

Rappresentanza e governabilità nel prisma del principio di responsabilità politica¹

di Cesare Pinelli

1. Rappresentanza, governabilità e responsabilità politica davanti agli elettori nella prospettiva del dover essere costituzionale. 2. La mancata attivazione del circuito di responsabilità davanti agli elettori nell'esperienza repubblicana e l'invariante della conflittualità interna alle coalizioni. 3. Le proposte di revisione costituzionale della forma di governo alla luce della tesi della "presidenzializzazione della politica". 4. Recenti critiche agli auspici di attuare l'ordine del giorno Perassi nell'ambito di una posizione volta a mantenere la forma di governo parlamentare. 5. I problemi della forma di governo alla luce del disegno di legge costituzionale.

1. Il titolo del mio contributo invita a tornare su un presupposto assai radicato nel dibattito politico e scientifico sulla forma di governo, nella giurisprudenza costituzionale sulla legislazione elettorale (sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017), per finire al disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio, là dove prevede che la legge elettorale introduca un premio di maggioranza "nel rispetto del principio di rappresentatività". 'Rappresentanza' e 'governabilità' sarebbero i poli di una dicotomia da poter comporre in vari equilibri, ma comunque poli esclusivi. Siamo sicuri che possano esserlo? Perché lo siano, occorre che si tratti di principi o obiettivi finali della democrazia. E qualche dubbio è lecito non solo per la nozione, più recente e a dire il vero alquanto malferma, di governabilità, ma anche per quella di rappresentanza, a meno di non ritenere che la stessa democrazia si esaurisca in essa.

Seconda osservazione. Dietro i concetti di rappresentanza e governabilità non è difficile cogliere un'istanza di garanzia, rispettivamente, del parlamento e del governo, che rimane tale anche quando si parla di stabilità in luogo di governabilità. Come se la dicotomia fra i due concetti riflettesse un conflitto fra quegli stessi organi tipico della monarchia costituzionale,

¹ Relazione al Convegno *Un Presidente eletto dal popolo. Obiettivi, limiti, vie praticabili*, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Palermo, 30-31 ottobre 2024.

conflitto che rimandava sempre alle relative radicalmente diverse fonti di legittimazione.

Il modello parlamentare, facendo consistere la relazione fiduciaria nel consenso o nella consonanza espressa da una maggioranza parlamentare nei confronti del governo, presuppone invece che questo organo non possa trovare la sua fonte di legittimazione se non nella maggioranza espressa in parlamento.

A questi due argomenti, già sufficienti a revocare in dubbio il presupposto accennato, occorre aggiungere che esso comporta una democrazia di investitura, nella quale la funzione degli elettori si esaurisce nell'elezione dei rappresentanti. Se, infatti, ciò che conta nel disegno della forma di governo dal lato del parlamento è che ne sia garantita la rappresentanza dell'elettorato, di quest'ultimo rileverà appunto la funzione di designare i parlamentari. Nulla di meno e nulla di più. Col risultato di sacrificare il principio di responsabilità davanti agli elettori dei titolari del potere politico per il relativo esercizio, a partire dai membri del parlamento. Principio che soddisfa all'esigenza propria di ogni democrazia che la titolarità di ogni potere va giustificata non solo per la sua derivazione ma anche per come è esercitato. Esso da un lato integra decisamente la rappresentanza, la quale può perciò non risolversi nella mera investitura degli eletti, e dall'altro diventa il fine di cui è strumento la governabilità, almeno intesa *sub specie* di stabilità del governo.

Viste nel prisma del principio di responsabilità politica, rappresentanza e governabilità cessano pertanto di apparire i poli esclusivi della dicotomia al cui interno prospettare i relativi modi e gradi di composizione. Essi vengono ambedue orientati al perseguimento di un principio che li trascende, e che nello stesso tempo innalza il livello di aspettative degli elettori: costoro, si suppone, non saranno chiamati solo a votare per dei rappresentanti, ma a votarli *ex informata conscientia*, avendo accertato la rispondenza dei loro comportamenti agli indirizzi politici e ai programmi che avevano presentato agli elettori stessi.

