



Marco Podetta*

“(In)governabilità” e riforme: dal pensiero di Serio Galeotti ad una certa idea di “presidenzialismo” rilanciata in avvio della XIX Legislatura**

SOMMARIO: 1. La nuova proposta presidenzialista ancora nel segno della governabilità. – 2. Le riforme (tentate e approvate) rincorrendo il mito della governabilità. – 3. Le riforme nel pensiero di Serio Galeotti: fra bisogno di governabilità e necessità di equilibrio. – 4. L’esigenza di reimpostare il discorso riformistico recuperando le coordinate di un’idea di governabilità costituzionalmente orientata.

1. La nuova proposta presidenzialista ancora nel segno della governabilità

Nella sua prima conferenza stampa di fine anno la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, riferendosi in particolare all’elezione diretta del Presidente della Repubblica, ha sottolineato che le riforme istituzionali sono «una delle [sue] priorità», «un obiettivo al quale [... tiene] particolarmente», legando questi cambiamenti al necessario ottenimento di maggiore «stabilità» e di «Governi che siano frutto delle indicazioni popolari», per avere «istituzioni più veloci, più capaci»¹. Il tema, visto come un impegno assunto in campagna elettorale da mantenere, era già stato evocato con forza nelle dichiarazioni programmatiche del Governo che hanno preceduto la votazione fiduciaria da parte del Parlamento. In quell’occasione la Presidente del Consiglio evidenziava la necessità di una riforma in senso presidenziale «che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare» e in grado di consentire all’Italia di «di passare da una “democrazia interloquente” a una “democrazia decidente”»².

Le ragioni dalle quali sorgerebbe la necessità di una modifica in senso presidenzialista della forma di governo italiana sarebbero rinvenibili, sempre secondo le parole della Presidente del Consiglio, nella circostanza che «Negli ultimi vent’anni l’Italia ha avuto in media un governo ogni due anni, cambiando spesso anche la maggioranza di riferimento. È la ragione per la quale i

* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Brescia.

** Contributo sottoposto a *peer review*. In corso di pubblicazione negli atti del convegno “*In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale*”, tenutosi presso l’Università degli Studi di Bergamo il 15 dicembre 2022.

¹ V. Conferenza di fine anno del Presidente del Consiglio, in www.governo.it, 29 dicembre 2022.

² XIX Legislatura, Camera dei deputati, *Assemblea, Resoconto stenografico*, 25 ottobre 2022, 8. L’emersione del concetto di “democrazia decidente”, come noto, si deve in particolare a L. VIOLANTE, *Premessa*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati approvate dall’Assemblea nel 1997*, Camera dei deputati – Segreteria generale, Roma, 1998, XI ss.

provvedimenti che garantivano sicuro e immediato consenso hanno sempre avuto la meglio sulle scelte strategiche. È la ragione per la quale le burocrazie sono spesso diventate intoccabili e impermeabili al merito. È la ragione per la quale la capacità negoziale dell'Italia nei consessi internazionali è stata debole. Ed è la ragione per la quale gli investimenti stranieri, che mal sopportano la mutevolezza dei governi, sono stati scoraggiati»³.

Benché all'esposizione di questi intendimenti non sia ancora seguita la presentazione formale di alcun disegno di legge e – in verità – nemmeno una specifica discussione politica in tema di riforma istituzionali che permetta concretamente di comprendere cosa sia nel concreto l'ipotesi «di un semipresidenzialismo sul modello francese» che pure è stata evocata⁴, risulta piuttosto chiaro il punto di partenza da cui si ritiene di dover muovere: la presa d'atto dell'inefficienza che avrebbe dimostrato l'attuale forma di governo, cui si ritiene di dover rispondere con l'introduzione dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo.

Il tema dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, con un conseguente suo diretto coinvolgimento nella determinazione dell'indirizzo politico, non è certo nuovo nel nostro ordinamento e rievoca il tema della “ingovernabilità” del sistema, da risolvere attraverso profonde modifiche strutturali che possono passare da riforme degli organi costituzionali – come quella citata – ma anche, come suggerito più recentemente dalla stessa Presidente del Consiglio, da interventi in grado di rendere certi i tempi di approvazione delle leggi desiderate dall'Esecutivo, al fine – si dice – di una possibile riduzione nell'utilizzo della decretazione d'urgenza da parte del Governo stesso⁵.

2. Le riforme (tentate e approvate) rincorrendo il mito della governabilità

Il tema dell'inefficienza delle istituzioni e della “ingovernabilità” intesa specialmente come “instabilità politica” e “inefficacia decisionale” del sistema⁶ sembrerebbe dunque destinato a tornare centrale anche nella XIX Legislatura, dopo che tale «mantra»⁷ è stato già in passato invocato a sostegno di una serie di modifiche – realizzate o meno – che hanno coinvolto tutti i principali organi di governo che si inseriscono nell'organizzazione costituzionale dello Stato.

Per quanto riguarda il livello statale, un esempio in questo senso è rappresentato dalle “grandi” riforme costituzionali approvate dal centrodestra prima e dal centrosinistra poi a colpi di

³ XIX Legislatura, Camera dei deputati, *Assemblea, Resoconto stenografico*, 25 ottobre 2022, 8.

⁴ *Ibidem*. Su questa proposta, cfr. in particolare le prime riflessioni di E. CHELI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2022, 55 ss. Invero, un'idea del tipo di semipresidenzialismo a cui allude l'attuale Presidente del Consiglio può essere forse ricavata da disegno di legge presentato a prima firma proprio di Giorgia Meloni nella passata legislatura (A.C. 716 “*Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica*”).

