

Efficacia ed equilibrio: due priorità
verso cui orientare la forma di governo

di Federico Savastano

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Efficacia ed equilibrio: due priorità verso cui orientare la forma di governo^{*}

di Federico Savastano

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Premessa. 2. Sul metodo: riforme puntuali e condivise. 3. Sul merito: del presidenzialismo, del semipresidenzialismo e del neoparlamentarismo. 4. Sfiducia costruttiva e pochi altri correttivi mirati.

1. Premessa

A partire dagli anni Ottanta dello scorso secolo, il tema delle riforme si è ciclicamente – o forse è meglio dire costantemente – ripresentato in ogni legislatura.

Tutti gli interventi proposti, sia quelli legislativi sia quelli che avrebbero importato una modifica del testo costituzionale, sono stati orientati verso un obiettivo condiviso: aumentare il carattere “decidente” della nostra democrazia, soprattutto tramite il rafforzamento della stabilità e dei poteri dell’esecutivo.

Questa esigenza, strettamente connessa alle caratteristiche di fondo della nostra Costituzione e alle vicende storiche e politiche che hanno descritto il contesto in cui essa è nata, si è progressivamente trasformata in una impellente necessità, in ragione delle evoluzioni del processo di integrazione europea. Si trascura spesso, infatti, come tra le prerogative proprie della Presidenza del Consiglio, sempre maggiore rilievo abbia assunto il ruolo di componente del Consiglio europeo e come, più in generale, il Presidente del Consiglio sia chiamato a svolgere le proprie funzioni di indirizzo politico non solo a Roma, ma anche – secondo alcuni soprattutto – a Bruxelles.

Il nostro Paese si è potuto permettere per i primi quaranta anni di storia repubblicana dei governi dalla durata breve e dai poteri relativamente contenuti ma, a partire dal crollo del muro e dal Trattato di Maastricht, questa anomalia ha iniziato a mostrare i suoi tratti disfunzionali, in ragione di cambiamenti noti: un contesto internazionale in cui i governi non dovevano più orientarsi secondo una logica da guerra fredda, un sistema dei partiti completamente rivoluzionato e mai del tutto riassestatosi intorno ad una architettura stabile, una *governance* multilivello alla quale dover partecipare in modo credibile ed efficace. La stabilità dell’esecutivo è decisiva per individuare correttamente il rapporto che intercorre tra uno Stato e l’Unione europea: è necessario che il Governo sia in grado di contribuire al processo decisionale

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



sovranaZIONALE con continuità e con la capacità di rappresentare efficacemente le istanze nazionali. Il Governo deve dunque avere una durata congrua e una legittimazione che gli garantisca di agire in modo indipendente nel contesto europeo.

All'esigenza di rafforzare la stabilità dell'esecutivo fa da contraltare la necessità di non agire a discapito degli altri organi costituzionali e, in particolare, di mantenere – anzi recuperare – le prerogative di un Parlamento che rischia di rimanere schiacciato dalle dinamiche sopra descritte. La crisi del parlamentarismo è un fatto di carattere generale che stanno affrontando tutte le democrazie liberali occidentali, ma la si sente ancor più forte nel nostro ordinamento, in cui le Camere hanno sempre maggiori difficoltà ad esercitare il potere legislativo e a svolgere la funzione di controllo nei confronti dell'esecutivo. Esse sembrano oggi limitarsi a svolgere il ruolo di camera politica, a conferire dunque la fiducia al Governo, quasi intrappolate in un bicameralismo inefficiente e svilite dalla riduzione del numero dei loro componenti.

Qualsiasi intervento riformatore deve pertanto tener conto del mantenimento dell'equilibrio tra i poteri, valutando attentamente l'impatto che avrebbe sul funzionamento complessivo degli altri organi costituzionali.

L'obiettivo complessivo non può essere il solo rafforzamento dell'esecutivo, ma un efficientamento del sistema che consenta al Governo di attuare il proprio programma con un orizzonte temporale ragionevole e sotto il controllo di un Parlamento autorevole.