2. Fin qui ci siamo mossi sul piano del dover essere costituzionale. Se invece guardiamo all'esperienza repubblicana, possiamo dire che il principio di responsabilità davanti agli elettori è stato costantemente sacrificato a partire dalla seconda legislatura, da quando, cioè, le coalizioni hanno mostrato una omogeneità interna tanto scarsa da rendere cronica l'instabilità dei governi in carica.

Neanche l'avvento del sistema politico bipolare, l'elemento di maggiore differenziazione fra la prima e la seconda fase dell'esperienza repubblicana (peraltro durata sotto questo profilo fino al 2013), ha risolto il problema della scarsa omogeneità interna alle coalizioni di governo, con la conseguenza di doverla assumere come un'invariante nei diversi assetti politico-istituzionali della Repubblica.

Lo dimostra, se fosse necessario, il continuo cambiamento della legge elettorale fra il 1994 e il 2017. Un cambiamento mosso sempre dall'obiettivo di assicurare una posizione di preminenza al partito di maggioranza relativa sugli altri partner della coalizione, che però è andato regolarmente frustrato. Ciò è risultato tanto più chiaro nel caso del sistema elettorale imperniato su una formula proporzionale corretta dall'introduzione di un premio di maggioranza. A parte l'ipotesi di più di due liste di coalizione davvero contendibili, che ha consentito a quella vincente di ottenere un numero di voti anche molto inferiore alla maggioranza assoluta dei seggi (e la conseguente incostituzionalità della mancata previsione di una soglia minima per l'accesso al premio), in presenza di due sole coalizioni contendibili si è inevitabilmente accresciuto il rischio di lasciare i partiti maggiori nelle mani di quelli minori, ma collocati in posizione di arbitraggio per la vittoria e ancor più per il mantenimento della maggioranza parlamentare in corso di legislatura.

Per affrontare il problema in termini strutturali sono state tentate altre strade che per diverse ragioni sono andate a vuoto, dalla riforma della Seconda Parte della Costituzione al lancio del modello di partito 'potenzialmente maggioritario', con relativa trasformazione del bipolarismo in bipartitismo. Nel frattempo, il problema continuava a porsi anche in presenza di maggioranze molto forti, come dimostrano la scelta di ricorrere a decreti-legge a scapito dei disegni di legge nonché frodi crescenti delle procedure parlamentari (maxi-emendamenti, abuso della questione di fiducia, monocameralismo di fatto).

Alcuni diranno che la scarsa coesione interna alle coalizioni ha funzionato da alibi, e può anche darsi che, da un certo momento in poi, sia stato così. Ma in ogni caso la speranza di passare dal bipolarismo al bipartitismo, che ha animato la seconda fase della Repubblica a destra come a sinistra, si è scontrato con un pluripartitismo che può ammettere forme di regolamentazione delle coalizioni ma non una eliminazione in via legislativa dei partiti minori.

3. Si può allora ipotizzare che il problema del rendimento della forma di governo parlamentare sia stato individuato nella ricerca della migliore combinazione possibile fra rappresentanza e governabilità proprio a causa della conflittualità interna delle coalizioni in corso di legislatura, che avrebbe fatto perdere anche ai costituzionalisti le tracce del principio di responsabilità politica davanti agli elettori, in effetti scomparso dalle maggiori trattazioni del tema dopo il commento di Costantino Mortati all'art. 1 del 1975.

A partire dagli anni Ottanta, prende poi l'avvio il dibattito sulla revisione costituzionale della forma di governo, che da quaranta anni continua a ruotare intorno all'alternativa fra la necessità di introdurre l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e quella di procedere a una razionalizzazione del modello parlamentare, sulla premessa che quella costituzionalmente prevista sia, e si sia rivelata, troppo debole. Nel primo caso, non solo la questione del rapporto fra rappresentanza e stabilità, ma anche quella delle modalità per rendere operativo il principio di responsabilità, si sposta del tutto, dal momento che la durata del mandato del vertice elettivo dell'esecutivo è fissa, mentre possono verificarsi conflitti fra parlamento e governo in ragione della loro rispettiva diversa legittimazione, pur restandone immutata la fonte, ossia la volontà del corpo elettorale. Nell'altro caso si scommette ancora sul modello parlamentare, ma sulla premessa che l'introduzione di ulteriori congegni di razionalizzazione sia tale da garantire una discontinuità sufficientemente significativa del suo rendimento in termini di stabilità del governo in corso di legislatura.

