

PAPER – 7 DICEMBRE 2022

Indicazioni per una possibile
stabilizzazione della forma di governo
neo-parlamentare nella XIX legislatura

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



Indicazioni per una possibile stabilizzazione della forma di governo neo-parlamentare nella XIX legislatura*

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. La scelta di consolidare la dinamica neo-parlamentare emersa di fatto come alternativa realistica e più semplice al modello semi-presidenziale. 2. Le modifiche al sistema elettorale per un esito majority assuring temperato che predetermina la disproporzionalità. 3. Forma di governo; disincentivi alle crisi in corso di legislatura soprattutto nel raccordo questione di fiducia-elezioni anticipate. 4. Elementi di bilanciamento per uno Statuto delle opposizioni.

1. La scelta di consolidare la dinamica neo-parlamentare emersa di fatto come alternativa realistica e più semplice al modello semi-presidenziale

La XIX legislatura si è aperta dopo due precedenti di risultati incerti (2013 centrosinistra maggioritario alla Camera ma non anche al Senato a causa delle due diverse leggi elettorali di allora; 2018 nessuna maggioranza chiara per la presenza di tre poli quasi equivalenti) con una legittimazione popolare di una maggioranza e di un leader, analogamente a quanto accaduto invece nelle scadenze precedenti (Prodi e centrosinistra nel 1996 e nel 2006; Berlusconi e centrodestra nel 2001 e nel 2008).

Si è in altri termini riprodotta la dinamica neo-parlamentare, ossia quella (come spiegato da Duverger, Galeotti, Barbera **ed altri**, fino al rapporto degli esperti della Commissione nominata dal Governo Letta) che viene a crearsi quando il rapporto fiduciario che continua a formalizzarsi in sede parlamentare ex art. 94 è in realtà preceduto da una legittimazione popolare, in cui quindi il continuum finisce con l'abbracciare non solo maggioranza parlamentare e Governo, ma anche una maggioranza elettorale.

In presenza di un sistema dei partiti piuttosto destrutturato, come dimostrato nei casi precedenti, l'alternativa a questa dinamica sarebbe probabilmente consistita in nuovi interventi attivi della Presidenza della Repubblica, scenario **in sé** non auspicabile.

Logica vorrebbe pertanto che le possibili ipotesi di riforma relative alla forma di governo invece di costruire dinamiche diverse da quella prevalsa nei fatti, come accadrebbe con le ipotesi semi-presidenziali, si preoccupassero di stabilizzare quanto accaduto, migliorando il sistema elettorale (a regole invariate

* Testo inviato in occasione del convegno *Assetti istituzionali e costituzionali tra Roma e Bruxelles. La XIX legislatura nella prospettiva europea*, Roma, 21 novembre 2022.



l'esito potrebbe non ripetersi se cambiasse l'offerta politica) e con alcuni puntuali interventi sulla Costituzione, comunque minori rispetto all'alternativa semipresidenziale. In questo secondo caso infatti la quantità e qualità delle modifiche costituzionali dovrebbe essere decisamente superiore per due motivi: trasformando il Capo dello Stato in governante gli andrebbero attribuiti specifici poteri di governo (compresa la presenza al Consiglio europeo) e tolti vari poteri di garanzia (come la presidenza del Csm) da spostare su altri organi; abbinandosi naturalmente la soluzione semipresidenziale ad un sistema integralmente uninominale maggioritario in cui il livello di sovrarappresentazione dei vincenti non è programmabile (a differenza dei premi di maggioranza, naturalmente legati ai sistemi neoparlamentari) diventerebbe più impellente la modifica di tutti i quorum di garanzia.

2. Le modifiche al sistema elettorale per un esito majority assuring temperato che predetermina la disproportionalità

Non è affatto un difetto delle leggi elettorali che una maggioranza relativa in voti possa **trasformarsi** in maggioranza assoluta in seggi, consentendo così che il cittadino sia arbitro del Governo. Appare più lineare che questa possibilità non si fermi a Comuni e a Regioni, anche perché niente assicura che coalizioni post-elettorali coi partiti italiani siano più stabili, efficienti e non costringano i Capi dello Stato a frequenti supplenze. Per di più è anche irrealistico immaginare che le coalizioni che esistono e che continueranno a esistere per Comuni e Regioni possano essere smantellate a livello nazionale. Le leggi elettorali vigenti sono quindi criticabili non perché consentano questa possibilità ma perché il loro concreto funzionamento è esposto a due esiti opposti, entrambi non desiderabili: o la mancanza di una maggioranza in seggi o una maggioranza che si possa avvicinare ai quorum di garanzia, a cominciare da quelli dei tre quinti per l'elezione dei membri laici del Csm e dei giudici costituzionali di spettanza parlamentare. Per queste ragioni sarebbe più equilibrato predeterminare il livello di disproportionalità non affidandolo a collegi uninominali maggioritari, ma ad un premio di maggioranza. La Corte costituzionale ha già stabilito che è conforme a Costituzione attribuire a chi ottenga il 40% dei voti il 54% dei seggi (un esito majority assuring temperato) e non ha precluso forme di ballottaggio nazionale, purché siano possibili nuovi apparentamenti tra primo e secondo turno qualora nessuno raggiunga tale soglia. Peraltro ormai l'allineamento dell'elettorato attivo a 18 anni del Senato rispetto alla Camera rende mera ipotesi di scuola il rischio dell'assegnazione del premio a due liste/coalizioni diverse.

