

Bologna, Mulino, 17 settembre 2018

LA FORMA DI GOVERNO ITALIANA NEL SETTANTENNIO DELLA COSTITUZIONE

Tavola rotonda (Ainis, Cassese, Dogliani, Pezzini, Pinelli, Rescigno)

Fenomenologia e risorse nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni

di Barbara Pezzini

1. La struttura normativa costante della forma di governo, che disciplina i rapporti tra gli organi costituzionali in ordine alla definizione e all'esercizio dei poteri decisionali in ambito politico, è definita dagli spazi di relazioni tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica prefigurati dal perimetro degli articoli 94, 92, 88, nonché 60 Cost. Di conseguenza, se l'aspettativa di durata fisiologica quinquennale della legislatura è il dato normativo che collega parlamento e corpo elettorale, esso struttura, innanzitutto, la rappresentatività ed ha a che fare con la forma di stato, prima ancora che con la forma di governo; ogni traslazione della legislatura sulla durata del governo – come nella formula fondata sulla regola *simul stabunt, simul cadent* – sposta, invece, l'asse dalla rappresentatività alla responsabilità politica, consegnando quest'ultima alla sua *forma debole* (la responsabilità tramite elezioni) e sacrificando la *forma forte* della decisione del parlamento sul circuito decisionale organizzatorio del governo (art. 94 Cost.).

Naturalmente anche il rilievo dei partiti politici e del sistema elettorale deve essere tenuto in conto come decisivo, in quanto elemento che definisce il contesto di operatività della forma di governo, conformando il rapporto tra corpo elettorale e parlamento e, per il tramite di questo, incidendo anche sugli altri organi costituzionali; tuttavia, avendo una disciplina di rango sub-costituzionale, manca di quella stabilità e permanenza che è caratteristica della fonte costituzionale: definisce, quindi, gli elementi del contesto in cui la forma di governo opera concretamente, qualificandone la fenomenologia, ma non direttamente la struttura normativa.

Indagando il rapporto tra la multiforme costellazione di attori politici che si sono succeduti nel tempo e le regole costituzionali che sono rimaste invariate e che hanno resistito a svariate sollecitazioni riformatrici, tutte invariabilmente fallite, ciò dovrebbe suggerirci non solo di verificare come gli attori politici (personalità e partiti) abbiano diversamente influenzato l'applicazione e il rendimento della forma di governo, dando vita ad esperienze molto differenziate nella fenomenologia, ma anche quale sia stato il condizionamento che le regole hanno esercitato nei confronti delle scelte a disposizione e dei comportamenti concretamente praticati. La forma di governo struttura l'esercizio della sovranità nel processo decisionale politico, rappresentando la

cornice delle possibilità in cui la fenomenologia si dispone, più o meno armonicamente e finanche in contrapposizione e/o violazione.

Il confronto politico e dottrinale che ha accompagnato la riflessione sulla fenomenologia e sulla struttura normativa della forma di governo nel corso dei settanta anni dalla sua conformazione ad opera della costituzione repubblicana è stato indubbiamente segnato – si potrebbe persino dire dominato – dagli slittamenti progressivi del concetto di *governabilità*. Inizialmente introdotta con riferimento alla valutazione delle prestazioni decisionali, la governabilità si è declinata, nel diritto costituzionale, nei termini della tensione verso il modello del *governo di legislatura*, nel quale l'assegnazione al corpo elettorale della decisione di investitura del vertice del governo agisce direttamente sul «circuitto decisionale organizzatorio», che viene sottratto, prima ancora che al potere dei partiti, alla sede e procedura di decisione parlamentare, nonché al potere di influenza presidenziale; gli effetti attesi sul «circuitto decisionale operativo» dell'azione di governo consistono nel rafforzamento della posizione monocratica del presidente del consiglio rispetto alla collegialità dell'organo di governo, mentre quelli sulle decisioni che comunque richiedono la sede ed il procedimento parlamentari si affidano al deterrente dell'automatismo dello scioglimento anticipato (ricordo qui che la distinzione tra i circuiti decisionali organizzatorio ed operativo del governo è fondamentale negli studi di Galeotti, cui l'intero dibattito italiano sulla governabilità e sul governo di legislatura tanto è debitore).

Assumendo la governabilità come obiettivo specifico da realizzare tramite la riforma della forma di governo, si è usata, contemporaneamente, la (in-)governabilità come categoria e parametro per valutare negativamente l'assetto costituzionale: conformando il rimedio (governo di legislatura), l'obiettivo mostra in controluce i difetti ascritti alla forma parlamentare della costituzione del 1948. Tuttavia, sotto la spinta di una tensione riformistica mai realizzata, per quanto continuamente riproposta, ciò che si è pienamente dispiegato è solo il potenziale critico; sul piano costruttivo, invece, la governabilità si è andata riducendo progressivamente alla aspettativa di una *maggioranza* che dal risultato elettorale si proietta sulla formazione del governo e da qui sulla sua attività. Una visione ed un'aspettativa che riducono la dinamica del circuitto decisionale operativo della forma di governo ad un ruolo ratificante del (la maggioranza in) parlamento, secondo le formule, via via, della *democrazia dell'alternanza, maggioritaria, bipolare, decidente, di investitura, governante, immediata*.