In vista del perseguimento di questi scopi, le proposte sul campo, alcune delle quali anticipate già in campagna elettorale dal partito che oggi esprime il Presidente del Consiglio, insistono tutte direttamente sull'organo esecutivo: presidenzialismo, semipresidenzialismo o elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Si tratta di riforme che inciderebbero profondamente sulla nostra forma di governo e che, al contempo, richiederebbero una serie di misure di compensazione che finirebbero con lo stravolgere l'attuale assetto costituzionale: legittimo, possibile, ma forse non necessario e sicuramente non di facile realizzazione.

Intervenire sulla forma di governo parlamentare, sostituendola o modificandone i connotati, potrebbe rivelarsi un'arma a doppio taglio. Innanzitutto, sarebbe politicamente difficile costruire il consenso necessario per concordare in modo ragionevolmente ampio le regole del gioco; inoltre, soprattutto, non è scontato che interventi così *tranchant* riescano a conseguire l'obiettivo per cui sono stati ipotizzati.

È davvero necessario, dunque, modificare la legittimazione dell'esecutivo per rafforzare i suoi poteri? E siamo convinti che una maggiore legittimazione sarebbe sufficiente a garantirgli stabilità ed efficienza?



Le considerazioni di merito e di metodo che verranno qui esposte tendono ad escludere l'opportunità di agire in tal senso, ritenendo preferibili misure puntuali capaci di produrre effetti di razionalizzazione del sistema senza incidere direttamente sulla forma di governo.

In particolare, si ritiene che l'obiettivo ormai più che condiviso possa essere raggiunto tramite l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, corredato dal conferimento del potere di revoca dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, ed eventualmente da altri correttivi in termini di agevolazione della rapidità nell'approvazione dei disegni di legge governativi e di contenimento del transfughismo parlamentare.

2. Sul metodo: riforme puntuali e condivise

L'occasione di avere una maggioranza parlamentare disposta a modificare la seconda parte della Costituzione è talmente appetibile da rischiare di incorrere nella tentazione di ripetere errori già fatti in passato. Lo studioso, infatti, non certo per vezzo ma per la capacità che lo contraddistingue di leggere la complessità dell'ordinamento, sa bene che sono diversi gli ambiti in cui la Carta gioverebbe dell'azione del legislatore costituzionale: non solo forma di governo, ma anche ridefinizione dei rapporti tra Stato e Regioni, superamento del bicameralismo paritario e perfetto, riformulazione degli strumenti di democrazia diretta, solo per fare alcuni esempi.

La storia recente ci ha però insegnato come tentativi di riforma "organica" della Costituzione siano difficilmente concretizzabili: del resto, è evidente come sia meno facile trovare un ampio terreno di condivisione quando gli argomenti sul tavolo sono molti. È quello che è accaduto con le riforme Berlusconi e Renzi-Boschi: entrambe presentavano alcuni caratteri condivisi trasversalmente da tutte le forze politiche; entrambe non sono state approvate in ragione del dissenso nei confronti della riforma nel suo complesso, oltre che per note dinamiche di *personalizzazione* dell'operazione. Alcune misure puntuali, dunque, pur registrando un ampio consenso parlamentare, non sono riuscite a vedere la luce perché incardinate in un disegno complessivo assai meno condiviso.

Di contro, l'ultima legislatura ci ha mostrato come possa rivelarsi più efficace procedere con interventi puntuali, che comportino la modifica del minor numero possibili di disposizioni costituzionali.

Lo schema che dovrebbe seguire il legislatore costituzionale è individuabile in una dialettica "verifica-obiettivi-strumenti" in cui questi ultimi dovrebbero essere interpretati in senso minimalista: preso atto delle problematiche dell'assetto costituzionale vigente (verifica), debbono individuarsi gli obiettivi condivisi (l'efficacia dell'esecutivo e il recupero della funzione parlamentare) e dunque scegliersi gli strumenti di intervento che, impattando il meno possibile sull'ordinamento e sulla forma di governo parlamentare, riescano a perseguire gli obiettivi fissati.



