

Quale razionalizzazione della forma di governo parlamentare

di Mauro Volpi

Natura della crisi italiana

Come già sottolineato da Bassanini e da Spadacini, la crisi delle istituzioni in Italia riguarda non solo la stabilità del Governo, ma anche la rappresentanza e la partecipazione. L'instabilità dei governi non dipende dal fatto che non hanno una diretta legittimazione popolare, ma da ragioni politiche, come la crisi dei partiti e la formazione di coalizioni fragili e eterogenee, buone per vincere le elezioni ma non per governare. Così negli ultimi trenta anni alcune elezioni hanno assicurato un'ampia maggioranza di seggi ad una coalizione e ha preso spazio la tesi che di fatto il Governo e il Presidente del Consiglio fossero eletti dal popolo, tesi poi smentita dal cambiamento dell'uno e dell'altro nel corso della legislatura per il progressivo disgregarsi della coalizione di maggioranza. Né la stabilità è stata assicurata da sistemi elettorali parzialmente maggioritari o fondati sul premio di maggioranza, che hanno attribuito la maggioranza dei seggi alla più forte coalizione di minoranza, comprendente piccoli partiti che non sarebbero entrati in Parlamento con il vecchio sistema proporzionale ma hanno ottenuto seggi grazie alle candidature di coalizione nei collegi uninominali o all'ospitalità nelle liste più forti pur non avendo superato la soglia di sbarramento prevista. La conseguenza è che dal 1994 ad oggi abbiamo avuto diciotto governi, che ad esclusione dell'ultimo hanno avuto una durata media di 20 mesi, certo superiore a quella che caratterizzava i governi dal 1948 al 1993 (poco meno di 12 mesi), i quali però potevano vantare una sostanziale continuità di indirizzo politico e una forte stabilità ministeriale.

La crisi della rappresentanza consiste nel netto predominio del Governo nei confronti del Parlamento che si è verificato negli ultimi trenta anni ed è aumentato nelle più recenti legislature. L'esecutivo nei fatti si è appropriato della potestà legislativa che esercita soprattutto attraverso la catena decreti-legge (dal contenuto eterogeneo) – maxi emendamenti – questione di fiducia. Il Parlamento approva in larga maggioranza leggi di conversione dei decreti-legge e di autorizzazione alla ratifica dei trattati, oltre alla legge di bilancio, e di fatto a discutere è una sola Camera essendosi affermato un monocameralismo procedurale alternato nel quale la seconda Camera si limita a votare senza dibattito per il testo approvato dalla prima.

Infine vi è una crisi della partecipazione popolare, dimostrata dalla costante crescita dell'astensionismo, arrivato alle elezioni parlamentari del 2022 al 36,21% degli elettori, con una partecipazione al voto che fino al 1979 superava il 90%, fino al 2008 era al di sopra dell'80%, per poi calare nel 2013 al 75,20%, nel 2018 al 72,8% e nel 2022 al 63,79%, e che si traduce in una forte volatilità del voto e del gradimento del leader di turno affossato più o meno rapidamente da un drastico calo del consenso popolare. A sua volta il referendum abrogativo, che è il principale istituto di democrazia diretta previsto nella Costituzione, è in crisi, come dimostra il fallimento per mancato raggiungimento del quorum delle consultazioni referendarie svoltesi tra il 1997 e il 2022, con l'unica eccezione delle quattro richieste di referendum sottoposte al voto nel 2011.

Anche qui la narrativa secondo la quale il calo della partecipazione deriverebbe dalla mancata previsione della elezione popolare del vertice del potere esecutivo non corrisponde affatto alla realtà. Esso infatti è cresciuto anche nel periodo in cui il sistema politico ha avuto un funzionamento di tipo bipolare e gli elettori votando per il Parlamento potevano esprimere una indicazione sul Governo e sul Presidente del Consiglio. Inoltre l'astensionismo è stato ancora più forte nelle elezioni comunali e in quelle regionali centrate sulla derivazione popolare del capo del potere esecutivo. Così nelle recenti elezioni comunali la partecipazione al ballottaggio per l'elezione dei Sindaci è calata mediamente al di sotto del 50% degli elettori. Ancora più impressionante è il dato delle elezioni regionali del 2023: la partecipazione al voto è stata il 37,20% nel Lazio, il 41,68% in Lombardia, il 45,27% nel Friuli, con la conseguenza che i Presidenti eletti, Rocca con il 53,89%, Fontana con il 54,67%, Fedriga con il 64,24% dei voti, hanno avuto in realtà il consenso effettivo rispettivamente di circa il 20%, il 22,6% e il 29,% degli elettori (tenendo conto anche delle schede bianche e nulle). Al contrario, la crescita dell'astensionismo è derivata da sistemi elettorali che hanno nettamente compresso la libertà del voto dell'elettore (più di tutti il Rosatellum con le liste bloccate e il divieto del voto disgiunto tra uninominale e proporzionale). E nella grande maggioranza delle Regioni vi hanno contribuito sistemi elettorali nei quali a decidere la maggioranza nel Consiglio è il voto dato al candidato-Presidente vincente eletto a maggioranza relativa e senza possibilità di differenziare il voto al Presidente da quello alla lista o alla coalizione.