La distinzione fra le due strade, e con essa la necessità di riforme degli assetti istituzionali, potrebbe perdere senso se si concordasse con una parte dei fautori della prima, secondo cui la "presidenzializzazione della politica" in corso prescinderebbe dai diversi modelli istituzionali, tendenti a divenire sempre più presidenziali indipendentemente dal loro assetto formale: anche nelle forme di governo parlamentari una serie di fattori, soprattutto l'accentuata importanza della politica estera e la crescente esposizione mediatica, in un ambiente sempre più conformato mediaticamente, farebbe dei capi degli esecutivi i veri "Presidenti", con un surplus di legittimazione derivante dal loro rapporto diretto con l'opinione

pubblica che investe tre ambiti: le campagne elettorali, il governo e i partiti².

È stato però notato che, in due dei tre ambiti considerati, precisamente i partiti del leader e le campagne elettorali, l'impatto della presidenzializzazione dovrebbe misurarsi in termini non tanto di un potere personale che semplicemente si impone su di essi, quanto di trasformazione dei partiti stessi: ciò che davvero conta, secondo questa prospettiva, è il fatto che i partiti sono divenuti macchine funzionali al raggiungimento del successo elettorale³.

Per il resto si dovrebbe parlare piuttosto di una “personalizzazione del potere”, che però accompagna da tempo l'evoluzione dei sistemi democratici, ed è divenuto solo più evidente negli ultimi decenni. Già sir Ivor Jennings osservava che nel Regno Unito il Primo Ministro deve essere un attento osservatore dell'opinione pubblica e “an expert in propaganda”⁴, e più tardi la personalizzazione del potere sarà riferita a tutti i governi democratici⁵, con la corrispondente emersione del “partito pigliatutto” i cui dirigenti divengono noti agli elettori in via mediatica, e che, una volta al governo, “può improvvisamente diventare un simbolo negativo che incoraggia l'elettore a passare ad un altro partito, come un consumatore passa ad una marca competitiva”⁶.

Che le funzioni di mediazione e di aggregazione dei partiti tendano a venire scavalcate dalla formazione di un circuito diretto dell'elettorato col *Premier*, conosciuto e giudicato più per le qualità personali che per le scelte di indirizzo compiute, è innegabile. Ma, a parte l'esigenza di studiarne le cause, rimane da guardare agli effetti della tendenza sul circuito di responsabilità con l'elettorato.

Quanto alle cause, la maggiore importanza della politica estera e ancor più dell'Unione europea non determina tanto una generica

² T. Pogunkte and P. Webb, *The Presidentialization of Politics*, OUP, Oxford, 2005.

³ G. Passarelli (ed.), *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*, Palgrave Macmillan, Basingstoke New York, 2015.

⁴ W. Ivor Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, 1937, 228.

⁵ A. Mabileau, *La Personnalisation du Pouvoir dans les gouvernements démocratiques*, in *Revue française de science politique*, 1960, 39 ss.

⁶ O. Kircheimer, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale* (1966), in G. Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, Bologna, il Mulino, 1971, 243 ss.

presidenzializzazione della politica, quanto un trasferimento di funzioni e di peso decisionale dai parlamenti ai governi, e solo in questo contesto ai primi ministri. E' piuttosto la mediatizzazione della sfera pubblica a concentrarsi sull'elemento personale, determinando un'aderenza costante dei titolari delle istituzioni politiche ai variabili umori dell'opinione pubblica indipendentemente dalla robustezza dell'assetto istituzionale. Già più di dieci anni fa si osservava che gli Stati Uniti vivono "in una campagna elettorale permanente", sotto l'influenza del denaro e dei media, col risultato di incoraggiare in politica "il sistematico rifiuto del compromesso", che è necessario a ogni cambiamento guidato dalla politica stessa⁷. Gli esempi non mancano neanche altrove: il divario fra l'abilità nel vincere le elezioni e la capacità di governo sta crescendo in tutte le democrazie, alimentandovi tendenze autodistruttive.

