

Per un'efficace (ma non troppo rigida)
forma di governo neo-parlamentare

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare *

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

1. Il metodo: una sede riparata di elaborazione e per il resto conferma della procedura di cui all'articolo 138 della costituzione

Siamo stati invitati in primo luogo ad esprimerci sulla questione del metodo, sugli strumenti più opportuni per far maturare un consenso.

Da un lato occorre evitare eccessi di minimalismo: quando si prospetta un intervento con un certo grado di complessità, non meramente chirurgico, affidare l'avvio di un processo agli strumenti ordinari, le Commissioni Affari costituzionali, è inopportuno, giacché la materia verrebbe incardinata in una sede dove di norma le posizioni di maggioranza e opposizioni sono fisiologicamente alternative. Difficile immaginare che la mattina si polemizzi sulle leggi di conversione dei decreti e che il pomeriggio nella stessa sede vi siano accordi tranquilli sulle regole. La partenza esige un organo ad hoc, relativamente al riparo dalle divisioni sul lavoro ordinario.

Dall'altro lato occorre evitare strumenti giacobini, che siano sproporzionati all'obiettivo, come le varie forme di Assemblea costituente, le quali, di fatto, suggeriscono l'idea di un anno zero da cui ripartire, cosa che obiettivamente non corrisponde alla nostra situazione.

La strategia ragionevole può quindi essere quella di partire con una Commissione bicamerale senza poteri particolarmente incisivi perché la sua forza starebbe non nei poteri, ma nel suo essere luogo riparato di elaborazione, per questo opportunamente integrato da studiosi. Si potrebbe anche recuperare una parte di verità dei sostenitori della tesi della Costituente, ossia costruire una composizione basata solo sui risultati della parte proporzionale delle leggi elettorali di Camera e Senato, rendendo più aperto il gioco tra i gruppi di maggioranza e delle opposizioni.

Per il resto appare opportuno mantenersi rigorosamente nell'alveo della procedura dell'articolo 138 della Costituzione.

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



2. Il criterio su cui basarsi per la riforma della forma di governo: ex facto oritur ius

Sul merito si tratta poi di individuare il criterio su cui basarsi per la riforma della forma di governo.

Credo sia preferibile evitare un criterio deduttivo, che parta da modelli astratti, storici, da mutuare nella nostra realtà e, invece, adottarne uno più pragmatico, ossia di individuare ciò che concretamente va già nella direzione desiderata, che credo tutti auspichiamo, al di là delle diverse soluzioni tecniche, di Governi stabili ed efficienti, e gli ostacoli che invece vadano rimossi.

Concretamente si tratta di ripartire dal fatto che, a partire dai risultati delle elezioni politiche dello scorso settembre, si è tornati a Governi con legittimazione popolare diretta, ossia con un continuum che parte dal corpo elettorale, determina una maggioranza parlamentare che poi formalizza in Parlamento il rapporto fiduciario col Governo. Premessa necessaria, anche se non sufficiente, per costruire un modello che Duverger e altri hanno chiamato neo-parlamentare, ossia che garantisca l'efficienza di tutto quel continuum per l'intera legislatura, a differenza delle forme veteroparlamentari, archeoparlamentari, dove le maggioranze si compongono e si scompongono a prescindere da un raccordo con le scelte degli elettori. Se così è, se questo deve essere il criterio, quello secondo cui *ex facto oritur ius*, non vale quindi la pena di perseguire ipotesi presidenziali o semi-presidenziali, che ci portano distanti dalle dinamiche reali.

Sarebbe pertanto utile concentrarci solo su come perfezionare nel nostro contesto lo schema neo-parlamentare.

3. I due aspetti complementari del problema: la legittimazione popolare di Governi e i deterrenti verso le crisi

Il nostro sistema dei partiti soffre non da oggi di una difficoltà ad attenersi alle convenzioni più importanti che consentono alle forme di governo parlamentari di funzionare con modalità appunto neo-parlamentari, che coinvolgano il corpo elettorale nella genesi e nel mantenimento di Governi di legislatura. In Italia, senza un esito decisivo delle elezioni, i partiti, a differenza degli altri Paesi, non sono in grado di stabilire patti di coalizione post-elettorali intorno al chiaro criterio ordinatore di Governi costituiti intorno al leader pre-indicato agli elettori dalla forza più votata della coalizione medesima.

E' ciò che scrivevano Duverger, Vedel e il Club Jean Moulin negli ultimi anni della Quarta Repubblica: il funzionamento neo-parlamentare che altrove si stabilizza in modo quasi naturalistico, in presenza di norme elettorali senza coalizioni preventive e di norme relative alla forma di governo dotate di un certo grado di flessibilità, ma integrate da convenzioni stabili e forti, doveva essere costruito con norme più stringenti, relativamente originali per surrogare la debolezza del sistema dei partiti¹. Ed è quello che

¹ Cfr. in particolare Club Jean Moulin, *L'Etat et le citoyen*, Seuil, Paris, 1961; com'è noto la soluzione concreta adottata in Francia andò poi in una direzione diversa, ma comunque originale, combinando semi-presidenzialismo (ossia un esecutivo diarchico) e sistema maggioritario per il Parlamento, a conferma della non plausibilità dell'argomento per cui



