dei Ministri, per una sola volta nel corso della legislatura, per rispettare la volontà del corpo elettorale.

Su questi specifici aspetti, è stato rilevato da alcuni critici della riforma che sarebbe irragionevole e immotivato fare decorrere conseguenze diverse all'esito positivo della mozione di sfiducia e all'esito negativo della votazione sull'atto sul quale viene posta la questione di fiducia.

In realtà, seppur a conseguenze invertite, è esattamente quanto avviene in Germania, dove, a fronte della sfiducia “costruttiva”, l'approvazione di una mozione di sfiducia determina l'elezione di un nuovo Cancelliere, mentre, l'esito negativo della votazione sull'atto sul quale viene posta la questione di fiducia determina lo scioglimento anticipato del Bundestag.

6. Nell'operare questa razionalizzazione non si è ricercato un modello da un altro Paese, ma si è fatto tesoro di un modello che ha funzionato e sta funzionando bene in Italia, ovvero, quello per l'elezione dei Presidenti di Regione.

Questo modello ha sempre garantito chiare e solide maggioranze, stabilità degli esecutivi, continuità dell'azione di governo, ma, soprattutto, ha sempre garantito quello che è il presupposto indefettibile di qualsiasi sistema democratico/pluralista, ovvero, l'alternanza nei ruoli di maggioranza e opposizione, perché ha contribuito a bipolarizzare la contesa elettorale.

Il caso emblematico al riguardo, che conferma la bontà di questo modello, è il c.d. “Caso Sardegna”. In quella circostanza, le liste di centro-destra avevano ottenuto il maggior numero di voti, che, tuttavia, non consentiva loro di avere la maggioranza in seno al Consiglio regionale. L'affermazione del candidato alla presidenza di centro-sinistra, il premio di maggioranza e l'effetto di trascinamento hanno determinato, invece, la vittoria del centro-sinistra, garantendo una sicura maggioranza in seno al Consiglio regionale.

I critici di questo sistema parlano di ipotesi di verticalizzazione del potere. Invero, nel complesso e frammentato contesto politico italiano, seppur al costo di un minimo effetto manipolativo, prodotto dal sistema elettorale, viene garantita la stabilità e governabilità, secondo il modello *Westminster first past the post* e *the winner takes all*.

7. Uno degli argomenti principali contro il progetto governativo di riforma costituzionale è che i proponenti avrebbero intenzione di limitare ruolo e funzioni del Capo dello Stato e di limitare ulteriormente il ruolo del Parlamento.

Sul punto è indispensabile operare una chiarificazione.

7.1. I poteri e le competenze del Presidente della Repubblica non verrebbero limitati, ma semmai, vengono potenziati, al massimo circoscritti, con riguardo agli atti di garanzia, non già con riguardo alle dinamiche fiduciarie.

L'art. 89 Cost., nella nuova formulazione, contemplerebbe una serie di atti importanti che possono essere adottati dal Presidente della Repubblica senza la controfirma ministeriale. Si tratta di atti per i quali, in passato, si erano verificati scontri e tensioni tra il Capo dello Stato e il Ministro incaricato di controfirmare l'atto, pervenendo talvolta a pronunce della Corte costituzionale.

Si tratta di atti importanti, tramite i quali il Presidente della Repubblica può significativamente incidere sull'azione del governo e del Parlamento. Si pensi, ad esempio, alla promulgazione e al rinvio delle leggi alle Camere.

In sostanza, il Capo dello Stato deve essere autonomo e indipendente quando compie atti di garanzia, quando nomina i giudici della Corte costituzionale, quando presiede il CSM, quando richiama il Parlamento con messaggi alle Camere, quando promulga le leggi ed emana i decreti ecc..., mentre, interviene nelle dinamiche del circuito fiduciario solo nei casi di estrema necessità, quando è compromesso il rapporto tra maggioranza parlamentare e governo.

In occasione del dibattito parlamentare è stato detto che il Capo dello Stato è una sorta di “motore di riserva” della forma di governo, che interviene quando il motore principale non funziona o non funziona bene. Questa ricostruzione riprodurrebbe, però, un modello duale di forma di governo, assimilabile al governo semipresidenziale, piuttosto che al governo parlamentare.

Per rimanere in metafora, invero, il Capo dello Stato è una sorta di “meccanico”, che interviene quando si rompe il motore per ripristinarlo. Ne deriva che si deve fare il possibile affinché il motore non si rompa, riconoscendo che la rottura del motore e un eventuale intervento del “meccanico” non potrà che essere una patologia da evitare, piuttosto che la normalità da salvaguardare.

