

Riforma della forma di governo, una alternativa praticabile: 1) Riformare e ammodernare la forma di governo parlamentare, sulla via indicata dalla Costituente*

di Massimo Luciani e Andrea Manzella

1. La scelta della forma di governo parlamentare

Poiché, come si è visto nel cap. 1, non mancano ragioni oggettive a favore della necessità di una riforma della nostra forma di governo, la critica alla proposta del governo Meloni deve essere accompagnata da una proposta alternativa. Questa proposta alternativa potrebbe consistere o nell'adozione di una delle forme di governo non parlamentari compatibili con i principi della democrazia e dello Stato di diritto o nella riforma, razionalizzazione e ammodernamento della forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione italiana. Nel capitolo 2 abbiamo analizzato vari possibili modelli alternativi basati sull'esperienza degli Stati democratici: in particolare il modello presidenziale; il modello semipresidenziale; il modello adottato per le amministrazioni comunali italiane al di sopra dei 15.000 abitanti. E abbiamo esposto le ragioni per le quali, nella realtà politico-culturale ed economico-sociale italiana, questi modelli non risultano utilmente importabili, anzi, per plurimi profili, rischiano di aggravare i problemi delle nostre istituzioni democratiche.

* È il testo del capitolo 4 del Libro di Astrid su “*Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*”, Passigli Editori, 2024. Il testo è stato discusso collegialmente nel gruppo di studio di Astrid che ha lavorato alla costruzione dei contenuti di quel libro e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei suoi componenti, in parte già pubblicati su questa Rivista. Del gruppo di studio hanno fatto parte: Giuliano Amato, Enzo Balboni, Franco Bassanini, Marco Cammelli, Massimo Carli, Vincenzo Cerulli Irelli, Enzo Cheli, Francesco Clementi, Daniele Casanova, Edoardo Caterina, Fulvio Costantino, Giovanna De Minico, Filippo Donati, Antonio Florida, Franco Gallo, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Giorgio Macciotta, Gabriele Maestri, Maurizio Malo, Andrea Manzella, Francesco Marone, Oreste Massari, Gilberto Muraro, Alessandro Pajno, Silvia Paparo, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Marco Podetta, Lorenzo Spadacini, Rolando Tarchi, Giovanni Tarli Barbieri, Luisa Torchia e Mauro Volpi

Praticabile e saggia è invece l'alternativa di restare nell'ambito della forma di governo parlamentare, che è peraltro la più largamente adottata in Europa, non di rado con buoni risultati (anche in termini di stabilità dei governi e di efficacia della loro azione), anche facendo tesoro – pur tenendo conto della diversità dei contesti – delle esperienze degli altri Stati democratici, al fine di identificare le riforme e gli ammodernamenti che ci servono.

Si tratterebbe, a ben vedere, di riprendere quel progetto di razionalizzazione del sistema parlamentare che l'Assemblea Costituente aveva progettato, ma che poi riuscì a realizzare solo in parte. Non mancava infatti alla Costituente la consapevolezza che la forma di governo parlamentare può essere declinata secondo molte diverse varianti, né le difettava la conoscenza delle principali esperienze parlamentari europee.

È vero che la letteratura storica degli ultimi decenni ha talora discettato di un difetto di cultura costituzionale dei Costituenti. A parte alcuni giuristi (Mortati, Calamandrei, Tosato, Moro, etc.) gli altri Costituenti non avrebbero avuto contezza delle categorie della scienza politica e del diritto costituzionale, ignorando, per lo più, anche le esperienze istituzionali straniere. Questa premessa in fatto è sovente funzionale all'affermazione – diciamo – in diritto di una genetica difettosità del disegno costituzionale della forma di governo, che non avrebbe perlustrato adeguatamente né le forme di governo diverse dalla parlamentare né le diverse esperienze di razionalizzazione di quest'ultima. Quel disegno si sarebbe perciò esaurito nella scelta in favore di una forma di governo parlamentare della quale mancavano – però – i presupposti culturali, civici, politico-partitici e che, comunque, non esibiva i “correttivi” che sarebbero stati indispensabili per adattare il parlamentarismo originario alle esigenze di una società di massa e di partiti di massa.

