

PAPER – 7 GIUGNO 2023

La via italiana per la stabilità di
governo e per la sua corrispondenza al
voto popolare

di **Giovanna Razzano**

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



La via italiana per la stabilità di governo e per la sua corrispondenza al voto popolare*

di Giovanna Razzano

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. Due dati statistici eloquenti

Molte sono i motivi e gli interessi che muovono, ancora una volta, ad aprire una discussione sulla forma di governo più adatta alla peculiarità della situazione italiana. Fra questi non paiono trascurabili due dati statistici, che da tempo suonano come un campanello d'allarme. La statistica, del resto, rappresenta il luogo di incontro e di confronto fra le scienze sociali e le scienze esatte, fra l'esperienza e la ragione, fra il dato e il modello¹.

Il primo dato con cui fare i conti è quello per cui, in questi settantacinque anni, i governi repubblicani hanno avuto una durata media di poco più di un anno. Un dato sconcertante, al quale ci si può assuefare, ma che a saperlo ascoltare parla da solo, e richiede all'accademia e alla politica senso di responsabilità. Né la circostanza attuale, in cui la prospettiva del governo in carica appare di legislatura, autorizza al disimpegno. La situazione è analoga a quella di un paziente con una patologia latente, che può tornare a manifestarsi.

Il secondo dato da considerare è l'inesorabile calo dell'affluenza al voto. A partire dalle elezioni del 1979, la partecipazione alle consultazioni parlamentari ha subito un progressivo e quasi continuo calo: dal 93,4% del 1976, al 63,8% del 2022². Disinteresse, protesta, avversione verso la politica? In ogni caso l'astensionismo non è un buon segno per la democrazia, e neppure per la perdurante vitalità degli altri principi costituzionali, i quali non considerano la persona come un soggetto passivo dinanzi allo Stato, ma richiedono, al contrario, doveri di solidarietà politica, un'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese, nonché il dovere, per ogni cittadino, di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società³.

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

¹ Cfr. I. SCARDOVI, *Statistica applicata alle scienze sociali*, in *Enc. scienze sociali Treccani*, 1998.

² Openpolis su dati Ministero dell'Interno (aggiorn. 30 settembre 2022).

³ Cfr. A. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano, 2014.



2. Due obiettivi: esecutivi duraturi e corrispondenza fra il voto espresso dai cittadini e il governo

A fronte di questi due dati - la brevità dei governi e la disaffezione al voto degli italiani - gli obiettivi sono presto detti: occorre mirare alla stabilità governativa e a riconquistare l'interesse e la fiducia dell'elettorato. Con l'espressione "stabilità" non si intende alludere, genericamente, ad un "governo forte", né ad un esecutivo che concentri in sé i poteri a discapito delle altre istituzioni. L'obiettivo è quello di un governo *duraturo*, in grado non solo di ideare un programma di governo, ma anche di implementarlo nel medio-lungo periodo. L'instabilità governativa, infatti, mina l'autorevolezza del Paese sul piano europeo e internazionale e, in ambito economico, la sua affidabilità. Fra l'altro non è pensabile incidere efficacemente sulla ristrutturazione della Pubblica Amministrazione senza una continuità nell'azione di governo⁴.

Cosa fare, poi, per ricondurre al voto un elettorato deluso e disimpegnato? Certamente diffusa è la percezione comune secondo cui la dinamica politica si svolgerà a prescindere dalla scelta elettorale. Non va dimenticato che, per lunghi anni, vi è stata una legge elettorale che impediva agli elettori di esprimersi effettivamente sulla scelta dei rappresentanti⁵, e che, per tutta risposta, la legge elettorale successiva alla bocciatura della Corte costituzionale ha introdotto il meccanismo per cui, al capolista eletto in più collegi elettorali, era consentito scegliere a sua discrezione il collegio d'elezione⁶. Anche qui, del resto, i dati statistici parlano da soli, e indicano che, nel 2022, la fiducia degli italiani nei confronti delle istituzioni politiche, e in particolare dei partiti, si è mantenuta ampiamente al di sotto della sufficienza⁷.