Sostenere, infatti, che il Presidente della Repubblica debba avere un ruolo, più o meno importante, nella scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri non è soltanto inopportuno, perché ostacola, se non addirittura impedisce il corretto svolgersi del rapporto tra governo e maggioranza parlamentare, ma è addirittura giuridicamente errato.

Costantino Mortati sosteneva che un Presidente della Repubblica che nominasse un governo senza avere svolto le consultazioni commetterebbe un “attentato alla Costituzione”, sanzionabile *ex art. 90 Cost.*

Il che significa che nella nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, *ex art. 92 Cost.*, il Presidente della Repubblica non ha margini di valutazione discrezionale, ma deve operare, per così dire, a rime obbligate, sulla base delle indicazioni che gli

pervengono dalle consultazioni, dalla composizione delle Camere e dalle indicazioni dei Presidenti delle due Assemblee. Il che significa che non ha, normalmente, un vero e proprio potere discrezionale di nomina dei Presidenti del Consiglio dei ministri, ma, ha unicamente il compito di interpretare le indicazioni provenienti dalle forze politiche in occasione delle consultazioni.

Unicamente qualora non dovesse pervenire dalle elezioni una chiara indicazione, il Capo dello Stato può avere un più ampio margine di valutazione discrezionale. Può orientare le consultazioni con dei mandati esplorativi, ma deve comunque ricercare una maggioranza, alla luce delle indicazioni che pervengono dalle consultazioni.

7.2. Ciononostante, il Capo dello Stato, nel testo di cui qui si discute, a differenza di quanto avviene in Germania e nel Regno Unito – guarda caso, sistemi che funzionano meglio di quello italiano –, non viene completamente escluso dal circuito fiduciario che intercorre tra governo e maggioranza parlamentare – secondo Leopoldo Elia, l’essenza e peculiarità della forma di governo parlamentare – del quale in alcune fasi repubblicane è stato, anche suo malgrado, l’attore principale, proprio in ragione della debolezza e della instabilità del circuito fiduciario.

Peraltro, il Costituente non aveva disegnato un ruolo forte per il Presidente della Repubblica. Si pensi all’art. 89 Cost., che esige che ogni atto presidenziale debba essere controfirmato da un ministro “proponente” – anche se sappiamo che è consuetudine costituzionale leggere “competente” –, escludendo così la sussistenza di atti propriamente presidenziali, o anche, a partecipazione complessa.

Quel modello fece infuriare in assemblea Costituente V.E. Orlando, che, in quanto monarchico, auspicava un ruolo forte del Presidente della Repubblica, denunciando “state creando un fannullone”.

7.3. La storia delle elezioni dei Capi di Stato in Italia evidenzia sempre il ruolo preminente giocato dalle maggioranze parlamentari nella scelta dell’inquilino del Quirinale, che preferibilmente deve essere colui che dà meno fastidio possibile alla maggioranza di governo.

Si pensi a De Nicola e De Gasperi; il primo non eletto primo Presidente della Repubblica, perché entrato in contrasto con De Gasperi al momento dell’uscita delle sinistre dall’esecutivo, quando De Nicola pensava di dare l’incarico ad altre personalità. Oppure, si pensi alla firma del Trattato di pace, con riguardo al quale De Nicola aveva delle riserve.

Così, De Gasperi virò su Einaudi. Togliatti offrì i voti a De Gasperi per eleggere Einaudi con la maggioranza qualificata del terzo scrutinio, ma, De Gasperi rifiutò, per eleggere Einaudi al quarto scrutinio, con i soli voti della maggioranza, perché doveva apparire una scelta esclusiva della maggioranza parlamentare.

A quel punto, Togliatti virò su V.E. Orlando, per sottrarre ad Einaudi qualche voto dei liberali e dei democristiani.

Si pensi, più di recente, alla prima elezione di Mattarella, preferito ad Amato, da parte di Renzi, perché giudicava il secondo più interventista; così come De Mita preferì Cossiga a Leopoldo Elia, perché giudicava il primo meno interventista.

Si pensi a Scalfaro, eletto in una fase drammatica della vita repubblicana, proprio in quanto critico rispetto alla Presidenza forte di Cossiga.

Si pensi, infine, a Giorgio Napolitano, scelto da una maggioranza di centro-sinistra per avere un Presidente di maggioranza, piuttosto che di garanzia.

