

***OSSERVAZIONI SULLE PROPOSTE DI REVISIONE COSTITUZIONALE DELLA FORMA
DI GOVERNO***

di **Gladio Gemma** - già *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università Modena e Reggio Emilia*

1. Riprendendo ed integrando l'intervento svolto nel convegno promosso dall'Associazione italiana dei costituzionalisti in tema di riforme istituzionali, vorrei avanzare alcune considerazioni sia di natura metodologica sia di merito sulla tematica in oggetto.

Circa il metodo, cioè il criterio di fondo che si dovrebbe seguire – e che spesso non viene seguito non solo in ambito politico o parlamentare, ma anche da parte dei giuristi – in ogni opera riformatrice (quindi anche in tanti campi diversi da quello del diritto costituzionale), credo che sarebbe opportuno adottare i canoni propri della tecnica. Quali sono tali canoni? Assumiamo come esempio concreto – ma è una regola propria dei vari settori della tecnica – la medicina. Dinanzi ad un disagio, ad una sofferenza, ad una disfunzione, il medico compie tre operazioni. Anzitutto egli cerca di individuare la causa della disfunzione, cioè la malattia che provoca la disfunzione e la sofferenza. In secondo luogo, ricerca la terapia la quale, dati i connotati della patologia, può risultare idonea a rimuovere la causa della medesima e quindi la disfunzione. Infine, il medico verifica se la terapia prescritta e praticata è stata veramente idonea al raggiungimento dello scopo o se invece, o per errata diagnosi della malattia o per inadeguato impiego della terapia astrattamente idonea, sia stato mancato l'obiettivo e sia necessaria una revisione del trattamento.

Questa procedura tecnica, che è elementare ed ha dato rilevanti risultati nei vari campi, molto volte non è, sembra incredibile, seguita nella progettazione di misure di governo o di norme legislative (anche) di rango costituzionale. A ben vedere, assai spesso si passa dall'accertamento della disfunzione e della sofferenza alla terapia, con ciò omettendo l'operazione, che deve essere

pregiudiziale, dopo la verifica dianzi indicata: l'individuazione della causa. Ovviamente se viene omessa l'individuazione della causa, la proposta di terapia rischia, e spesso è ciò che avviene in concreto, di essere inefficace.

Per rimanere nel nostro campo specifico, mi sembra che talora la prospettazione da parte di pur autorevoli politologi e costituzionalisti di soluzioni circa la disciplina costituzionale del governo risenta di questo vizio. Ne voglio citare due esempi.

Onde garantire la governabilità, oggidi lacunosa, cioè la stabilità delle compagini governative e la loro capacità di realizzare un indirizzo politico, è stata proposta l'introduzione del modello del cancellierato, sulla falsariga di quanto si registra in Germania. Non si vede però, e questa critica è stata giustamente avanzata da costituzionalisti ben migliori del sottoscritto, come tale soluzione possa essere funzionale all'obiettivo della stabilità ed efficienza del governo. Nella Repubblica federale tedesca c'è una forma di governo parlamentare, nel quale gioca un ruolo forte il primo ministro – il cancelliere – ma in rapporto agli altri membri del governo. La stabilità e l'efficienza dell'istituzione governativa è data dalla presenza di una maggioranza parlamentare - che tendenzialmente ha la durata della legislatura – la quale rende forte il cancelliere, ma non è determinata dalla forza di questo. Se applicata in altro contesto, cioè in presenza di un diverso sistema partitico, la formula del cancellierato produrrebbe ben diversi risultati. Del resto, se dovesse verificarsi anche in Germania quel processo di frammentazione del sistema partitico, con moltiplicazione e crescente conflittualità delle componenti di detto sistema, stabilità ed efficienza del governo verrebbero meno anche nell'ordinamento tedesco. Il modello del cancellierato può essere efficace all'interno dell'istituzione governativa, ma non è idoneo a generare le condizioni che rendano efficace quest'ultima nel sistema costituzionale. La stabilità e l'efficienza del governo non sono il prodotto in Germania del cancellierato, bensì di altre condizioni che, anche in presenza di un sistema elettorale non maggioritario, sono sempre più a rischio di venir meno.

