

Alcuni possibili correttivi della forma
di governo parlamentare

di Anna Maria Nico

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Bari



Alcuni possibili correttivi della forma di governo parlamentare *

di Anna Maria Nico

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Bari

1. La riforma istituzionale si propone di rafforzare la posizione del Governo nell'assetto costituzionale al fine di attuare il programma governativo e così rendere effettiva l'azione dell'esecutivo.

In effetti, quando si discorre di azione di governo si intende alludere all'efficace svolgimento dell'indirizzo governativo che l'Esecutivo ha inteso assumere con il programma sulla base del quale ha ottenuto la fiducia parlamentare.

Sul punto, però, sembra doveroso distinguere il concetto di “governabilità”, intesa come attività in grado di realizzare uno specifico indirizzo politico concordato tra Parlamento e Governo, e la capacità di questi due organi di determinarsi nelle decisioni (Lavagna). Per tal motivo, a fronte di una situazione di perdurante “ingovernabilità”, la modifica della “sola” forma di governo potrebbe non costituire la soluzione ideale, capace cioè di restituire al sistema la sua funzionalità. E tanto, dal momento che le cause della stessa “ingovernabilità” potrebbero risiedere anche in altri “luoghi”, non strettamente inerenti al rapporto tra organo legislativo ed organo esecutivo tratteggiato dalla Carta repubblicana.

In altri termini, persistere nel considerare equivalenti un obiettivo (quello della “governabilità”), e un principio costituzionale (la rappresentatività), potrebbe indurre a rinvenire le cause della “ingovernabilità” nelle “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” (Lavagna).

Ed invero, piuttosto che il binomio rappresentanza-governabilità che connota il neoparlamentarismo, è il rapporto tra rappresentanza e democrazia a costituire il valore irrinunciabile e caratterizzante l'attuale assetto costituzionale. Cosicché, qualsiasi eventuale proposta di riforma non deve essere indirizzata solo verso la realizzazione dell'obiettivo della “governabilità”.

Alla luce di tali premesse, è opportuno esplicitare fin da subito il presupposto di questo intervento che è quello di ragionare intorno alla forma di governo parlamentare, così come delineata dalla Costituzione

* Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno “*Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto*”, Roma, 17 maggio 2023.



italiana, la quale meriterebbe di sicuro un intervento, atteso che nell'attuale configurazione "reale" presenta degli aspetti di criticità, ovvero, solo per citarne alcuni, i seguenti:

in primo luogo, un Parlamento che difetta di quello che può essere definito il requisito principe di ogni Assemblea legislativa, cioè il buon funzionamento dell'attività di produzione delle leggi (sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo);

in secondo luogo, un Parlamento che manca di quella caratteristica che dovrebbe naturalmente connotarlo, ossia quel rapporto di rappresentatività del corpo sociale in modo particolare attraverso il diaframma costituito dai partiti politici;

in terzo luogo, un Governo che non gode di quella stabilità necessaria all'espletamento della propria funzione di indirizzo politico perché risente delle criticità che ineriscono il Parlamento, di cui sopra.

In buona sostanza, nella forma di governo parlamentare il rafforzamento del Governo passa attraverso un rinnovato ruolo di rappresentatività che deve assumere il Parlamento e ciò può avvenire mediante una riforma puntuale di quella legge "materialmente costituzionale" che è la legge elettorale. È noto, infatti, che qualora si discorra di forma di governo parlamentare, la stabilità e l'efficienza dell'azione di governo dipendono direttamente dal sistema elettorale prescelto.