Il quale si rivelò poco interventista nella prima fase del settennato, che successivamente ha svolto un ruolo molto forte, nella seconda fase del settennato, alla luce del progressivo sfilacciarsi del rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare, fino alla sostanziale imposizione di Mario Monti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Atto forse di dubbia costituzionalità in situazioni ordinarie, giustificato dalla situazione eccezionale a livello nazionale ed internazionale, nel pieno della crisi dei debiti sovrani.

7.4. In sostanza, nella forma di governo parlamentare, quando funziona in maniera lineare il rapporto tra governo e maggioranza parlamentare, il Presidente della Repubblica funge da mero Notaio di quel rapporto.

L'esempio classico in argomento è quello del Capo di Stato tedesco. In quel contesto, il rapporto fiduciario che intercorre tra governo e maggioranza parlamentare funziona a tal punto bene che in molti nemmeno si ricordano il nome del Presidente della Repubblica tedesca, che non svolge un ruolo forte, né istituzionalmente, né mediaticamente.

7.5. Purtroppo, in Italia quel circuito non ha mai funzionato nemmeno lontanamente dalla perfezione. Si ricordi che Giuseppe Maranini definiva la forma di governo tardo monarchica come pseudo-parlamentare, proprio in ragione dell'invadenza monarchica.

La forma di governo dell'Italia repubblicana veniva definita da Leopoldo Elia come forma di governo parlamentare a pluripartitismo estremo. Il che la fece degenerare in forma di governo parlamentare a tendenza marcatamente assembleare.

Nella c.d. "Seconda Repubblica" la situazione è parzialmente migliorata, anche se il bipolarismo era caratterizzato da due poli composti, al loro interno, di diversi partiti politici. Il che riduceva la frammentazione partitica, ma non incideva a sufficienza sull'instabilità degli esecutivi.

8. È dunque proprio sul rafforzamento del circuito tra maggioranza parlamentare e governo che vuole intervenire il d.d.l. A.C. 1921, qui in commento.

Coerentemente con questa impostazione viene modificato l'art. 83 Cost., con la previsione che il Presidente della Repubblica dovrà essere eletto a maggioranza dei 2/3 fino al sesto scrutinio, potendo essere eletto a maggioranza assoluta solo dal settimo scrutinio in poi.

Il che renderà più difficile alla maggioranza parlamentare eleggere il proprio Presidente della Repubblica, imponendo la convergenza di buona parte dei partiti dell'arco parlamentare su figure di garanzia e *super partes*.

9. A ben vedere, per quanto possa apparire paradossale, il rafforzamento del circuito fiduciario tra governo e maggioranza parlamentare contribuisce a rafforzare il ruolo dello stesso Parlamento.

La debolezza dei Parlamenti e la conseguente frammentazione degli stessi, se non addirittura balcanizzazione, impone agli esecutivi di governare mediante l'abuso della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia, soprattutto per le leggi più complesse e importanti, quale la legge di bilancio. Fenomeno, invero, comune a maggioranze ed opposizioni, quando si alternano al governo.

Il rafforzamento del legame fiduciario consente all'esecutivo di essere il Comitato direttivo del Parlamento, non già il Comitato esecutivo dello stesso; consente al governo di avere una presa solida sulla maggioranza parlamentare.

Il che rende possibile legiferare di preferenza con lo strumento ordinario, la legge, che garantisce un più ampio confronto e il pieno coinvolgimento delle opposizioni.

10. Il rafforzamento di quel circuito e la garanzia di stabilità dei governi, con prospettive quanto meno di legislatura, è indispensabile nel complesso sistema globale odierno, che impone stabilità.

La stabilità è il parametro alla luce del quale vengono giudicate le forme di governo.

Gli studiosi dell'analisi economica del diritto confermano che l'instabilità degli esecutivi produce dei costi. Ad esempio, determina l'aumento del debito pubblico e la difficoltà di tenerlo sotto controllo. L'instabilità degli esecutivi impedisce inoltre la realizzazione di opere o progetti di lungo periodo, impedendo normalmente la compiuta realizzazione del programma di governo.

Si pensi, a titolo esemplificativo, a quanto è successo in occasione del c.d. *Next generation EU* e dell'attuazione e gestione dei fondi PNRR. Ovvero, della più grande devoluzione di risorse da parte dell'Unione Europea a favore degli Stati membri, che ha visto in Italia coinvolti/interessati ben tre esecutivi: il governo Conte 2, che ha trattato con l'UE l'erogazione dei fondi; il governo Draghi, che ha dato attuazione normativa al PNRR, con decreto-legge, dunque, con una misura di carattere emergenziale; il governo Meloni, che sta operando la c.d. "messa a terra" dei progetti finanziati.