Si tratta, allora, di ricostruire la fiducia fra gli elettori e gli eletti e, in particolare, di garantire una corrispondenza fra il risultato elettorale e i governanti, restituendo un significato sostanziale alla sovranità popolare⁸.

3. L'incorporazione della scelta del Primo Ministro nella scelta della maggioranza

Se questi sono gli obiettivi, una soluzione funzionale alla stabilità di governo e alla corrispondenza fra il voto e il governo potrebbe essere quella del "governo parlamentare del Primo Ministro", soluzione di

⁴ Così F. Cintioli nel suo intervento al CNEL.

⁵ Cfr. l. n. 270/2005 e Corte cost., sent. n. 1/2014.

⁶ Cfr. l. n. 52/2015 e Corte cost., sent. n. 35/2017.

⁷ Cfr. l'indagine Istat *Aspetti della vita quotidiana*. L'atteggiamento di sfiducia più diffuso è quello verso i partiti politici, per i quali si rileva il voto medio più basso in assoluto, pari a 3,3 su una scala da 0 a 10, con punteggi insufficienti assegnati da quasi 8 cittadini su 10.

⁸ G. CERRINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Osserv. Cost.*, 7 gennaio 2020.



compromesso⁹, individuata dieci anni or sono dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita da Enrico Letta (i c.d. Saggi) e basata su di una ricca elaborazione dottrinale¹⁰.

Uno degli elementi essenziali di questa forma di governo - oltre al permanere del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo e la possibilità di rimuovere quest'ultimo attraverso la sfiducia - è che, dalla medesima consultazione elettorale, deve emergere sia la maggioranza parlamentare, sia l'indicazione del Presidente del Consiglio, «in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza»¹¹. Il Presidente della Repubblica, che mantiene il suo ruolo di garanzia e di terzietà, nomina poi il Primo Ministro sulla base dei risultati delle elezioni.

Va osservato che l'indicazione del nome del Presidente del Consiglio nelle liste elettorali non è certo sufficiente, di per sé, a rendere Primo Ministro il Presidente del Consiglio e, comunque, a determinare stabilità governativa e corrispondenza fra il voto e il governo. Lo comprova la medesima relazione della Commissione "dei Saggi", nella quale si legge che «gli elettori, da ben venti anni e sei turni elettorali (1994, 1996, 2001, 2006, 2008, 2013), nel momento in cui votano, conoscono il nome dei candidati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri». Ci si riferiva così alla prassi di quegli anni, assunta da quasi tutti i partiti, di porre il nome del proprio candidato alla Presidenza del Consiglio sul simbolo elettorale¹². Il fatto è che, sempre in quegli anni, nonostante la previa indicazione (formale o sostanziale che fosse), l'instabilità ha comunque regnato sovrana. Quali altri elementi, dunque, "trasformano" un Presidente del Consiglio in Primo Ministro e, soprattutto, sono in grado di determinare stabilità politica, nonché corrispondenza fra il voto espresso e il governo?

4. La supremazia del Primo Ministro

Un elemento sostanziale è rappresentato dal fatto che la fiducia sia accordata non già al Governo, ma al Primo Ministro, che assume così la responsabilità politica¹³. Di conseguenza è il Primo Ministro a

⁹ La proposta fu avanzata «per farsi carico delle esigenze di altre due possibili soluzioni»: la razionalizzazione della forma di governo parlamentare e il semipresidenzialismo sul modello francese.

¹⁰ Ci si limita a citare M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, Milano, 1960; S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo: «il governo di legislatura»*, Milano 1984; A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Dem. e dir.*, 1990, 2, 23; A. MANZELLA, *È possibile la "alternanza preordinata" in uno stesso sistema?*, in *Il Politico*, 1991, 236; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, 1996; S. CECCANTI, *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, in *Studi in onore di Serio Galeotti*, I, Milano, 1998, 183; F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. cost.*, 2000, 3, 579; M. OLIVETTI, *Ricordo di Serio Galeotti (1922-2000)*, in *Iustitia*, 2000, 417. Cfr. poi L. ELIA, *Con un premier eletto dal popolo Quirinale scelto dal Parlamento*, in *Il Sole 24 ore*, 1° giugno 1999, 7.