Il secondo esempio è costituito dalla proposta di introduzione (anche) in Italia del voto di sfiducia costruttivo, cioè di quell'istituto, in virtù del quale può essere presentata (e approvata) solo una mozione di sfiducia che contenga l'indicazione di un primo ministro, il quale subentri a quello sfiduciato. Questa soluzione può essere un valido antidoto solo in un'ipotesi, cioè nel caso in cui maggioranze occasionali mutevoli facciano cadere governi (senza indicazioni di primi ministri e perciò di una composizione sostitutiva). Se, all'opposto, i governi cadono per dimissioni di presidenti del consiglio senza alcuna mozione di sfiducia, una soluzione che riguarda la

formulazione di quest'ultima non ha alcuna utilità. Ora che i governi cadano in seguito ad approvazione di una mozione di sfiducia non è proprio il caso dell'Italia, ove di norma le crisi di governo sono provocate dalle dimissioni dei presidenti del consiglio. Con una battuta scherzosa, se si voglia dare stabilità alle compagine governative occorrerebbe introdurre l'onere delle... dimissioni costruttive del *premier*!

Ho citato questi due esempi per mostrare come, anche da parte di studiosi di tutto rispetto, vengano talora avanzate soluzioni, che non sono comprovate dalla dinamica effettiva delle istituzioni e che perciò non hanno alcuna reale efficacia quali terapie contro le patologie costituzionali.

2. Vengo alle osservazioni di merito. Dichiaro che sono contrario all'introduzione di una forma di governo o presidenziale o semipresidenziale per una serie di motivi che altri, ben migliori dello scrivente, hanno messo in luce. Soprattutto il motivo centrale è il possibile contrasto che può determinarsi fra il titolare, in parte o del tutto, del potere esecutivo ed il parlamento con tutte le ricadute negative sulla funzione dell'indirizzo politico. Sono perciò favorevole al mantenimento della forma di governo prevista dall'attuale normativa costituzionale. Premesso ciò, ritengo che, per essere efficiente, la forma di governo parlamentare richiede un sistema politico bipolare, da favorire sia con la formazione di una certa concezione del ruolo dei partiti, sia con una legislazione elettorale di natura maggioritaria.

Sul bipolarismo debbo avanzare alcune considerazioni, a ciò indotto anche da notazioni polemiche di un amico e costituzionalista da tutti apprezzato (e quindi, ovviamente, anche da chi scrive). Mi riferisco ai rilievi critici di Gaetano Azzariti, il quale ha parlato di "fallimento del bipolarismo" ed ha benevolmente invitato i sostenitori di questo tipo di sistema a pentirsi ed a rinunciare a questa soluzione. Poiché non sono affatto, come precisato inizialmente, un "pentito" del bipolarismo e rimango convinto di questa soluzione, nonché sono assolutamente contrario al multipartitismo frammentato ed al proporzionalismo, richiamerò, con la massima concisione, alcuni motivi che mi inducono a mantenere la posizione assunta in passato.

a) Anzitutto, a ben vedere, è mancata in Italia una decisa e coerente determinazione a realizzare un sistema bipolare. L'incoerenza e la contraddittorietà di indirizzo istituzionale è comprovata, per quanto riguarda il versante legislativo, da due dati. La legislazione elettorale circa l'assegnazione dei seggi è stata volta solo parzialmente a favorire il maggioritario. La legge

elettorale del 1993 prevedeva un meccanismo di maggioritario per tre quarti, mentre per l'altro quarto contemplava non solo il sistema proporzionale, ma anche il meccanismo dello scorporo, che favoriva le formazioni minori. La legge del 2005 contempla un meccanismo proporzionale, sia pur con un premio di maggioranza. Inoltre, e questo è il secondo dato, le norme sul finanziamento dei partiti hanno previsto benefici finanziari anche per piccole formazioni politiche. Pertanto, c'è stata la coesistenza di due linee istituzionali: da un lato, una tendenza a favorire l'aggregazione dei partiti in schieramenti alternativi, dall'altro, la propensione a salvaguardare anche piccole formazioni politiche, rendendo in fatto più precaria e più a rischio la formazione di detti schieramenti alternativi.

A parte i limiti degli strumenti legislativi, ha avuto un effetto negativo la presenza assai forte, e forse dominante, di una cultura politica che ha privilegiato la rappresentanza in rapporto alla governabilità (per riprendere una bipartizione di autorevole dottrina). In termini più specifici, s'è manifestata una forte tendenza a valutare favorevolmente, o comunque non sfavorevolmente, non solo la presenza di molti partiti, grandi e piccoli, ma anche l'opportunità di una presenza in Parlamento delle diverse formazioni politiche, con una riproduzione nella sede parlamentare, della frammentazione esistente nel Paese. Questo tipo di cultura, di per sé, non esclude automaticamente il bipolarismo, ma certo è ad esso sfavorevole nel momento in cui finisce per configurare il Parlamento come sede di rappresentazione di tanti orientamenti sparsi e spesso confliggenti e non invece come luogo di contrapposizione di una maggioranza e di un'opposizione definite soprattutto per i programmi che le aggregano ai fini del governo della società.