In questa prospettiva, la possibilità di attivare o di rinsaldare il circuito di responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori viene strutturalmente alterata dalla formazione di un circuito mediatico concorrente che concentra l'attenzione degli elettori su temi diversi da quelli relativi ai risultati dell'azione di governo. La personalizzazione della politica agevola questa distrazione, e invita a chiedersi se proposte volte all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo non la alimentino ulteriormente.

4. La domanda ora posta ha a che vedere con vicende riguardanti l'evoluzione delle forme di governo delle democrazie contemporanee. Prima di affrontarla, converrà ambientare nel contesto dell'esperienza repubblicana la ricerca dei rimedi al deficit di rendimento della forma di governo parlamentare. Da questa prospettiva, diventa utile esaminare la posizione, sostenuta in sede scientifica, ma con cospicue ripercussioni sulla progettazione politico-costituzionale, volta a correggere il funzionamento della forma di governo senza modificarne l'impianto.

Come è noto, molti fautori di tale posizione, a partire da Leopoldo Elia, si sono a lungo basati sulla esigenza di integrare il disegno costituzionale tramite l'attuazione dell'ordine del giorno Perassi approvato dall'Assemblea Costituente, sul presupposto di una carenza della forma di governo in termini di razionalizzazione del circuito governo-parlamento suscettibile di un necessario completamento.

⁷ A. Gutman e D. Thompson, *The Spirit of Compromise*, Princeton University Press, 2012, 123 ss.

Questa lettura è stata di recente contestata, nella perdurante adesione al mantenimento del modello parlamentare⁸. Più che risultare affetti dal “complesso del tiranno” e/o da tendenze assemblearistiche, i Costituenti avrebbero inteso in positivo “assegnare a ciascun organo dell’indirizzo politico gli strumenti per svolgere adeguatamente le funzioni assegnate, nella convinzione che il complessivo assetto dei poteri e la dinamica delle relazioni politiche avrebbero potuto, almeno in ipotesi, allentare le tensioni e attenuare le disarmonie”⁹. E avrebbero perciò prefigurato un “governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice”¹⁰, dove l’equilibrio fra i poteri richiede “per un verso, che ciascuno di essi si mantenga nell’ambito della propria competenza, rispettando le competenze altrui, per un altro verso che si stabilisca un rapporto di collaborazione tra i poteri che partecipano allo stesso ciclo funzionale: perché il sistema politico funzioni, infatti, non basta il mero rispetto delle norme di competenza, ma occorre un rapporto dinamico, affinché i procedimenti, che vedono come protagonisti i diversi poteri, siano portati a termine”¹¹.

Il richiamo all’equilibrio fra i poteri è sicuramente opportuno ed oggi anche, come vedremo, necessario, senza però per ciò stesso doversi considerare alternativo all’esigenza di prevedere ulteriori congegni di razionalizzazione o stabilizzazione del circuito fiduciario rispetto a quelli previsti dalla Costituzione vigente. Lo dimostrano gli stessi auspici dell’autore del richiamo¹², e lo si può altresì dimostrare tenendo conto che

⁸ R. Balduzzi, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, in *Rivista telematica dell’AIC*, n. 3/2024, 149.

⁹ R. Balduzzi, *I caratteri originari*, cit., 144.

¹⁰ Secondo la formula di P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale (Lo Stato democratico moderno)*, Napoli, 1949, I, 251, rip. in R. Balduzzi, *I caratteri originari*, cit., 150.

¹¹ F. Sorrentino, *L’equilibrio istituzionale fra i poteri e la sua garanzia giurisdizionale*, in *L’equilibrio tra i poteri nei moderni ordinamenti democratici*, a cura di L. Luatti, Torino, Giappichelli, 1994, 62-63, rip. in R. Balduzzi, *I caratteri originari*, cit., 151.

