

Rivista N°: 4/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 28/11/2023

AUTORE: Antonio D'Andrea*

RELAZIONE INTRODUTTIVA** ***

INTRODUCTORY REPORT

Sommario: 1. L'andamento del sistema di governo italiano alla luce di un approccio giuridico. – 1.1 La legittimità di atti e comportamenti degli organi costituzionali (e degli attori politici) senza una esasperazione classificatoria e definitoria di "forma di governo". – 1.2 I dati rilevanti della necessaria triangolazione corpo elettorale-organi parlamentari-Governo e la recente connessione tra rielezione del Capo dello Stato e sistema di governo parlamentare. – 1.3 I partiti e la loro rispettiva proiezione parlamentare: il recente fenomeno dei gruppi scissionisti condizionanti gli equilibri di maggioranza che divengono ex post partiti e movimenti politici. – 1.4 Il peso della legislazione elettorale per la strategia delle forze politiche e per la promozione delle coalizioni pre-elettorali (senza troppo preoccuparsi della loro tenuta dopo il voto): qualche dato rilevante. – 2. Le surrettizie alterazioni della forma di governo parlamentare italiana e il fallimento (fino ad ora) dei tentativi di revisione formale della Seconda parte della Costituzione. – 2.1 La doppia fiducia parlamentare quale complicazione oggettiva del sistema costituzionale italiano. – 2.2 Dalle riforme "concordate o concordabili" – la stagione delle c.d. "bicamerali" – alle riforme di maggioranza con l'emersione, nell'ultimo ventennio, del ruolo fortemente oppositivo del referendum costituzionale. – 2.3 L'importazione di modelli da introdurre per risolvere i problemi della c.d. governabilità e della stabilità dell'Esecutivo: tendenze più recenti e reiterata insistenza per esperire "vie nostrane" al mutamento del vigente sistema parlamentare. – 2.4 La costante, strumentale manipolazione del tema elettorale e la correlativa perdita di un autonomo ruolo istituzionale della maggioranza parlamentare rispetto al Governo. – 3. La Corte costituzionale come fattore di "stabilizzazione" del sistema parlamentare vigente ovvero come sponda per "tenere conto" delle necessità manifestate dal Governo e dalla maggioranza? – 4. Il "peso" del c.d. formante eurounitario nella delineazione dell'indirizzo politico

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi di Brescia.

** Relazione introduttiva alla I sessione del XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana", Brescia, 27-28 ottobre 2023, alla cui data lo scritto è aggiornato.

*** Per Ilde Laghi, mamma premurosa, donna fragile e complessa, dignitosa fino all'ultimo faticoso respiro.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

nazionale, oltre quello economico-finanziario. – 4.1 Le asimmetrie tra quadro politico nazionale e collocazione europea dei partiti italiani. – 4.2 La (oramai) richiesta fedeltà del Governo italiano alle politiche promosse dall'Unione europea. – 5. Una breve chiosa conclusiva (per tornare alla questione di metodo).

1. L'andamento del sistema di governo italiano alla luce di un approccio giuridico

1.1 La legittimità di atti e comportamenti degli organi costituzionali (e degli attori politici) senza una esasperazione classificatoria e definitoria di “forma di governo”.

La forma di governo descrive l'ambito normativo di livello costituzionale che possiamo definire più “intimo” – il cuore dell'organizzazione statale – nel quale, cioè, si sprigiona e riesce ancora ad esprimersi nel modo più pieno la volontà popolare nonostante – come si dirà oltre – la sempre maggiore cessione di rilevanti “quote” di sovranità ad organizzazioni sovranazionali quale resta pur sempre l'Unione europea. Il sistema di governo accolto dall'assetto costituzionale definisce le modalità con le quali, in un determinato contesto ordinamentale, viene acquisito e perduto il potere di assumere le decisioni che investono la Comunità – compresa quella di rimanere “dentro” le Istituzioni sovranazionali – in sintonia con gli orientamenti del popolo-corpo elettorale o quanto meno della sua maggioranza, così come emersa in occasione della libera scelta dei propri “governanti”.

Nella dottrina italiana in particolare emerge da tempo il bisogno di *definire* i confini della forma di governo, identificando quali organi vi siano ricompresi e quali no¹. Ciò avviene sempre in un confronto dialettico con i c.d. “modelli”, cioè gli archetipi organizzativi che, emersi in contesti particolari e ben definiti, sono stati trasposti o vorrebbero essere trasposti altrove, in particolare nel nostro Paese. E così la forma di governo parlamentare classica ha la sua culla in Gran Bretagna, il sistema presidenziale negli Stati Uniti, quello direttoriale in Svizzera. Poi ci sono le varianti innestatesi sul modello parlamentare: il semipresidenzialismo alla francese o il cancellierato tedesco. Da questi modelli – o più precisamente, da questi modelli presi in istanti precisi della loro storia – si vorrebbero trarre regole e istituti “tipici”, rispetto ai quali evidenziare le carenze del sistema domestico e dunque auspicare una conformazione.

Il problema è che, alla prova della comparazione e dell'analisi approfondita dei singoli ordinamenti, emerge come questi modelli non siano altro che schematiche generalizzazioni, utili per identificare delle “famiglie ordinamentali”, ma nella perenne constatazione che, pur con qualche assonanza genetica e accorgimenti tecnici simili, ogni esperienza fa a sé.

È per questa ragione che trovo controproducente e fuorviante ragionare in astratto di “forma di governo”, posto che le dinamiche che si realizzano all'interno di ciascun ordinamento

¹ Si veda, in particolare, L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 215 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Milano, Giuffrè, 1973; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le forme di Stato e le forme di governo, le costituzioni moderne*, Milano, Giuffrè, 1988; M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 538 ss.; G.U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, 1989; R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *DPCE Online*, n. 4/2021, p. 3 ss.; M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2015, p. 131 ss.

e, in verità anche a seguito di opzioni costituzionali “proprie”, non consentono eccessi di astrazione cosicché la stessa declinazione del sistema di governo parlamentare finisce per dover tenere conto, da un lato, dell’assetto organizzativo in cui è calato il “modello” cui si riconoscono alcune caratteristiche di fondo e, dall’altro, del sistema politico che inevitabilmente interagisce “di fatto” con gli organi deputati alla realizzazione di ciò che si persegue sul piano dell’indirizzo politico, vale a dire le scelte caratterizzanti l’azione dei pubblici poteri destinate ad imporsi, in determinato momento storico, alla Comunità nazionale.

Diventa quindi superfluo angosciarsi attorno al bisogno di definire “a lettere di fuoco” cosa sia la forma di governo, tanto più allorché si voglia poggiare tale definizione su concetti a loro volta fluidi e non del tutto identificati, come l’indirizzo politico.

Alla fine, credo sia necessario prediligere un approccio pragmatico, perché – come amava ribadire Valerio Onida – il diritto (anche) costituzionale è una scienza pratica. Dunque, l’unica necessità è comprendere di cosa si sta parlando e, almeno se parliamo fra costituzionalisti italiani, sappiamo bene quali sono i confini del nostro ragionamento, che sono stati efficacemente identificati nel triangolo composto da Parlamento, Governo e Capo dello Stato².

Ragionare di “forma di governo” significa, dunque, descrivere la tipologia delle relazioni che intercorrono tra gli organi di vertice dello Stato, con la consapevolezza che i suoi tratti caratterizzanti sono disciplinati nei testi costituzionali che, nelle democrazie consolidate, ricalcano uno (piuttosto che un altro) degli sperimentati figurini classici.