⁵ Come riportato dal Capo dello Stato nella lettera del 24 febbraio 2023 inviata ai Presidenti delle Camere e alla Presidente del Consiglio che ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione dell'ultimo decreto-legge “Milleproroghe”, il Governo avrebbe avanzato l'intenzione di riflettere sull'abuso della decretazione d'urgenza e, in concerto con i Presidenti delle Camere, avrebbe valutato che «un'inversione di tendenza potrà aversi con il recupero di un'adeguata capacità di programmazione legislativa da parte del Governo e di una corrispondente attitudine del Parlamento a consentire l'approvazione in tempi ragionevoli dei disegni di legge ordinaria».

⁶ Cfr. G. PASQUINO, (voce) *Governabilità*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, 407.

⁷ E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, 40.

maggioranza e “bocciate” dai cittadini mediante il *referendum* costituzionale rispettivamente del 2006 e del 2016, entrambe dichiaratamente orientate verso una certa lettura decisionista della governabilità che vorrebbe un rafforzamento del Governo, per quanto in entrambe non si giungesse alla formale introduzione dell’elezione diretta del vertice dell’Esecutivo⁸.

Sarebbe però un errore di prospettiva collegare solo al recente passato questi tentativi di complessiva riforma del sistema istituzionale nel nome della governabilità, giacché è almeno dagli anni Ottanta del secolo scorso che si susseguono proposte di riforma costituzionale e subcostituzionale che si pongono la governabilità come obiettivo.

Per restare sul piano delle modifiche costituzionali, dopo le prime proposte di blanda razionalizzazione della forma di governo contenute nella relazione approvata dalla “Commissione Bozzi” (1985), istituita sulla scorta dei lavori dei “Comitati Ritz e Bonifacio” (1982), così come le soluzioni – un po’ più coraggiose – figlie dei lavori della “Commissione De Mita – Iotti” (1994), che, rimanendo comunque nell’alveo della forma di governo parlamentare, cercavano di rendere più stretto il legame tra Governo e maggioranza parlamentare e in particolare di far risaltare il ruolo del vertice dell’Esecutivo, prevedendo al contempo delle misure stabilizzatrici, è nelle successive proposte di riforma costituzionale che si percepisce l’esigenza di modificare profondamente la forma di governo parlamentare. È così che l’ennesima Commissione bicamerale, questa volta presieduta da Massimo D’Alema, arriva a proporre il superamento della forma di governo parlamentare con l’introduzione di una sorta di semipresidenzialismo «debole»⁹ o «temperato»¹⁰ (1997), all’esito (parziale) di un dibattito che in realtà si trascinava dal triennio precedente e nel quale sembrava darsi per scontato il necessario superamento della forma di governo accolta dal Costituente, essendo casomai il punto del contendere se fosse meglio approdare al semipresidenzialismo, come nella c.d. Proposta Maccanico (1996), o al neoparlamentarismo¹¹, riflettendo così la doppia proposta in favore dell’uno o dell’altro emersa sin dai lavori del Comitato Speroni¹² (1994), spingendosi al massimo ad ipotizzare complesse ipotesi di “premierato”, come nella c.d. Bozza Fisichella (1996); di qui alla effettiva approvazione da parte delle Camere delle citate riforme costituzionali che presentano il «comune impianto di fondo, riassumibile nel tentativo di verticalizzare i rapporti politici e di efficientare gli apparati decisionali “a spese” del Parlamento»¹³, intervallate dalle più ponderate proposte della c.d. Bozza Violante (2007) e dai lavori del “Gruppo dei saggi” incaricati dal

⁸ Con riguardo alla riforma costituzionale del 2005 e alla possibile individuazione nella governabilità del suo “motore”, tra gli altri, v. A. PIZZORUSSO, *Le riforme costituzionali: una transizione per destinazione sconosciuta*, in *Il Politico*, n. 11/2005, 236 ss., M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, 140 ss., e U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli, Firenze, 2005, 11. In relazione alla riforma costituzionale del 2016 e al suo binomio con le esigenze di governabilità, per tutti, v. M. BETZU, *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, 189 ss.

⁹ G. PASQUINO, *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in *il Mulino*, n. 4/1997, 685 ss.

¹⁰ R. CHERCHI, *La forma di governo: dall’Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2009, 6.

¹¹ Con riguardo al dibattito di quegli anni, cfr. ampiamente C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, 480 ss.

¹² Sulla quale si veda S. TROILO, *La ricerca della governabilità. La forma di governo nelle proposte della Commissione bicamerale e del Comitato Speroni*, Cedam, Padova, 1996, 65 ss.

¹³ A. CARMINATI, *La governabilità come elemento e come effetto della rappresentanza democratica nei sistemi parlamentari*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale. Atti del seminario – Brescia, 5 aprile 2019*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 206.

Presidente Napolitano di formulare proposte in tema di riforme istituzionali (2013) e della Commissione di esperti nominata dal governo Letta (2013), il passo è stato tutto sommato breve.

Se la forma di governo statale non ha mai subito dei mutamenti, quantomeno rispetto al formale dato costituzionale, è nelle istituzioni delle articolazioni territoriali della Repubblica che si è concretizzata la profonda spinta riformatrice con riguardo ai rapporti tra gli organi di governo. Così dapprima sono state introdotte nuove regole elettorali ed una nuova forma di governo per l'elezione degli organi comunali e provinciali (con l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia) e, successivamente, con la riforma costituzionale del 1999 è stata approvata una nuova forma di governo per le regioni, poi accolta esplicitamente dagli statuti di tutti questi enti territoriali, caratterizzata dal meccanismo del *simul simul* che, anche in questo caso, in unione a nuove legislazioni elettorali che garantiscono l'emersione di una maggioranza consiliare, rappresenta una riforma finalizzata ad ottenere una maggior governabilità del sistema di governo regionale¹⁴.