Roberto Ruffilli, anche sulla scorta della collaborazione con Piero Alberto Capotosti, attento studioso delle convenzioni, proponeva di fare in particolar modo con lo strumento del premio a coalizioni pre-elettorali per rendere dentro un sistema che rimanesse parlamentare il cittadino arbitro della scelta sui Governi². Le riflessioni di Ruffilli restano valide anche nel secondo sistema dei partiti giacché, come hanno dimostrato gli ultimi casi di esito non risolutivo delle elezioni, senza legittimazione diretta, i casi 2013 e 2018, gli esecutivi di genesi partitica post-elettorale hanno avuto durata breve e non sono stati guidati da colui che era stato indicato prima del voto agli elettori dal primo partito (Letta e non Bersani nel 2013, Conte e non Di Maio nel 2018). Tutto perfettamente legale, ma non privo di effetti negativi pesanti nel rapporto tra cittadini e istituzioni: archeoparlamentare e non neo-parlamentare.

Si tratta quindi nel contesto italiano di cumulare due interventi entrambi necessari e complementari:

- a) una qualche formalizzazione della legittimazione diretta dei Governi, che risenta delle particolarità del caso italiano;
- b) l'introduzione di disincentivi costituzionali alle crisi, qui invece attingendo alle soluzioni già sperimentate nelle altre forme parlamentari europee.

Una strada già indicata puntualmente nella Tesi 1 dell'Ulivo del 1996³, nel testo Salvi sul premierato alla Commissione Bicamerale D'Alema⁴ e nel rapporto degli esperti nominati dal Governo Letta⁵.

4. I concreti punti di caduta

In concreto si tratterebbe quindi di un modello che per produrre un'efficace dinamica neo-parlamentare potrebbe poggiare sui seguenti elementi:

- a) un sistema elettorale selettivo, a doppio turno nazionale, *majority assuring* o *decisivo* con indicazione pre-elettorale dei candidati alla guida del Governo, ma con unico voto. Per rifarci al rapporto degli esperti del Governo Letta che riprendeva a sua volta una celebre espressione di un ordine del giorno di Leopoldo Elia in Senato del 2001 “Si tratta di una forma di governo e di una legge elettorale che facciano emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e

si possa solo adottare per intero soluzioni istituzionali già adottate altrove. Per ottenere risultati analoghi ad altri Paesi non è affatto detto che si debbano clonare per intero sistemi già esistenti. Pensare di produrre Governi di legislatura adottando solo norme già esistenti altrove, in contesti di sistemi di partito ben più strutturati, sarebbe come adottare criteri antisismici di zone a basso rischio di terremoti mutuandoli in zone altamente sismiche. Per analoghe riflessioni che tengano conto del contesto italiano cfr. A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1990; cfr. poi la mia ricostruzione in S. Ceccanti, *La forma neoparlamentare alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2002, p. 107 ss. e nel più recente *Indicazioni per una possibile stabilizzazione della forma di governo neo-parlamentare nella XIX legislatura*, in www.federalismi.it (7 dicembre)

² R. Ruffilli, P.A. Capotosti, (a cura di) *Il cittadino come arbitro*, Il Mulino Bologna, 1998.

³ leggibile qui <http://www.perlulivo.it/radici/vittorielettorali/programma/tesi/tesi01.html>.

⁴ leggibile qui <https://stefanoceccanti.it/lezione-34-corso-di-diritto-costituzionale-italiano-e-comparato-a-1/>

⁵ Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore*, Gangemi, Roma, 2013.



l'indicazione del Presidente del Consiglio in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza"⁶; potremmo chiamare questo lo "strato Ruffilli" della riforma;

- b) la previsione di un unico rapporto fiduciario (o con una sola Camera o con il Parlamento in seduta comune) del solo Presidente del Consiglio, da instaurare a maggioranza semplice (conformemente all'articolo 63 della Legge Fondamentale di Bonn), oltre alla previsione di poter richiedere la revoca dei ministri (art. 64 della medesima); la sfiducia costruttiva (art. 67 della LF) lo spostamento parziale, sul Presidente del Consiglio del potere di scioglimento come deterrente contro le crisi (art. 68 della medesima)⁷; potremmo definire questi come i quattro pilastri dello strato tedesco;
- c) una chiara corsia preferenziale per il Governo in Parlamento che riduca l'anomalia dei decreti;
- d) il varo di un opportuno Statuto dei gruppi di opposizione e l'innalzamento di alcuni quorum di garanzia nelle istituzioni, nonché l'abbassamento di quello previsto per i referendum abrogativi, in modo da valorizzarli come contropotere.

Con questi requisiti mi pare si possa costruire un'efficace forma di governo neo-parlamentare: un'efficacia che però eviti eccessivi automatismi e rigidità, che potrebbero essere preziosi in casi limite.

⁶ Ivi.

⁷ Secondo l'attenta analisi di P. Lavaux e A. Le Divellec è questo il principale deterrente contro le crisi nelle forme parlamentari, cfr. *Les grandes démocraties contemporaines*, Puf, Paris, 2015.