La scelta di optare per riforme puntuali non consente soltanto di addivenire più facilmente ad un accordo tra le forze politiche, ma permette anche una scelta più consapevole degli elettori che saranno eventualmente chiamati ad esprimersi tramite referendum costituzionale. Non è un problema di “tecnicismo” degli interventi: l’elettore è spesso più informato di quanto si ritenga, ed è senz’altro in grado di valutare consapevolmente le proposte sulle quali è chiamato ad esprimersi. Si tratta più che altro della difficoltà che l’elettore medio può riscontrare nel misurare l’impatto generale di riforme ampie la cui ricaduta complessiva sull’ordinamento è difficilmente valutabile. E se tale valutazione risulta più difficile del dovuto, ecco apparire i fenomeni di *personalizzazione* delle riforme che spesso ne hanno segnato il fallimento.

Come detto, le proposte sul campo sono molte e si concentrano sulla figura del capo dell’esecutivo: la domanda da porsi è se esse effettivamente consentano di conseguire un risultato utile in termini di stabilità e quale impatto potranno avere sull’ordinamento complessivo; e, inoltre, ovviamente, quale sia quella che lascia preferirsi per efficacia. Quale sia dunque lo *strumento* migliore per raggiungere l’*obiettivo*.

3. Sul merito: del presidenzialismo, del semipresidenzialismo e del neoparlamentarismo

In campagna elettorale, Fratelli d’Italia ha dichiarato la volontà di proporre una modifica in senso presidenziale della forma di governo, attraverso l’elezione diretta del Presidente della Repubblica. La formula in realtà era abbastanza vaga: il messaggio riguardava soprattutto l’elezione diretta del Capo dello Stato, non tanto il modo in cui la forma di governo sarebbe evoluta.

Come è noto, infatti, l’elezione diretta può inquadrarsi in una forma presidenziale, con un Capo dello Stato che è anche Capo del Governo, in una semipresidenziale, che mantiene la nomina del Primo Ministro in capo al Presidente della Repubblica, ovvero in una forma di governo parlamentare ad elezione diretta del Presidente della Repubblica, come è proprio di molte democrazie giovani, soprattutto nei Balcani e in Europa dell’est.

Le speculazioni che potrebbero farsi su queste tre ipotesi sono ovviamente molte, ma in questa fase vale la pena soffermarsi su due domande.

In primo luogo, l’elezione diretta del Capo dello Stato conferirebbe maggiore stabilità all’ordinamento? Nel caso del presidenzialismo puro, senz’altro si avrebbe un vertice dell’esecutivo forte della legittimazione popolare, ma nell’ambito di una forma di governo a separazione dei poteri, in cui l’eventualità di una maggioranza parlamentare di colore diverso rispetto al Presidente limiterebbe molto i poteri di quest’ultimo, con tutte le ricadute che possono immaginarsi in termini di capacità di azione e autorevolezza internazionale. Sarebbe peraltro necessario ridefinire anche gli altri organi costituzionali per ricostruire quel sistema di *pesi e contrappesi* che il venir meno della figura di garanzia dell’attuale



Presidenza della Repubblica e del rapporto di fiducia tra Parlamento ed esecutivo comporterebbe. Anche l'ipotesi semipresidenziale avrebbe il pregio di individuare un capo dell'esecutivo stabile per un periodo di tempo certo, ma anch'essa dovrebbe prevedere una ridefinizione dei poteri volta a sopperire all'assenza di una figura di equilibrio e garanzia. La presenza di un Capo dello Stato legittimato direttamente dai cittadini potrebbe senz'altro essere una forma di garanzia per la continuità dell'indirizzo politico: ma, tanto in una forma semipresidenziale quanto in una parlamentare ad elezione diretta del Presidente della Repubblica, l'ipotesi di una maggioranza parlamentare di colore opposto a quello del Capo dello Stato svuoterebbe la riforma dei suoi effetti stabilizzanti. Si potrebbe obiettare che il problema in altri ordinamenti – Francia – è stato risolto facendo quasi coincidere le elezioni presidenziali e quelle parlamentari. Il sistema dei partiti francese è però profondamente diverso dal nostro, in cui l'effetto traino delle presidenziali a doppio turno potrebbe essere vanificato da un multipartitismo del tutto peculiare e da regolamenti parlamentari ancora non in grado di limitare efficacemente fenomeni di transfughismo. Seconda domanda: l'elezione diretta del Capo dello Stato è coerente con la storia recente del Paese? La Presidenza della Repubblica è un'istituzione che riscuote un alto gradimento tra i cittadini, probabilmente proprio in ragione della funzione di garanzia e di unità che è chiamata a svolgere. Nella lunga fase di crisi vissuta dal Parlamento, la Presidenza si è posta come vero organo di controllo nei confronti dell'esecutivo: limitando personalità divisive, in modo da tutelare le minoranze; garantendo la coerenza delle istituzioni ai valori dell'Unione europea; risolvendo i momenti di confusione istituzionale in cui i partiti non erano in grado di trovare formule politiche per la formazione di un governo.