La nostra democrazia, come sappiamo, è ascrivibile alla famiglia dei governi di tipo parlamentare. Per il corretto funzionamento del “tipo parlamentare” è, come sappiamo, indispensabile innescare un rapporto “genetico” tra la maggioranza parlamentare – che in astratto può variare nell’arco della medesima Legislatura – e il Governo, partendo ovviamente dall’elezione dell’organo parlamentare. Tale organo è dunque chiamato ad “utilizzare” tutta la propria esclusiva “forza” rappresentativa (che si presuppone reale e non fittizia), in funzione della successiva individuazione del Governo e in vista del sostegno all’azione di tale organo che, a sua volta, si caratterizza essenzialmente per elaborare e proporre indirizzi di riforma che vanno approvati nella sede parlamentare, oltre che per amministrare in modo continuativo l’apparato statale.

Si tratta, in altri termini, di verificare concretamente nella sede parlamentare la sussistenza delle condizioni e delle convenienze esclusivamente politiche per dare continua linfa vitale alla c.d. relazione fiduciaria che è e resta alla base di un rapporto istituzionalmente dialettico, finalizzato a produrre una condivisione dell’indirizzo politico costituzionalmente necessaria.

Naturalmente il funzionamento del sistema di governo parlamentare si avvale della particolare posizione di “neutralità politica” assegnata al Capo dello Stato (quale che sia la forma di Stato, repubblicana o monarchica posta alla base dell’ordinamento) e, comunque,

² R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 7 ss. Proprio in dialogo con Roberto Bin mi ero spinto sino a individuare quelli che a mio avviso sono gli organi e i soggetti strutturali del sistema di governo italiano, rivendicando la piena operatività “normativa” dell’assetto organizzativo della Repubblica (si veda A. D’ANDREA, *Forma di governo e coordinate costituzionali: i limiti del giustificazionismo fattuale*, in *Av.Vv., Scritti per Roberto Bin*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 246 ss.).

con riguardo all'ordinamento italiano, può contare sulla capacità di tale organo di favorire, a seconda delle circostanze e con modalità che possono variare, l'emersione di una maggioranza governativa o, al limite, di accertarne l'impossibile individuazione come pure la irreparabile dissoluzione di quella esistente, con l'obiettivo di registrare la reale capacità rappresentativa dell'organo parlamentare e di assicurare la sua indispensabile funzionalità.

Ora, quando parliamo delle "famiglie", dei "tipi" di forma di governo, come è stato fatto poc'anzi, ci muoviamo sul piano della *descrizione*. Da giuristi positivi (quali siamo noi costituzionalisti) questo non può che essere solo il primo approccio: il nostro interesse si focalizza sul piano della *prescrizione*, della normatività³. Dalla rassegna delle caratteristiche comuni del tipo o delle caratteristiche proprie di questo o quel sistema bisogna poi focalizzarsi sulle fonti, costituzionali *in primis*, che danno corpo, in ogni singolo ordinamento, all'architettura di governo.

Occorre ribadirlo con forza: discutere e analizzare la forma di governo – anche e soprattutto nel suo concreto svolgersi – significa abbracciare in pieno l'idea che esistano *regole*, da rispettare e da difendere; che possano esistere anche *sanzioni* quando queste sono violate. Lo studio costituzionalistico della forma di governo è un insieme di interrogativi che si appuntano sulla *legittimità* di questa o quella scelta, senza negare in alcun modo che esistano margini di discrezionalità degli organi costituzionali, ma senza altrettanto dimenticare che esistono anche – e vorrei dire: soprattutto – *confini*.

1.2 I dati rilevanti della necessaria triangolazione corpo elettorale – organi parlamentari – Governo e la recente connessione tra rielezione del Capo dello Stato e sistema di governo parlamentare

Abbiamo ribadito che la forma di governo descrive la tipologia delle relazioni che intercorrono tra gli organi di vertice dello Stato. È evidente però che le comunità politiche sono governate in concreto e non già in astratto, cosicché quando si osserva un ordinamento è sempre necessario prendere in considerazione (anche) il dato fattuale per constatare in che modo quelle norme trovano applicazione sul piano pratico, sia in generale per rilevare le differenze – anche sensibili – che possono caratterizzare diversi sistemi istituzionali pur nell'accoglimento del medesimo modello di governo, sia nello specifico per verificare se e in che misura il funzionamento delle istituzioni di governo avviene nel rispetto delle regole previste dalla normativa costituzionale, oppure se si registra uno scarto tra il modello normativo e l'effettivo atteggiarsi delle istituzioni viventi⁴.

Tenere conto della prassi – che, in definitiva, significa descrivere ed analizzare la storia costituzionale nel suo farsi – è, in effetti, una preoccupazione fondamentale per il costituzionalista. Bisogna però intendersi su cosa significhi *prassi* e mettere sin da subito in luce che l'analisi di questa non rileva esclusivamente in una prospettiva *de iure condendo*.

³ M. VOLPI, *Il metodo nello studio*, cit., p. 140.

⁴ V. ONIDA, *Presentazione*, in E. BALBONI, F. D'ADDABBO, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova. 1985-1987*, Milano, Giuffrè, 1988, p. XIV.

Partiamo da questo secondo elemento: dal punto di vista metodologico, la prassi non può essere analizzata e studiata solo nell'ottica della formazione di *nuove regole*, siano esse regole non scritte oppure norme formalizzate con apposite riforme costituzionali o di rango primario (penso ai regolamenti parlamentari o ad altre discipline espresse, quale quella contenuta nella legge n. 400 del 1988). Questo può essere indubbiamente un apporto: è noto che le Costituzioni si modificano (o si dovrebbero modificare) se emergono in concreto delle lacune o dei malfunzionamenti. È altrettanto risaputo che tutte le proposte di riforma costituzionali con oggetto l'assetto di governo della Repubblica sono sempre partite da disfunzioni, vere o presunte, registratesi e *ripetutesi* nella storia.

Credo, tuttavia, che lo studio della prassi affondi il suo significato e la sua essenziale funzione nel piano *de iure condito*, del diritto positivo vigente. Se partiamo dal presupposto che la forma di governo non è un tema su cui improvvisare liberamente, ma è uno schema normativo, composito e complesso, ma pur sempre vincolante, allora lo *studio dinamico* della forma di governo consente di evidenziare la legittimità e l'illegittimità degli atti compiuti e delle condotte tenute⁵. Il che dovrebbe consegnare a quegli organi definiti di *garanzia* i paradigmi rispetto ai quali attivare le sanzioni previste dall'ordinamento costituzionale⁶, ma anche innescare eventuali reazioni da parte di un corpo elettorale debitamente formato quanto a coscienza civica e repubblicana.

Lo schema può essere più o meno stringente, lasciare agli organi e soggetti istituzionale minore o maggiore ambito di discrezionalità, però, per l'appunto, esiste, è riconoscibile e occorre muoversi al suo interno se si vuole rispettare la legittimità nel concreto operare di ciascuno.

Veniamo, allora, agli elementi fattuali di interesse costituzionalistico nell'analisi delle forme di governo.

Partirei, in primo luogo, dalla formazione dell'organo esecutivo: si tratta di un ambito in cui il Testo costituzionale italiano, "poco razionalizzato"⁷, se confrontato con altri testi costituzionali a noi prossimi (pensiamo alla Legge fondamentale tedesca o alla Costituzione spagnola), concede margini di discrezionalità piuttosto consistenti. È noto che non sono previsti termini per provvedere alla nomina del Governo, né dopo lo svolgimento delle elezioni, né una volta apertasi una crisi. E persino quando sono previsti (pensiamo al termine di dieci giorni per ottenere la fiducia delle Camere dopo il giuramento) non sono presidiati da conseguenze espresse.

