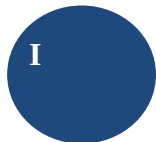


DIRITTO PUBBLICO EUROPEO – RASSEGNA ON LINE**N. 1/2021****EDITORIALE****IL MODELLO DUALISTA DEI “PRESIDENTI”: PRODROMI DEL CAMBIAMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE.**I

di Alberto Lucarelli*

Sommario. 1. Premessa. – 2. Modello dualista della governabilità tecnocratica. – 3. Riflessioni in coda sulla torsione della forma di governo parlamentare.

1. Premessa.

Tra qualche mese, a fine luglio 2021, comincia il semestre bianco del Presidente della Repubblica, ovvero gli ultimi sei mesi del suo mandato, nel quale non potrà sciogliere il Parlamento. In merito, è da notare che l'attuale capo dello Stato, fino ad oggi, si è guardato bene dall'utilizzare tale strumento che, a differenza di altri ordinamenti – si pensi al regime semipresidenziale francese – non ha una dimensione politica.

Nell'ordinamento giuridico italiano, il Presidente della Repubblica, com'è noto, può far ricorso al potere di scioglimento soltanto nei casi in cui non vi siano più le condizioni di governabilità, ovvero quando in Parlamento non sia presente una maggioranza, tale da sostenere e votare la fiducia al costituendo Governo.

Anche in momenti di forte criticità, soprattutto nelle fasi di composizione delle maggioranze parlamentari, sempre poco ortodosse quelle venutesi a creare dopo le elezioni del 4 marzo 2018, il Presidente Mattarella ha confidato nel *gioco delle alleanze*, facendo

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli “Federico II”.

prevalere sempre l'obiettivo della governabilità, rispetto al ritorno alle urne. Si sono così venute a realizzare sia nei Governi Conte, che nel Governo Draghi maggioranze parlamentari, composte da partiti politici, non soltanto distanti tra loro nei progetti, ma duramente in contrapposizione durante la campagna elettorale.

Nella formazione dei primi due governi, il Presidente Mattarella, con l'obiettivo della *governabilità a tutti i costi*, ha assecondato il *gioco dei partiti*, nominando un Presidente del Consiglio espressione della loro volontà. Nella formazione del Governo Draghi il suo ruolo, come vedremo, è mutato e da arbitro è divenuto uno degli attori principali. In ogni caso, va notato che già nella composizione del Conte 1 Mattarella non aveva esitato ad esercitare in maniera sostanziale il suo potere di nomina dei Ministri, ovvero esprimendo contrarietà rispetto alla nomina di Savona, ritenuto antieuropeista. Aveva giustificato ciò, in relazione all'art. 47 Cost., ovvero ritenendo che tale nomina avrebbe potuto incidere negativamente sulla tutela del risparmio dei cittadini. Si verificava, dunque, già una torsione della forma di governo parlamentare, tale da spostare il vincolo fiduciario di natura politica dal rapporto governo-parlamento al rapporto presidente-ministri, conferendo al Presidente della Repubblica il potere di predeterminare l'indirizzo politico.

È evidente che l'elasticità del ruolo che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica, calibrato e misurato attraverso le personalità succedutesi, ed alle consuetudini nel tempo venutesi a consolidare, ha contribuito a determinare, dopo le elezioni del 2018, comportamenti diversi, ma caratterizzati tutti da un dato comune: la torsione della forma di governo parlamentare.

2. Modello dualista della governabilità tecnocratica.

Dunque, si è assistito, da una parte a comportamenti presidenziali riconducibili al suo ruolo formale di organo *super partes*, ovvero di garante della Costituzione ed estraneo alla funzione di indirizzo politico, ma dall'altra espressione di un progetto, ovvero la *governabilità a tutti i costi* da cercare in Parlamento, mortificando gli elettori che si sono trovati, a partire dal Conte 1, dinanzi ad un Governo sostenuto da maggioranze, ben lontane dagli intenti elettorali e dai progetti originari delle forze politiche in campo.