A livello centrale, nonostante il fallimento dei tentativi di riforma costituzionale, la ricerca di maggiore governabilità ha comunque caratterizzato diverse altre riforme concernenti il rapporto Parlamento-Governo, questa volta avanzate a livello subcostituzionale, che hanno interessato principalmente i Regolamenti delle Camere e la legislazione elettorale.

Per quanto riguarda la disciplina organizzativa e procedurale interna delle Camere, muovendo da una certa lettura dei Regolamenti parlamentari approvati nel 1971, ritenuti troppo "assemblearisti" e in grado di determinare con altri fattori l'ulteriore indebolimento dell'Esecutivo e il «deperimento del principio maggioritario»¹⁵, si è intrapreso un percorso che ha portato inizialmente all'approvazione di una lunga serie di interventi da parte di entrambi i rami parlamentari (alcune volte parallelamente altre no) che partono dall'introduzione di alcune misure di snellimento procedurale, passano dall'estensione dell'utilizzo del voto palese e si concludono con la globale riforma in senso "decidente" dell'impianto regolamentare delle Camere (1981-1997), rafforzando sensibilmente lo strumentario nelle mani del Governo e della maggioranza per portare avanti nelle Camere il proprio indirizzo politico, ma nell'ambito di un disegno complessivo dotato comunque di un certo equilibrio, che organizza le procedure in modo che queste «po[ssano] concluder[si] in tempi certi, ma anche ragionevolmente distesi»¹⁶.

¹⁴ Cfr. C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 2004, 167 ss. Secondo A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 2, queste sarebbero riforme penetrate nel nostro ordinamento nel tentativo di assecondare «pulsioni leaderistiche».

¹⁵ S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, in GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, tomo I, Giuffrè, Milano, 1983, 372 ss. *Contra* questa lettura, v. in particolare G. RIVOSACCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15/2008, 143 ss.

¹⁶ A. CARMINATI, *La governabilità come elemento e come effetto della rappresentanza democratica nei sistemi parlamentari*, cit., 166. Con riguardo alle modifiche alla disciplina interna delle Camere operate in questo periodo, che hanno visto in particolare nella IX Legislatura la «accentuazione [...] della revisione regolamentare per la razionalizzazione e lo snellimento del procedimento legislativo», v. S. TRAVERSA, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989, 481 ss. Per un'analisi complessiva di tali riforme si veda anche V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15/2008, 161 ss.

Negli anni successivi si registrano invece due diversi fenomeni, il cui inizio è per entrambi collocabile all'inizio degli anni duemila, ma che perdurano tutt'oggi: il primo è relativo al progressivo smantellamento in via di prassi e a forza del distorto utilizzo del richiamo ai precedenti dell'equilibrio trovato con le riforme regolamentari approvate richiamate in precedenza, in particolare disattendendo le regole pensate per l'assunzione di una decisione politica che fosse sì rapida, ma anche sufficientemente ragionata e partecipata, a tutto vantaggio dell'affermazione senza "intraici" del predeterminato indirizzo politico del Governo tramite la "sua" maggioranza; il secondo concerne la parallela presentazione di una serie interminabile di proposte di riforma regolamentare che nella loro quasi totalità mirano a restringere ulteriormente le ormai già risicate prerogative delle opposizioni, ma anche gli stessi spazi di intervento della maggioranza parlamentare, facendo così «della celerità dei percorsi parlamentari di discussione e approvazione dei progetti di legge governativi un punto di per sé qualificante dell'efficienza del sistema, a prescindere dal merito delle proposte e della loro maturazione dal punto di vista tecnico, politico, e sociale»¹⁷.

L'esito di questo andamento, oltre ai risvolti prodotti nel diritto non scritto che restituisce da tempo una realtà della vita interna delle Camere ben lontana da quella prefigurata dalle citate riforme, è rappresentato in particolare dalla approvazione da parte del Senato di una ambiziosa modifica del proprio Regolamento al calare della XVII Legislatura (2017)¹⁸, che rappresenta la sublimazione di queste tendenze¹⁹.

Sul piano della legislazione ordinaria, il punto di svolta con riguardo alla descritta perdita di equilibrio delle soluzioni introdotte si può invece far risalire al varo sul finire della XIV Legislatura di una nuova disciplina per la selezione dei membri delle Camere (2005), dato che la precedente – nata dal successo referendum abrogativo del 1993²⁰ e che aveva potuto regolare il voto politico in sole tre occasioni (1994, 1996, 2001) non può essere – come invece è stato talvolta fatto²¹ – semplicemente «liquid[ata]» come una «operazione di stampo "neo liberista", conservatrice, e comunque congegnata al solo scopo di sacrificare la rappresentanza parlamentare in favore della governabilità», trattandosi anzi di un «sistema elettorale potenzialmente idoneo a costruire la capacità rappresentativa delle Camere su basi nuove, non meno solide delle precedenti».

¹⁷ A. CARMINATI, *La governabilità come elemento e come effetto della rappresentanza democratica nei sistemi parlamentari*, cit., 207. In riferimento allo spirito acceleratorio e filogovernativo riscontrabile specialmente in alcune proposte presentate nella XVI Legislatura, ma con osservazioni estendibili al più generale contesto riformista degli anni Duemila, cfr. G. RIVOSECCHI, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura: ovvero di una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, 296 ss.

