

PAPER – 7 GIUGNO 2023

Per una via italiana alla forma di
governo neoparlamentare. Appunti.

di Massimo Cavino

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università del Piemonte orientale



Per una via italiana alla forma di governo neoparlamentare. Appunti.*

di Massimo Cavino

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università del Piemonte orientale

Abstract [It]: Il contributo prende in considerazione gli elementi essenziali della forma di governo neoparlamentare e si sofferma sugli interventi di riforma necessari ad introdurla nel sistema costituzionale italiano.

Abstract [En]: The article takes into account the essential elements of the new parliamentary form of government and focuses on the reform measures needed to introduce it into the Italian constitutional system.

Parole chiave: parlamentarismo, forma di governo, riforme.

Keywords: Parliament, form of government, reforms.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le caratteristiche del modello e i nodi da sciogliere. – 3. La forma di collegamento tra l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e l'elezione delle Camere. – 4. Legittimazione del Presidente del Consiglio e dinamiche del rapporto fiduciario. – 5. Il ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo.

1. Premessa.

Le brevi riflessioni che seguono¹ muovono da due premesse: l'utilità di una riforma della nostra forma di governo e la necessità di mantenerla entro il perimetro del parlamentarismo. La prima riposa sull'osservazione di una tendenza all'enfatizzazione della figura di vertice dell'esecutivo comune a tutti i regimi democratici che ha condotto a parlare di una generalizzata presidenzializzazione², determinata dalla necessità di dotarsi di una capacità di decisione efficace e rapida in risposta alle sollecitazioni sempre più pressanti dell'integrazione globale. Esse giustificano l'affermazione dell'utilità di una revisione della forma di governo. Ma presidenzializzazione non significa necessariamente presidenzialismo. E con ciò veniamo alla seconda premessa: l'architettura istituzionale disegnata dalla nostra Costituzione ha la sua chiave di volta nel regime parlamentare. Prescindere dalla centralità del Parlamento nell'impianto costituzionale porterebbe molto oltre una revisione della forma di governo; questo è confermato, del resto, dal dibattito pluridecennale sulle riforme istituzionali ove si consideri che anche il tentativo più avanzato e condiviso

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

¹ Esse riproducono gli appunti preparati in vista dell'incontro di studi *Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto*, svoltosi il 17 maggio 2023 presso la sede del CNEL e si limitano ad indicare i temi per futuri approfondimenti.

² Si vedano i saggi pubblicati in A. Di Giovine, A. Mastromarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007.

di riforma in senso semipresidenziale – quello scaturito dai lavori della Commissione D’Alema – proponeva un regime «molto mitigato rispetto alla sua versione francese»³.

In forza di queste premesse pare di poter affermare che tra le ipotesi in campo nell’attuale dibattito la formula della elezione diretta del Presidente del Consiglio debba essere senz’altro preferita a quella presidenziale o semipresidenziale, in quanto capace di rispondere alle esigenze di riforma rimanendo in una prospettiva parlamentare – propriamente neoparlamentare – compatibile con l’equilibrio costituzionale delle istituzioni repubblicane.

2. Le caratteristiche del modello e i nodi da sciogliere.

La prima questione da affrontare è quella definitoria e stabilire quali sono gli elementi essenziali del modello neoparlamentare⁴. Possiamo senz’altro considerare tali l’elezione contestuale di *premier* e parlamento legati da un rapporto di fiducia e la clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*. Rispetto ad essi si pone però la questione del collegamento, necessario o meno, tra la legittimazione dell’uno e dell’altro. Essa può essere risolta se consideriamo le finalità che il modello vuole perseguire, vale a dire la stabilità dell’esecutivo e il rafforzamento della sua capacità di decisione. Rispetto ad esse è difficile negare l’importanza di un collegamento formale tra i due canali di legittimazione. Del resto se prendiamo in considerazione l’esperienza israeliana, comunemente citata per sottolinearne gli esiti fallimentari⁵, possiamo notare che essi sono stati determinati⁶ proprio dall’assenza di quel collegamento formale tra l’elezione del Premier e della *Knesset* che imponeva al primo di cercare la fiducia della seconda (in un contesto politico complicato dalla formula proporzionale per l’elezione parlamentare che aveva finito per incentivare il voto disgiunto)⁷.

I nodi da sciogliere rispetto alla introduzione del modello nel nostro impianto costituzionale riguardano essenzialmente: la forma del collegamento tra l’elezione diretta del Presidente del Consiglio e l’elezione

³ Cfr. S. Sicardi, *Costituzione, potere costituente e revisione costituzionale alla prova dell’ultimo ventennio*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. Imariso, *Vent’anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell’Italia tra due secoli*, il Mulino, Bologna, 2015, 50.

⁴ Sul tema S. Ceccanti, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2002, pp.107 e ss.

⁵ Tra i molti G. Sartori, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n.2, 2003, pp.289 e s.; G. Pasquino, *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, *ivi*, pp.309 e ss.