È proprio qui, al cuore del sistema parlamentare dove si aprono gli spazi della politica e della negoziazione, che occorre analizzare la prassi. E non solo – ribadisco – per definire modelli di comportamento, ma per verificare se, pur a fronte della riconosciuta discrezionalità, è possibile trarre dal Dettato costituzionale, nel suo complesso, dei principi di condotta. Il che impone non solo di trarre regole dalla "logica di funzionamento" del sistema parlamentare⁸, ma

⁵ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 554.

⁶ Si veda, sul punto, R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia. Un rapporto dialettico o conflittuale?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021.

⁷ Cfr. PH. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Paris, PUF, 1987.

⁸ Corte cost., sent. n. 7 del 1996.

di estrapolare direttive anche dai principi che tradizionalmente riconduciamo alla “forma di Stato” democratico-rappresentativa.

Verificare come il Presidente della Repubblica, “commissario della crisi”, ha condotto le consultazioni per infine arrivare ad una soluzione è essenziale per capire se questa soluzione realizza una forzatura della democrazia rappresentativa o se è un normale svolgimento dei principi di sistema. Un esempio su tutti: l’incarico – mai trasformatosi in nomina – di Carlo Cottarelli nel 2018 quale di queste alternative incarnava? E lo stesso potremmo domandarci – restando sempre in quei mesi convulsi di inizio XVIII legislatura – attorno al veto esplicitato sul nome di Savona al ministero dell’Economia, giusto per citare vicende abbastanza clamorose sulle quali, non a caso, molto si è dibattuto.

Anche l’alternanza dei governi nella medesima legislatura ed il loro numero sono dati essenziali, non tanto nell’ottica riformatrice, che parte dal rendimento della forma di governo per denunciarne l’inefficienza, ma proprio nella prospettiva del rispetto di principi vigenti. L’idea che le Camere possano esprimere la fiducia ad un numero indefinito di Governi, a prescindere dalle leadership e dalle maggioranze che li sostengono, è davvero conforme ad un modello di democrazia rappresentativa compiuta? Come si valuta la legittimazione democratica del Parlamento e di chi governa, posto che la si debba presidiare? Come interpretare il potere di scioglimento anticipato, che è uno dei cardini tipici del regime parlamentare⁹?

Proprio il ricorso alla dissoluzione delle Camere prima del termine naturale è un altro elemento della prassi che necessita di attenzione estrema, poiché collocato in un ganglio fondamentale della dinamica democratica. Studiare in concreto lo scioglimento anticipato significa comprendere e far emergere quali sono i contesti ed i presupposti in funzione dei quali il Capo dello Stato ritiene che un Parlamento abbia esaurito la capacità di mettere efficacemente a frutto la propria legittimazione democratica e sia dunque necessario ritornare alle valutazioni doverosamente spettanti al corpo elettorale. Conseguentemente, significa interrogarsi se un dato scioglimento ovvero il suo contrario (vale a dire il proseguimento della legislatura) sia stato pienamente in linea con il dettato e la logica costituzionali.

In questi casi, analizzare la dinamica delle forme di governo getta luce sui principi di “statica” e fa emergere le “virtualità” della Carta costituzionale¹⁰, già presenti, ma che potrebbero essere ignorate o disattese dagli organi che avrebbero potuto darne attuazione concreta.

Non tutte queste virtualità esegetiche devono considerarsi possibilità desiderabili o, addirittura, concretamente realizzabili. Il lume essenziale per leggere le disposizioni della forma di governo resta quello dei principi della forma di Stato democratico-rappresentativa.

La rielezione del Capo dello Stato è una di queste e ne costituisce l’esempio paradigmatico più recente considerato dai costituzionalisti¹¹.

⁹ Recentemente A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2021, p. 398 ss., ha ipotizzato che, per rendere più prevedibile il ricorso a tale strumento nella gestione delle crisi di governo, sarebbe persino utile il formarsi di convenzioni sul punto esternate dal Capo dello Stato.

¹⁰ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 666.

¹¹ Sulle due rielezioni presidenziali si vedano, almeno, M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il “bis” di Napolitano*, Brescia, Bibliofabbrica, 2013; M. BELLETTI, *Dall’opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione*

Nessuno può negare che, in astratto, tale possibilità esista, in assenza di un esplicito divieto¹². E dobbiamo riconoscere che proprio la disciplina dell'elezione presidenziale in generale rappresenta un altro luogo costituzionale in cui non vi è stata una reale razionalizzazione, se non la previsione di un *quorum* più basso dopo il terzo scrutinio (non essendo peraltro prevista alcuna ipotesi di ballottaggio neppure dopo un congruo numero di tentativi). Tuttavia, una lettura orientata dai principi di sistema – come peraltro è invalsa fino a Ciampi, allorché l'uscente Presidente parlò di una consuetudine che andava preservata – avrebbe dovuto escluderla in radice, se non in casi di assoluta gravità ed emergenza (pensiamo – per restare nel drammatico, con cui peraltro abbiamo ahimè cominciato a farei i conti – ad un eventuale stato di guerra dichiarato).

Credo, in tutta sincerità, che il Presidente Mattarella avesse la possibilità di non consentire che ci si allontanasse da questa lettura, che, in fin dei conti, il Presidente Napolitano aveva dimostrato di voler far sua dimettendosi, e perciò riconducendo la sua inedita rielezione ad un caso di assoluta (ancorché non realmente dimostrata) eccezionalità. Lo studio della prassi istituzionale e del contesto storico-politico di riferimento mi pare dimostri come la rielezione del Capo dello Stato abbia alterato profondamente i tratti della forma di governo parlamentare, poiché nei casi in cui si è realizzata è sempre stata connessa inestricabilmente o alla formazione di un nuovo Governo (il Governo Letta nella XVII legislatura) o alla salvaguardia del ministero esistente (il Governo Draghi nella XVIII legislatura); o alla necessità di avviare una legislatura claudicante dopo un esito elettorale frammentato (la XVII) o alla volontà di evitare un appuntamento elettorale anticipato dagli esiti non del tutto prevedibili, che peraltro paiono essersi concretizzati (il passaggio dalla XVIII legislatura a quella corrente). Tutto ciò in assoluta distonia – almeno a mio parere – con la desiderabile “neutralità” del Presidente della Repubblica, che andrebbe davvero attentamente preservata, allontanandosi perciò da qualsiasi tentazione di offrire spunti per letture politicamente orientate della sua attività¹³ allorché il sistema politico – e lo stesso corpo elettorale – fatica ad autodeterminarsi¹⁴.

del Capo dello Stato, in *La Lettera AIC*, n. 2/2022; M. C. GRISOLIA, *L'elezione di Mattarella: problemi e prospettive*, in *Federalismi*, 31 gennaio 2022; M. LUCIANI, *La rielezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2022, p. 5 ss.; I. PELLIZZONE, voce *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enciclopedia del Diritto – Tematici*, V, Milano, 2023, pp. 890-891; A. POGGI, *La elezione del Presidente della Repubblica. Le proposte sulle candidature: questioni di metodo e di merito*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2022, p. 36 ss.; S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, in *LaLettera AIC*, n. 2/2022.

¹² Anche in questo caso una parte della dottrina guarda con favore, o comunque con accettazione, alla possibilità di rielezione del Presidente. In questo senso si veda M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022, p. 11: «La rielezione non costituisce uno strappo istituzionale, così come non può esserlo nessuna scelta che sia rispettosa della Costituzione e si muova entro il patrimonio di alternative ch'essa conferisce alla politica».