Fissato l'obiettivo, ovvero evitare le elezioni anticipate ed assicurare al Paese un governo,

il Presidente della Repubblica ha *giocato*, a seconda delle circostanze, ruoli diversi: ora assecondando le forze in gioco, ora promuovendo un suo progetto, il tutto *colorito* dalla latitanza dell'organo legislativo.

Insomma, la mia tesi, ragionando intorno alle funzioni presidenziali di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri e del potere di scioglimento, è che il capo dello Stato, nei momenti di crisi, abbia, di fatto, seppur con modalità differenti, preso lui il *timone in mano*. È evidente, che lo sfarinamento dei partiti politici che, da ultimo, ha portato alle dimissioni del segretario del PD Zingaretti ed il progressivo svilimento del ruolo del Parlamento, abbiano accentuato la sua manovra d'azione e la sua capacità d'incidere.

In questi giorni, abbiamo assistito alla *caduta* del Governo Conte *bis* ed alla *nascita* del Governo Draghi, dopo il tentativo fallito di un Governo Fico. Anche in quest'ultimo caso, l'impressione è stata che la scelta di Mattarella d'investire il Presidente della Camera Fico di un mandato esplorativo sia piuttosto stata finalizzata a realizzare il suo progetto originario ovvero il Governo Draghi.

Mentre nei Governi Conte, la latitanza del Parlamento e dei suoi Presidenti aveva consentito, non al sistema dei partiti, ma a gruppi di potere al loro interno, di esprimere maggioranze eterodosse, riservando a Mattarella un ruolo di regista esterno, il Governo Draghi si caratterizza per essere un governo dualista, ovvero fondato sul binomio Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio.

In tale modello, il ruolo di assoluta preminenza, che la Costituzione riconosce al Parlamento, al momento del conferimento della fiducia, si trasforma in mero atto di ratifica di decisioni adottate in altri luoghi. Quindi un evidente *strappo* rispetto alla forma di governo parlamentare.

Questo Governo, a differenza dei due precedenti, si forma al di sopra della sovranità popolare e del sistema dei partiti, ed è frutto della volontà di Draghi e di Mattarella. Il primo, che poi sarà più realista del re nell'applicazione del *Manuale Cencelli*, si pone al di fuori dai partiti politici, almeno formalmente, il secondo acquista un ruolo decisivo nella scelta del Presidente del Consiglio, sulle macerie di quello che resta del sistema dei partiti. Ma dal punto di vista del diritto costituzionale, ciò che appare interessante, è come la forma di governo dualista, che si è venuta a realizzare con la formazione del Governo Draghi, al di fuori della nostra forma di governo parlamentare, almeno come consolidatasi negli anni attraverso la Costituzione materiale, abbia prodotto un governo politico, il cui *prius*, in una

evidente dimensione tecnocratica, è la governabilità.

Per meglio dire, i Dicasteri che determinano l'indirizzo politico ed economico-finanziario, ovvero che si dovranno occupare del *Recovery Fund*, sono prevalentemente tecnici (c.d. *Recovery Fund's Cabinet*), gli altri Dicasteri risentono in maniera confusa del modello della *Grosse Koalition*. Ovviamente per tecnici s'intendono personalità estranei ai partiti, ma non certo prive di una loro visione politica ed economico-finanziaria.

Un governo politico, ma a forte connotazione tecnica, dal punto di vista funzionale, in quanto esprimerà una ben determinata azione politica, ma non altrettanto politico dal punto di vista strutturale. Mi spiego meglio: il suo *distacco* dalla sovranità popolare, dai luoghi della rappresentanza democratica, dal sistema dei partiti, dai gruppi parlamentari e dai loro Presidenti d'Assemblea è talmente forte, al punto da poterlo definire un Governo politico a trazione tecnocratica.

