

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 1/2017

Data di pubblicazione: 18.1.2017

Osservazioni su rappresentanza, forma di governo, governabilità e riforma costituzionale*

di

Anna Maria Nico**

1. La *consecutio* suggerita dal titolo di queste brevi riflessioni riguardanti la riforma costituzionale non approvata a seguito dell'esito referendario del 4 dicembre 2016, vuole essere esplicativa di un percorso argomentativo che, pur tenendosi distante dal dibattito *stricto sensu* politico, non può comunque prescindere nella misura in cui i temi, singolarmente o unitariamente proposti, involgono aspetti costituzionali che possono generare una sorta di confusione, o almeno di non esatta comprensione, tra ciò che è un valore, o un principio, costituzionale e ciò che, invece, più semplicemente, è o risulta essere "un obiettivo di rilievo costituzionale o costituzionalmente legittimo"¹.

In più occasioni, e in varie sedi, parte della dottrina ha evidenziato che la riforma costituzionale, nella parte in cui prevedeva il riordino o il nuovo assetto del Parlamento (con il superamento, ad esempio, del bicameralismo paritario),

*Lo scritto costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto all'incontro di discussione sul tema "La riforma costituzionale all'esame del referendum", tenutosi il 21 novembre 2016 presso l'Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

** Professoressa associato di Istituzioni di diritto pubblico. Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

¹ Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e, con riferimento specifico a tale profilo, le osservazioni di GABRIELE F., *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi ...) Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.giurcost.org, 2014, 5-6.

fosse necessaria anche per assicurare la *governabilità*².

Nonostante, quindi, la riforma non avesse una diretta ed esplicita incidenza sulle parti della Costituzione che, per così dire, più “*ad hoc*” riguardano i tratti essenziali della forma di governo, non lambendo né gli artt. 92-95 Cost., relativi al procedimento di formazione del Governo, né l’art. 88 Cost., riguardante lo scioglimento delle Camere³, la modifica del sistema bicamerale, come pure, a tacer d’altro, la tipologia dell’iniziativa governativa nell’*iter* di formazione delle leggi, indicava, tuttavia, come essa avrebbe comunque determinato, a Costituzione invariata (del titolo III della Parte II), quantomeno un rafforzamento dell’esecutivo e, nel contempo, un mutamento sostanziale della forma di governo⁴, della quale, comunque, se ne può ancora verificare, sia pure soltanto *de iure condendo*, la reale portata.

Non può non rammentarsi, in ogni caso, che “le previsioni volte a disegnare il ruolo del Governo in Parlamento, con particolare riferimento al procedimento legislativo e soprattutto il previsto superamento del bicameralismo perfetto con un Senato “Camera delle Autonomie”, privo di rapporto fiduciario col Governo

² Sugli effetti che da ciò potrebbero derivare cfr., tra gli altri, DE MARTIN G.C., *I chiaroscuri della Riforma costituzionale*, in www.amministrazioneincammino.it, 23 novembre 2015, 8-9, il quale considera “del tutto evidente l’impostazione volta a stabilizzare e rafforzare il potere esecutivo, ridimensionando fortemente il ruolo politico del parlamento, in specie della camera dei deputati, nonostante resti formalmente titolare del potere di dare la fiducia al governo”. In senso diverso v., però, per es., GUERRA G., *La procedura di revisione della Costituzione e il ruolo del referendum: riflessioni sul metodo*, in www.osservatorioaic.it, 2016, secondo il quale “la riforma costituzionale *de qua* si basa su una premessa che vede il Governo come soggetto debole, privo di poteri e di capacità d’azione e che la attuale Carta costituzionale non consente la governabilità”.

³ V. VOLPI M., *Le riforme e la forma di governo*, in www.rivistaaic.it, 12.5.2015, 4.