¹² Egli osserva al riguardo: “Ciò vale certamente per un ritocco dell’art. 92, comma 2, volto a conferire al Presidente del Consiglio un potere di proposta di revoca, cui correlare il corrispondente potere presidenziale, e demandando alla legge ordinaria (e, perché no?, “organica”) di determinare i modi e le forme per l’indicazione dei candidati alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri; per l’art. 94, introducendo un meccanismo di revoca o sfiducia costruttiva⁸⁸; per l’art. 88, nel senso di codificare l’esistente e di introdurre la facoltà di proposta del Presidente del Consiglio all’interno del procedimento di scioglimento delle

l'equilibrio fra i poteri risulta da “un quadro costituzionale in cui la distribuzione delle funzioni fondamentali dello Stato non è rigida, ma attraversa una pluralità di organi e di poteri”, per cui “la realizzazione dell'equilibrio dinamico tra i poteri è compito di tutti”¹³.

Ciò vuol dire che l'equilibrio fra i poteri va riferito all'intera organizzazione costituzionale, non solo ai rapporti fra parlamento e governo. Conseguentemente, i congegni organizzativi istituiti per raggiungerlo, comprese le modalità intese a regolare i reciproci rapporti, variano a seconda delle funzioni intestate a ciascun potere. Si può andare dall'indipendenza alla fiducia. E quando arriviamo alla fiducia, non si può non tener conto del come e del quanto il rapporto governo-parlamento venga stabilizzato in Costituzione anche per comprendere come l'equilibrio sia in concreto perseguibile fra organi titolari di indirizzo politico attivo.

E' qui che il confronto con altri ordinamenti rimane prezioso. Che nei decenni trascorsi il diritto comparato sia stato sfruttato in misura esagerata e distorto dai politologi-ingegneri, non toglie che serva a comprendere i problemi che possono porsi *coeteris paribus*, ossia tra ordinamenti che accolgano la forma di governo parlamentare. E basterà confrontarne uno che richieda la fiducia di entrambe le camere come condizione per consentire l'attivazione della funzione di indirizzo politico da parte del governo, con gli ordinamenti nei quali la fiducia è presunta e può essere conferita o revocata da una sola camera. O ancora, basterà confrontare i sistemi parlamentari a seconda che la sfiducia possa essere espressa dal parlamento senza indicare, o dovendo invece indicare, un titolare alternativo del vertice dell'esecutivo.

Le varianti di volta in volta adottate della forma di governo parlamentare presentano in definitiva conseguenze tutt'altro che trascurabili sul suo rendimento, indipendentemente dalle etichette con cui vengano designate in sede scientifica, dal se e dal quanto si ritenga tuttora necessario attuare l'ordine del giorno Perassi e dalle nostre letture dei lavori della Costituente. Sono quelle varianti a concorrere, insieme alla legge elettorale, ai regolamenti parlamentari e alle consuetudini costituzionali, a dirci se e quanto possa ritenersi soddisfacente il grado di stabilizzazione del rapporto

Camere. Riprendendo poi una clausola contenuta già nel Progetto di Costituzione della Commissione dei 75, si potrebbe meditare circa la spettanza dei meccanismi fiduciari al Parlamento in seduta comune (ciò avrebbe conseguenze anche sulla questione di fiducia)” (R. Balduzzi, *I caratteri originari*, cit., 165.)

¹³ F. Sorrentino, *L'equilibrio istituzionale*, cit., 63.

fra governo e parlamento. Non ce lo può dire l'equilibrio fra i poteri costituzionalmente previsto, trattandosi di istanza riferibile all'intera organizzazione costituzionale che anche la stabilità del rapporto fra governo e parlamento deve tendere a soddisfare.

Del resto, nel saggio esaminato il richiamo all'equilibrio fra i poteri è stato operato soprattutto per un'altra ragione, quella di segnalare i "delicati problemi di compatibilità costituzionale" che deriverebbero dall'approvazione del disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio¹⁴.