Ovvero la dimensione politica non la riceve da legittimazioni democratiche, agganciate alla sovranità popolare, ma dal binomio Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio; nella capacità e nella forza, da parte della trazione dualista, di manipolare quello che rimane del simulacro parlamentare.

Una volta determinato il progetto dualista, a trazione tecnocratica, quello che rimane del confuso e scompaginato quadro politico, viene utilizzato con lo scopo di ottenere la fiducia dalle Camere.

3. Riflessioni in coda sulla torsione della forma di governo parlamentare.

Il populismo, o ciò che si crede esprimere fenomeni populistici, presente nei due Governi Conte, viene fronteggiato da modelli di organizzazione del potere non allineati alla forma di governo parlamentare, così come delineata dalla Costituzione materiale.

La formazione del Governo attuale è avvenuta con un'applicazione plastica delle regole poste in Costituzione, senza alcun riferimento alle consuetudini ed alle convenzioni, che integrano le scarse norme costituzionali.

Il ruolo dei partiti politici nella forma di governo parlamentare, fondativo delle democrazie di massa, in questo momento storico, sembra declinare e regredire a vantaggio di una *governabilità a tutti i costi*.

Il modello della *governabilità tecnocratica*, espressione del dualismo Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio, che si pone al di sopra della forma di governo parlamentare, svilendo il ruolo del Parlamento, trasformando i partiti politici in *comparses della commedia dell'arte*, determinando dunque un *vulnus* diretto alla sovranità popolare ed all'esercizio dei diritti politici, può rappresentare una delle cause del populismo, ma in senso più ampio, realizzar uno psicodramma collettivo di perdita di coscienza democratica. La frustrazione della partecipazione e la percezione che i processi decisionali, e soprattutto i luoghi della decisione, siano altrove, possono portare a reazioni populistiche, di totale disincanto verso le istituzioni liberal-democratiche. È evidente che, ancor prima dell'esercizio delle istanze partecipative, vi è la decadenza dei luoghi classici deputati alla formazione della consapevolezza politica. E mi riferisco non soltanto ai partiti politici, ma a tutti i luoghi nei quali si forma una coscienza collettiva, a partire da scuole e università.

La rete, in particolare il ricorso a piattaforme telematiche, ha ancor più contribuito a confondere la democrazia partecipativa con la democrazia diretta, annientando i luoghi di condivisione e trasformando in atomi isolati i cittadini sempre più inconsapevoli.

Il processo di formazione del Governo Draghi, al di là delle formali consultazioni con i rappresentanti dei gruppi parlamentari e con le forze sociali, è stato un processo silente, dualistico, sotteso alla formazione di un indirizzo politico, nel quale il Presidente del Consiglio *non ha nessuna intenzione* di ritagliarsi un ruolo, come vuole la Costituzione, di *primus inter pares*.

Com'è noto, la logica della forma di governo e delle disposizioni costituzionali sulla formazione dell'esecutivo richiede che la scelta del Presidente della Repubblica si ponga in sintonia con la composizione politica del Parlamento ai fini della nomina di un Governo che possa ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare. A ciò servono le consultazioni, che sono di regola indispensabili perché il Presidente abbia l'esatto quadro della situazione politico-parlamentare. Ne deriva che il Presidente del Consiglio, già nella fase dell'incarico, discute i lineamenti programmatici del futuro governo con i rappresentanti delle forze politico-parlamentari disponibili a sostenerlo.

Invece, il modello dualista della governabilità tecnocratica si concentra, per gli aspetti di determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico, sul ruolo monocratico del Presidente del Consiglio, sul suo rapporto con il Presidente della Repubblica, su una plastica ed asettica interpretazione della Costituzione, che non tiene conto del ruolo dei partiti politici



e delle loro proiezioni nel Parlamento, rappresentate dai gruppi parlamentari. Insomma, viene meno il cuore della forma di governo parlamentare, ma in senso più ampio, direi la dimensione collegiale della democrazia e dei processi decisionali.