⁴ DE MARCO E., *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”. Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti*, in www.rivistaaic.it, 17.6.2016, 8-11, infatti, rileva che “non ricorrono previsioni come quelle che comparivano in precedenti progetti di riforma della Costituzione, come, ad esempio: l’attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di proporre al Presidente della Repubblica anche la revoca di ministri; o l’introduzione di una forma di governo neoparlamentare con diretta investitura del Primo Ministro da parte delle Camere riunite e con possibilità di sfiducia costruttiva; o anche una trasformazione in senso semipresidenziale della forma di governo; o perfino una estensione a livello nazionale del principio *simul stabunt simul cadent* già introdotto a livello locale e regionale”.

ed eletto indirettamente⁵, sarebbe stato certamente “uno degli interventi più significativi in grado di incidere sul concreto funzionamento della nostra forma di governo parlamentare”⁶ anche se, secondo taluni, la riforma nei termini considerati non avrebbe spinto verso un premierato al di fuori della forma di governo parlamentare come prevista e disciplinata in Costituzione⁷.

Anche altre disposizioni, quale quella che prevedeva il voto a data fissa sui disegni di legge di iniziativa governativa, avrebbero contribuito a rendere più “forte”, per così dire, il Governo⁸ rispetto al Parlamento in quanto sarebbe stato attribuito al primo il potere di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, l’iscrizione, in via prioritaria, di un determinato disegno di legge (perché ritenuto essenziale per l’attuazione del programma di Governo esclusi i casi di contraria disposizione costituzionale) e di sottoporlo alla votazione finale entro settanta giorni dalla predetta deliberazione⁹.

Naturalmente, la stretta correlazione di tale iniziativa legislativa alle “possibili capziose interpretazioni in senso estensivo sia del concetto di “programma di governo”, sia di quello dell’“attuazione del programma””, avrebbe potuto restringere ancor di più “lo spazio per le iniziative parlamentari”¹⁰. Sarebbe

⁵ Si rinvia sul punto all’analitico lavoro di CIOLLI I., *Il senato della riforma tra forma e sostanza*, in www.rivistaaic.it, 26.11.2016 e alla bibliografia ivi citata.

⁶ Così GIUPPONI T.F., *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in www.rivistaaic.it, 24.7.2015, 6-8. In tal senso anche CURRERI S., *Riforma costituzionale e forma di governo*, in *Le Istituz. del fed.*, 2016, n. 1, 35-36.

⁷ Ancora GIUPPONI T.F., *Op. cit.*, 6-8.

⁸ Cfr. FRANCO A., *L’impatto della riforma costituzionale sul sistema delle fonti del diritto*, intervento al convegno “Perché sì-Perché no: informazioni sul referendum costituzionale”, Trani 27 ottobre 2016, di prossima pubblicazione nel volume di DI GIACOMO RUSSO B.-TARZIA A. (a cura di), *La riforma costituzionale 2016*, 14 del paper, nonché CHERCHI R., *L’esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del Governo?*, in www.costituzionalismo.it, 2015, n. 3, 135 ss., partic. 153 ss.

⁹ DE MARCO E., *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”. Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti*, in www.rivistaaic.it, 17.6.2016, 8-11.

¹⁰ Così PACE A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in www.rivistaaic.it, 17.6.2016, 14-16, che considerava possibile tale potere del Governo ma “a livello regolamentare, così come, sempre a

stato possibile, infatti, invocare la *priorità* in numerose e variegata situazioni o evenienze, ritenute, magari, fondamentali ai fini della realizzazione del programma di governo sul quale, oltre tutto, la stessa Camera dei Deputati avrebbe potuto aver già manifestato il proprio consenso politico e che sarebbe stato difficile non “rinnovare”, a meno di “rotture” del patto di coalizione.

Il rafforzamento dell’esecutivo si sarebbe concretizzato, inoltre, anche per mezzo della previsione in base alla quale, proprio su proposta del Governo, la legge dello Stato sarebbe potuta intervenire in materie regionali non riservate alla legislazione esclusiva quando lo avesse richiesto, tra l’altro, la tutela dell’interesse nazionale.

2. Non può negarsi, dunque, che la riforma costituzionale – che ha impegnato, su più fronti, anche contrapposti, la dottrina – avesse l’ambizione di “garantire” una stabilità istituzionale o, meglio, di assicurare la “governabilità”, creando un rapporto di tipo verticale tra Presidente del Consiglio e cittadini¹¹. Uno degli effetti più evidenti sarebbe stato, però, quello di ridimensionare ulteriormente i c.d. corpi intermedi, quali i partiti, i sindacati, già forse in coma irreversibile e, naturalmente, il “dialogo”, da essi veicolato, tra cittadini e Parlamento¹².