Il Presidente della Repubblica così come individuato nella Costituzione è stato altresì garante dell'unità nazionale: ha rappresentato una figura di riferimento condivisa per tutti i cittadini, anche e soprattutto in momenti di disaffezione nei confronti della politica e delle dinamiche tradizionali di partecipazione democratica.

Sembra pertanto da scartarsi ogni disegno che preveda l'elezione diretta che conferirebbe alla Presidenza senz'altro una ancor maggiore legittimazione – quella popolare diretta – ma che gli attribuirebbe dei connotati politici tali da determinare il venir meno di quella neutralità oggi così preziosa per l'equilibrio generale del sistema.

Resta dunque l'ipotesi dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, nell'ottica di quella che viene definita una razionalizzazione della forma di governo parlamentare in senso *neoparlamentare*. Questa ipotesi può essere realizzata solo tramite una attenta riforma del sistema elettorale. Tecnicamente, sarebbe realizzabile anche *solo* con la riforma elettorale, ma non può essere efficace senza interventi di natura costituzionale: un'elezione diretta disciplinata dalla sola legge elettorale avrebbe infatti tutti i limiti della normazione primaria, risultando agevolmente modificabile dalla maggioranza semplice del Parlamento,



elemento che inciderebbe non poco sull'effettività e la solidità di una tale riforma. La revisione costituzionale dovrebbe pertanto incidere sulla selezione del Primo Ministro e sulla formazione del governo, ma non sarebbe sufficiente: essa deve altresì interessare altri aspetti necessari per controbilanciare lo squilibrio che verrebbe a crearsi nel rapporto governo/parlamento.

La soluzione del “*Sindaco d'Italia*”, che da tempo circola tra i partiti e che ha fatto registrare diversi consensi anche trasversali alle forze politiche, comporterebbe una revisione del sistema elettorale tale da garantire la maggioranza parlamentare al Presidente del Consiglio.

Avremmo dunque un Capo del Governo dotato di una legittimazione popolare diretta e forte di una maggioranza parlamentare a lui legata, tanto che sarebbe difficile ipotizzare formule diverse dal *simul stabunt simul cadent*, dato che la legittimazione dei parlamentari stessi dipenderebbe in parte dai voti ottenuti dal candidato alla guida del Governo: come potrebbe un parlamentare eletto “in quota premio” dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio togliere a quest'ultimo la fiducia per poi rimanere in carica e magari concederla ad altri?

Il risultato di dare stabilità, forza e autorevolezza all'esecutivo sarebbe senz'altro conseguito, ma chi farebbe da *contrappeso* al suo potere? Non certo il Parlamento, che aggraverebbe la propria crisi affiancando al declino delle proprie funzioni legislative e di controllo anche la perdita di incisività in termini di indirizzo politico. Non il Presidente della Repubblica, che vedrebbe di fatto più che ridimensionati i propri poteri nei confronti dell'esecutivo. Non è solo un dato formale legato al potere di nomina, ma più che altro un fatto di legittimazione: che controllo può operare un organo eletto dal Parlamento nei confronti di un altro che ha poteri più ampi e una legittimazione popolare diretta? Anche in termini di *moral suasion*, che peso potranno avere il monito o l'invito del Presidente della Repubblica?