Le revisioni costituzionali devono quindi perseguire una maggiore stabilità di governo, ma contestualmente anche una rivalutazione del ruolo del Parlamento come organo di alta legislazione e di controllo e una incentivazione della partecipazione popolare. Credo anche che debba essere più nettamente delimitato il ricorso alla decretazione d'urgenza e vada introdotta nei regolamenti parlamentari la previsione di tempi certi

per la discussione e il voto dei disegni di legge più importanti. Infine, dovrebbero essere rafforzati i poteri di controllo delle Camere e il ruolo della opposizione, anche introducendo il diritto di una minoranza qualificata di attivare procedure di inchiesta e di impugnare alla Corte Costituzionale per gravi violazioni costituzionali disposizioni di legge approvate della maggioranza. Sulla partecipazione deve essere diminuito il quorum per la validità del referendum abrogativo e si deve tornare a riflettere su una ipotesi di iniziativa popolare ben regolamentata che possa sfociare nel voto popolare.

Infine occorre optare per un sistema elettorale proporzionale corretto da una congrua soglia di sbarramento che impedisca l'accesso al Parlamento di micropartiti e restituisca agli elettori il diritto di scegliere i propri rappresentanti o attraverso collegi uninominali o con la doppia preferenza di genere. A tal proposito va smentita la credenza presente in Italia per cui i sistemi maggioritari sarebbero prevalenti nelle democrazie. Tra i ventisette Stati della UE ben ventidue adottano un sistema proporzionale, corretto spesso dalla soglia di sbarramento, talvolta dalla dimensione ridotta dei collegi e solo in Grecia da un esplicito premio di maggioranza, e sedici di essi stabiliscono nella Costituzione il principio della rappresentanza proporzionale.

Per una razionalizzazione della forma di governo parlamentare

Come ho avuto modo di argomentare nella Nota pubblicata nella Rassegna di Astrid sulle forme di governo non parlamentari, le proposte fondate sulla elezione popolare della persona posta al vertice del potere esecutivo, sia esso il Presidente della Repubblica o il Presidente del Consiglio, sono da rifiutare per varie ragioni. Aggiungo che le due giustificazioni principali addotte, il superamento della instabilità di governo e la maggiore democraticità della elezione popolare, non sono per nulla convincenti. Le vicende più recenti delle istituzioni nordamericane e di quelle francesi dimostrano che presidenzialismo e semipresidenzialismo oggi non sono in grado di garantire la stabilità delle istituzioni e aggravano le fratture sociali e la polarizzazione politica. Quanto al modello praticato nei Comuni e nelle Regioni, a parte il fatto che nei primi può verificarsi il fenomeno dell' "anatra zoppa" con una maggioranza nel Consiglio comunale contrapposta al Sindaco, il meccanismo dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* può produrre una instabilità istituzionale a livello nazionale, come si è verificato nelle Regioni ordinarie, dove tra il 2008 e il 2020 vi sono stati undici casi di scioglimento anticipato del Consiglio determinato dal venir meno della persona del Presidente (per lo più per dimissioni provocate da vicende giudiziarie o dalla elezione in Parlamento). Inoltre la previsione eventuale di un sistema elettorale, come quello vigente a livello locale e regionale, che attribuisca la maggioranza dei seggi parlamentari alla coalizione collegata al Presidente del Consiglio vincente suscita seri

dubbi di legittimità costituzionale, alla luce della natura di organo costituzionale e indipendente del Parlamento nazionale e del principio dell'equilibrio tra i poteri.