5. Raccogliendo quanto detto, ci si può in definitiva chiedere se un disegno incentrato sull'elezione diretta del capo dell'esecutivo come quello previsto: a) aiuti a superare la cronica conflittualità interna alle maggioranze parlamentari, anche grazie alla personalizzazione della politica che è destinato a incentivare; b) favorisca l'attivazione di un circuito di responsabilità politica degli eletti nei confronti degli elettori; c) mantenga l'equilibrio fra i poteri previsto dalla Costituzione e complessivamente praticato nell'esperienza repubblicana con riguardo al rapporto fra organi di indirizzo politico e organi di garanzia costituzionale. Quando è eletto direttamente dai cittadini, il capo dell'esecutivo gode di un mandato a governare pieno della durata di quattro o cinque anni, senza dover chiedere la fiducia del parlamento. A questo punto il problema della stabilità è risolto per definizione, e proprio la separazione può porre le premesse di conflitti politici col parlamento suscettibili di varie soluzioni. Non è questa però la strada scelta dal progetto di riforma costituzionale. Lungi dall'ipotizzare una separazione fra governo e parlamento, esso prevede che il Presidente eletto, una volta formato il governo con la nomina dei ministri da parte del Capo dello Stato, debba ottenere la fiducia delle Camere, che possono sempre revocargliela in corso di legislatura come attualmente previsto.

Questo intreccio fra elezione diretta del vertice dell'esecutivo e mantenimento dei caratteri fondamentali del modello parlamentare, compreso un Capo dello Stato non eletto direttamente dai cittadini, diventa molto problematico per tutti e tre gli aspetti prima elencati.

L'intreccio si rivela problematico a partire dall'elezione stessa del Presidente del Consiglio. Il testo ne prevede la contestualità con quella

¹⁴ R. Balduzzi, *I caratteri originari*, cit., 160 ss.

delle Camere. Se si trattasse solo di una contestualità cronologica, con la presentazione di schede diverse per l'elezione di ciascun organo, non si eviterebbe il rischio di maggioranze politiche opposte elette nello stesso momento. Se invece la contestualità equivallesse alla presentazione di una sola scheda e soprattutto al divieto di voto disgiunto, i parlamentari diventerebbero dei collaboratori del Presidente del Consiglio.

D'altra parte, la perdurante previsione del circuito fiduciario ripropone le questioni poste dall'invariante che ha accompagnato l'esperienza repubblicana, vale a dire la conflittualità interna alle coalizioni di governo. Un primo indizio viene addirittura dal testo, il quale prevede che a certe condizioni il Premier eletto possa essere sostituito da un parlamentare eletto nelle file della maggioranza, generando una evidente contraddizione con l'obiettivo della stabilità. Ma anche al di là di quanto testualmente previsto, non è difficile immaginare che i partiti minori della coalizione continuerebbero a manifestare esigenze di visibilità incompatibili con la necessità di dar vita a un indirizzo politico governativo sufficientemente univoco. Allo scopo, senza giungere a una crisi, basterebbe che avanzassero proposte o esprimessero comportamenti politici non allineati col resto della coalizione, così come alimentassero una diffidenza reciproca tale da indurre il Presidente a imporre al Consiglio dei ministri una perpetuazione della prassi incostituzionale di un esteso ricorso alla decretazione d'urgenza.

In condizioni simili, nemmeno la personalizzazione della politica indotta dall'elezione diretta del Premier consentirebbe di affrontare efficacemente le questioni indicate. La conflittualità interna alle coalizioni sarebbe solo in apparenza sopita, non risulterebbe conseguentemente avviato il circuito di responsabilità degli eletti davanti agli elettori per l'esercizio del potere, e nello stesso tempo verrebbe menomato l'equilibrio fra i poteri, a partire da una elezione dei membri delle Camere che li ridurrebbe a collaboratori del Presidente del Consiglio, e dal ridimensionamento dei poteri del Presidente della Repubblica nella dinamica della forma di governo, non criticabile in quanto tale, ma in quanto non compensata da una contestuale introduzione di efficaci meccanismi di stabilizzazione.