¹³ Si veda, sul punto, il recente contributo di M. LADU, *Le più recenti esternazioni del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il problematico andamento del sistema di governo italiano*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2022, p. 981 ss.

¹⁴ Un certo eccesso di interventismo presidenziale, sul terreno dei futuri indirizzi politici, si registra con riguardo alla vocazione europea dei Governi italiani. Nessuno sottovaluta la necessità di prestare fedeltà ai vincoli internazionali e soprattutto europei del nostro Paese – da questo punto di vista, è persino naturale che il Capo dello Stato li rappresenti alle forze politiche allorché si tratta di definire la composizione di una maggioranza governativa – ciò non toglie che la delineaazione della politica estera ed europea spetti concretamente agli organi chiamati ad assolvere funzioni proprie di indirizzo politico, che devono poter essere posti nelle condizioni anche di superare, e comunque cambiare, le scelte di partenza che altre maggioranze e altri Governi hanno in passato ritenuto di dover assumere. Sul punto si veda, *infra*, § 4.2.

L'aspettativa di rielezione che, dal 2022 in poi, ogni Capo dello Stato potrà nutrire è idonea di per sé ad incidere sugli equilibri del sistema parlamentare, potendo favorire uno spostamento significativo del baricentro di forza verso il Quirinale, così alterando gli equilibri accuratamente cercati dai Costituenti e garantiti, a tal proposito, dalla posizione *super partes* del Capo dello Stato oltre che, su altro terreno, dalla stessa Corte costituzionale (i cui giudici, non a caso, sono chiamati a svolgere un mandato lungo e non rinnovabile).

Solo uno studio della prassi, attento alle dinamiche storiche, può indurci a questa conclusione e a mettere in guardia rispetto a torsioni anche future. In effetti, se ci si limitasse a considerare come non operante il divieto di rielezione presidenziale, occorrerebbe essere pronti ad assumersene le conseguenze in termini di "paradossale" legittimità e magari prepararsi persino a Presidenti della Repubblica eletti a cinquant'anni per mandati ripetibili senza soluzione di continuità. A meno che, nel frattempo, non intervenendo espressamente sul Testo costituzionale, si affermi la tesi che potrebbero essere solo due i mandati presidenziali consentiti dalla logica del sistema, valendo pur sempre la regola aurea di qualsiasi ambizione personale: *est modus in rebus!*

1.3 I partiti e la loro rispettiva proiezione parlamentare: il recente fenomeno dei gruppi scissionisti condizionanti gli equilibri di maggioranza che divengono ex post partiti e movimenti politici.

Proseguendo nella individuazione di quelli che ritengo possano considerarsi gli elementi costitutivi – e non solo ovviamente condizionanti – del sistema di governo italiano, mi pare sia opportuno, in questa sede, soffermarsi più che sulla struttura associativa rappresentata del partito politico sulle attività poste in essere, con riflessi istituzionali esterni (direi necessari e non di carattere estemporaneo e contingente), dai partiti o comunque da entità collettive che ne fanno le veci e che sembrano averne preso il posto.

Ed allora se il partito (*rectius*: il sistema politico) costituisca o meno un elemento costitutivo della forma di governo è, come noto, questione da tempo dibattuta tra i costituzionalisti, talvolta con un eccesso di astrattismo.

A mio modo di vedere, il partito politico non può che essere, e per diverse ragioni, fattore determinante del sistema di governo, senza peraltro pregiudicare la giusta distinzione tra il piano giuridico-costituzionale ed aspetti meramente politologici e sociologici.

Anzitutto, se si tiene conto, ancora una volta, della centralità del dato "fattuale" e, dunque, dell'importanza di osservare gli accadimenti e la prassi, si può notare fin da subito quanto l'agire dei partiti politici e di strutture di aggregazione politica che ne fanno le veci (aspirando a rappresentare una potenziale comunità che dovrebbe – si sostiene – ritrovarsi intorno ad un'entità variamente definita, attorno ad un leader in grado di veicolare il consenso elettorale) sia ormai divenuta indispensabile nella definizione dei rapporti tra gli organi costituzionali, tanto da determinarne il concreto andamento.

Qui è possibile evocare almeno due dati che fungono da cornice della predetta tesi.

Come è noto, nel corso del Novecento, almeno nell'area circoscrivibile alle c.d. democrazie classiche, i partiti politici sono andati configurandosi quali peculiari formazioni sociali che intendevano ideologicamente e programmaticamente farsi carico di bisogni e necessità di determinate categorie o gruppi sociali, assumendo la centrale funzione di *trait d'union* tra il corpo elettorale e le istituzioni rappresentative. Come è noto, questo modello, in Italia e con modalità non proprio coincidenti anche nel resto dell'Europa occidentale, è andato in crisi con il tramonto, per non dire la scomparsa, sul piano politico-parlamentare di forze politiche di esplicita ispirazione marxista alla fine degli anni Ottanta e il collasso dello Stato sovietico con le note ricadute – non sempre facilmente accostabili al modello democratico occidentale – sul versante Est dell'Europa¹⁵. E, tuttavia, non sono né scomparse le istituzioni rappresentative né, tantomeno, le forze e i movimenti portatori di domanda politica in linea con i nuovi bisogni e le diverse aspirazioni del corpo sociale in un contesto nel quale è a tutti noto ed evidente il potenziamento dell'Unione Europea e, per certi versi, la crisi dello Stato nazionale¹⁶. A ciò si aggiunga l'impatto crescente delle nuove tecnologie nelle relazioni interpersonali e nella valutazione quasi immediata (e, come evidente, superficiale e strumentale) di fatti e vicende che assumono rilievo politico-istituzionale, con importanti ripercussioni proprio sul piano della (de)strutturazione dei partiti politici e dei movimenti, sempre più preoccupati di intercettare, con i loro leader, gli elettori ormai costantemente immersi nella rete Internet¹⁷.

Il secondo dato, che potrebbe forse definirsi più propriamente tecnico-giuridico, risiede in quanto affermato in passato in dottrina¹⁸ e che ancora oggi risulta centrale nel dibattito attorno alla forma di governo: il ruolo da riconoscere ai gruppi parlamentari che collegano tali necessari organi interni alle Camere ad un partito politico, o comunque a una lista, che si sia presentato al voto ottenendo un certo riconoscimento elettorale.

La politicità dell'ordinamento veicolata attraverso l'azione dei partiti politici e i corrispettivi gruppi parlamentari costituisce perciò, e da tempo, un elemento giuridico di rilievo costituzionale, senza il quale l'analisi della forma di governo apparirebbe del tutto monca, così che non sembra possibile ignorare la pervasiva e penetrante azione partitica rispetto all'assetto del Governo rendendo la prima "essenziale", "costitutiva", "strutturale" del secondo.

¹⁵ La letteratura sulla crisi dei partiti e sulla connessa crisi della democrazia rappresentativa (che include in sé anche la *crisi dei rappresentati*, oltre che *dei rappresentanti*) è assai vasta, tanto sul versante politologico che su quello propriamente costituzionalistico. Qui mi limito a richiamare sul primo versante P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1996; P. IGNAZI, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2002; A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005. Per quanto riguarda la dottrina costituzionalistica si vedano invece N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, II, p. 190 ss.; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1 ss.; G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 58 ss.

¹⁶ Sulla centralità delle politiche europee e l'incidenza delle stesse a livello nazionale si veda, *infra*, § 4.

¹⁷ Per un'analisi di tali fenomeni si rinvia a M. LADU, *Rappresentanza e partecipazione politica nell'era digitale. La crisi strutturale della democrazia italiana e l'impatto delle nuove tecnologie: opportunità da cogliere e criticità da affrontare*, Cacucci, Bari, 2023.