¹¹ Relazione della Commissione per le riforme costituzionali al Presidente del Consiglio dei ministri, 13 settembre 2013, 27.

¹² *Ibidem*.

¹³ Come osserva G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1989, vol. XXXIX, 1353, «la fiducia non è che la faccia simmetricamente opposta alla responsabilità politica».



proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri. Si istituzionalizza in tal modo la *supremazia* del Primo Ministro nell'ambito dell'esecutivo¹⁴.

Va detto che questo modello costituzionale, in ambito politico, viene guardato con favore sia nell'area del centro-destra, sia in quella del centro-sinistra. Il programma presentato dall'Ulivo il 6 dicembre 1995, nella prima delle 88 "tesi" in cui si articolava, intitolata *Uno Stato che funziona: forma di governo ed elezioni*, così esordiva: «Appare opportuna nel nostro Paese l'adozione di una forma di governo centrata sulla figura del Primo Ministro investito in seguito al voto di fiducia parlamentare in coerenza con gli orientamenti dell'elettorato. A tal fine è da prevedere, sulla scheda elettorale, l'indicazione - a fianco del candidato del collegio uninominale - del partito o della coalizione alla quale questi aderisce e del candidato premier da essi designato». La tesi 9 aggiungeva che al Primo Ministro devono essere riconosciuti espressamente una serie di poteri, fra cui la scelta e la revoca dei ministri e il potere di condizionare l'organizzazione dei lavori delle Camere per assicurare la tempestiva discussione delle proposte governative.

Con riguardo a quest'ultimo punto, va rilevato che anche la Commissione del 2013, all'unanimità, ritenne fondamentale l'introduzione del voto a data fissa di disegni di legge del governo, individuando anche una disciplina dell'istituto¹⁵. Coerentemente, veniva proposto di «limitare le possibilità di ricorso ai decreti legge, che devono restare uno strumento assolutamente straordinario»¹⁶.

Verso una soluzione analoga si orientava, due anni dopo, il Sen. Cesare Salvi, relatore sulla forma di governo nell'ambito della Commissione bicamerale per le riforme presieduta dall'On. D'Alema. Egli rimarcava come la vera forza del Primo Ministro non stesse solo nell'investitura popolare iniziale, o nei meccanismi previsti per affrontare la patologia del sistema, ma piuttosto nel potere di dirigere l'azione di governo, per evitare che vi siano coalizioni rissose. Proponeva inoltre di introdurre la seguente disposizione: «Il Primo ministro può chiedere che un disegno di legge del Governo sia votato entro una data determinata, secondo le modalità stabilite dal regolamento parlamentare»¹⁷.

5. Sfiducia costruttiva e scioglimento

Arrivando poi agli strumenti che dovrebbero fare del governo del Primo Ministro un *governo di legislatura*, divengono cruciali i rapporti fra esecutivo e legislativo. Vengono così in rilievo, da un lato, il potere del Parlamento di sfiduciare il governo, determinando altresì il proprio scioglimento, dall'altro, il potere del

¹⁴ Qualità che l'art. 95, comma I, Cost. non prevede (L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 698 ss., E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 96).

¹⁵ Relazione, 15. In tal senso anche gli interventi al CNEL di E. Cheli e G. De Vergottini.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Seduta antimeridiana del 28 maggio 1997 n. 28, articolato presentato dal relatore C. Salvi, testo A, art. 6.



Primo Ministro di dimettersi causando a sua volta lo scioglimento del Parlamento, secondo il principio, ritenuto strutturale in tale forma di governo, del *simul stabunt simul cadent*¹⁸.

