

PAPER – 7 GIUGNO 2023

# Stabilità di governo e responsabilità di fronte agli elettori

di Cesare Pinelli

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma



# Stabilità di governo e responsabilità di fronte agli elettori\*

**di Cesare Pinelli**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

Il governo in carica torna ad auspicare riforme istituzionali rivolte a garantire la stabilità dei governi in corso di legislatura, per permettere al popolo di esercitare la sua sovranità. Ciò richiede due premesse.

La prima è lessicale e ovvia, ma non per questo oggi meno necessaria se si parla fuori della cerchia dei costituzionalisti. L'art. 1 Cost., affermando che “La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”, rimette di volta in volta alle regole previste dalla Costituzione forme e limiti di esercizio della sovranità popolare. Nel caso delle elezioni, l'art. 48 esclude dal diritto di voto i minorenni e alcune limitate categorie di cittadini. Nel caso dell'esercizio del diritto di voto, ad essere “sovrano” non è perciò un indistinto “popolo” ma la sua porzione costituzionalmente qualificata di “elettorato”.

In secondo luogo, il giustificato collegamento fra stabilità dei governi in corso di legislatura e responsabilità politica di fronte all'elettorato va accompagnato con l'osservazione che, dal 1953 in poi, in tutte le legislature della Repubblica quella stabilità è andata perduta a causa di conflitti interni alla maggioranza parlamentare. Conflitti che o hanno portato a crisi di governo, o hanno impedito al governo in carica di attuare un programma abbastanza definito e riconoscibile dagli elettori.

Abbiamo conosciuto più stagioni politiche anche dopo la fine della Repubblica dei partiti, più sistemi elettorali e più commissioni parlamentari per la riforma delle istituzioni. Ma la presenza di conflitti interni alla maggioranza è sempre stata la causa della instabilità dei governi. Nella legislatura attuale il problema rimane intatto, anche se i rapporti di forza numerici interni alla coalizione sono più del solito a favore del partito di maggioranza relativa. Anzi, per certi aspetti si presenterebbe aggravato, a dare retta a quanti avvertono che gli ostacoli all'azione di governo provengono più dall'interno della maggioranza che dall'opposizione.

Il discorso sulle riforme dovrebbe perciò partire da come assicurare coesione all'azione di governo in modo da porre le basi, nello stesso tempo, di uno stabile consenso parlamentare in corso di legislatura e di una sua credibile responsabilità di fronte all'elettorato.

---

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



Una prima ricetta muove dal proposito di dare attuazione all'o.d.g. Perassi votato alla Costituente, con un completamento della Costituzione che assicuri una razionalizzazione del modello parlamentare nella versione tedesca, dunque con elezione in parlamento del presidente del consiglio e l'obbligo, per le forze politiche che intendano mettere in crisi il governo, di indicare una maggioranza parlamentare alternativa (“sfiducia costruttiva”).

Si tratta di un sistema di stabilizzatori automatici del rapporto governo-parlamento, che ridurrebbe corrispondentemente il ruolo del Presidente della Repubblica non solo nella soluzione delle crisi di governo ma anche nella decisione sullo scioglimento delle assemblee. Una riduzione del genere sarebbe però pur sempre in vista di un assetto pienamente conforme alle regole della forma di governo parlamentare.

Si porrebbe casomai un problema da compatibilità col bicameralismo paritario, che abbiamo mantenuto con la l.cost.n. 1 del 2020. A meno di non tornare su quella scelta con la trasformazione del Senato in una camera delle autonomie territoriali – ipotesi allo stato poco praticabile –, occorrerebbe verificare come far passare per il Parlamento in seduta comune ogni vicenda relativa al rapporto fiduciario.

Altre ricette sarebbero rivolte invece a fornire una distinta legittimazione elettorale del capo dell'esecutivo. La si può ottenere anzitutto con un'elezione vera e propria, si tratti del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio. Si è detto da più parti che le esperienze straniere mostrano da un lato una grande varietà di modi di elezione del Capo dello Stato, fra cui si dovrebbe quindi compiere una scelta in via preliminare, e dall'altro, a parte lo sfortunato e rapidissimo esperimento israeliano, la (non casuale) mancanza di sistemi che combinino l'elezione diretta del capo dell'esecutivo col mantenimento di un presidente della repubblica non eletto direttamente.

Certo è che l'elezione diretta garantisce al capo dell'esecutivo un mandato fisso di quattro o cinque anni e in questo senso risolve il problema della stabilità: ecco perchè non ha senso, come pure qualcuno sostiene, accompagnarla all'istituto della sfiducia costruttiva, che ne presuppone l'elezione parlamentare. Così risolto il problema della stabilità, il capo dell'esecutivo può però trovarsi uno non meno grave quando manchi in parlamento una maggioranza dello stesso segno politico. E' allora che i Presidenti americani debbono rinunciare almeno ad alcuni obiettivi di governo e/o cercare accordi con la maggioranza parlamentare che rischiano di snaturarli, e che i Presidenti francesi tornano a svolgere funzioni simili a quelle del Capo dello Stato di una Repubblica parlamentare.

Il discorso non cambierebbe se ad essere eletto fosse il Presidente del Consiglio, a meno di non prevedere, per superare il contrasto fra le due maggioranze, che un voto di sfiducia al governo comporti lo scioglimento dell'assemblea. E' il sistema del *simul stabunt simul cadent* in uso nelle nostre regioni, ma non previsto da nessuna parte nel mondo a livello nazionale. Anche qui siamo in presenza di uno stabilizzatore



automatico. Ma realizzati con un esautoramento completo del Presidente della Repubblica (di cui infatti non c'è corrispondenza in sede regionale) e con una forzatura della dialettica parlamentare simmetricamente opposta alla responsabilizzazione del parlamento nell'individuazione di un governo alternativo insita nel sistema della sfiducia costruttiva. Molti costituzionalisti ritengono infatti che l'introduzione a livello nazionale di un congegno del genere (il "governatorato") sia troppo rigido per poter funzionare. E dopo l'esperienza del sistema elettorale con premio di maggioranza, tutto consiglia a tentare nel campo del diritto costituzionale nuovi esperimenti solitari degni del dottor Stranamore.

Un'opzione senz'altro più semplice e praticabile per assicurare una distinta legittimazione del capo dell'esecutivo (che se si vuole si può anche chiamare "premierato") consisterebbe nel prevedere l'obbligo di indicare sulla scheda il candidato alla carica da parte delle liste elettorali singole o di coalizione, secondo quanto previsto dalla legislazione elettorale fra il 2005 e il 2017. A questa legittimazione rafforzata, accompagnata da una corrispondente riforma elettorale, potrebbero corrispondere congegni costituzionali di stabilizzazione come l'attribuzione al Presidente del Consiglio di un potere di proposta di scioglimento delle Camere, che sposterebbe il baricentro della decisione, oggi nelle mani del Capo dello Stato, mantenendo però l'assetto istituzionale nell'ambito della forma di governo parlamentare.

Le soluzioni possibili vanno in ogni caso esaminate in base alla loro coerenza interna (che scoraggia per esempio pasticci fra elezione diretta e sfiducia costruttiva), alle conseguenze che potrebbero effettivamente produrre in termini di responsabilità davanti agli elettori, oltre che alla loro praticabilità politica.