¹⁸ Così G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.

Nonostante siano numerosi gli esempi che conducono a evidenziare una piena cointeressenza tra i partiti politici e gli altri organi della forma di governo italiana¹⁹, qui vale la pena soffermarsi – riprendendo il dato tecnico-giuridico – su di un peculiare fenomeno che ha proprio a che fare con la proiezione di cui le forze e i movimenti politici godono a livello parlamentare.

Mi riferisco alla formazione dei gruppi parlamentari e, *a contrario*, alla loro disgregazione, fenomeni questi che nel nostro ordinamento costituiscono sempre più deleteri episodi di “trasformismo”, “transfughismo” e “scatti in avanti”, spesso e volentieri sollecitati da spinte personalistiche e della ormai radicata tendenza al verticistico accertamento del potere anche all’interno delle forze politiche.

Per guardare alla recente esperienza della XVIII legislatura, il fenomeno ha investito in pieno il gruppo del partito di maggioranza relativa che, anche per dinamiche interne (le note procedure di espulsione), ha via via perso aderenti, che hanno dato vita ad autonomi gruppi o a specifiche componenti del gruppo misto²⁰. A ciò si aggiunga che, a seguito di quelle convulsioni – probabilmente dovute alla diretta assunzione della responsabilità di governo da parte di una forza politica poco strutturata ed estremamente verticistica, con un variegato, se non incerto, orizzonte ideologico di riferimento – il capo politico di quel movimento, Luigi Di Maio, sarà sostanzialmente “defenestrato” e sostituito formalmente in quella carica, nel corso della legislatura, dal Presidente Giuseppe Conte. Come è noto, la sorte personale di Luigi Di Maio si è, infine, del tutto sganciata da quella del M5S al punto che, dopo aver ricoperto la carica di Ministro degli Esteri nel Governo unitario Draghi, la cui leadership è sembrata particolarmente attrattiva per Di Maio, in occasione del voto del 25 settembre 2022 ha ritenuto di porsi alla testa di un autonomo movimento centrista (Impegno civico), conseguendo un risultato del tutto trascurabile. Il che è l’ulteriore dimostrazione che spesso “peso parlamentare” (e Di Maio ne ha comunque conservato abbastanza alla Camera e al Senato nella passata legislatura) e successiva verifica elettorale del consenso non vanno di pari passo.

In modo egualmente peculiare, si colloca la fuoriuscita di Matteo Renzi dal Partito Democratico (avvenuta nel settembre del 2019), che ha prodotto – a livello parlamentare – la formazione di autonomi gruppi parlamentari, tanto alla Camera dei Deputati quanto al Senato della Repubblica (grazie alla concessione dell’utilizzo simbolo di partito da parte del Sen. Nencini) ed è possibile formulare, a partire da questi fatti, qualche specifica considerazione di ordine strettamente costituzionale.

La prima, la più banale: il Sen. Renzi in quella occasione ha dato vita a gruppi parlamentari che diverranno concretamente un partito politico (Italia Viva) solo successivamente, seguendo un percorso inverso che già in altri casi era stato tentato in verità senza troppo successo: si pensi, nella precedente XVII legislatura, alla scissione del Popolo della Libertà

¹⁹ Cfr. S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, p. 293 ss.

²⁰ In particolare, a livello parlamentare, a seguito della fuoriuscita di Luigi Di Maio dal Movimento 5 Stelle, 49 deputati hanno dato origine al gruppo parlamentare Insieme per il futuro – Impegno civico e 11 senatori hanno dato vita al gruppo parlamentare Insieme per il futuro – Centro democratico (partito politico fondato nel 2012 da Bruno Tabacci, che concederà l’utilizzo del proprio simbolo per la presentazione di quello di Impegno civico alle elezioni politiche del 2022).

che relegava la prevalente componente berlusconiana di Forza Italia all'opposizione nel mentre restava nella maggioranza di governo "unitaria" il neocostituito gruppo parlamentare "Nuovo centrodestra"²¹ (poi confluito in Alternativa Popolare) sotto la guida di Angelino Alfano (Ministro dell'Interno nel Governo Letta, nel successivo Governo Renzi ed infine Ministro degli Esteri nel Governo Gentiloni), che non mi pare sia mai decollato quanto a consenso elettorale (e che neppure prese parte alle successive elezioni politiche del 2018).

La seconda riguarda il rapporto tra i gruppi renziani e la maggioranza che sosteneva il Governo in carica al tempo della fuoriuscita dal gruppo parlamentare PD. Quegli Esecutivi – prima il Conte II e poi il Governo Draghi – hanno potuto godere del sostegno nella sede parlamentare di soggetti che non avevano alcun corrispettivo all'esterno e che, tuttavia, hanno determinato e condizionato le politiche dei medesimi Governi (è noto che lo stesso Renzi si è intestato "il merito" di aver aperto la crisi del II Governo Conte e favorito l'ascesa di Draghi alla Presidenza del Consiglio).

L'influenza sul sistema istituzionale e costituzionale del concreto atteggiarsi del sistema politico è dunque sicura; egualmente, la strutturazione di una compagine ministeriale differente rispetto al voto di fiducia iniziale e il sostegno di nuovi gruppi parlamentari, come pure il disimpegno di questi soggetti estemporaneamente venuti alla luce nel corso della legislatura, senza un diretto coinvolgimento del corpo elettorale, muta sul piano politico e sociologico il quadro nel cui contesto continua o cessa di operare il Governo in carica.

1.4 Il peso della legislazione elettorale per la strategia delle forze politiche e per la promozione delle coalizioni preelettorali (senza troppo preoccuparsi della loro tenuta dopo il voto): qualche dato rilevante.

Vorrei adesso ragionare attorno a un ulteriore elemento che condiziona in modo significativo l'andamento del sistema di governo: la legislazione elettorale.

In premessa, tuttavia, mi sento di dover ribadire che non ci dovrebbe essere una politica *del* Governo con riferimento alla legislazione elettorale, cosa che invece è puntualmente avvenuta nel nostro Paese²², talvolta con l'intento di introdurre surrettiziamente meccanismi al

²¹ Al nuovo partito aderiranno sia i 30 senatori e i 29 deputati del Popolo della Libertà che decisero di non partecipare alla rifondazione di Forza Italia e di proseguire l'esperienza del Governo Letta, sia da 7 europarlamentari (che formarono un gruppo autonomo all'interno della delegazione italiana del Partito Popolare Europeo), il Presidente della Regione Calabria, Giuseppe Scopelliti, 16 assessori regionali e 88 consiglieri regionali.

²² In questo senso, infatti, si è agito in relazione all'approvazione della legge n. 270 del 2005 (il c.d. *Porcellum*), fortemente voluta da Forza Italia con il sostegno di Alleanza Nazionale, Lega Nord e Unione dei Democratici Cristiani e di Centro e con il voto contrario dei Democratici di Sinistra, de La Margherita e del Partito della Rifondazione Comunista; della legge n. 52 del 2015 (il c.d. *Italicum*), approvata con il ricorso alla questione di fiducia da parte del Governo Renzi che quella riforma aveva proposto, il che appare emblematico del contesto di "dissociazione" delle opposizioni e della pervicace volontà della maggioranza di giungere alla sua approvazione; lo stesso vale per la legge n. 165 del 2017 (il c.d. *Rosatellum-bis*), il cui procedimento è risultato caratterizzato dal ricorso ripetuto della questione di fiducia posta dal Governo Gentiloni, allora in carica.

contempo utili alle forze politiche di maggioranza e se non dannosi, problematici “da assorbire” per le altre²³.