Il modello della governabilità tecnocratica, avallato dal Presidente della Repubblica, che da garante del sistema parlamentare si trasforma, allo stesso tempo, in propulsore ed ancella di sistemi a trazione monocratica, ancorché privi di legittimazione democratica, si basa su una rigida interpretazione dell'art. 92 Cost., dimenticando che il rapporto di fiducia, disciplinato dall'art. 94 Cost., qualifica come parlamentare la forma di governo ed impone che l'esecutivo nominato dal Capo dello Stato, e che ha giurato nelle sue mani, sia provvisorio e dotato di poteri assai limitati in attesa del voto positivo della Camere.

La tecnica al servizio della democrazia governante, la torsione della forma di governo parlamentare verso modelli fondati sul *prius* della governabilità ad ogni costo, la democrazia decidente hanno determinato la spoliatura dei poteri di tutte le assemblee politiche dai Consigli comunali al Parlamento.

L'esito lo abbiamo sotto i nostri occhi: una politica commissariata, la decomposizione dei partiti, la dissoluzione del sistema parlamentare, la cui fisiologia dipende innanzitutto dal funzionamento del rapporto dialettico maggioranza-opposizione. Il passo successivo non può che essere la regressione tra i cittadini della consapevolezza rispetto al principio democratico. Il timore è che l'emergenza – e la storia ce lo insegna – possa essere utilizzata per innervare nei tessuti democratici corpi estranei, generando tra i cittadini confusione e generale propensione ad accertarli come fatti naturali e non evitabili.

La debolezza economica, le difficoltà materiali, i bisogni quotidiani possono indurre a sottovalutare l'essenza più profonda del principio democratico, conducendoci in una spirale dalla quale poi risulterà difficile poter riemergere.

Occorre ripartire da un Parlamento:

1. che sia consapevole di essere il luogo del dialogo, del conflitto, della sintesi, in grado di esprimere atti qualitativamente apprezzabili, anche attraverso l'assunzione di decisioni da parte di collegi più limitati quali le Commissioni, specie se permanenti;
2. che sia il luogo per eccellenza della rappresentanza democratica, il *continuum* naturale dei partiti politici, tale da contrapporsi al dualismo Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio.

È necessario che i Presidenti di Assemblea recuperino la loro centralità rispetto alla

funzione di indirizzo politico, con la consapevolezza che il Presidente della Repubblica, e a maggior ragione se ispiratore di formazioni di governo, si ponga tendenzialmente come titolare di interessi diversi da quelli delle Assemblee parlamentari. In questo senso valorizzare i regolamenti parlamentari quale espressione della funzione di indirizzo politico del parlamento nel rapporto dinamico maggioranza-opposizione.

Infine, *lavorare* per una rappresentanza democratica che, nella sua forma più compiuta, implica il sistema elettorale proporzionale, in grado di recepire le istanze provenienti dal basso, tipiche delle democrazie che poggiano sul conflitto, come deve essere la forma di governo parlamentare. Insomma, un sistema elettorale che, uscendo dall'ideologia della governabilità e della supposta efficienza a *tutti i costi*, possa effettivamente essere la proiezione della conformazione politica del Paese, sede in grado di amplificare e recepire le plurime e conflittuali istanze della società.

Ma il processo di costruzione della rappresentanza democratica rivitalizzata non può essere *monopolio* degli istituti classici della democrazia partecipativa, quali i partiti politici; è necessario curare e sviluppare il più possibile la visibilità dei dissensi, dei conflitti, dei movimenti e dei comitati non strutturati, di tutte quelle espressioni che non si pongono contro la rappresentanza ma che spingono per un'altra rappresentanza. Queste energie non possono che avere loro origine e sviluppo che nel *milieu* locale, nei conflitti nei territori, dove portano avanti istanze ambientaliste, sociali, culturali. La rappresentanza diventa democratica soltanto se entra in sinergia, anche conflittuale, con queste energie diffuse, e il livello locale, il suo sviluppo sarà dirimente per raggiungere tale obiettivo.