

PAPER – 7 GIUGNO 2023

Il “governo di legislatura”:
applicazione del modello e soluzioni
incoerenti

di Giovanni Guzzetta

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Roma Tor Vergata



Il “governo di legislatura”: applicazione del modello e soluzioni incoerenti *

di Giovanni Guzzetta

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

1. Premessa

La natura del presente incontro, per il quale ringrazio gli organizzatori, impone una precisa scelta metodologica. Non si tratta di esprimere quelle che, anche in base alle proprie esperienze disciplinari e scientifiche, sia ritenuta soggettivamente la scelta preferibile per la riforma dell’architettura costituzionale del governo. Circostanza che si giustificerebbe solo nell’ipotesi in cui fossimo chiamati a intervenire come cittadini, magari qualificati, ma pur sempre come cittadini.

Intendo dire che la scelta di fondo sulle opzioni preferibili costituisce il frutto di una valutazione di opportunità politica e che spetta agli organi titolari del potere di assumere le conseguenti decisioni.

Peraltro, non è affatto detto che un’unica opzione “preferibile” esista, anche perché l’assetto istituzionale è conseguente a una serie di scelte preliminari a) su quali si ritengano essere i principali problemi per i quali si ritenga opportuno intervenire; b) sulla preferenza da accordare a questa o quella possibile prestazione delle istituzioni (a titolo di esempio, una democrazia più mediata o meno mediata dai partiti, una forma di governo di tipo monista, dualista o misto).

Tutte queste sono scelte preliminari che solo gli organi politici o i cittadini in veste di attori politici possono compiere.

In questa sede a noi tecnici, spetta un ruolo più circoscritto. Quello di prendere atto dei possibili indirizzi di policy istituzionale e offrire elementi di valutazione sulla coerenza interna rispetto a quegli stessi indirizzi.

2. Il governo di legislatura

Nella prospettiva indicata, mi pare che gli elementi che possono trarsi dall’introduzione ai lavori offerta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio vadano nel senso della volontà di intervenire sui problemi di stabilità degli esecutivi al fine di assicurare una maggiore governabilità del Paese, garantendo la possibilità di svolgimento di un indirizzo politico che non sia costantemente minacciato dal rischio di

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

crisi, secondo una tradizione che vede, nel nostro paese, una durata media degli esecutivi (e relative maggioranze) particolarmente breve, così da rendere l'Italia l'eccezione più significativa nell'ambito delle principali democrazie dell'occidente.

In particolare, mi pare, che il Sottosegretario Mantovano abbia individuato nel modello del “governo di legislatura” l'orizzonte verso il quale muovere.

Se tali sono le premesse, vorrei concentrarmi su questo punto.

L'espressione “governo di legislatura” allude a un assetto politico-istituzionale nel quale la durata della legislatura coincide con il dispiegarsi di un unico e coerente indirizzo politico. O, rovesciando il discorso, la crisi dell'indirizzo politico, che si manifesta, nel sistema parlamentare, con la crisi della maggioranza che sostiene il governo, dovrebbe determinare conseguentemente - nello schema del “governo di legislatura” - la fine della legislatura stessa.

Presupposto di tale impostazione è che l'impegno delle forze politiche nel formare un governo è vissuto come un impegno di fronte agli elettori, venuto meno il quale, si rende necessario un nuovo passaggio elettorale.

Ciò può avvenire perché le elezioni (anche per effetto di sistemi elettorali selettivi) producono una chiara indicazione di indirizzo e una chiara maggioranza (tradizionalmente nel modello *Westminster*) oppure perché, benché i governi si formino sulla base degli accordi tra i partiti successivi al voto, una volta stipulato l'accordo al cospetto dei cittadini, quell'assetto non viene più modificato, pena un nuovo passaggio elettorale. E' quanto succede, ad esempio, in Germania, dove il sistema elettorale non assicura una maggioranza certa e dove le coalizioni si formano tendenzialmente dopo le elezioni. Ma sia il primo, che il secondo esempio, realizzano, nella normalità, governi “di legislatura”. Governi cioè che durano *per l'intera legislatura*.