Concludendo sul punto con una battuta, con una forzatura volta ad enfatizzare la similitudine prospettata, la registrazione polemica del "fallimento del bipolarismo" assomiglia alla denuncia del mancato esito di un farmaco, peraltro assunto con un dosaggio ridotto e molto inferiore al dosaggio prescritto per la sua efficacia.

b) Che poi il bipolarismo sia completamente mancato dopo il 1993 è affermazione che non risponde al vero, quanto meno è, in qualche misura, inesatta.

In primo luogo, una coalizione maggioritaria di centro-destra c'è stata in due legislature (2001-2006 e 2008-2011), mentre, pur con travagli, c'è stata una maggioranza di centro-sinistra nella legislature che va dal 1996 al 2001.

In secondo luogo, ci sono stati fattori distorsivi, che possono ben permanere, ma potrebbero anche venir meno in futuro. Il primo fattore distorsivo è la presenza di Berlusconi, il peggior statista

(per non dire altro) che abbia avuto l'Italia. Ma ce ne sono altri, che contribuiscono alla precarietà di coalizioni di governo e di un sistema bipolare, come una certa cultura politica, nonché partitica, cui si è accennato. Si ripete, può ben verificarsi che tali fattori permangano o si accentuino, ma non si può escludere che la loro presenza negativa alimenti per reazione una tendenza di segno opposto.

c) C'è una considerazione in negativo. L'alternativa al bipolarismo c'è ed è la frammentazione, la moltiplicazione di poli, in un contesto di un'exasperata conflittualità. Il proporzionalismo, a livello sia legislativo che culturale, provoca tale conseguenza, cioè la nascita di coalizioni di governo fortemente conflittuali, con *partners* tentati di rendere difficile l'azione di governo, quando questa richieda misure impopolari (ed il caso è frequente), e di sfuggire alle proprie responsabilità incolpando gli alleati per i provvedimenti adottati oppure per la mancata adozione di essi. Esito quindi di inefficienza governativa e di sottrazione alla responsabilità (mentre, si noti incidentalmente, del malgoverno finanziario di Berlusconi si è ben individuato il colpevole nel 2011). Considerando i termini della questione comparativamente appare quindi preferibile rilanciare la soluzione maggioritaria, attuata in passato in modo incompleto, che non ripercorrere l'esperienza del proporzionalismo, che, nella realtà attuale, con molte probabilità darebbe pessimi risultati in tema di efficienza e di responsabilità di governo.

Colpisce, poi, il fatto che tra gli avversari del bipolarismo ci siano tanti, che si scandalizzano per la presenza di un governo di "larghe intese". Chi scrive ritiene che tale soluzione sia risultata necessaria per la composizione del Parlamento e per evitare un ricorso alle urne, che, a parte i danni sul piano politico-finanziario, non avrebbe garantito una composizione parlamentare, la quale desse vita ad una coalizione omogenea. Comunque deve trattarsi di soluzione temporanea, ma, con il venir meno del bipolarismo una simile soluzione rischierebbe invece di divenire la regola, posto che un governo con una maggioranza parlamentare è necessaria ed imprescindibile (salvo aderire alle "trovate" di Grillo) e la spinta alla frammentazione politica ed al multipartitismo centrifugo operano in senso contrario alla formazione di due schieramenti alternativi e di una solida maggioranza di governo.

In base a quanto detto poc'anzi, in modo quanto mai schematico, ritengo che il bipolarismo costituisca la soluzione preferibile, a dispetto degli incidenti di percorso indubbiamente verificatisi. Gli incidenti di percorso, del resto, non possono di per sé invalidare una proposta istituzionale. Mi si consenta un'altra *boutade*: il suffragio universale ha consentito, in particolari circostanze storiche e sociali, l'avvento del regime fascista in Italia, del nazismo in Germania (e tuttora ci sono forti

preoccupazioni per quanto riguarda l'Ungheria), il che non sarebbe avvenuto nella Germania guglielmina e nell'Italia all'epoca del suffragio limitato e dell'egemonia liberalborghese. Eppure nessuno democratico ha proposto, nel secondo dopoguerra, il suffragio limitato per il "fallimento" in Italia ed in Germania della democrazia fondata sul suffragio universale!