Resta invece aperto il nodo dell'individuazione dei singoli eletti per il quale le liste bloccate sono obiettivamente delegittimate e i collegi uninominali maggioritari sono per un verso troppo grandi e per altro verso soggetti a trattative di spartizione nelle coalizioni. L'alternativa però non può essere il voto di preferenza perché a livello nazionale, a differenza di quanto accade per Comuni e Regioni, esso si



baserebbe su circoscrizioni pluriprovinciali con altissimi costi delle campagne e forte peso di gruppi organizzati, interni ed esterni ai partiti. La soluzione preferibile pare essere quella di eleggere tutti i parlamentari, come nel vecchio Senato o nelle vecchie province, con il collegio uninominale proporzionale di partito che a quel punto comprenderebbero poco più di 100 mila elettori alla Camera e 200 mila al Senato. Il candidato sarebbe ben visibile e questo retroagirebbe anche sulle modalità di scelta da parte dei partiti. Le organizzazioni di partito sarebbero spinte ripensarsi su quella soglia dimensionale.

3. Forma di governo; disincentivi alle crisi in corso di legislatura soprattutto nel raccordo questione di fiducia-elezioni anticipate

L'attenzione però non può essere focalizzata solo sulle leggi elettorali. Se si persegue l'obiettivo di una maggiore stabilità ed efficienza degli esecutivi senza comprimere il Parlamento (spesso una debolezza porta con sé l'altra) è necessario ricordare che la legge elettorale interviene solo nel momento in cui i voti sono trasformati in seggi, quello che accade dopo è invece il frutto di disincentivi alle crisi che riguardano la forma di governo, rimasta inalterata dopo il 1993. Quello che assicura stabilità ed efficienza a Comuni e Regioni dopo il voto sono le norme sulla forma di Governo, anche se esse non appaiono immediatamente trasponibili sul piano nazionale. Qui si può rimanere su un unico voto alla lista o coalizione con legittimazione (anziché elezione diretta formale) del Presidente del Consiglio e senza il meccanismo rigido del simul stabunt simul cadent. L'esigenza è però analoga. Al di là delle singole soluzioni tecniche su questo piano, che si possono riprendere dalle esperienze delle grandi democrazie parlamentari, a cominciare dal potere decisivo del Presidente del Consiglio di poter chiedere e ottenere elezioni anticipate in caso di sconfitta sulla fiducia (come in Germania e in Svezia; più radicale la scelta della Spagna di consentire di chiedere e ottenere lo scioglimento a prescindere dalla bocciatura della fiducia), la scelta prioritaria deve essere quella di spostare il rapporto fiduciario (oltre ad altre funzioni come la conversione dei decreti) nel Parlamento in seduta comune: ne guadagnerebbe sia la stabilità (perché non occorrerebbe dipendere da due maggioranze in Aule diverse) sia il Parlamento che potrebbe rivolgersi in modo unitario al Governo. Può essere utile anche l'introduzione del voto di sfiducia costruttivo senza però ignorare che esso può ben poco contro le crisi extraparlamentari. Anche in Germania incide di più la possibilità di chiedere e ottenere elezioni anticipate in caso di sconfitta sulla fiducia che non il carattere costruttivo della sfiducia.

4. Elementi di bilanciamento per uno Statuto delle opposizioni

Queste innovazioni dovrebbero essere bilanciate da alcuni elementi che nel loro insieme costituirebbero uno Statuto delle opposizioni, ossia :



- un tetto ai mandati del Presidente del Consiglio direttamente legittimato tramite il premio;
- l'innalzamento a tre quinti del quorum per approvare le modifiche ai Regolamenti delle Camere e la formalizzazione in Costituzione dell'analogo quorum per i membri laici del Csm oggi affidato solo alla legge ordinaria;
- l'inserimento di un principio in Costituzione per riconoscere prerogative specifiche ai gruppi di opposizione, da sviluppare poi nei Regolamenti;
- l'abbassamento del quorum di partecipazione ai referendum alla metà più uno dei votanti alle elezioni parlamentari immediatamente precedenti.