D’altronde, come è stato osservato, negli ultimi vent’anni i partiti hanno mostrato i segni di una profonda trasformazione diventando proiezione delle istituzioni, assumendo una “funzione servente della cosiddetta “governabilità”, sia perché per una “certa” élite (...), governare sarebbe più attraente che

livello parlamentare, si sarebbe potuto garantire, nella calendarizzazione dei lavori, uno spazio per le iniziative legislative parlamentari”.

¹¹ Come rilevato da DE MARCO E., *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”*. Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti, cit., 11, “ben si può ravvisare un percorso riformatore aperto ad una prospettiva di premierato; una prospettiva, peraltro, suscettibile di essere influenzata da diversi fattori e quindi non necessariamente supportata da una effettiva “stabilità istituzionale””.

¹² Ancora VOLPI M., *Le riforme e la forma di governo*, cit., 8.

rappresentare, sia perché la connessione elezione-governo sarebbe diretta conseguenza “democratica” del risultato elettorale, a seguito del quale viene determinata la rappresentanza da cui promana il governo, divisa in maggioranza e minoranze. Non si può non rilevare, a tale proposito, come l’elezione diretta del governo eluda la rappresentanza, la comprima, la dissolva nell’investitura del governo sostanzialmente immunizzandolo dalla responsabilità politica, che evapora nello spazio e nel tempo. Nello spazio, per l’enormità che lo allontana dal corpo elettorale. Nel tempo, per la distanza che separa una elezione politica da quella successiva”¹³.

In realtà la “governabilità”, intesa come attività capace di realizzare un preciso indirizzo politico del Parlamento e del Governo, è cosa diversa rispetto alla capacità di questi ultimi di determinarsi nelle decisioni¹⁴. Quando si pone il problema della governabilità o, meglio, quando si verifica la ingovernabilità nel senso sommariamente descritto per ultimo, esso non può essere risolto attraverso la modifica della forma di governo o solo attraverso di essa in quanto le cause della ingovernabilità risiedono o possono risiedere in gran parte, come spesso avviene, altrove. “La ingovernabilità, pur avendo radici assai profonde nella struttura stessa della società, sfocia – e va, quindi, tecnicamente inquadrata – nell’area strettamente decisionale del Parlamento e del Governo, quale inattitudine di questi due organi ad esprimere una precisa «volontà politica» ed a tradurre questa volontà in provvedimenti dotati di concreta, coerente efficacia”¹⁵. Per ricercare queste cause, prima di ogni altra cosa, anzi, bisogna sgombrare il campo dal falso “mito della governabilità e delle riforme necessarie per ottenerla”¹⁶ per non incorrere nell’equivoco di fondo secondo il

¹³ FERRARA G., *La crisi del neoliberalismo e della governabilità* coatta, www.costituzionalismo.it, 29.5.2013.

¹⁴ LAVAGNA C., *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, in Id., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, 206.

¹⁵ LAVAGNA C., *Op. cit.*, 206.

¹⁶ Cfr. sul punto ONIDA V., *Il mito delle riforme costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it, p. 5 ss.

quale l'equilibrio del binomio rappresentanza-governabilità costituisce un principio costituzionale e addirittura un valore costituzionale¹⁷, quando, invece, il valore della nostra Carta costituzionale è costituito dal binomio rappresentanza-democrazia.

D'altro canto, anche la più volte invocata sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, chiarito che sono le leggi elettorali che “definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo” (punto 2 del cons. in diritto), rileva senza incertezze che queste, pur perseguendo un *obiettivo di rilievo costituzionale* o (punto 3 del cons. in diritto) un *obiettivo costituzionalmente legittimo*, qual'è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, devono dettare una disciplina che rispetti “il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti”, non “ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.”. In definitiva, per quanto di rilievo costituzionale, l'obiettivo perseguito dalla legge elettorale (garantire la stabilità di governo), non deve comprimere “la funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché l'eguale diritto di voto tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente” (punto 4 del cons. in diritto)¹⁸.