Non è un'eccezione il caso inglese in cui il *Premier* venga sostituito nel corso della stessa legislatura (perché la continuità è assicurata dalla permanenza della maggioranza, alla quale viene imputata la sostituzione del leader/premier). Non è un'eccezione il modo in cui si è realizzato l'unico caso di applicazione dell'istituto della sfiducia costruttiva in Germania nel 1982. E' vero che in quell'ipotesi si ebbe una modifica di indirizzo politico molto netta (passaggio dall'alleanza SPD/FDP a quella CDU-CSU/FDP), ma pochi ricordano che già durante la formazione del governo Kohl che avrebbe sostituito il cancellierato Schmidt, fu espressamente annunciato (con un comunicato stampa del 23 settembre 1982) che “entro la prima domenica di marzo” (dell'anno successivo) si sarebbero svolte nuove elezioni politiche proprio per ottenere una più forte legittimazione da parte del corpo elettorale.

Se questo è il modello (derogato solo in rarissime eccezioni) per l'Italia si pone il problema di come realizzarlo, non potendosi contare su consuetudini e convenzioni che invece si sono consolidate altrove.

3. Il problema dell'equilibrio tra rigidità e flessibilità.

Il vero dilemma che si pone per l'Italia è dunque questo: in assenza di una tradizione di governo di legislatura e anzi in presenza di una tradizione in senso esattamente opposto (là dove la convenzione consolidata è quella che la legislatura debba andare avanti finché è possibile formare una maggioranza) quali regole possono essere introdotte perché quell'obiettivo si consegua?

Se si seguisse la strada del modello semipresidenziale alla francese è verosimile che l'obiettivo potrebbe ragionevolmente conseguirsi, con le peculiarità di un sistema che, pur conservando lo schema del governo parlamentare, ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Repubblica proprio per stabilizzare l'indirizzo politico.

Ma al di là del caso francese, pensando al modello parlamentare classico, l'obiettivo è particolarmente complesso. Una soluzione consiste nel c.d. “simul simul”, sperimentato nella maggioranza delle regioni e a livello comunale. In quel caso il governo di legislatura è un effetto imposto, per così dire, normativamente. Alla crisi dell'esecutivo corrisponde lo scioglimento del legislativo.

Per alcuni questa soluzione appare troppo rigida proprio perché, non essendo frutto di convenzioni e consuetudini che consentono eccezionalmente un margine di flessibilità, rischia di irrigidire eccessivamente le dinamiche politiche, non lasciando spazio a ipotesi impreviste e imprevedibili in cui lo scioglimento non sarebbe, secondo alcuni, consigliabile.

D'altra parte, se si abbandona la soluzione più rigida, ci si espone al rischio opposto. Come arginare la tendenza a erodere il modello del governo di legislatura, cedendo alla “abitudini” ormai radicatissime nel sistema, pregiudicando così l'obiettivo che si persegue?

E' su questo dilemma che si giocherà la partita, qualora si abbandonasse la soluzione semipresidenziale e ci si avviasse sulla strada del c.d. *premierato*, come versione parlamentaristica del governo di legislatura.

Non si tratta di una partita semplice.

Una ipotesi potrebbe essere mutuata dalla riforma Berlusconi del 2005, ispirata al principio per cui la crisi di governo non implica necessariamente elezioni se si riesce a formare un nuovo esecutivo rimanendo tendenzialmente nel “perimetro” della maggioranza precedente. Un'altra ipotesi potrebbe essere invece ispirata alla vicenda della nascita del governo Kohl, citata dianzi. Un governo che ne sostituisce un altro in corso di legislatura avrebbe necessariamente un orizzonte limitato. Si potrebbe prevedere che le elezioni non avvengano immediatamente, in concomitanza della crisi, ma entro una data fissa (3, 6, 8 mesi), per consentire agli elettori di verificare la capacità di governo del nuovo esecutivo. Ovviamente tale meccanismo potrebbe applicarsi una sola volta, alla caduta del primo governo della legislatura.