Quanto alla presunta maggiore democraticità dell'elezione diretta, i modelli proposti cancellano o indeboliscono i soggetti della intermediazione, come il Parlamento e i partiti politici, e gli organi di garanzia, come l'attuale Presidente della Repubblica. Inoltre, configurano un'ipotesi di democrazia delegata basata sull'idea che il corpo elettorale, una volta conferito il potere esecutivo a una persona, deve "lasciarlo governare" per tutto il mandato senza poterne far valere la responsabilità per le scelte politiche compiute. Quindi l'elezione diretta può portare al potere, come le esperienze recenti dimostrano, personalità che si ritengono legittimate dal popolo a poter prendere qualsiasi decisione e a prevalere nei confronti di tutti gli altri poteri dello Stato. Questi effetti non sono certo minori nella ipotesi del "Sindaco d'Italia", in quanto il capo del Governo eletto dal popolo avrebbe nelle sue mani il potere di determinare lo scioglimento del Parlamento e ridimensionerebbe il ruolo di un Presidente della Repubblica non legittimato dal voto popolare.

La soluzione migliore per affrontare la crisi di stabilità, rappresentanza e partecipazione è il mantenimento della forma di governo parlamentare, che è anche la più adatta ad affrontare le fratture socio-economiche e territoriali che attraversano il Paese e le evoluzioni (o involuzioni) di un sistema politico multipartitico e polarizzato. Quindi per quanto riguarda la forma di governo in senso stretto è opportuno proporre l'adozione di istituti di razionalizzazione che facilitino la stabilità dei governi e un ruolo di direzione del Presidente del Consiglio senza pregiudicare gli equilibri costituzionali e la funzione svolta dal Presidente della Repubblica. Si tratta in ciò di dare attuazione all'ordine del giorno Perassi approvato il 5 settembre 1946 dalla Seconda Sottocommissione nell'ambito della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea Costituente, che proponeva l'adozione di "dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo", che fu recepito nei lavori d'aula solo in parte con riferimento alla disciplina della mozione di sfiducia.

Vari istituti di razionalizzazione potrebbero essere ripresi dal modello tedesco di governo parlamentare che si è dimostrato il più stabile tra quelli vigenti in Europa (con 9 Cancellieri e 25 governi dal 1953 ad oggi). Va innanzitutto presa in seria considerazione l'ipotesi della mozione di sfiducia costruttiva, che dalla Germania si è estesa a vari altri ordinamenti (Belgio, Israele, Polonia, Slovenia, Spagna, Ungheria). Essa avrebbe un duplice vantaggio: rendere più difficile la crisi del governo in carica ed evitare crisi al buio. Il fatto che sia stata utilizzata raramente non toglie nulla alla

sua efficacia dissuasiva e stabilizzatrice. Anche l'argomento che fa leva sulla natura extraparlamentare della grande maggioranza delle crisi di governo verificatesi in Italia (ma non dei due governi Prodi) può essere superato stabilendo che le dimissioni del Presidente del Consiglio e il rigetto della questione di fiducia da lui posta (che potrebbe avere anche carattere generale, non necessariamente limitato a un singolo disegno di legge) possano determinare lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica a meno che il Parlamento non sia in grado entro un termine certo di esprimere una maggioranza parlamentare e di investire un governo presieduto da un nuovo Presidente del Consiglio. Quanto alla investitura iniziale del Governo, occorre riflettere sulla elezione parlamentare del Presidente del Consiglio successivamente nominato dal Presidente della Repubblica (com'è previsto in Germania per il Cancelliere): da un lato è stato paventato (da Massimo Luciani) che potrebbe limitare troppo il potere di intervento del Capo dello Stato nelle situazioni di crisi; dall'altro l'adozione del modello tedesco darebbe al Presidente, qualora non sia approvato a maggioranza assoluta il candidato da lui proposto e ne sia eletto un altro a maggioranza relativa, il potere di optare tra la nomina di un governo anche di minoranza e lo scioglimento del Parlamento. Naturalmente le modifiche relative al rapporto di fiducia implicano una modifica strutturale del Parlamento italiano. Poiché non mi pare che si possa avere a breve un superamento del sistema bicamerale attuale, credo che debba essere accolta la proposta di Enzo Cheli di incrementare le competenze del Parlamento in seduta comune, estendendole ai voti sulla fiducia, a quelli sul bilancio, alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati.

Dovrebbe poi essere rafforzata la posizione del Presidente del Consiglio nell'ambito del Governo. A tale fine accanto alla nomina dei ministri dovrebbe esserne prevista la revoca, da stabilire con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, in modo da consentire al Capo dello Stato di valutare le situazioni concrete ed evitare un uso scorretto del potere premierale. Inoltre sarebbe opportuno costituzionalizzare il potere di direttiva sui ministri del Presidente del Consiglio per l'attuazione delle politiche deliberate dall'organo collegiale, oggi previsto dalla legge ordinaria n. 400 del 1988. Sono invece contrario all'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di imporre lo scioglimento del Parlamento che determinerebbe un netto squilibrio tra i poteri. Piuttosto gli dovrebbe essere riconosciuto il potere di avanzare una proposta sottoposta alla valutazione del Presidente della Repubblica che continuerebbe a configurare lo scioglimento come atto duumvirale. A tal proposito l'art. 68 del *Grundgesetz* subordina la proposta del Cancelliere a vari presupposti: il respingimento della questione di fiducia, l'incapacità del *Bundestag* di eleggere un nuovo Cancelliere, la scelta del Presidente federale tra scioglimento della Camera e ricorso allo stato di emergenza legislativa che consente di

approvare progetti di legge governativi con il solo voto del *Bundesrat* per un periodo di sei mesi.