Detto ciò, il punto sul quale intendo soffermarmi è relativo al profondo impatto che la legislazione elettorale produce tanto sull'azione politico-partitica quanto sulle dinamiche del sistema di governo, specialmente se si guarda alla strutturazione di coalizioni tra diverse forze politiche sia prima che dopo il voto. Mi sembra questa, infatti, una delle conseguenze del multipartitismo italiano, che deve essere in qualche modo controllato (ad esempio prevedendo ragionevoli sbarramenti) al fine di garantire la capacità del Parlamento di poter esprimere lo stesso maggioranze in grado di governare il Paese, senza eccessive e subitanee divaricazioni al loro interno. Ciò partendo dalla considerazione che non si è ancora voluto, o se si vuole potuto²⁴, sperimentare un meccanismo elettorale esclusivamente maggioritario e anche quando se ne è individuato uno prevalentemente maggioritario – il *Mattarellum* dal 1994 al 2001 – che in qualche modo aveva gradatamente favorito una bipolarizzazione del confronto politico, si è ritenuto nel 2005 di cambiare bruscamente registro e di tornare ad un impianto prevalentemente proporzionale sebbene con il perverso correttivo del premio, di cui fra poco dirò.

Ma, al di là del richiamo retorico alla “governabilità”, è evidente che la relazione tra forze politiche e rappresentanza parlamentare dipende dalla legislazione elettorale, tanto più se ci si serve dei meccanismi elettorali per predeterminare un certo andamento del sistema di governo parlamentare. Ma su questo aspetto tornerò compiutamente più avanti (si veda, *infra*, § 2.4).

A tal proposito è nota la diversità delle logiche che sottendono ai sistemi elettorali di stampo maggioritario (compatibili con un sistema parlamentare, come accade in Gran Bretagna) e quelli di stampo proporzionale. Specialmente in quest'ultimo caso, va da sé che, essendo di regola i seggi assegnati in base alla percentuale di voti ottenuti da ciascuna forza politica, le coalizioni di governo – laddove inevitabili – si dovrebbero logicamente individuare solo dopo il voto. In realtà, nell'ordinamento italiano, sin quando il sistema elettorale è stato integralmente proporzionale – e cioè sino all'inizio degli anni Novanta – non è stata praticamente mai messa in discussione la presenza del partito di maggioranza relativa (la Democrazia Cristiana) nei governi di coalizione che si sono succeduti e la correlativa esclusione del Partito Comunista Italiano, seconda forza nel Paese, in virtù della nota *conventio ad excludendum* che lo riguardava e della quale si tornerà a dire, ad altri fini, in seguito (si veda, *infra*, § 4.2).

²³ Ciò è risultato evidente proprio in relazione all'approvazione del *Rosatellum-bis* in luogo dell'*Italicum*. Difatti, quest'ultimo, non prevedendo la possibilità di presentarsi alle elezioni in coalizione, ma riservando la competizione alle sole liste, avrebbe certamente favorito alle elezioni del 2018 il Movimento 5 Stelle, che comunque ottenne il 33% di voti.

²⁴ Emblematica la vicenda del c.d. referendum antiproporzionale del 1999, che non raggiunse il quorum per soli 150.000 voti mancanti (la partecipazione, infatti, si attestò al 49,6% e risultò erroneamente calibrata su liste elettorali mai aggiornate che contenevano ancora i nomi di moltissimi elettori defunti), ma che vide il 91,5% dei votanti esprimersi a favore dell'abolizione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi della Camera dei Deputati. Il 21 maggio 2000, dopo l'aggiornamento delle liste elettorali, si celebrò un altro referendum sullo stesso quesito, che però fallì per il mancato raggiungimento del quorum, fermandosi l'affluenza – incredibilmente, per certi versi – al 32,4%.

La possibilità di incoraggiare la formazione di coalizioni tra distinte forze politiche prima delle elezioni e che sarebbero rimaste autonome dopo il voto, è stata piuttosto collegata nell'ordinamento all'attribuzione di un premio di maggioranza destinato alla coalizione vincente e distribuito al suo interno (in realtà l'attribuzione di un premio alla lista singola non punta tanto, o in modo prevalente, alla formazione di una coalizione di sostegno al Governo, ma al partito maggioritario²⁵) ovvero come pure risulta connessa all'individuazione di collegi uninominali che favoriscano candidature unitarie per una quota di seggi da assegnare (era quello che accadeva con il *Mattarellum* ed è quanto previsto dal *Rosatellum-bis* per l'attribuzione in questo caso, di tre ottavi dei seggi tanto della Camera quanto del Senato): in tali casi, i partiti saranno indotti ad allearsi preventivamente tra di loro poiché l'alleanza elettorale gli consentirebbe di aumentare le possibilità di ottenere un *surplus* di seggi, nel primo caso distribuendosi il premio incassato dalla coalizione vincente e nel secondo caso eleggendo candidati comuni o di area da individuare e distribuire tra le forze politiche alleate.

Premesso ciò, l'aspetto problematico dei sistemi elettorali nostrani, spesso ispirati – a mio modo di vedere – da regole illogiche (prima fra tutte, proprio la previsione di premi coalizionali da attribuire in ogni caso), risiede, se stiamo ai fatti, nella mancanza di tenuta, dopo il voto, delle alleanze preelettorali che, come anzidetto, possono essere e sono state stimulate dalla legislazione elettorale. Cosicché, osservando le dinamiche ingenerate in particolar modo dal *Porcellum* e, in parte ancora oggi, dal *Rosatellum-bis*, appare chiaro che se da un lato il sistema politico viene indotto dai meccanismi elettorali a tendere verso il bipolarismo (si pensi, più di recente, alle due grandi coalizioni di centrodestra e di centrosinistra che, pur con diverse sfumature, si sono contese le competizioni elettorali del 2006²⁶, del 2008²⁷ e del 2013²⁸, tutte regolate dal *Porcellum* caratterizzato dall'attribuzione di un consistente premio di maggioranza coalizionale, ma incostituzionale, come appurato dalla Corte costituzionale²⁹), dall'altro lato non è possibile sostenere che tali alleanze pre-elettorali favoriscano veri e propri accordi di governo destinati a reggere successivamente al voto. Difatti, sia la tornata elettorale del 2006,

²⁵ Del resto, era proprio questo il meccanismo alla base del c.d. *Italicum*, il quale ammetteva alla competizione elettorale le singole liste (precludendo la formazione di coalizioni preelettorali).

²⁶ L'Unione (centrosinistra), con leader Romano Prodi, composta da: Democratici di Sinistra, Democrazia è Libertà - La Margherita, Popolari UDEUR, Partito della Rifondazione Comunista, Partito dei Comunisti Italiani, Federazione dei Verdi, Consumatori Uniti, Rosa nel Pugno, Italia dei Valori, Partito Pensionati, Südtiroler Volkspartei, Autonomie Liberté Démocratie, Movimento Repubblicani Europei, Lega per l'Autonomia - Alleanza Lombarda, Lista Consumatori, Democrazia Cristiana, I Socialisti, Liga Fronte Veneto, e Democratici Cristiani Uniti; Casa delle Libertà (centrodestra), con leader Silvio Berlusconi: composta da Forza Italia, Alleanza Nazionale, Unione dei Democratici Cristiani e di Centro, Lega Nord-Movimento per l'Autonomia, Nuovo PSI-Democrazia Cristiana per le Autonomie, Partito Repubblicano Italiano, Riformatori Liberali, Alternativa Sociale (Azione Sociale, Fronte Sociale Nazionale e Forza Nuova), Fiamma Tricolore, Ecologisti Democratici, No Euro, Pensionati Uniti, Partito Liberale Italiano, Patto Cristiano Esteso, Nuova Sicilia, Patto per la Sicilia e S.O.S. Italia.