¹⁸ Successivamente, sul finire della XVIII Legislatura (2022), il Senato ha rimesso mano alla propria regolamentazione interna in relazione alla nel frattempo intervenuta approvazione della revisione costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari.

¹⁹ Sul collegamento tra riforme dei regolamenti parlamentari e governabilità, v. in particolare M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, 5, che parla di modifiche regolamentari effettuate «In ossequio alla vecchia parola d'ordine della governabilità». In questo senso, cfr. anche E. OLIVITO, *Le inesaste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, cit., 53 ss., E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 163 ss., e, volendo, M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Cacucci, Bari, 2020, 94 ss.,

²⁰ Per l'idea dell'utilizzo del meccanismo referendario per superare il sistema elettorale proporzionale in assenza di una volontà politica parlamentare, v. S. GALEOTTI, *L'idea del referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in *Diritto e Società*, 1989, 365 ss.

²¹ In questo senso, v. per esempio A. ALGOSTINO, *La legge elettorale del neoliberalismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2014, 75 e 87.

«rinsalda[ndo] il rapporto rappresentativo fra gli elettori e tutte le componenti del governo parlamentare, incluso anche (ma non solo) quello con l'Esecutivo e la sua leadership, e di ristrutturare la rappresentanza democratica facendo perno sulla nuova soggettività politica di parlamentari eletti (prevalentemente) in collegi uninominali»²².

Benché la nuova legislazione venga pensata dal centrodestra anche – forse soprattutto – per minimizzare la prevista sconfitta all'imminente voto politico, essa può essere a sua volta considerata il frutto dell'accoglimento di pulsioni presenti nel dibattito già negli anni precedenti, che canonizza l'amore in realtà dell'intero arco politico per la previsione di meccanismi premiali in grado di distorcere anche pesantemente il voto popolare pur di arrivare a produrre “un vincitore la sera stessa delle elezioni” proprio in nome della governabilità.

Il mito della governabilità, che sembra in effetti trovare nella materia elettorale la sua massima espressione²³, esce poi “ammaccato” dalle sentenze con le quali la Corte costituzionale dichiarata l'illegittimità dapprima di questo sistema elettorale e poi di quello ugualmente con premio *majority assuring* per l'elezione della Camera dei deputati pervicacemente approvato dal Parlamento nel 2015 (Corte cost., sentt. n. 1/2014 e n. 35/2017). Con queste pronunce la Corte costituzionale, pur non avendo escluso che il sistema elettorale possa avere nella “stabilità” un obiettivo considerato di rilievo costituzionale, ha infatti quantomeno definitivamente precluso l'adozione di sistemi elettorali in grado di garantire comunque una maggioranza certa, cui si collega una possibile surrettizia elezione diretta del Presidente del Consiglio²⁴.

3. Le riforme nel pensiero di Sergio Galeotti: fra bisogno di governabilità e necessità di equilibrio

Le riforme di cui si è detto e che si sono via via orientate verso una concezione della governabilità sempre più distorta, affondano le loro radici in un'epoca più risalente nella quale, guardando al contesto italiano, una parte della dottrina si inizia ad interrogare sul rendimento del sistema istituzionale italiano, che a causa della debole razionalizzazione – definita «zoppa» – della forma di governo disegnata dal Costituente, che non «stabilizza[...] dalla parte del Governo» il vincolo fiduciario, inizia ad avanzare l'ipotesi di riforme istituzionali con cui rafforzare la funzione di governo ed in specie l'organo Esecutivo, partendo dalla considerazione della «bassa ed

²² A. CARMINATI, *La governabilità come elemento e come effetto della rappresentanza democratica nei sistemi parlamentari*, cit., 198 s.

²³ A tal proposito, anche a difesa dell'opportunità e della legittimità di tali meccanismi elettorali, tra gli altri, v. A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la “forma di governo” parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, 645 ss., e C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell'Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 giugno 2015, 1 ss.

²⁴ Sulla circostanza che la legge elettorale approvata nel 2005 portasse con sé elementi di diretta individuazione del vertice dell'Esecutivo e anche per tale ragione fosse da considerarsi al di fuori del perimetro costituzionale della forma di governo parlamentare, v. per tutti A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, cit., 1 ss. Secondo M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2010, 593, vi sarebbe una «incostituzionalità delle scelte normative che, senza operare direttamente sugli elementi della forma di governo, di questa determinano, comunque, la “sfigurazione”». Tra questi elementi, secondo Luciani, vi sarebbe proprio anche la «surrettizia interruzione di una sorta di “elezione” popolare del Presidente del Consiglio», che avrebbe «pesanti conseguenze sulla percezione delle radici della sua legittimazione e sulla stessa distribuzione dei poteri normativi primari tra Parlamento e Governo».

insufficiente capacità decisionale delle nostre istituzioni governanti» che rende «aleatorio, difficile e laborioso, il raggiungimento della decisione politica»²⁵.

Da qui, dunque, la necessità di interrogarsi circa possibili interventi riformatori volti a condurre il sistema costituzionale italiano verso una maggiore efficienza delle istituzioni, dunque verso una maggiore governabilità.