Non è evidentemente questa la sede per ripercorrere, anche solo sommariamente, l'ampio dibattito che si è sviluppato intorno all'opportunità di procedere ad una riforma della legge elettorale, ma si vuole esclusivamente sottolineare come quest'ultima sia capace di incidere sugli equilibri della forma di governo. E così, se la patologia dell'"ingovernabilità" può essere riferita al circuito Parlamento-Governo ed all'incapacità di attuarne il relativo indirizzo politico, la modifica della formula elettorale deve essere, tuttavia, preceduta da una riforma costituzionale che rafforzi il potere esecutivo, affidando al Presidente del Consiglio i poteri necessari ad incidere sulla compagine governativa, in particolare conferendogli il potere di revoca dei Ministri. Inoltre, non deve trascurarsi la circostanza che l'attuazione del programma di Governo si concretizza non solo con la potestà normativa che gli è propria, bensì anche con l'iniziativa legislativa che spetta in una posizione di primissimo piano al Governo stesso. Quest'ultima, com'è noto, incontra non pochi ostacoli nel suo "cammino" parlamentare, al punto tale che l'esecutivo finisce con il propendere per l'uso del più agile strumento del decreto legge.

Rebus sic stantibus, un triplice intervento riformatore, uno a livello costituzionale e due a livello sub costituzionale, potrebbe contribuire a correggere le disfunzioni della forma di governo parlamentare.

1) Per quanto attiene al livello costituzionale, il circuito Governo-Parlamento nella configurazione attuale, necessiterebbe di un correttivo in grado di rafforzare la posizione di autonomia del primo rispetto al secondo. Se la premessa è che il rapporto di fiducia tra i due organi deve rimanere immutato (escludendo una ipotesi di sfiducia costruttiva), i possibili scenari di una eventuale revisione costituzionale che renda



più stabile la posizione del Governo, può individuarsi nel potenziamento dei poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti dei Ministri, attribuendogli il potere di revocare i Ministri.

In tal senso, le alternative di una modifica costituzionale possono essere triplici.

- a) Il mantenimento dello *status quo* in riferimento ai poteri del Capo dello Stato rispetto alla nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri (art. 92 Cost.) e l'introduzione del potere di revoca dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio, revoca che tuttavia deve rimanere formalmente in capo al Presidente della Repubblica (secondo il principio che l'atto di revoca deve essere uguale e contrario all'atto adottato).
- b) La abrogazione dell'art. 92, secondo comma, Cost., nella parte in cui sancisce che "il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri", e la previsione che al Presidente del Consiglio spetta la nomina e la revoca dei Ministri.
- c) La revisione costituzionale dell'art. 92, secondo comma, Cost., così come indicato sub b) e conseguente modifica dell'art. 93 Cost. Quest'ultima comporterebbe l'intervento del P.d.R. nella fase del giuramento, solo dopo che il Parlamento ha investito della necessaria fiducia il Governo. Ciò implicherebbe la trasformazione della attuale forma di governo parlamentare "impura" (caratterizzata dal valore sostanziale dell'atto di nomina presidenziale dal momento che esso interviene già prima che il Governo si presenti innanzi alle Camere per ottenere la fiducia) in una forma di governo parlamentare "pura" o monista (Elia).

2. Per quanto attiene il livello sub costituzionale, l'intervento riformatore deve essere indirizzato verso la legge elettorale.

Sebbene sia indubbio che il Costituente non abbia voluto costituzionalizzare un dato sistema elettorale, tuttavia il sistema più congeniale all'assetto costituzionale italiano pare essere quello proporzionale, sia pure, come si dirà, corretto sulla base dell'esperienza di 75 anni di vigenza della Costituzione, che ha visto susseguirsi una moltitudine di diversi metodi di elezione dei rappresentanti. In particolare ben otto sistemi elettorali in vigenza della Costituzione.

Il quadro offerto nel corso del tempo dà la possibilità di effettuare un'analisi complessiva, al termine della quale sarebbe ipotizzabile individuare le regole elettorali che coniughino, da un lato, l'esigenza improcrastinabile della rappresentatività attraverso il rafforzamento della partecipazione, dall'altro, l'altrettanto ineludibile esigenza di rendere più stabile il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo.

Sotto questo profilo, viene in soccorso la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014. In quella occasione, il Giudice delle leggi ha chiarito che anche qualora il legislatore volesse introdurre una formula elettorale avente come obiettivo specifico il rafforzamento della stabilità dell'Esecutivo, dovrebbe nello stesso tempo astenersi dal 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 n. 4 del cons. in dir.).