Ora, sulla veridicità della premessa in fatto di questa ricostruzione non sembra opportuno soffermarsi, sebbene ne sia piuttosto evidente una certa approssimazione istruttoria: non risultano studi documentati sulla cultura istituzionale di tutti i singoli Costituenti, che sarebbero invece indispensabili per giungere alle conclusioni indicate, e non si tiene conto né dell'ampio dibattito che portò all'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, che suggeriva di accompagnare la scelta in favore della forma di governo parlamentare con l'adozione di “dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo” (5 settembre 1946) né delle discussioni in Aula che portarono – anche per effetto della sopravvenuta profonda frattura politica tra i partiti moderati e centristi e i partiti della sinistra – a dare, nel testo costituzionale, solo un seguito parziale, ma comunque significativo, a quel suggerimento.

A ben vedere, il tema dei correttivi della forma di governo parlamentare è risalente nel tempo, e non a caso rimonta a un momento storico in cui, in effetti, l'inadeguatezza del parlamentarismo classico, modellato su una società chiusa e – avrebbe detto Giannini –

monoclasse, veniva messa a nudo dall'avvento del magmatico pluralismo sociale e politico novecentesco. Sovente, nei primi decenni del secolo, quei correttivi vennero fatti coincidere con il rafforzamento dell'Esecutivo, ma sarebbe un grave errore immaginare che in esso si esaurissero. Quando Mirkiné Guetézévitch parlava della razionalizzazione della forma di governo parlamentare si riferiva a interventi che prevenissero i rischi della sua sclerotizzazione, ma essi non implicavano esclusivamente il rafforzamento del Governo in rapporto alle assemblee rappresentative. Anche nel caso dell'esperienza costituzionale italiana, dunque, lo svolgimento dell'ordine del giorno Perassi e la razionalizzazione della forma di governo parlamentare non passavano e non passano necessariamente per il rafforzamento esclusivo dell'Esecutivo.

2. La razionalità del disegno costituzionale

Se anche, peraltro, si volesse assumere come un dato indiscusso una qualche carenza della cultura istituzionale dei Costituenti, resterebbe però da chiedersi che rapporto vi sia fra quella carenza e la valutazione della Costituzione. Al contrario di quanto scrisse (forse con un voluto azzardo d'eccesso polemico) Giovanni Sartori, le costituzioni non sono "macchine" e non funzionano bene o male a seconda del disegno ingegneristico in base al quale sono costruite. Le costituzioni intercettano i bisogni delle comunità politiche e corrispondentemente le pacificano e le plasmano; delimitano spazi di vita; identificano le condizioni di possibilità delle strategie dei competitori dei sottosistemi istituzionale, politico, economico, sociale. Se assolvono adeguatamente a questi compiti sono "buone" costituzioni, altrimenti no. La storia politico-istituzionale italiana del secondo dopoguerra dimostra che in questa prospettiva la nostra è stata una "buona" costituzione.

Vero è, però, che i suoi meriti sono stati sovente imputati alla prima parte e in particolare ai principi fondamentali, mentre la seconda parte è stata oggetto di critiche diffuse, sia all'origine (quando ne furono protagonisti soprattutto i giuristi vetero-liberali) sia nel corso degli anni (quando si sono succedute perplessità di plurima origine ideale). A noi sembra tuttavia che siano difficilmente contestabili i seguenti punti fermi:

- a) la scelta della forma di governo parlamentare era addirittura obbligata in un Paese diviso;
- b) il conferimento al Parlamento di una posizione di centralità corrispondeva all'esigenza di strutturare politiche pubbliche assistite dal consenso più vasto, a fini di pace sociale e di realizzazione dei principi e programmi che erano stati, con lungimiranza, delineati nella Parte Prima della Costituzione, legando in tal modo tra loro la parte valoriale e quella organizzativa della Repubblica;

c) non è vero che difettino elementi di razionalizzazione (nel senso più proprio che abbiamo ricordato), poiché la Costituzione prevede il potere di normazione primaria d'urgenza in capo al Governo e introduce (cosa del tutto originale nel panorama delle forme di governo parlamentari) il *referendum* legislativo abrogativo;

d) l'art. 94 della Costituzione introduce, al quarto comma (“*Il voto contrario di una o d’entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni*”) e al quinto comma (“*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*”) meccanismi di stabilizzazione del Governo nient’affatto marginali.