Altre soluzioni forse potrebbero pensarsi, ma dev'essere chiaro che, soprattutto in materia di forma di governo e di funzionamento dei sistemi politici, le “vecchie abitudini” sono dure a morire. Ogni varco che si apra alla “logica geometrica” del governo di legislatura è un potenziale cuneo per svuotare completamente l'obiettivo che con esso si vuole raggiungere.

4. Gli esempi da non seguire: a) sfiducia costruttiva; b) modello israeliano

Se incerte sono le soluzioni possibili vi sono però due certezze, di cui il dibattito pubblico non sembra così consapevole.

La prima certezza è che un correttivo al governo di legislatura non può essere la semplice sfiducia costruttiva. Nella sua versione originaria (e prima della “correzione” convenzionale del 1982), la sfiducia costruttiva risponde a una logica esattamente opposta al “governo di legislatura”. Essa cioè serve a legittimare proprio ciò che la prima vuole evitare. Utilizzando una terminologia giornalistica, di cui mi scuso, così come il governo di legislatura è il nemico giurato dei ribaltoni e delle maggioranze a geometria variabile, la sfiducia costruttiva ne è la consacrazione costituzionale. Per realizzarsi, ripeto, nel modello classico, la sfiducia costruttiva presuppone che una parte della maggioranza abbandoni gli alleati precedenti e si allei con coloro che erano all'opposizione.

Inoltre, la sfiducia costruttiva non assicura di per sé alcuna stabilità. Come dimostra l'esperienza del governo Sanchez che, insediato mediante l'utilizzo di quell'istituto, ha dimostrato che, di costruttivo aveva poco o nulla, finendo per precipitare ben presto in un vortice elettorale ripetuto e nell'attuale crisi.

Se la si volesse introdurre per evitare l'automatismo dello scioglimento, ma restando pur sempre coerenti con la logica istituzionale prescelta, la sfiducia costruttiva dovrebbe venire corretta in modo da assicurare che anche la nuova maggioranza possa considerarsi una “prosecuzione” del governo di legislatura.

Un altro esempio da non seguire è quello di Israele, lì dove l'elezione diretta del Premier restava del tutto svincolata dalle maggioranze parlamentari, con la conseguenza che lo stesso *Premier* era in condizione di governare anche cambiando maggioranze e dunque con indirizzi politici diversi (è il caso di Sharon tra il 2001 e il 2006) pur rimanendo in carica.

Il problema non è solo di legge elettorale (il premierato israeliano, convisse, come sappiamo, con un sistema elettorale proporzionale), ma ancora una volta di costume politico. Perché anche un sistema *majority assuring* non è in grado di evitare i rischi ricordati, se si innesta su un sistema politico ad alta propensione trasformistica, come, purtroppo, il nostro ha dimostrato di essere. La maggioranza “assicurata” dalle elezioni, non per questo è destinata a rimanere tale per l'intera durata della legislatura.

In questo caso, allora, una soluzione, a mio parere, potrebbe essere quella di mantenere in capo al Presidente della Repubblica un ruolo di garanzia, inteso però, non come garanzia di durata della



legislatura, ma come garanzia che il *premier* eletto, in caso di crisi, formi governi che siano tra loro comunque politicamente coerenti con gli orientamenti del corpo elettorale e della “prima” maggioranza formatasi, conservando, così lo spirito del “governo di legislatura”.

5. Conclusioni

Allestire un’architettura istituzionale che garantisca attraverso soluzioni normative l’obiettivo del governo di legislatura non è affatto semplice. Perché se non si risolve il nodo dello scioglimento (tra automatismo e flessibilità eccessiva) non basterà - considerando le abitudini italiane - né l’elezione diretta del Premier e né la scelta di un sistema elettorale tendenzialmente *majority assuring*.

Sono le condizioni dello scioglimento che assicurano o meno al governo di legislatura di esistere e durare. Soprattutto in un paese dalle tradizioni che l’Italia ha.