Ritenere equivalenti un obiettivo costituzionale (legittimo, ma non imposto dalla Costituzione) e un valore o un principio costituzionalmente protetto¹⁹,

¹⁷ Cfr. FROSINI T., *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in PISICCHIO P., TRIVELLI L. (a cura di), *La riforma costituzionale ai raggi X*, Il periscopio delle idee, 2016, 36-37.

¹⁸ Con riferimento alle differenti letture della sentenza della Corte costituzionale si rinvia ai numerosi contributi pubblicati dei quali v. un elenco, per esempio, in www.giurcost.org.

¹⁹ Riguardo a tale specifico profilo si vedano, per es., le riflessioni di GABRIELE F., *Molto rumore per nulla?*, cit., 5, il quale riferendosi alla governabilità osserva “per un verso, che ad essa non si rinvergono particolari, espliciti riferimenti in Costituzione e che, quindi, il suo perseguimento e la sua tutela appaiono sostenibili soprattutto come esigenza razionale propria di ed in qualsiasi

come sottolineato dalla stessa Corte, può indurre a sostenere, anche non sempre ingenuamente, che la ingovernabilità e le sue cause possano farsi risalire (o che comunque possano essere imputabili) alle “questioni incentrate sul bicameralismo, sulla durata delle Assemblee legislative, sulla redistribuzione delle loro funzioni, sui compiti del Presidente del Consiglio, sul numero dei Ministri, sui Comitati interministeriali, sull’uso dei decreti legge, sulla disciplina del referendum, sui rapporti fra Stato e Regioni”²⁰.

3. In questa sede non è possibile ripercorrere l’ampio dibattito intorno alla necessità di un esame del combinato disposto costituito dalla riforma costituzionale e dalla legge elettorale (approvata, tra l’altro, in funzione della prima) e, in particolare, del fatto che la seconda possa, in qualche misura, incidere sostanzialmente sulla forma di governo²¹, se non aderire all’orientamento in base al quale “i due testi normativi fanno sistema e si condizionano reciprocamente”²² e aggiungere come gli esiti che si sarebbero

ordinamento e, per l’altro, che occorrerebbe, nella legge elettorale, almeno la previsione formale ed esplicita (anche) di qualche congegno, o istituto, rivolto, o tendente a supportare, se non a realizzare di per sé una qualche stabilità di governo la governabilità vera, cioè la stabilità non disgiunta dall’efficienza”.

²⁰ LAVAGNA C., *Op. cit.*, 206.

²¹ V., VOLPI M., *Le riforme e la forma di governo*, cit., 4.

²² Cfr. SAITTA A., *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in www.rivistaaic.it, 17.4.2015, 1, (analogamente cfr., *inter alios*, FERRAIUOLO G., *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, in www.federalismi.it, 30.3.2016, 3). Secondo PACE A., *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi*, in www.libertàegiustizia.it, 25.2.2016, 1 ss., il combinato disposto “della riforma Renzi-Boschi e dell’*Italicum* determina il rafforzamento della collocazione del Presidente del Consiglio nel circuito istituzionale. E ciò per due ragioni. In primo luogo, grazie all’indiscussa primazia che viene riconosciuta al Governo nel procedimento legislativo, come ho già detto, in secondo luogo, grazie al cumulo, nella stessa persona, delle cariche di Presidente del Consiglio dei ministri e di Segretario nazionale del partito di maggioranza, consente al Presidente di influire sulle organizzazioni periferiche di partito e quindi sui consigli regionali e, quindi, sulle decisioni del Senato. Si pensi all’elezione di due giudici costituzionali di competenza del Senato, con conseguente abrogazione implicita dell’art. 3 l. cost. n. 2 del 1967, che prevedeva che i giudici costituzionali venissero eletti a maggioranza di due terzi o, tutt’al più, di tre quinti dal Parlamento in seduta comune!”.

potuti verificare, ove la riforma fosse stata “confermata” dal corpo elettorale, avrebbero consegnato/concentrato nelle “mani” della maggioranza un potere di indirizzo/influenza sulla composizione di altri poteri costituzionali che avrebbe mortificato le minoranze.