In questo senso, il precursore della giuspubblicistica italiana in tema di governabilità può essere considerato Serio Galeotti. Questi, infatti, sin dalla fine degli anni Cinquanta comincia a spostare la propria attenzione dallo studio delle «strutture garantiste»²⁶ a quello delle «strutture governanti» e della «realtà dei partiti», perché a suo giudizio, se nella prima fase repubblicana si erano per quanto lentamente venute realizzando le prime, allora era nelle seconde che la «Costituzione vivente manifestava in forme sempre più gravi i segni della sua carenza, della sua malattia e poi della sua crisi»²⁷. È in particolare al I Congresso di Dottrina dello Stato tenutosi a Trieste nel maggio 1966²⁸ che Galeotti illustra in anteprima l'idea della necessità di una riforma istituzionale che, nella convinzione di dover operare «sul nodo centrale del processo politico», non può che partire da una riscrittura delle regole costituzionali sulla forma di governo²⁹.

Per Galeotti, quindi, sorge l'esigenza di immaginare, come sintetizzato dallo stesso negli anni successivi, «una riforma istituzionale (costituzionale e/o subcostituzionale) per realizzare anche da noi in Italia, come ormai è avvenuto in tutte le grandi democrazie dell'Occidente, una democrazia immediata (altri preferisce – ma il senso è meno preciso – parlare di “democrazia compiuta”); una democrazia cioè nella quale la scelta, e l'investitura concreta del Governo e del suo programma politico derivino direttamente (solo così è “immediata” la democrazia) dal voto dei cittadini-eletti»³⁰.

È così che Galeotti, affascinato in particolare dalle riflessioni di Maurice Duverger proprio sulla democrazia immediata³¹, lancia in Italia l'idea del «governo di legislatura»³², che – anche – nella sua versione si sostanzia da principio nell'opportunità di introdurre la forma di governo neoparlamentare, con l'elezione simultanea diretta del vertice dell'Esecutivo (nello specifico con l'utilizzo del voto alternativo-trasferibile a turno unico³³) e del Parlamento, legati dalla formula *aut simul stabunt, aut simul cadent*.

²⁵ S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, cit., 340 ss. e 369.

²⁶ Che riguardavano specialmente, oltre la Corte costituzionale e la libertà personale, la Presidenza della Repubblica, essendo ad esempio proprio quest'ultima oggetto di una sua proposta di «piccola» revisione costituzionale, v. S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*, n. 10-11-12/1963, 697 ss.

²⁷ S. GALEOTTI, *Introduzione*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, X s.

²⁸ V. S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo. Spunti per una politica costituzionale*, pubblicato come *Prefazione*, in C. E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI, *I partiti politici. Leggi e statuti*, Istituto Editoriale Cisalpino, Milano-Varese, 1966, ora in S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, cit., 71 ss.

²⁹ S. GALEOTTI, *Introduzione*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., XI s.

³⁰ S. GALEOTTI, *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in *Il Politico*, n. 2/1991, 225.

³¹ M. DUVERGER, *Réformer le Régime I. Un système présidentiel?*, in *Le Monde*, 12 aprile 1956, ID., *Réformer le Régime II. Un véritable régime parlementaire*, in *Le Monde*, 13 aprile 1956, ID., *Demain la République*, Juillard, Paris, 1958.

³² S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo. Spunti per una politica costituzionale*, cit., 86 s.

³³ Su questa prima ipotesi avanzata da Galeotti, v. A. BARBERA, *Il contributo di serio Galeotti alle riforme istituzionali*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, tomo I, Giuffrè, Milano, 1998, 81 s.

Questa prima impostazione, basata su una «razionalizzazione accentuata»³⁴ in una specifica direzione, resterà immutata nei suoi fondamenti nella successiva elaborazione di Galeotti, risultando anzi in lui rafforzata la convinzione di dover muovere verso un simile percorso riformistico³⁵ una volta entrata esplicitamente nel dibattito italiano la questione dell'ingovernabilità e sistematizzate le sue proposte nell'ambito dell'attività di studio del Gruppo di Milano³⁶, promossa e coordinata da Gianfranco Miglio, sfociata nel 1983 in un progetto formale di «rimodellamento di tutta l'organizzazione costituzionale [...] nelle sue strutture governanti e nelle sue strutture garantistiche»³⁷. Proprio in questa prospettiva si può vedere emergere in particolare nella sua riflessione quell'accezione – oltre che della razionalizzazione – della governabilità³⁸ poi diventata comune nel nostro ordinamento, concentrata, se non solo, certamente in modo nettamente preponderante al momento della decisione, rischiando proprio per questo di sbilanciare eccessivamente l'equilibrio del sistema sacrificando – troppo – le componenti della partecipazione e della rappresentanza³⁹, benché l'intenzione dichiarata fosse proprio quella di dare maggior voce al popolo sovrano consentendogli di indicare direttamente anche il vertice di un rafforzato organo esecutivo messo nelle condizioni di portare avanti senza troppe difficoltà il proprio indirizzo politico.

Tutto questo del resto si riflette nella stessa definizione di governabilità accolta da Galeotti⁴⁰, che si identifica in quella di Ralf Dahrendorf che guarda più alla possibilità di orientare dall'alto le dinamiche del basso, piuttosto che alla possibilità di dare dall'alto risposta alle domande provenienti dal basso; la governabilità secondo questa lettura infatti «denota la capacità dei governi di imprimere una direzione alle economie, alle società e alle comunità politiche in cui essi operano, e di farlo in modo efficace»⁴¹.