L'araba fenice della “forma di governo neoparlamentare”

In alcuni degli interventi tenuti al Convegno organizzato a Roma il 17 maggio da *Federalismi.it* su richiesta del Governo, al quale vari costituzionalisti, tra i quali chi scrive, non sono stato invitati forse perché ritenuti non in sintonia con le posizioni filo-presidenziali, è emersa la propensione per l'adozione di una forma di governo definita come “neoparlamentare”. Questa è la qualificazione data da Duverger alla sua proposta presentata nel 1956 in Francia, poi ripresa in Italia dal Gruppo di Milano, da Barbera, da Pitruzzella e altri, fondata sulla elezione popolare del Primo ministro e sulla regola dell' “*aut simul stabunt aut simul cadent*”. Ho già avuto modo di qualificare tale ipotesi come “non parlamentare” in quanto esclude la derivazione parlamentare del Governo e pregiudica la flessibilità del rapporto interorganico equivalendo all' “inserimento di una pietra... in un motore” (Sartori). Mi sorprende la varietà delle proposte circa le modalità della sua adozione in Italia. A seconda degli interventi nel Convegno del 17 maggio l'elezione popolare del Presidente del Consiglio si deve accompagnare oppure no a un sistema di elezione del Parlamento che gli garantisca di avere una maggioranza, deve essere combinata oppure no con la regola dell' *aut...aut*, deve attribuire oppure no al capo del Governo il potere di scioglimento, deve essere temperata oppure no dal ricorso alla sfiducia costruttiva. Ora, se ci si richiama all'inventore della formula, il modello in questione deve prevedere l' *aut...aut*, la contestuale elezione del Primo ministro e del Parlamento ma senza che ne sia garantita con certezza la consonanza politica, il potere del Primo ministro di provocare con le sue dimissioni lo scioglimento del Parlamento, ed è del tutto incompatibile con la sfiducia costruttiva che consente al Parlamento di sostituire liberamente il Primo ministro eletto dal popolo. Non ci si può stupire della variabilità e della incertezza di una soluzione non vigente in nessuno Stato democratico. E il riferimento alle Regioni e ai Comuni italiani è del tutto improprio, sia per la diversità di poteri e di funzioni esercitate da Presidente regionale e Sindaco rispetto al Presidente del Consiglio, sia per l'adozione a livello territoriale di sistemi elettorali che collegano l'ottenimento della maggioranza nell'organo consiliare al risultato ottenuto dal candidato vincente, il che determina un netto squilibrio tra i poteri e un ruolo subordinato del Consiglio, prospettando seri dubbi di legittimità costituzionale.

Criticabile è anche la proposta, avanzata da qualche studioso (in particolare da Ceccanti), di stabilire nella scheda per l'elezione del Parlamento l'indicazione

obbligatoria del candidato alla Presidenza del Consiglio collegato ad una coalizione, in modo da consentire al corpo elettorale con un unico voto di indicare come titolare della carica il candidato designato dalla coalizione vincente. Intanto trovo insostenibile qualificare tale ipotesi come “neoparlamentare”, trasformando la proposta originaria di Duverger in una pelle di zigrino applicabile anche alle ipotesi di “elezione di fatto” del Primo ministro. Si tratta inoltre di una soluzione che, a differenza di quanto viene sostenuto, non è affatto dominante nelle forme di governo parlamentari contemporanee, nelle quali il sistema politico è divenuto più complesso e polarizzato per la crescita di forze politiche populiste e di estrema destra e raramente consente una netta definizione preelettorale di coalizioni alternative, la maggioranza dei governi sono sostenuti da coalizioni formate dopo le elezioni attraverso negoziazioni che allungano i tempi per la loro nascita (altro che “Governo la sera stessa del voto”!), sono più frequenti i casi di governi minoritari, si costituiscono più governi nel corso della legislatura. Perfino nel Regno Unito, che è il modello del parlamentarismo maggioritario, negli ultimi tredici anni vi sono stati due *hung Parliament* (nel 2010 e nel 2017) che hanno dato vita rispettivamente a un governo di coalizione e a due governi conservatori minoritari con il sostegno esterno del partito nazionalista di destra nordirlandese, e si sono formati ben otto governi. Quanto alla regola convenzionale (e quindi di natura politica) per cui deve essere nominato Primo ministro il leader del partito che ha avuto la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni, ciò non consente affatto la formazione di un governo di legislatura, come dimostra il dato per cui dal dopoguerra ad oggi in ben dieci casi (tre nella legislatura in corso) il Primo ministro è stato sostituito senza scioglimento della Camera. La verità è che gli elettori quando danno la maggioranza dei seggi ad un partito, gli attribuiscono la potestà di cambiare il leader- Primo ministro e quindi non hanno affatto la certezza che la personalità che era leader al momento delle elezioni rimarrà tale nel corso della legislatura.