Il referendum costituzionale del 4 dicembre ha dimostrato come la democrazia possa costituire, usando una metafora di omerica memoria, la cera per turare le orecchie al seducente richiamo delle riforme cantato dalle sirene.

Non approvata la riforma costituzionale²³, non rimane che tornare ad occuparsi della legge elettorale, tra l'altro già *sub iudice*, per la quale sembra perfino inutile ricordare che il Parlamento potrebbe (se non proprio dovrebbe in una corretta visione, e distinzione, tra chi legifera e chi ne giudica la legittimità) prima della

A., *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 2015, 2315, laddove si trova affermato che “la modificazione (surrettizia) della forma di governo... conseguirebbe, da un lato, dalle modifiche del procedimento legislativo e dalla eliminazione del Senato come contro-potere e, dall'altra, dall'entrata in vigore della nuova legge elettorale iper-maggioritaria c.d. *Italicum*. La quale, pur formalmente esulando dalla riforma costituzionale, ne costituisce il “perno”, tant'è vero che, una volta che entrassero in vigore sia la riforma Renzi-Boschi, sia l'*Italicum*, la forma di governo parlamentare si trasformerebbe in una pericolosa e pasticciata forma di governo del primo ministro”. A giudizio di VILLONE M., *La riforma Renzi-Boschi: governo forte, Costituzione debole*, in www.costituzionalismo.it, 2016, n.1, 12-13, è “particolarmente grave che sia stata persa l'occasione di scrivere una legge elettorale meno stravolgente per i canoni della forma di governo parlamentare e della stessa democrazia. Mentre è chiaro come dalle norme costituzionali ed elettorali unitamente considerate venga un indebolimento del sistema complessivo di *checks and balances*... Ma è sul piano della stessa revisione della Costituzione che vengono i dubbi maggiori. Premio di maggioranza, ballottaggio e 340 seggi garantiti nella Camera dei Deputati avvicinano pericolosamente la Carta fondamentale alla disponibilità da parte di un singolo partito, anche se largamente minoritario nel paese. Una condizione che indebolisce in prospettiva la Costituzione e ne mina la rigidità...”. Muovendo da una diversa prospettiva CARAVITA B., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì*, in www.rivistaaic.it, 17.6.2016, 17-18, che pure ritiene che la forma di governo così come emerge dalla riforma costituzionale rimane tipicamente parlamentare poiché il circuito Parlamento-Presidente della Repubblica-Governo non viene costituzionalmente modificato, tuttavia riconosce al contempo che “certo, la legge elettorale rafforzerà il candidato *leader* di fronte al Presidente della Repubblica” e che il potere di scelta nella fase di nomina del Presidente del Consiglio “si ridurrà”.

²³ Cfr. ROSSI E., *La riforma costituzionale: se vince il sì se vince il no*, in www.rivistaaic.it, 2.8.2016, 6, anche nella prospettiva dei quorum previsti per l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

decisione della Corte costituzionale esercitare, o, auspicabilmente, almeno decidere di esercitare appieno e, verrebbe da dire, consapevolmente, la propria funzione affinché il popolo sovrano ritrovi la propria (perché le «appartiene») rappresentanza democratica nel sistema elettorale che esso dovesse riapprovare.

Se, dunque, la ingovernabilità è una patologia riferibile al sistema Parlamento-Governo, il correttivo non può che essere indirizzato verso “interventi di diritto elettorale e parlamentare” perché la malattia “non può essere eliminata con miracolistiche riforme costituzionali, che, a parte la difficoltà di attuazione, potrebbero riservare amare sorprese”²⁴. Il che potrebbe contribuire, da un lato, ad una nuova fase di “responsabilizzazione” dei corpi intermedi anche in termini di riapertura del dibattito intorno alla forma partito, dall’altro, alla stabilizzazione di un sistema che, è bene prenderne atto, si è trasformato da bipolare a tripolare.

²⁴ LAVAGNA C., *Op. cit.*, 215.