Va considerato, altresì, quel fattore di razionalizzazione del governo parlamentare rappresentato dalla sfiducia costruttiva, adottato in Germania e in Spagna¹⁹ e guardato con favore sia da alcuni componenti della Commissione del 2013²⁰, sia, ancor prima, dalla tesi 1 dell'Ulivo e dalla bozza Salvi²¹.

Il principio che ne è alla base è che, per sfiduciare un governo, non basti un accordo meramente negativo fra le forze politiche parlamentari, ma occorra individuare un nuovo capo dell'esecutivo in grado di dare vita ad un nuovo governo. Un meccanismo che, nella prassi dei due ordinamenti, ha avuto pochissima applicazione.

Ad ogni modo risulta cruciale la combinazione fra il potere di scioglimento del Primo Ministro e la sfiducia costruttiva.

Nella tesi n. 1 dell'Ulivo si legge ancora: «Secondo i modelli vigenti negli altri Paesi in cui la forma di governo si orienta intorno al Primo Ministro, appare opportuno dare vita ad una convenzione costituzionale secondo la quale un cambiamento di maggioranza di Governo richieda di norma e comunque in tempi brevi lo scioglimento della Camera politica e il ricorso a nuove elezioni. Viceversa resta possibile la sostituzione del Premier all'interno della *medesima maggioranza* col metodo della sfiducia costruttiva»²².

Il testo del relatore Salvi²³ prevedeva invece: «Il Primo ministro, sentito il Consiglio dei ministri, sotto la sua esclusiva responsabilità, può chiedere lo scioglimento del Parlamento, che sarà decretato dal Presidente della Repubblica (...). La richiesta di scioglimento non può essere avanzata dopo la presentazione della mozione di sfiducia di cui ai commi seguenti. Il Parlamento può esprimere la sfiducia al Primo ministro mediante l'approvazione di una mozione, che deve contenere la designazione di un nuovo Primo ministro, con votazione per appello nominale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Quanto alla Commissione del 2013, la relazione dà conto di due posizioni. Secondo alcuni componenti, infatti, analogamente a quanto indicato dalla bozza Salvi, sarebbe preferibile attribuire alla Camera il potere di paralizzare la richiesta di scioglimento attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Secondo altri, invece, «occorrerebbe introdurre meccanismi di più intensa razionalizzazione»

¹⁸ Cfr. gli autori citati alla nt. 9, nonché G. PITRUZZELLA, *Il Governo del Premier*, in *La costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella, Soveria Mannelli, 2004.

¹⁹ Artt. 67-68 Cost. di Bonn e art. 113 della Costituzione spagnola.

²⁰ Cfr. la relazione finale, 25 e 27.

²¹ Cfr. l'art. 3 del testo A, presentato dal relatore Salvi, seduta 28 maggio 1997.

²² Corsivo mio.

²³ *Ibidem*.



prevedendo che il Primo Ministro possa chiedere e ottenere lo scioglimento della Camera e che tale richiesta precluda la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva.

Si profilano così due alternative: secondo l'una, la sfiducia costruttiva è in grado di bloccare la richiesta di scioglimento; secondo l'altra, all'opposto, è lo scioglimento a precludere la sfiducia costruttiva, e con essa il tentativo di dare vita ad un governo con un nuovo Primo Ministro.

Questa seconda ipotesi non appare lontana dall'orientamento espresso dall'Ulivo, che menzionava lo scioglimento della Camera politica e il ricorso tempestivo alle urne in caso di cambio di maggioranza, e un meccanismo di sfiducia costruttiva limitato al caso in cui sia la *medesima maggioranza* con cui è stato eletto il Primo Ministro ad individuarne un altro. Meccanismo non meglio specificato, ma comunque coerente con l'idea che lo scioglimento richiesto dal Primo Ministro blocchi la sfiducia costruttiva.