Se, come si diceva, questa impostazione rimane sostanzialmente fissa nel pensiero di Galeotti, quello che semmai cambia nella sua riflessione è l'individuazione della strada da seguire per raggiungere quell'obiettivo. Restando comunque per Galeotti la via della riforma costituzionale l'*optimum*, questi comincia infatti via via a considerare maggiormente praticabile la strada che non passa per la complessa attivazione dei meccanismi previsti dall'articolo 138 della Costituzione,

³⁴ Come la definisce lo stesso S. GALEOTTI, *Introduzione*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., XIV.

³⁵ Si vedano in proposito gli scritti di Galeotti pubblicati dopo il 1966 e successivamente raccolti (talvolta con alcune revisioni e nuove intestazioni) dallo stesso Autore nel volume sintomaticamente intitolato *Alla ricerca della governabilità*, cit.

³⁶ In merito si veda S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. "Il governo di legislatura". Contributo per una "grande riforma" istituzionale*, Giuffrè, Milano, 1984, nel quale sono riportati i saggi elaborati dall'Autore nell'ambito della ricerca condotta dal Gruppo di Milano che ha condotto alla pubblicazione di due tomi intitolati *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983.

³⁷ S. GALEOTTI, *Introduzione*, in ID., *Un governo scelto dal popolo. "Il governo di legislatura". Contributo per una "grande riforma" istituzionale*, cit., 2.

³⁸ Messa da Galeotti in relazione – quasi meccanica – al numero di Governi in una stessa legislatura, alla loro durata e alla lunghezza dei «tempi morti» per la soluzione delle crisi di governo, v. S. GALEOTTI, *Introduzione*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., XV, e, nello stesso volume, ID., *Strutture garantistiche e strutture governanti nel modello della realtà costituzionale*, 184 ss., ID., *Le tre vie al governo di legislatura*, 375 s.

³⁹ Per una critica coeva alle tesi e proposte elaborate dal Gruppo di Milano, che, per quanto articolate, ruotano intorno all'obiettivo del «rafforzamento dell'esecutivo» e alla «proposta istituzionale del governo di legislatura», v. B. PEZZINI, *Un progetto di riforma istituzionale (a proposito delle tesi del «Gruppo di Milano»)*, in *Il Politico*, n. 1/1984, 157 ss.

⁴⁰ V. S. GALEOTTI, *Introduzione*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., XVIII.

⁴¹ V. *Appendici. Dibattito nel corso della riunione plenaria della Commissione trilaterale. Kyoto, 31 maggio 1975*, in M. CROZIER, S. P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Franco Angeli, Milano, 1977, 169.

bensi per «altre vie, più pragmatiche e flessibili, anche se più lente ed aleatorie nei loro esiti»⁴², guardando così a possibili razionalizzazioni della forma di governo che esulano dal campo della Costituzione per coinvolgere altri ambiti normativi, a partire da quello della legislazione elettorale, ma persino convenzionali, come laddove si propone la soluzione della possibile stipulazione di «patt[i] di legislatura» nel momento preelettorale, sotto la garanzia del Presidente della Repubblica e dell'introduzione della incompatibilità assoluta tra carica di parlamentare e assunzione di responsabilità ministeriali⁴³.

Anche in questa apertura si può peraltro cogliere uno degli elementi che diventeranno tipici del discorso sulla governabilità affermatosi in Italia, ossia la tendenza a ricercare la governabilità, come visto in precedenza, nell'introduzione di regole a livello subcostituzionale, mantenendo ferma l'adozione formale della forma di governo parlamentare, per cercare però di indirizzarne l'andamento in direzione presidenzialistica per altra via, a partire proprio dalla leva elettorale; non a caso è proprio con riferimento alla disciplina elettorale che il richiamo alla governabilità è dilagato nel nostro ordinamento.

A differenza di quanto avviene nelle legislazioni elettorali adottate dal 2005 in poi nel nostro ordinamento, evidentemente orientate a sacrificare la rappresentatività in nome e per conto della governabilità, nel pensiero di Galeotti l'auspicata riforma elettorale in senso maggioritario è però da intendersi come rivolta all'introduzione di un sistema maggioritario vero e proprio⁴⁴, senza che sia invece accolta l'idea, certo già avanzata anche in passato, di meccanismi elettorali con premio di maggioranza volti a garantire l'emersione di una maggioranza – almeno – assoluta al termine delle elezioni. Questi, infatti, sono considerati dallo stesso Galeotti sistemi che possono sì avere il pregio di rendere “immediata” la democrazia, ma al contempo lo stesso⁴⁵, da un lato, segnala l'inutilità di un premio di maggioranza non sufficiente a far raggiungere la maggioranza dei seggi alla coalizione “vincente” alle elezioni, dall'altro, esprime una valutazione nel complesso negativa anche per premi che permettono il raggiungimento di tale obiettivo, giacché in verità tale sistema non «potenzia le capacità di scelta [dell'elettore], poiché non gli attribuisce realmente [...] un doppio voto, uno per il partito, uno per il governo; al contrario, questa proposta si traduce, nella sua effettività, soltanto in una doppia utilizzazione dell'unico voto di lista».

In ciò si scorge con una certa lungimiranza rispetto a quanto la Corte costituzionale sarebbe arrivata a dire molti anni dopo (nel 2014 e nel 2017) proprio con riguardo al premio di maggioranza. Galeotti infatti si sofferma criticamente su possibili implicazioni costituzionali di tale meccanismo elettorale guardando al rispetto dei principi stabiliti dall'art. 48 della Costituzione e specialmente alla libertà del voto⁴⁶.

Nonostante questa apertura anche verso riforme di carattere subcostituzionale, in Sergio Galeotti resta comunque fissa l'idea che l'obiettivo vero, finale, debba essere quello di una

⁴² S. GALEOTTI, *Introduzione*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., XV.