Le ragioni esposte sono sufficienti per considerare l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo come una suggestione che, in chiave presidenziale o semipresidenziale, non risolverebbe il problema dell'efficacia dei governi, mentre in chiave neoparlamentare comporterebbe una mortificazione eccessiva del Parlamento e del Presidente della Repubblica, le cui funzioni di controllo e garanzia finirebbero con l'esaurirsi.

4. Sfiducia costruttiva e pochi altri correttivi mirati

Come già accennato, per individuare gli strumenti di riforma migliori è necessario tenere costantemente a mente gli obiettivi da perseguire, senza confonderli: la *stabilità* non è un fine in sé, ma è anch'essa strumentale per il raggiungimento del vero risultato, ossia l'*efficacia* delle istituzioni e, nel caso di specie, dell'azione di governo.



Ciò di cui ha bisogno la nostra democrazia non è una riforma che *obblighi* il sistema ad avere dei governi di legislatura, ma di misure che consentano ai governi di svolgere serenamente il proprio mandato sotto il controllo di un Parlamento che, a sua volta, torni ad essere titolare effettivo del potere legislativo.

La nostra Costituzione individua in modo chiaro ed equilibrato le prerogative di ciascun organo costituzionale: gli elementi di disfunzionalità, sia per il Governo sia per il Parlamento, non derivano dalla natura dei poteri di ciascun organo, ma dal rapporto che intercorre tra essi, e quindi dalla fiducia. Il rapporto fiduciario non è interpretato come una relazione continua, in cui il Governo è vincolato ad attuare il programma presentato ad inizio mandato e il Parlamento a controllare che ciò avvenga, votando coerentemente ad esso (Manzella, 2003), ma è limitato al momento in cui la fiducia viene concessa, richiesta o negata. Da relazione costruttiva e forma di controllo, essa è degenerata in strumento di persuasione o di ricatto, per l'una e per l'altra delle parti coinvolte.

L'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva potrebbe contribuire a risolvere – o quantomeno a mitigare – questi fenomeni distorsivi della nostra forma di governo parlamentare. Se guardiamo alla cronaca istituzionale degli ultimi trenta anni, possiamo osservare come la durata media dei governi sia aumentata rispetto al periodo precedente: le anomalie maggiori – i problemi più gravi – si sono avute in conseguenza delle crisi di governo che si sono verificate in contesti confusi e, di conseguenza, hanno avuto una durata irragionevolmente lunga e un esito spesso condizionato dall'intervento risolutore del Presidente della Repubblica.

La sfiducia costruttiva potrebbe contribuire ad evitare queste disfunzioni, restituendo ciascun organo costituzionale alle proprie prerogative e producendo una serie di effetti benefici per l'ordinamento.

In primo luogo, il Governo ne uscirebbe rafforzato e più autorevole, dato che potrebbe essere sfiduciato solo in favore di una formula politica diversa. Su questo punto va fatta una riflessione: è chiaro che la sfiducia costruttiva non è garanzia di un governo di legislatura né tantomeno un argine all'alternarsi di governi retti da maggioranze diverse (e di segno opposto) nell'arco della singola legislatura. Ma, val la pena ribadirlo, l'obiettivo deve essere quello di avere sempre un esecutivo efficace, non di imporre un governo per cinque anni. Per cui la sfiducia costruttiva avrebbe da una parte una funzione deterrente (rendere più difficile la sfiducia del Governo in carica), dall'altra, anche laddove venisse effettivamente utilizzata per far cadere un governo in favore di un altro, riuscirebbe comunque a garantire la formazione di un esecutivo in tempi rapidi. Un esecutivo che sarebbe peraltro necessariamente *politico*: verrebbero meno quegli scenari assai frequenti nella nostra storia recente che hanno portato alla formazione di governi definiti ora *tecnici*, ora *del Presidente*, sorti per effetto dell'intervento diretto del Presidente della Repubblica e di una diffusa deresponsabilizzazione dei partiti politici. Nella XVIII legislatura, per fare un



esempio, dei 1665 giorni di durata complessiva, solo 954 sono stati caratterizzati dalla presenza di un governo di natura politica nel pieno dei suoi poteri.