Infatti uno dei modi per ottenere che l'avvicendamento del Primo Ministro abbia luogo all'interno della medesima maggioranza (salvo situazioni eccezionali), è proprio quello di attribuire a quest'ultimo un potere sostanziale di scioglimento prevalente sulla sfiducia costruttiva. Il Primo Ministro potrebbe preferire quest'ultima quando, in base alla sua valutazione politica, giudichi più opportuno cedere la guida del governo ad un altro *leader* - verosimilmente della medesima maggioranza - anziché optare per le altre due possibilità, che sono chiedere lo scioglimento ovvero subire un voto di sfiducia, cui conseguono, in entrambi i casi, nuove elezioni.

Il potere di scioglimento dell'Assemblea come *bloccante la sfiducia costruttiva* sembra da preferire, per due principali ragioni:

- in primo luogo, se è vero che la sfiducia costruttiva può contribuire alla durata dei governi, è altrettanto vero che non è in grado di evitare che restino in vita maggioranze politiche spaccate e incapaci di implementare l'azione di governo. È ben difficile infatti che una maggioranza assoluta trovi l'accordo sia in ordine alle dimissioni, sia attorno al nome di un nuovo capo dell'esecutivo. Di conseguenza è possibile che una maggioranza divisa, ma neppure intenzionata a votare la sfiducia, con ciò che ne consegue, lasci in sella il governo, senza che tuttavia quest'ultimo sia in grado di galoppare, di trottare e neppure di stare al passo. Attribuire invece al Primo Ministro il potere di scioglimento appare non solo coerente con l'assunzione di responsabilità politica conferita dal voto di fiducia²⁴, ma risulta anche un deterrente efficace alle divisioni interne alla maggioranza;
- in secondo luogo, tenuto conto del nostro contesto politico e culturale, e dell'esperienza di questi 75 anni, è ben possibile che la sfiducia costruttiva diventi, in Italia, lo strumento per trasformismo,

²⁴ Per G.U. RESCIGNO, op. cit., 1354, «rientra nella responsabilità politica istituzionale anche lo scioglimento anticipato del Parlamento ogni volta che esso acquista il senso di appello al popolo (come accade in generale)» e, ancora, «nelle democrazie moderne l'appello al popolo tramite le elezioni politiche dovrebbe costituire il meccanismo principale della responsabilità politica istituzionale dei governanti verso i governati».



ribaltoni e giochi di palazzo, ossia per un mutamento della maggioranza senza ricorso alle elezioni. L'esito, in tal caso, sarebbe opposto all'obiettivo di incrementare la corrispondenza fra il voto popolare e il governo.

- Né vale l'obiezione rappresentata dal fallimento dell'esperienza israeliana, dove il potere di scioglimento del Primo Ministro era subordinato all'assenso del Capo dello Stato e dove le dimissioni del *Premier* conducevano, di regola, ad elezioni non contestuali dell'Assemblea e del *Premier*²⁵.

6. Note conclusive

Al termine di queste notazioni sembra importante considerare che *la caratteristica essenziale dei regimi democratici non è la brevità o la provvisorietà*, quanto, piuttosto, come già Aristotele riteneva, *l'alternarsi delle parti al potere*, con la possibilità che i cittadini possano essere, di volta in volta, governanti e governati²⁶, e che la minoranza possa divenire maggioranza²⁷. Governi durevoli, inoltre, riducono quella «tendenza delle classi dirigenti ad assecondare la propria base elettorale e i suoi mutevoli umori, registrati di giorno in giorno attraverso i sondaggi, piuttosto che a dedicarsi a costruire politiche di ampio respiro, capaci di resistere agli anni e di definire il futuro»²⁸.

La stabilità governativa deve poi accompagnarsi alla lealtà politica, che impone di non spezzare quel *legame di fiducia fra gli elettori, gli eletti e il Primo Ministro*, che si stabilisce fin dal momento della consultazione elettorale e che caratterizza questa forma di governo.

²⁵ Cfr. artt. 22 e 23 Legge fondamentale di Israele del 1992.

²⁶ Aristotele, *Politica*, 1132b.

²⁷ M. MAZZIOTTI di CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Milano, 1993, 182.

²⁸ Cfr. il discorso del Presidente Mattarella pronunciato il 22 maggio 2023, in occasione del 150° anniversario della morte di Alessandro Manzoni.