⁶ Sulle origini dell’esperienza israeliana cfr. F. Clementi, *L’elezione diretta del Primo ministro: l’origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n.3, 2000, in particolare 583 e ss.; sulle cause del suo fallimento cfr. E. Ottolenghi, *Sopravvivere senza governare: l’elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n.2, 2002, pp. 239 e ss.

⁷ Al contrario le forme di governo *premierali* dei sistemi locale e regionale italiani hanno sicuramente raggiunto l’obiettivo della stabilità politica proprio in ragione del collegamento formale tra l’organo titolare delle funzioni esecutive e l’organo rappresentativo. Certo si potrebbe obiettare che le differenze tra forma di governo regionale e statale sono troppe per condurre una riflessione sulla seconda muovendo dall’esperienza della prima. Non si comprende però per quale motivo non siano considerate le enormi differenze di contesto culturale e politico che separano l’esperienza israeliana da quella italiana che non impediscono però a molta dottrina (prevalentemente comparatistica e politologica) di muovere dai fallimenti della prima per formulare previsioni in relazione alla seconda.



delle Camere; la posizione del Presidente del Consiglio rispetto all'indirizzo politico del Governo (direzione o determinazione?); le ricadute sulla funzione del Presidente della Repubblica a garanzia dell'unità nazionale, con particolare riguardo all'ampiezza del perimetro del potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri; alla disponibilità del potere di scioglimento delle Camere in relazione all'ambito di operatività della clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*.

3. La forma del collegamento tra l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e l'elezione delle Camere.

Rispetto alla forma di collegamento tra l'elezione del Presidente del Consiglio e l'elezione delle Camere pare di poter affermare che sia preferibile una disciplina costituzionale di principio che lasci ampio spazio all'attuazione legislativa quale quella proposta con il disegno di legge costituzionale approvato in via definitiva dal Senato il 16 novembre 2005 e respinto dal referendum del 25 e 26 giugno 2006. Esso prevedeva, all'articolo 30, una riformulazione dell'articolo 92 Cost. che, al secondo comma, avrebbe dovuto disporre «La candidatura alla carica di Primo ministro [così si voleva rinominare il Presidente del Consiglio] avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro». Una formulazione di questo tenore troverebbe attuazione con la previsione dell'indicazione del candidato Presidente del Consiglio sull'unica scheda per l'elezione parlamentare, lasciando al legislatore la disciplina dell'eventuale voto disgiunto e del premio di maggioranza per la lista o le liste collegate al Presidente del Consiglio eletto. Rispetto a quest'ultimo punto la trasformazione in senso neoparlamentare della forma di governo dovrebbe portare al superamento dei limiti posti dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n.1 del 2014: in altri termini (ma il tema, come del resto tutti quelli evocati rapidamente in questi appunti, deve necessariamente essere approfondito) l'attribuzione di un premio di maggioranza alla lista o alle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto potrebbe prescindere dal superamento di una soglia minima di suffragi. La stessa Corte costituzionale (sentenza n.35 del 2017, 9.2 del considerato in diritto) ha avuto modo di chiarire che un «assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo» incide sulla valutazione del rapporto tra rappresentanza e governabilità.

4. Legittimazione del Presidente del Consiglio e dinamiche del rapporto fiduciario.

Caratteristica del modello neoparlamentare che vale a distinguerlo nettamente da quello semipresidenziale è la differente natura della legittimazione conferita al vertice dell'esecutivo. Con l'introduzione del



modello neoparlamentare l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, pur rappresentando un fondamentale momento di integrazione politica, non potrebbe essere intesa come la fonte di una rappresentanza dell'unità nazionale, che resterebbe in capo al Presidente della Repubblica, né di una rappresentanza politica alternativa a quella parlamentare. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio legittimerebbe all'esercizio della funzione di governo sottoposta al controllo e alla prevalenza dell'organo titolare della funzione parlamentare di rappresentanza politica.

Fatta questa premessa occorre riflettere sulle ricadute strutturali del modello e sulle conseguenti necessarie revisioni dell'impianto costituzionale vigente. In primo luogo pare di poter affermare che la legittimazione diretta alla funzione di governo del Presidente del Consiglio dovrebbe comportare una revisione dell'articolo 95 della Costituzione nel senso che Egli non si limiti a dirigere ma determini (formula che oggi qualifica le attribuzioni del Consiglio dei ministri in forza dell'articolo 2 della legge n.400 del 1988) la politica generale del Governo. Coerente con la stessa logica dovrebbe essere il conferimento al Presidente del Consiglio del potere di nominare e revocare i ministri. Ciò determinerebbe un ripensamento della collegialità dell'azione del Consiglio dei Ministri nell'ambito della quale dovrà essere formalizzato un potere di direttiva del Presidente del Consiglio; ma anche un ripensamento del regime di responsabilità dei Ministri posto che questi potranno essere responsabili, collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri, nel quadro della determinazione dell'indirizzo politico del Presidente del Consiglio; detto in altri termini, si potrebbe dubitare della praticabilità di una mozione di sfiducia individuale che non finisca per ridondare in una sfiducia verso il Presidente del Consiglio, che pur avendo il potere di revocare il ministro che ne sia il destinatario non lo abbia esercitato. Ulteriore conseguenza della legittimazione diretta all'esercizio della funzione di governo dovrebbe essere l'abolizione del voto di fiducia iniziale. Il Governo entrerebbe nel pieno delle sue funzioni una volta che il Presidente del Consiglio sia stato nominato dal Presidente della Repubblica (su questo punto torneremo tra poco) ed abbia provveduto a nominare i Ministri. Il necessario collegamento tra l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e l'elezione delle Camere comporterebbe la presunzione dell'esistenza del rapporto fiduciario: si dovrebbe quindi prevedere un obbligo per il Governo di presentarsi alle Camere per esporre il proprio programma senza alcuna successiva espressione di voto.