2. Quanto alla fenomenologia della forma di governo dopo le elezioni del 2018, gli elementi di novità emersi nel circuito decisionale organizzatorio del governo Conte riguardano la durata della crisi di governo, la comparsa esplicita di un c.d. contratto di governo tra i due leader dei partiti della coalizione e la drammatizzazione del conflitto con il Presidente della Repubblica sulla nomina di un ministro (il caso Savona: in cui emerge la scissione tra coloro che ne sono protagonisti, rispettivamente, sul piano politico – ove i due leader politici rivendicano ed enfatizzano nella comunicazione mediatica un ruolo di primo piano – e sul piano istituzionale – ove, per la prima volta, il presidente del consiglio incaricato non agisce attivamente nei confronti del presidente della repubblica, ma appare piuttosto testimone, certificatore). Da registrare anche la comparsa di due successivi mandati esplorativi vincolati, ciascuno volto ad esplorare le condizioni di praticabilità politica di una determinata formula di coalizione, aritmeticamente possibile, ma politicamente dubbia in quanto esclusa in fase elettorale: insieme attestano soprattutto la difficoltà di individuare un presidente (anche solo pre-)incaricato in un contesto segnato dalla esplicita ipoteca sul ruolo rivendicata da almeno due dei leader politici attivi sulla scena.

È da chiedersi se e quanto ciò si rifletta sul ruolo del Presidente del Consiglio, se la marginalizzazione nel processo decisionale politico che ha caratterizzato la formazione del governo trovi corrispondenza in una trasformazione del ruolo istituzionale ed eventualmente in che misura ne sia riquilibrato l'equilibrio tra principio di direzione e principio collegiale nell'art. 95 cost.

Non si può ancora escludere, infatti, che si tratti di una condizione transitoria o comunque incapace di alterare la preminenza del presidente nello svolgersi del circuito operativo, visto che la sovraesposizione mediatica dei due vice-presidenti (nonché leader dei partiti di coalizione e sottoscrittori del contratto di governo) ed il basso profilo comunicativo del presidente Conte non corrispondono automaticamente al loro peso decisionale, né operano di per sé alcuna modificazione istituzionale. D'altra parte, la posizione di relativa debolezza del presidente del consiglio potrebbe anche indurre una rivitalizzazione della collegialità; mentre, se dovessero emergere un *Primo Ministro di fatto* o una direzione diarchica che esautorata il presidente del consiglio, la prevalenza del principio di direzione si accompagnerebbe, nel primo caso, ad una preoccupante scissione tra fatto e diritto e, nel secondo, alla difficoltà di ricavare un indirizzo coerente in presenza di una struttura diarchica in costante concorrenza.

Ancora relativamente scarsi sono gli indicatori disponibili nel circuito decisionale operativo del governo in parlamento. I primissimi resoconti parlamentari restituiscono pochi contributi alla discussione dei provvedimenti da parte dei parlamentari delle forze di maggioranza, che sembrano

interpretare il proprio ruolo come mera espressione di voto secondo le indicazioni del governo; la polemica in margine alla prima fiducia chiesta sul c.d. decreto Milleproroghe 91/2018 ha lasciato intravedere un'autorizzazione preventiva a porre la questione di fiducia «ove necessario», prescindendo da ogni attualità della valutazione *in concreto* del processo parlamentare, che ignora la discontinuità sostanziale del testo originario rispetto a quello sottoposto alla fiducia. Segnali che sembrerebbero confermare la tendenza progressiva allo svuotamento della sede parlamentare come sede decisionale effettiva, per quanto sia davvero prematuro trarne conclusioni.

3. Piuttosto, se ci si chiede a quali condizioni sia ancora possibile interrogare la forma di governo parlamentare della costituzione italiana come risorsa per il futuro, è necessario ipotizzare che il tema della governabilità, istituzionale e sociale, e la discussione, quantomeno disciplinare, sulla forma di governo possano essere affrontate su nuove basi, liberate da ipoteche riduttive e semplificanti, e mettendo al centro della riflessione le relazioni tra gli organi costituzionali che riguardano il metodo decisionale nel circuito anche, e soprattutto, operativo.

Si tratta, infatti, di ri-orientare l'asse della discussione sul *processo* decisionale, invertendo la rotta rispetto a quella focalizzazione sull'*atto* decisionale e sulla sua capacità conformativa che sembrerebbe avere fagocitato ogni altra dimensione.

Solo rivolgendo l'attenzione al circuito decisionale operativo dell'indirizzo politico ed alla necessità di un parlamento vitale e rappresentativo per garantire qualità ed efficacia del processo decisionale si può eventualmente ripartire a pensare le necessità di una riforma, che tenga conto che il limite dell'esperienza della forma di governo parlamentare – pur nelle differenze delle sue diverse declinazioni di contesto – sta anche nel *continuum* tra il governo e la maggioranza in parlamento, che offusca la distinzione tra gli organi costituzionali (governo e parlamento) e le rispettive funzioni (esecutiva e legislativa), appiattisce la dimensione istituzionale in quella politica e rende statica e sostanzialmente impermeabile la relazione tra maggioranza e opposizione, convogliando inevitabilmente le tensioni all'interno della stessa maggioranza.