⁴³ V. S. GALEOTTI, *Il patto di legislatura. Come farlo, come garantirlo*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., 331 ss., spec. 337 ss.

⁴⁴ Peraltro, non necessariamente per l'elezione di tutti i deputati e senatori. Come riporta A. BARBERA, *Il contributo di Sergio Galeotti alle riforme istituzionali*, cit., 95, la proposta avanzata con maggior forza da Galeotti era quella di un sistema maggioritario misto costituito da una «rigida separazione delle due quote [(e per questo neppure paragonabile al sistema elettorale vigente introdotto con la legge n. 165 del 2017)], maggioritaria uninominale (50% dei seggi) e proporzionale su lista (restante 50%)».

⁴⁵ Commentando una riforma elettorale avanzata agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso dalla Democrazia cristiana.

⁴⁶ V. S. GALEOTTI, *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, cit., 232 s.

modifica della forma di governo⁴⁷, che, come richiamato in precedenza, nella sua lettura dovrebbe prevedere, oltre all'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo contestualmente all'elezione delle Camere, la clausola del *simul simul*.

La proposta, che nel tempo ha subito alcune variazioni relative alle modalità di elezione del Parlamento e alla possibilità di introdurre elementi di maggiore flessibilità nella stessa forma di governo⁴⁸, si basa comunque sull'idea che essa sia l'unica forma di governo in grado di rispondere ad una doppia esigenza: introdurre una democrazia «immediata» e, contestualmente, «potenziare i meccanismi di garanzia della democraticità e costituzionalità del sistema», che dovrebbero stabilizzarsi attraverso «garanzie contro il rischio di prevaricazioni e degenerazioni in senso autoritario»⁴⁹.

In quest'ottica non è dunque sufficiente, nell'impostazione di Galeotti, una semplice previsione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica che “ammicchi” per esempio al sistema semipresidenziale francese. Sul versante della forma di governo, infatti, la semplice introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica quale organo di vertice dell'Esecutivo, di per sé salutata con favore da Galeotti, perché andrebbe «nel senso della razionalizzazione di una “democrazia immediata”»⁵⁰, viene sottoposta ad una duplice critica relativa a possibili disfunzioni del sistema, che potrebbe alternativamente dimostrarsi o troppo assemblearista (e dunque produrre una democrazia poco “immediata”) o, al contrario, eccessivamente “governista” (e dunque produrre un sistema non garantista).

Secondo l'interpretazione offerta da Galeotti, infatti, l'introduzione del semipresidenzialismo non accompagnata da una riforma elettorale in senso maggioritario renderebbe «grave [il] rischio delle *maggioranze divise*» che produrrebbe «la conseguenza assai probabile di un *bicefalismo* o *diarchia* paralizzanti, con un Presidente e un Governo politicamente diversi, in una difficile *cohabitation* nell'Esecutivo», cosicché quell'obiettivo ricercato della democrazia “immediata” difficilmente potrebbe dirsi realizzato⁵¹.

Dall'altro lato, però, anche il modello francese, che accosta l'elezione diretta con un sistema maggioritario a due turni, non pare secondo l'impostazione di Galeotti una buona soluzione, che anzi lascia «fortemente insoddisfatti ed inquieti»: se essa è considerata certamente in grado di produrre una democrazia immediata non è, invece, valutata sufficientemente quanto alla necessaria garanzia di protezione da possibili derive autoritarie. Viene sottolineato, infatti, il rischio della concentrazione di potere che si può realizzare nel modello francese poiché «non esiste in tale forma di governo, né il contrappeso di un Parlamento capace di costringere il capo effettivo del governo (che qui è il Presidente della Repubblica) alle dimissioni mediante voto di sfiducia, né (data la coincidenza nell'unica persona della figura di capo dello Stato e di capo del

⁴⁷ S. GALEOTTI, *Introduzione*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., XV, sottolinea infatti che le citate riforme di natura non costituzionale, pur avendo il pregio di essere probabilmente di più immediata applicabilità, sono recessive rispetto all'esigenza della modifica della forma di governo: esse, infatti, dovrebbero servire come strumenti per l'«avvicinamento» ad «una più razionale e formale riforma del sistema di governo».

⁴⁸ Si vedano le diverse proposte formulate negli anni da Galeotti riportate da A. BARBERA, *Il contributo di serio Galeotti alle riforme istituzionali*, cit., 95 s.

⁴⁹ S. GALEOTTI, *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, cit., p. 229.

⁵⁰ *Ivi*, 228.

⁵¹ *Ivi*, 229.

Governo) la garanzia di un'istituzione collaterale e necessaria come è il Presidente della Repubblica-capo dello Stato del nostro sistema parlamentare, in posizione neutrale e *supra partes*»⁵².

4. L'esigenza di reimpostare il discorso riformistico recuperando le coordinate di un'idea di governabilità costituzionalmente orientata

La narrazione che vede nella riforma del sistema istituzionale la risposta per rendere il Paese più governabile, che le recenti proposte dimostrano non essere ancora sopita, affonda dunque le sue radici lontano e ha senz'altro potuto attingere agli studi portati avanti nel tempo in particolare da Serio Galeotti.

Si tratta però di una lettura sempre più annebbiata da un bisogno di decisionismo, sentito sostanzialmente dall'intero arco politico, che ormai interpreta la governabilità esclusivamente come mera capacità del Governo di turno di pervenire rapidamente e senza intralci all'assunzione della decisione politica, quale che essa sia.