Rafforzato, più autorevole ed efficace, ma anche politicamente più responsabile, ne uscirebbe altresì il Parlamento: esso recupererebbe il proprio ruolo di indirizzo politico, tornando a porsi come naturale contrappeso nei confronti dell'esecutivo; recupererebbe la responsabilità dell'espressione di un governo capace di rappresentare la maggioranza politica del Parlamento e dei cittadini che lo hanno eletto, senza potersi trincerare dietro alle "scelte di necessità" operate in occasione della formazione di governi non politici e poi spesso smentite nelle successive campagne elettorali; recupererebbe infine la piena titolarità del potere legislativo, dato che la nuova configurazione del rapporto tra poteri escluderebbe la possibilità per il Governo di ricorrere alla questione di fiducia.

Ne uscirebbe parzialmente ridimensionata la figura del Presidente della Repubblica, che si ritroverebbe ad avere poteri diversi nella formazione del Governo, dovendosi distinguere i casi in cui, a inizio legislatura, manterrebbe inalterate le sue prerogative, da quelli, nell'eventualità del verificarsi di una crisi dovuta alla sfiducia costruttiva, in cui perderebbe la discrezionalità nella nomina.

L'introduzione dell'istituto in parola non può però ritenersi sufficiente per correggere le disfunzioni del sistema istituzionale ed aumentarne l'efficacia. La sfiducia costruttiva, per i motivi esposti, è lo strumento principale, ma può e deve essere integrato da altri correttivi orientati al suo stesso scopo.

Tre misure, in particolare, potrebbero completare il quadro delle riforme necessarie: la previsione del potere di revoca dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, l'elaborazione di meccanismi di voto a data certa per i disegni di legge governativi e l'introduzione di meccanismi parlamentari che scoraggino la frammentazione dei gruppi.

Sul primo aspetto, non è solo un tema di rafforzamento del capo del governo, ma si tratta di esercitare pienamente le sue funzioni di indirizzo politico. Tornando a quanto si sosteneva in apertura, il Presidente del Consiglio è oggi anche un membro del Consiglio europeo e svolge la sua funzione di indirizzo politico tanto a Roma quanto a Bruxelles. Anche i suoi ministri partecipano delle istituzioni dell'Unione e, in particolare, del Consiglio dell'Unione europea, che, come è noto, si riunisce in formazione ministeriale. Si tratta peraltro di un organo dotato di potere legislativo, che al processo legislativo partecipa in posizione di parità rispetto al Parlamento europeo. La scelta dei ministri – a maggior ragione la scelta dei rappresentanti del Governo italiano in un organo titolare del potere legislativo europeo – non può non essere nella disponibilità di chi il Governo lo guida.

Sempre in vista dell'aumento dell'efficacia dell'azione di Governo, la perdita della questione di fiducia come strumento di attuazione del programma può essere bilanciata dall'introduzione di meccanismi di



voto a data certa che obblighino il Parlamento ad esprimersi in tempi ragionevolmente rapidi su disegni di legge che il Governo ritiene centrali per la realizzazione del mandato ricevuto.

Per quanto concerne le misure parlamentari, si tratta anche qui di interventi minimi da farsi a livello di regolamenti: obbligo di iscriversi al gruppo misto in caso di abbandono del gruppo di origine e limitazione dei finanziamenti.

Non c'è bisogno di sottolineare come la tentazione di ampliare la gamma degli istituti da riformare sia molto forte. Il disegno qui proposto sarebbe infatti ottimamente completato dalla correzione del bicameralismo paritario e perfetto e dalla conseguente revisione dei rapporti tra Stato e Regioni. Ma è una tentazione alla quale non si può cedere, pena il rischio di far tramontare ogni possibilità di successo di qualsiasi riforma.

Quattro misure puntuali, dunque: sfiducia costruttiva, potere di revoca, *corsia preferenziale* per i ddl governativi e correzione dei regolamenti parlamentari. Quattro *strumenti* mirati per conseguire l'*obiettivo* specifico di recuperare l'efficacia e le piene prerogative degli organi costituzionali.