Si pensi alle situazioni di *impasse* istituzionale, a tutti note, a seguito delle elezioni del 2013 e del 2018.

Nel primo caso, il centro-sinistra vince le elezioni, ma non ha la maggioranza in Parlamento per governare. Si apre così alle larghe intese, con contestazioni da parte della base del Partito Democratico, c.d. *Occupy PD*.

Nella stessa legislatura si avranno tre esecutivi distinti: governo Letta, governo Renzi e governo Gentiloni, parzialmente diversi nella composizione, con la costante del PD quale partito principale delle tre coalizioni.

Ancor più complessa la situazione verificatasi nel 2018, ove, nella legislatura, si succederanno ben tre esecutivi sostenuti da maggioranze radicalmente diverse – Conte 1, Lega e Cinque stelle; Conte 2 PD e Cinque stelle; Draghi, sostenuto da quasi tutto l’arco parlamentare.

Si trattava di esecutivi senza alcuna visione prospettica, in un contesto ove, comunque, le elezioni erano state vinte dalla coalizione di centro-destra, che, non avendo comunque raggiunto la maggioranza assoluta in entrambe le Camere, non venne mai preso in considerazione da parte del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella.

Le due situazioni qui sopra rapidamente descritte evidenziano una ulteriore problematica tipicamente italiana. Vengono osteggiate e ostacolate le forme di governo maggioritarie/immediate, che determinano una chiara maggioranza parlamentare già dall’esito delle elezioni, in quanto giudicate situazioni anomale di “verticalizzazione del potere”.

Ne deriva che, l’alternativa non potrà che essere quella di forme di governo assembleari mediate, forme consociative, o di democrazia consensuale, ove le elezioni non esprimono una chiara maggioranza, ma quella si forma in Parlamento con accordi parlamentari e talvolta con larghe intese, che normalmente non vengono gradite dalla base dei partiti politici.

Dunque, delle due l’una, o si accetta la “verticalizzazione del potere”, o si accetta il “consociativismo” e il conseguente “assemblearismo”.

11. Queste rapide osservazioni dovrebbero convincere sull’opportunità di ricercare formule che garantiscano esecutivi stabili.

In assenza di analoghe soluzioni, vi è il rischio di degenerazioni del parlamentarismo, di fronte al quale Giovanni Sartori scriveva che “il parlamentarismo puro equivale al malgoverno assembleare”.

Il “governo parlamentare funziona quando la sua denominazione è maledetta, vale a dire, quando il Parlamento non governa, quando gli viene messa la mordacchia”.

In altri termini, “il parlamentarismo che funziona non è mai un parlamentarismo puro, che incorpori pienamente il principio della sovranità del Parlamento”.

Lo stesso Sartori chiarisce che “il modello parlamentare originario è sì imperniato sulla centralità del Parlamento, ma è strettamente collegato al ruolo della Premiership, o al governo di gabinetto, ovvero, implica il sicuro controllo del Parlamento da parte di un Primo Ministro posto a capo di una maggioranza coesa, risultante vincitrice alle elezioni”².

² Cfr., G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2013, pp. 116 ss.

12. Ancor più chiare le considerazioni di Luigi Einaudi, laddove si esprime contro la proporzionale e gli assemblearismi che quella determina, il quale rileva che “la rappresentanza proporzionale è concezione distruttiva e anarchica”, mentre i Parlamenti devono essere organi “il cui unico scopo è quello di formare governi stabili e di controllarne l’azione”.

L’assemblearismo “è il trionfo delle minoranze, ognuna delle quali ricatta le altre e il governo”.

La proporzionale e l’assemblearismo “favoriscono le dittature e i colpi di mano”. Quasi sempre, “le assemblee proporzionalistiche andarono a finire nella dittatura”.

Luigi Einaudi svolgeva queste considerazioni nel 1944, prima di entrare in Assemblea Costituente³, senza mai citare il ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare, precipuamente nella determinazione e affermazione dell’indirizzo politico tra governo e Parlamento, riconoscendo indubbiamente un ruolo preminente all’esecutivo e al suo vertice, il Primo Ministro.

Di fronte a queste illuminate considerazioni, non v’è dubbio che tra l’assemblearismo e il premierato, la mia preferenza vada, inequivocabilmente, verso quest’ultimo.

³ Cfr., *L’Italia e il secondo risorgimento*, supplemento alla *Gazzetta ticinese*, 4 novembre 1944, ora in L. EINAUDI, *Il buongoverno*, Roma-Bari, 2012, pp. 56 ss.