V’è dunque una razionalità dell’impianto parlamentare sotteso alla nostra Costituzione, cui obbediscono anche quelle che si possono chiamare le sue clausole di completamento. Ne aveva, con il termine colorito di “ammorsature”, già parlato Piero Calamandrei, evocando le sporgenze lasciate nelle vecchie costruzioni a cui potersi poi appigliare per continuare e completare l’opera secondo l’originario disegno.

L’ordine del giorno Perassi può considerarsi l’interpretazione autentica della relativa incompletezza della nostra Costituzione e, insieme, l’indicazione di completarla con “dispositivi costituzionali idonei” a garantire “stabilità dell’azione di governo”.

Poiché, dunque, di completamento si tratta, la “stabilità dell’azione di governo”, della quale si dice nel successivo capitolo di questo *paper*, deve conseguirsi senza salti dalla corsia parlamentare tracciata in Costituzione.

3. L’esigenza di aggiustamenti

Per quanto ben costruito, dunque, il disegno costituzionale della forma di governo, come in questo *paper* più volte si sottolinea, non appare sfuggire all’esigenza di aggiustamenti e attualizzazioni. Aggiustamenti e attualizzazioni, tuttavia, sono cose diverse dagli stravolgimenti, che invece – come è stato qui rilevato nel capitolo 3 – conseguirebbero a ipotesi riformatrici estreme come quella dell’introduzione dell’elezione più o meno diretta del Presidente del Consiglio (l’elezione diretta del Presidente della Repubblica, pur qui considerata al capitolo 2, pare essere, allo stato, accantonata, dopo la presentazione del disegno di legge costituzionale del governo Meloni).

Qualche riflessione supplementare, semmai, merita l’ipotesi della parlamentarizzazione della scelta del Presidente del Consiglio. È un passo da compiere con cautela, e – come si rileva al capitolo 5 di questo *paper* – in modo da non mettere in radicale discussione i poteri presidenziali concernenti il procedimento di formazione del governo, poteri sui

quali si sorregge sistemicamente la sua funzione equilibratrice, ma si tratta di una prospettiva meritevole di riflessione.

In una esatta logica costituzionale e in coerenza con il modello parlamentare, invero, il Governo nasce *dal* Parlamento (art. 94) ed è difeso – nello stesso articolo – contro le “degenerazioni del parlamentarismo” (ancorché solo parzialmente, se è vero che l’ordine del giorno Perassi richiede, per tale difesa, quegli ulteriori “dispositivi costituzionali” cui già si è accennato). Ma il Governo non nasce *con* il Parlamento. Le elezioni parlamentari devono tendere ad assicurare la maggiore rappresentatività: la fiducia al Governo è una funzione successiva e autonoma dell’assemblea rappresentativa. È un’illusione ottica ritenere che il capo di un partito, anche se ottenesse la maggioranza assoluta nell’assemblea, dovrebbe considerarsi “eletto” dai cittadini. Nella realtà – sia formale, sia sostanziale – è necessario che per la sua nomina ottenga, oltre la proposta del Capo dello Stato, soprattutto la fiducia parlamentare, cioè l’investitura da parte delle Camere. Ovviamente, qualora un partito ottenesse la maggioranza assoluta, tanto l’una quanto l’altra sono probabili e quasi scontate, salvo imprevisti; ma si tratterebbe in ogni caso di un vincolo “politico”, non certo di un obbligo giuridico.