3. Dopo aver cercato di motivare la preferenza per la forma di governo parlamentare, peraltro nell'ambito di un'impostazione maggioritaria e bipolarista – in ciò d'accordo con un certo settore della dottrina – desidero però precisare che, sul punto in disaccordo con i sostenitori del modello Westminster, non ritengo che il venir meno della maggioranza politica, quale risultata dall'esito delle elezioni, debba comportare uno scioglimento delle camere (o della camera, secondo come si configurerà il futuro bicameralismo). Questa tesi si fonda su alcune considerazioni.

Anzitutto, una cosa è il *favor* per il bipolarismo, altro è il *favor* per una specifica composizione di schieramenti alternativi. Ai fini della governabilità è necessario un bipolarismo ed un sistema elettorale maggioritario risulta opportuno per favorirlo. Se poi, per circostanze varie, viene meno la coalizioni risultata vincente nelle elezioni e si forma una diversa maggioranza, ciò non fa venir meno il bipolarismo, bensì muta l'assetto delle coalizioni, senza pregiudicare la governabilità.

A questa tesi potrebbe opporsi che, con un "ribaltone", verrebbe tradito un mandato degli elettori che, avendo in maggioranza optato per un'alleanza di governo, se ne ritrovano una assai diversa. Contro tale obiezione, si possono opporre due rilievi.

Il mandato degli elettori, almeno nell'esperienza italiana, è un concetto mitologico, privo di qualsiasi riscontro reale. Non so quanti siano coloro che, prima del voto, leggano attentamente i programmi presentati dai partiti e poi scelgano in base a tale lettura. Io non conosco nessuno che abbia fatto ciò e comunque, azzardo una scommessa, sarei stupito se lo 0.1 per 1000 degli elettori abbia agito o agisca in tale modo. Inoltre i programmi elettorali sono, di regola, e tranne qualche punto molto particolare, promesse non realizzabili miranti solo alla captazione di voti. Nessun partito, pur in presenza di gravi crisi, prometterebbe mai dolorosi sacrifici (pur se necessari) in caso di ascesa del governo. Gli elettori non sono quindi colpevoli se non fondano le loro scelte sui programmi elettorali. A ciò si aggiunga che, comunque, possono sopraggiungere circostanze e gravi problemi dopo lo svolgimento delle elezioni, con la possibilità di diversi atteggiamenti dei *partners*

delle coalizioni risultate vincenti alle elezioni. Alle considerazioni critiche sul mandato aggiungo rilievi polemici sulle elezioni.

Che le elezioni siano necessarie è fuori discussione, poiché, in loro assenza, non ci sarebbe un regime democratico. Ma ciò comporta solamente la necessità di periodiche verifiche da parte del corpo elettorale sull'attività di governo, nonché dell'opposizione. Lo svolgimento frequente, ripetuto a più o meno brevi intervalli, di elezioni non solo non è necessario, ma è un male. Le elezioni hanno costi per il loro svolgimento e quindi rappresentano un aggravio per le finanze dello Stato. Ma questo è il meno, perché esiste un costo ben più grave. Le elezioni – si tratta di dati ben noti – paralizzano per qualche tempo (nei mesi dei comizi elettorali e nel periodo immediatamente successivo) l'attività di governo. Inoltre, e ciò non è inconveniente minore, in vista di possibili tornate elettorali, i partiti, a livello parlamentare e governativo, tendono al disimpegno di responsabilità ed all'adozione di proposte demagogiche. Tutto ciò è particolarmente pernicioso in presenza di difficoltà finanziarie, che si protrarranno nel lungo periodo, e con la necessità di godere di una credibilità a livello internazionale. La fine anticipata delle legislature è un male, che va contrastato.

Per queste considerazioni, espote in termini molto concisi e meritevoli di ben altro svolgimento, ritengo che non si debba ammettere uno scioglimento anticipato in caso di “ribaltone” e che non si debba attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di sciogliere le camere. Su questo versante quindi non condivido la posizione, pur certo meditata e rispettabile, della dottrina che auspica l'introduzione nell'ordinamento costituzionale italiano della regola che si è affermata nel regime inglese.