Con riferimento alla vigente legge elettorale, essa sembra delineare un meccanismo avente come obiettivo precipuo quello di favorire la formazione di raggruppamenti o di coalizioni di liste elettorali per il tramite di un "compromesso" avente però natura soltanto elettorale. In altri termini, la legge elettorale attualmente in vigore non fornisce quei meccanismi procedurali idonei a delineare un comune programma politico di governo. Facendo ciò la stabilità dell'Esecutivo ne risente in quanto, a competizione elettorale conclusa, la coalizione delle liste (e non già dei partiti) non crea una comune fisionomia politica, ma un interesse meramente elettorale. Tant'è che la mancanza di un comune e condiviso programma politico di governo determina come conseguenza una "frantumazione" dell'accordo elettorale in una molteplicità di forze politiche che, in Parlamento, perseguono ciascuna il proprio indirizzo politico.

A tal proposito, un correttivo può essere individuato imponendo *ex ante* la presentazione di un unico programma di governo pre-elettorale e non già, come invece oggi puntualmente accade, una pluralità di programmi. In tal modo, a Costituzione invariata, si sarebbe potuto altresì realizzare una forma di mitigazione, o pratico ridimensionamento, del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 della Carta repubblicana, al fine di evitare patologiche alterazioni dei risultati elettorali da parte dei gruppi politici costituitisi in Parlamento. La presentazione pre-elettorale di un programma di coalizione avrebbe così consentito la verifica *a posteriori* della capacità e della volontà di realizzazione dello stesso mostrata dalle forze politiche, al contempo limitando o financo scongiurando il fenomeno del transfughismo parlamentare.

In tal senso sembra peraltro già essersi indirizzato il legislatore, il quale, con le riforme del Regolamento del Senato della Repubblica del 2017 e del 2022, ha introdotto, attraverso la modifica dell'art. 14 R.S., il divieto di costituire gruppi che non corrispondano ai partiti votati dagli elettori: tutto questo, fatte salve interpretazioni estensive della sopracitata disposizione regolamentare, così come accaduto nel corso della XVIII Legislatura con la vicenda del gruppo "Italia Viva-PSI" o con quella del gruppo "C.A.L. – I.D.V.". In definitiva, la legge elettorale n. 165 del 2017, la quale rientra nei c.d. sistemi misti (maggioritario e proporzionale), con una prevalente impronta proporzionale, non sembra poter garantire la tanto auspicata governabilità proprio perché essa tende a favorire la formazione di alleanze pre-elettorali non programmatiche, le quali, una volta terminata la competizione elettorale, finiscono per rendere doverosa la ricerca di nuove alleanze, modificando le prime. In questa prospettiva, è del tutto evidente l'incidenza della formula elettorale sulla forma di governo, dal momento che, dopo le elezioni, il sistema (multi-)partitico è chiamato a ricercare necessariamente in Parlamento un accordo di coalizione.



Una correzione ulteriore del sistema elettorale vigente che consenta una maggiore stabilità del Governo, potrebbe essere rinvenuta nella variazione nella misura del 5%, rispetto all'attuale 3%, della soglia di sbarramento esplicita per l'accesso all'assegnazione dei seggi della lista (Ciarlo).

Tuttavia, la suddetta correzione del sistema elettorale da sola potrebbe non essere sufficiente laddove il voto espresso dall'elettore non risultasse tale da determinare l'espressione di una maggioranza stabile e coesa, come l'esperienza elettorale del marzo 2018 ha ampiamente dimostrato (primo Governo Conte 5S-Lega, secondo Governo Conte 5S-PD-IV). A tal fine, una soluzione potrebbe essere quella di prevedere un premio di maggioranza con quella soglia minima da raggiungere, richiesta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014 come requisito imprescindibile. E' soltanto il caso di ricordare che, come ci insegna la giurisprudenza costituzionale, la compresenza di premio di maggioranza e di soglia di sbarramento di per sé non giustifica una pronuncia di costituzionalità del premio (sent. n. 239/2018).