Varie sono le ragioni che sconsigliano la proposta di indicazione obbligatoria sulla scheda elettorale del candidato alla carica di Presidente del Consiglio. Ovviamente nulla impedisce a partiti e eventuali coalizioni di rendere noto prima del voto il nome della personalità che intendono proporre in caso di vittoria elettorale e che possa affermarsi in futuro una convenzione fondata sull'accordo tra le forze politiche, come è avvenuto in alcuni ordinamenti parlamentari al di fuori di qualsiasi previsione costituzionale o legislativa. In effetti l'obbligo giuridico di designare il candidato alla carica di Capo del Governo non esiste in nessun paese democratico, al pari della elezione popolare del Primo ministro, e al di fuori degli Stati democratici mi risulta sia previsto solo dalla Costituzione dell'Angola del 2010, che attribuisce la carica di Presidente della Repubblica e Capo dell'esecutivo al candidato capolista del partito o

della coalizione che ottiene la maggioranza dei voti alle elezioni che si svolgono peraltro con un sistema proporzionale (artt. 109 e 143 Cost.).

In Italia la indicazione del nome del “capo” del partito o della coalizione è stata praticata fin dal 2001 al di fuori di una previsione normativa e nel 2005 è stata inserita nel *Porcellum*, con esiti non certo positivi per la stabilità né del governo Prodi bis né del governo Berlusconi quater. Oggi la proposta non corrisponde alle mutate condizioni del sistema politico. Intanto siamo in presenza di un bipolarismo asimmetrico o di un monopolarismo in quanto alle ultime elezioni e successivamente si è avuta una sola coalizione, quella di destra-centro. Inoltre, per la coalizione vincente sarebbe stato problematico trovare l’accordo per la indicazione preelettorale di un proprio candidato alla carica di Presidente del Consiglio, come dimostra il fatto che i tre maggiori partiti hanno preferito indicare nel simbolo il proprio “Presidente” e si sono accordati sulla proposta al Capo dello Stato all’indomani del voto del leader del partito più votato. Quanto alle forze di opposizione pare fuori della realtà pensare che possano dare vita ad una coalizione preelettorale, visto che non sono stati in grado neppure di ricorrere nelle ultime elezioni ad accordi limitati ad alcuni collegi uninominali. Insomma, la proposta di cui si parla introdurrebbe un elemento di rigidità che potrebbe addirittura complicare la conclusione di un accordo di governo sia prima che dopo il voto.

Un’ulteriore ragione contraria alla riforma è il collegamento che viene operato con un sistema elettorale fondato sul premio di maggioranza a favore della coalizione più votata, magari con la previsione di un secondo turno che richiederebbe comunque la fissazione di un’alta soglia di voti ottenuti al primo. Si riproporrebbe quindi un meccanismo già sperimentato che non ha avuto effetti positivi né sulla tenuta di coalizioni create più per costrizione che per convinzione né sulla stabilità dei governi. Inoltre tale sistema concentrerebbe l’attenzione degli elettori sul “capo” destinato a diventare Presidente del Consiglio e sminuirebbe il ruolo del Presidente della Repubblica e del Parlamento, per i quali rispettivamente la nomina del Governo e l’eventuale fiducia iniziale diventerebbero in sostanza degli atti dovuti.

In definitiva vedo il forte rischio che l’elezione popolare del Presidente del Consiglio, buttata fuori dalla finestra secondo l’opinione finora prevalente in questo gruppo di studio, rientri dalla porta sotto le mentite spoglie del Presidente “indicato” dal popolo. Si tratterebbe non di una razionalizzazione della forma di governo parlamentare, ma di un suo ridimensionamento tramite l’introduzione di un istituto di tipo presidenzial-populistico, per di più non collegato alla riforma dei partiti volta a garantirne la democraticità interna e il riallacciamento di un rapporto stretto con la società.