²⁷ Centrodestra, con leader Silvio Berlusconi: composta da Il Popolo della Libertà, Lega Nord e Movimento per l'Autonomia; Centrosinistra, con leader Walter Veltroni: composta da Partito Democratico e Italia dei Valori.

²⁸ Italia. Bene comune (centrosinistra), con leader Pierluigi Bersani, composta da: Partito Democratico, Sinistra Ecologia Libertà, Centro Democratico, Il Megafono, Moderati, Partito Socialista Italiano, Südtiroler Volkspartei, Partito Autonomista Trentino Tirolese, Verdi del Sudtirolo e Autonomie Liberté Démocratie; Coalizione di centrodestra, con leader Silvio Berlusconi: composta da: Il Popolo della Libertà, Lega Nord-3L, Fratelli d'Italia - Centrodestra Nazionale, La Destra, Partito Pensionati, Grande Sud, Movimento per le Autonomie, Cantiere Popolare, Moderati in Rivoluzione, Intesa Popolare, Liberi per una Italia Equa e Basta Tasse.

²⁹ Si richiamano qui le note sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato l'illegittimità parziale prima del c.d. *Procellum* (sent. n. 1 del 2014) e poi del c.d. *Italicum* (sent. n. 35 del 2017).

ove prevalse alla Camera (e non anche al Senato, stante l'assenza di un premio di maggioranza nazionale analogo a quello dell'altro ramo del Parlamento) la coalizione di centrosinistra (L'Unione), sia quella del 2008, ove prevalse in entrambe le Camere la coalizione di centrodestra (composta da Il Popolo della Libertà, dalla Lega Nord e dal Movimento per l'Autonomia), si sono caratterizzate per il successivo, progressivo disfacimento delle alleanze preelettorali. In verità, dopo il voto del 2006, nella XV legislatura, si riuscì a dare vita al Governo Prodi II (grazie al soccorso di qualche senatore eletto nella circoscrizione estero), destinato però a sopravvivere per un paio di anni certo a causa di quella difficoltà numerica strutturale, ma anche per tensioni interne alla maggioranza (al Senato non venne votata la questione di fiducia da alcuni senatori centristi che si allontanavano progressivamente da quella alleanza, come pure da qualche dissenso sul fronte sinistro della maggioranza). La crisi del centrodestra, a sua volta, dopo la netta vittoria del 2008 che riportò Silvio Berlusconi alla guida del Governo, appare ancora più emblematica di quanto possa essere differente il "dopo voto" rispetto agli accordi elettorali che pure sembrano essere apprezzati dagli elettori. Già nel 2007, durante il Governo Prodi II, la Casa delle Libertà si era sciolta e Silvio Berlusconi, leader del centrodestra, aveva annunciato la nascita del Popolo delle Libertà, che – come anticipato – avrebbe vinto le successive elezioni trainando la coalizione di centrodestra e risultando la forza politica più votata.

Nonostante ciò, subito dopo il voto del 2013, quella forza avrebbe cessato di esistere a causa di una scissione interna: si è avuto occasione di evocare il rilancio di Forza Italia e la formazione del Nuovo centrodestra guidato dall'allora Ministro Alfano.

In ogni caso, le elezioni del 24 e del 25 febbraio 2013 hanno segnato l'effettiva rottura del bipolarismo e accanto alle due coalizioni di centrodestra e centrosinistra (che otterranno alla Camera rispettivamente il 29,18% e il 29,55% dei voti e al Senato il 30,72% e 31,64%), si sarebbe collocato, come notorio, il dirompente M5S, forza politica fondata dal popolare *showman* Beppe Grillo, che avrebbe ottenuto – "correndo in solitaria" – alla Camera il 25,56% e al Senato il 23,80% di voti. Il leader del centrosinistra nonché segretario politico del maggior partito di quella alleanza elettorale, Pierluigi Bersani, in virtù della leggera prevalenza della sua coalizione su quella di centrodestra guidata da Silvio Berlusconi – in quel momento suo leader indiscusso – venne allora incaricato dal Presidente della Repubblica Napolitano della formazione del nuovo Governo, tentativo che fallirà vista l'impossibilità di trovare una maggioranza parlamentare al Senato con il coinvolgimento proprio del M5S. Dopo una serie di iniziative assunte dal Presidente Napolitano, già prima della sua inedita rielezione (volte a sollecitare e promuovere un dialogo costruttivo tra gli stessi gruppi parlamentari grazie alla formazione di gruppi di lavoro composti da personalità tecniche e politiche) venne conferito all'On. Enrico Letta – vicesegretario del Partito Democratico bersaniano – l'incarico di formare il nuovo Governo che, subito dopo la rielezione di Napolitano, si insedierà il 28 aprile del 2013 (restando in carica fino al 22 febbraio 2014), cedendo il passo al Governo Renzi (in carica dal 22 febbraio 2014 al 12 dicembre 2016), nel frattempo divenuto, proprio in sostituzione dell'On. Bersani, in seguito alla celebrazione delle primarie, segretario del Partito Democratico, non senza forti e insanabili contraccolpi interni a quella forza politica, come si incaricheranno di dimostrare gli eventi successivi.

Osservando, da ultimo, le elezioni del 2018 e del 2022 – che sono state regolate dai meccanismi elettorali del *Rosatellum-bis* – è risultato evidente, in entrambi i casi, a parte la scelta strategica e pagante elettoralmente del M5S di andare, nel 2018, al voto senza alleati, lo sforzo delle forze politiche di provare a stringere accordi elettorali tra loro al fine di assicurarsi il maggior numero di seggi all'interno dei collegi uninominali. Oltretutto, con riferimento alle sole elezioni del 2022, l'esigenza di trovare accordi di coalizione è stata certamente accentuata dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 – “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari” – che ha ridotto il numero dei parlamentari. Un taglio così significativo (da seicentotrenta a quattrocento deputati e da trecentoquindici a duecento senatori) ha posto le forze politiche davanti a una scelta ancor più restrittiva nella predisposizione delle liste di candidati, stimolando ulteriormente le scelte verticistiche da attrarre nelle direzioni dei partiti laddove si è trattato di individuare candidature comuni nei collegi uninominali.

Procediamo con ordine.

Tutta la XVIII legislatura, avviata il 23 marzo 2018, ha visto susseguirsi diverse maggioranze di governo, venendo caratterizzata da una puntuale smentita degli iniziali propositi elettorali delle forze politiche, a cominciare dal M5S. La forza politica di maggioranza relativa, andata al voto senza contrarre alcun vincolo coalizionale e anzi ostentando la sua “autosufficienza”, ha poi stretto alleanze diverse nella sede parlamentare e persino politicamente di segno opposto: in un primo tempo, con una componente del centrodestra – la Lega di Salvini – in quella fase prevalente su altri partiti alleati, formalizzando il c.d. “contratto per il governo del cambiamento”; in un secondo momento, con la forza prevalente della coalizione di centro-sinistra – il Partito Democratico –, allorché si determinò la crisi del I Governo Conte. È superfluo ricordare che la successiva formazione del Governo di unità nazionale guidato da Mario Draghi, su diretta sollecitazione del Presidente della Repubblica Mattarella – una volta determinatasi la scissione renziana che spaccava, ancora una volta, il Partito Democratico, costringendo alle dimissioni il II Governo Conte – è riuscito a tenere insieme tutte le forze politiche dislocate nell'arco parlamentare ad eccezione di Fratelli d'Italia, così ulteriormente dimostrando quanta distanza sia intercorsa, in quella legislatura, tra i propositi elettorali e le scelte concrete rimesse in primo luogo alle forze politiche e, come visto, agli stessi gruppi parlamentari.