3. A forma di governo parlamentare invariata, sembra dunque opportuno ritornare a ragionare sulla possibilità di introdurre alcuni correttivi in grado di incidere sull'attuazione del programma di governo, che non può continuare a fondarsi sull'adozione del decreto legge, un atto normativo abusato e dunque utilizzato ben al di fuori dei limiti costituzionalmente indicati.

Un uso sistematico del decreto legge per regolare le più disparate materie anche in casi che nulla hanno a che veder con la straordinaria necessità ed urgenza, da un certo punto di vista è una strada "obbligata" perché nel nostro ordinamento difetta lo strumento principe ravvisabile nel procedimento legislativo.

È noto, infatti, che la produzione legislativa presenta una molteplicità di nodi irrisolti, che involgono tanto i meccanismi procedurali dell'*iter legis*, quanto la qualità delle leggi prodotte. Se quest'ultimo profilo non può costituire in questa sede oggetto di un approfondito esame, esulando dal contenuto precipuo della trattazione, tuttavia non ci si può esimere dal segnalare come la perdita del ruolo del Parlamento sia in rapporto di causa-effetto in riferimento ai numerosi interventi "correttivi" della Corte costituzionale su materie, come ad esempio quella costituzionale della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione o quella elettorale.

Il tema centrale, anche sotto questo profilo, rimane quello del recupero della funzione del Parlamento. Per quanto attiene, invece, ai meccanismi procedurali dell'*iter legis*, si tratta certamente di una delle questioni che necessitano di risoluzione. A tal proposito, se si vuole escludere l'ipotesi di una modifica costituzionale che comporti il superamento del bicameralismo perfetto (da taluni indicato come possibile risoluzione idonea a incidere sull'attività parlamentare), si deve muovere da un presupposto di fondo che fa perno sulla posizione del partito politico nel nostro ordinamento e più in particolare sull'attuazione legislativa del disposto costituzionale di cui all'art. 49.



Il riferimento all'art. 49 della Costituzione si giustifica in considerazione del fatto che la sua mancata attuazione implica non poche criticità, le quali esplicano importanti effetti a cascata fino ad interessare la produzione legislativa e, nello specifico, quella di iniziativa governativa.

Le criticità a cui si allude possono essere schematicamente riassunte in tre punti.

- a) La previsione costituzionale secondo la quale i cittadini possono associarsi in partiti politici “per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” nella misura in cui fa riferimento alla organizzazione interna degli stessi partiti, necessita di attuazione affinché possa essere evitato quel fenomeno consistente nella c.d. fuga del parlamentare dal proprio Gruppo per confluire nel Gruppo misto. Questo si sostiene perché l'esperienza repubblicana, soprattutto con i sistemi elettorali a liste bloccate, insegna che in mancanza di una organizzazione partitica “democratica” la elezione del parlamentare strettamente legata alla scelta del leader politico che ha consentito la sua migliore posizione di lista, lo condiziona nelle decisioni successive assunte nelle Commissioni parlamentari.
- b) Una conseguenza di quanto appena sopra argomentato è rappresentata da un sempre maggiore “spostamento” dei Parlamentari dal proprio Gruppo verso il Gruppo misto, il quale ha assunto nel corso del tempo dimensioni ragguardevoli, tali da incidere in maniera significativa sulle Commissioni parlamentari e non solo, le quali, com'è noto, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. E' evidente che i parlamentari che compongono il Gruppo misto non sono accomunati da una “affinità elettiva” la quale, invece, qualora fosse sussistente creerebbe un *idem sentire* che si rifletterebbe positivamente sul lavoro delle Commissioni e dunque inciderebbe sulla speditezza del procedimento legislativo.
- c) Il Gruppo misto, quindi, avendo assunto dimensioni notevoli, pari al 15% del totale dei deputati, condiziona significativamente i lavori parlamentari in quanto da essere connotato nel senso della sua originaria neutralità è diventato nella sua intrinseca disomogeneità, fattore di condizionamento negativo che si ripercuote sul funzionamento delle Commissioni.