La forma neoparlamentare presuppone, come abbiamo detto, l'introduzione della clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*, ma il controllo e la prevalenza dell'esercizio della funzione di rappresentanza sull'esercizio della funzione di governo, che comunque qualificano il modello come parlamentare, dovrebbero perimetrarne l'ambito di applicazione. Essa non dovrebbe essere considerata come un automatismo ma dovrebbe lasciare uno spazio di manovra politica alla maggioranza parlamentare: l'approvazione di una mozione di sfiducia, così come le dimissioni, un impedimento o – la più tragica delle ipotesi – la morte



del Presidente del Consiglio, non dovrebbe comportare necessariamente lo scioglimento delle Camere ove le forze parlamentari risultate maggioranza alle elezioni politiche (esclusa quindi ogni possibilità di maggioranze alternative⁸) fossero in grado di proseguire la legislatura con un nuovo Presidente del Consiglio e un nuovo Governo.

Rispetto a queste dinamiche parrebbe necessaria una significativa revisione dei regolamenti delle Camere. Essi dovrebbero bilanciare il peso attribuito alla maggioranza di governo dalla dinamica del modello neoparlamentare definendo un formale statuto dell'opposizione. Nello stesso tempo occorre sottolineare che la stessa dinamica presuppone la necessità di stabilire una corrispondenza tra le liste collegate alla candidatura alla carica di Presidente del Consiglio e i gruppi parlamentari ad elezioni avvenute; così come presuppone la necessità di assicurare una grande stabilità nel mantenimento della composizione dei gruppi parlamentari nel corso della legislatura. Sarebbe quindi auspicabile una disciplina in linea con quella introdotta nel corso della XVIII legislatura dal regolamento del Senato che, da un lato, ha affiancato al criterio numerico per la costituzione la necessaria presenza di presupposti di natura politico elettorale; dall'altro ha previsto misure finalizzate al contrasto del trasformismo parlamentare.

5. Il ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo.

La migliore dottrina ci ha insegnato che la funzione di garanzia assegnata al Presidente consiste in una prestazione di unità: «Garantire e tutelare l'unità nazionale, cioè l'unità di tutte le forze politiche e sociali operanti all'interno della Costituzione, è il compito primario che gli affida l'art.87 Cost. Ma questa unità sarebbe priva di senso e ineluttabilmente destinata al dissolvimento ove non comportasse, come suo momento specifico, anche l'unità della maggioranza. In breve, l'unità nazionale e l'unità maggioritaria rappresentano i due poli sulla cui tensione prende variabilmente forma il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano»⁹. L'introduzione del modello neoparlamentare andrebbe evidentemente ad incidere su tale prestazione di unità, imponendo al Presidente della Repubblica di rispettare il necessario collegamento tra la maggioranza parlamentare e l'elezione del Presidente del Consiglio. Si renderebbe così necessaria una revisione dell'articolo 92, comma 2, Cost. che condizionasse la nomina del Presidente del Consiglio all'esito delle elezioni; la nuova formulazione potrebbe essere del tipo: «Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio sulla base delle elezioni delle Camere».

⁸ In coerenza con questa logica dovrebbero essere doverose le dimissioni del Presidente del Consiglio anche nell'ipotesi del voto favorevole ad una questione di fiducia con il contributo determinante dei parlamentari dell'opposizione.

⁹ A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, il Mulino, Bologna, 1997, p. 235.



Questa formulazione metterebbe l'accento sulla natura parlamentare del modello, sottolineando che il valore della legittimazione diretta del vertice dell'esecutivo deriva, originariamente, dal collegamento con la maggioranza parlamentare che lo sostiene. La nomina da parte del Presidente della Repubblica *sulla base dell'elezione* delle Camere rappresenterebbe una garanzia della logica di sistema che vuole la prevalenza dell'esercizio della rappresentanza politica sull'esercizio della funzione di governo. Essa inoltre sarebbe del tutto coerente con l'applicazione mitigata della clausola *aut simul aut simul* che di quella stessa logica, come abbiamo detto, è manifestazione: il necessario riferimento all'esito delle elezioni politiche come presupposto alla nomina del Presidente del Consiglio non opererebbe, infatti, solo in relazione al primo governo di legislatura, ma anche nell'ipotesi di un esecutivo sostenuto dalla stessa maggioranza parlamentare.