Questa pulsione riformista sfrutta argomentazioni già utilizzate in passato che non tengono però conto delle evoluzioni normative e delle prassi consolidate nel frattempo, che hanno certamente caratterizzato – e caratterizzano tutt'ora – il sistema istituzionale italiano in senso prevalentemente decisionista, con una sovraesposizione dell'azione del Governo a discapito del ruolo del Parlamento (in questa prospettiva l'evoluzione del diritto parlamentare – inteso in senso ampio – è particolarmente significativa).

Inoltre, queste spinte riformiste, al netto di certi – poco credibili – proclami, prendono di fatto in considerazione solo un rafforzamento della funzione governativa. In questo senso, esse si allontanano almeno in parte dalla riflessione di Galeotti, che pur avendo proposto per primo a suo tempo una ricetta riformista nella direzione descritta, lo aveva innanzitutto fatto per superare una situazione di stallo del sistema in una realtà politico-istituzionale diversa da quella odierna e comunque aveva ben chiara in mente, almeno nelle intenzioni, la necessità di mantenere il sistema istituzionale in equilibrio. Il rafforzamento dell'organo governativo doveva quindi essere accompagnato da un sistema di garanzie attraverso cui il potere dello stesso Esecutivo potesse essere limitato.

Certo va detto che in ogni caso neppure il sistema di governo immaginato da Galeotti, retto dalla formula del *simul simul*, sembra poter garantire quel necessario bilanciamento, specialmente se, a differenza da quanto questi proponeva, è destinato a subire il peso decisivo di un sistema elettorale che falsi alquanto l'esito del voto garantendo all'Esecutivo di godere al momento della sua investitura sempre e comunque di una maggioranza certa (così come non convincono le versioni formalmente più attenuate di questo schema, a loro volta recentemente riemerse, baste su un sistema parlamentare razionalizzato che preveda forme di legittimazione – e non elezione – diretta del vertice dell'Esecutivo, anche in questo caso soprattutto perché esse vengono solitamente proposte in combinazione all'introduzione di discutibili sistemi elettorali che

⁵² *Ivi*, 229 s.

dovrebbero garantire – e non limitarsi ad incentivare, magari anche attraverso un vero sistema maggioritario a turno unico – l'emersione all'esito del voto di una maggioranza certa⁵³).

Per rendersene conto basta guardare il funzionamento del sistema regionale che adotta proprio quella formula, dovendo peraltro tener conto del fatto che la sua riproposizione a livello statale – specialmente nel nostro Paese – potrebbe rivelarsi pericolosa.

Pensando dunque alle possibili cure per la malattia in cui versa il sistema istituzionale italiano, non ci si dovrebbe insomma affidare ad una male intesa idea di governabilità in chiave unidirezionalmente decisionistica, bensì partire dall'affermazione di un'idea di governabilità costituzionalmente orientata che vuole l'assunzione della decisione come esito di un articolato processo politico nel quale deve essere mantenuto un certo equilibrio con le componenti della partecipazione e della rappresentanza.

Laddove, quindi, si auspicasse un cambiamento formale della forma di governo, prevedendo l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo come vorrebbe la recente proposta presidenzialista avanzata dalla Presidente del Consiglio, essa dovrebbe accompagnarsi a ulteriori soluzioni volte complessivamente a rafforzare anche gli altri organi costituzionali, a partire dal Parlamento che dovrebbe essere in grado di fungere da reale contrappeso alla forza del Governo (così come si dovrebbe agire allo stesso modo se si decidesse di "limitarsi" a razionalizzare l'attuale forma di governo parlamentare). Anche perché, senza un Parlamento forte con cui rapportarsi, neppure un Esecutivo forte può essere davvero in grado di – ben – governare il Paese.

⁵³ Si veda in proposito ad esempio la proposta avanzata dalla COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale*, Roma, 17 settembre 2013, 30, che riteneva «Particolarmente coerente con l'ipotesi del governo parlamentare del primo ministro [...] un sistema elettorale di carattere proporzionale con clausola di sbarramento rigorosamente selettiva (5%), con premio di maggioranza che porti al 55% dei seggi il partito o la coalizione vincente», eventualmente prevedendo un ballottaggio per raggiungere comunque tale risultato, proprio come stabilito dalla legge n. 52 del 2015, poi bocciata in particolare proprio con riguardo a quest'ultimo aspetto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017.

ABSTRACT

Lo scritto ripercorre le riforme tentate ed approvate nell'ordinamento italiano avendo come obiettivo la "governabilità", nel solco delle quali si collocano le recenti proposte di riforma della forma di governo in senso presidenzialista avanzata dalla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni. Parallelamente, il lavoro ricostruisce il ruolo avuto dalle riflessioni di Serio Galeotti su queste dinamiche, che conduce ad osservare la necessità di reimpostare la prospettiva riformista secondo un'idea di governabilità costituzionalmente orientata.

The paper traces the reforms attempted and approved in the Italian legal system with the objective of "governability" in mind, thus putting in context the recent reform proposals of the form of government in the direction of a presidential system advanced by the Prime Minister Giorgia Meloni. At the same time, the study reconstructs the role played by Serio Galeotti's reflections on these dynamics, which leads us to observe the need to reset the reformist perspective according to a constitutionally oriented idea of governability.

PAROLE CHIAVE

Riforme istituzionali; presidenzialismo; governabilità, forma di governo; Serio Galeotti.

KEYWORDS

Institutional Reform; Presidentialism; Governability; Form of Government; Serio Galeotti.