Quanto alla corrente XIX legislatura, sembra potersi dire che – in virtù del chiaro esito elettorale del 25 settembre 2022 provocato dalle dimissioni volontarie del Presidente Draghi (inattese e che probabilmente avrebbero potuto rientrare) e dal conseguente scioglimento anticipato, che il Presidente Mattarella non è stato in grado di scongiurare³⁰ – il Governo espressione di una coalizione di centrodestra guidata da Giorgia Meloni è avviato a proseguire nella sua azione senza eccessive turbolenze interne, proprio a seguito del risultato molto netto

³⁰ Una ricostruzione più accurata delle vicende richiamate, con qualche valutazione di ordine costituzionale, la si ritrova in A. D'ANDREA (a cura di), *La traiettoria del sistema parlamentare italiano. Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni*, in *ConsultaOnline*, fasc. spec. 1/2023. Con riferimento alla crisi del Governo Draghi e allo scioglimento anticipato della XVIII legislatura, si veda M. LADU, *La fine della XVIII legislatura: ennesimo scioglimento anticipato e ricorrenti criticità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, p. 907 ss.

conseguito dal partito della quale è leader indiscussa la Presidente del Consiglio in carica. Come è noto, Fratelli d'Italia ha ottenuto un successo larghissimo, passando dal 4% riportato in occasione del voto precedente, al clamoroso 26%, nel mentre le forze politiche alleate flettevano inesorabilmente rispetto al voto del 2018 (La Lega passava dal 17 al 9% e Forza Italia dal 14 all'8%). E il Partito Democratico – il cui leader era nel frattempo divenuto Enrico Letta, richiamato a occuparsi, in prima persona, del partito che nel 2014 lo aveva defenestrato dalla guida del Governo – aveva contratto un'alleanza solo con piccole forze di sinistra, non essendo riuscito ad allargare l'area del centrosinistra né al centro né in particolare al M5S guidato dall'ex Presidente del Consiglio (che ancora una volta “correva” da solo fermandosi questa volta al 15%). Il centrosinistra avrebbe poi ottenuto complessivamente il 26%, mentre il Partito Democratico si sarebbe attestato al 19%.

Questi dati oggettivi, nel noto contesto di crescente astensionismo che coinvolge il corpo elettorale nazionale, rendono assai improbabile l'implosione dell'attuale maggioranza di centrodestra sebbene l'imprevedibilità mostrata negli utili trent'anni dal sistema politico possa sempre riservare sorprese inattese, tanto più se gli appuntamenti elettorali che si avvicinano (anzitutto le elezioni europee del 2024) saranno letti, come inevitabile, come una cartina al tornasole di nuovi equilibri politici, più ancora che della maggioranza – al cui interno, tuttavia, si devono fare i conti con la scomparsa di una personalità di assoluto rilievo, quale continuava ad essere il Sen. Silvio Berlusconi – delle stesse forze politiche di opposizione. Il tema riguarda, in particolare, la ulteriore rinnovata leadership del Partito Democratico (dopo l'inatteso successo, alle primarie per la Segreteria, di Elly Schlein), come pure le forze guidate da Matteo Renzi e Carlo Calenda (Italia Viva e Azione, alleate nel voto del settembre 2022, ma subito dopo divise a seguito dell'insuccesso elettorale riportato) occupate a sperimentare nuove prospettive neocentriste e, in verità, dichiaratesi disponibili a condividere i propositi riformatori annunciati dal Governo Meloni relativi alla modifica dell'attuale sistema parlamentare (tanto che, come si dirà, lo stesso Sen. Renzi ha già depositato un progetto di revisione costituzionale per l'introduzione del c.d. “sindaco d'Italia”, suo vecchio cavallo di battaglia).

2. Le surrettizie alterazioni della forma di governo parlamentare italiana e il fallimento (fino ad ora) dei tentativi di revisione formale della Seconda parte della Costituzione

2.1 La doppia fiducia parlamentare quale complicazione oggettiva del sistema costituzionale italiano.

Vorrei passare a un secondo nucleo tematico che riguarda le riforme costituzionali volte a modificare l'assetto della forma di governo italiana.

Ritengo superfluo richiamare un corollario irrinunciabile e da molti condiviso: la Prima e la Seconda parte della Costituzione risultano strettamente connesse tra loro, tanto poiché intervenire sui diritti e doveri dei cittadini può significare rendere inadeguata o poco rilevante una certa l'organizzazione dello Stato (ad esempio, in uno Stato senza diritti a ben poco servirebbe assicurare un sistema giudiziario efficiente), quanto perché – *a contrario* – intervenire

sull'assetto organizzativo della Repubblica rischia di condurre ad uno sbilanciamento tra i poteri dello Stato e al rischio concreto che i diritti e i doveri dei cittadini restino nel dominio di una sola parte politica e di un indirizzo governativo totalizzante.

Premesso ciò, un elemento di complicazione del sistema di governo italiano è dato, senza dubbio, dalla presenza della doppia fiducia parlamentare. Innegabilmente, infatti, il bicameralismo paritario ha prodotto una serie farraginosi di rapporti tra forze politiche, dentro e fuori il Parlamento, tra lo stesso Parlamento e il Governo, nonché a difficoltà nella individuazione di sistemi elettorali che hanno faticato a tenere insieme i diversi presupposti costituzionali nell'assegnazione dei seggi: su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato.

Insomma, la doppia fiducia implica che in entrambe le Camere vi sia una maggioranza parlamentare idonea a investire un medesimo Governo e che tale rapporto sussista stabilmente per tutta la durata della legislatura. Non è un caso, quindi, che le più significative riforme costituzionali, come dirò tra poco, siano andate nel segno, in primo luogo, di superare il bicameralismo perfetto.

Tuttavia, se anche si volesse superare l'attuale modello bicamerale – e personalmente ritengo che ciò sia possibile – si dovrebbe procedere tenendo a mente la *ratio* che nella logica dei Costituenti ha condotto a introdurre la doppia fiducia quale elemento di volontaria “complicazione” del parlamentarismo italiano. Mi riferisco all'esigenza di contenere la capacità di incidenza politico-amministrativa del Governo, il quale è chiamato a transitare dinanzi a entrambe le Camere – alla ricerca della loro fiducia – per dimostrare di essere effettivamente rappresentativo della volontà del corpo elettorale, non propriamente coincidente tra Camera e Senato (è evidente che l'estensione del voto ai diciottenni per l'elezione di tale ramo del Parlamento, introdotta con legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, annulla, sul versante dell'elettorato attivo, le distinzioni tra gli aventi diritto). In altre parole, la doppia fiducia, se da un lato si è dimostrato un elemento di complicazione, dall'altro avrebbe dovuto (ma, purtroppo, non è stato così) – invero per altre ragioni di cui si è detto e si dirà – concorrere ad arginare l'eccessiva espansione del Governo, salvaguardando la centralità dell'organo parlamentare³¹.

Superare la doppia fiducia è possibile, ma differenziare il ruolo istituzionale da fare assumere alle due Camere significa porsi immediatamente la preoccupazione di individuare

³¹ Occorre peraltro precisare che la marginalizzazione del Parlamento non si registra esclusivamente sul versante delle procedure legislative, ma anche più generalmente con riguardo alla funzione di controllo e di indirizzo. Ciò è dimostrato dai numeri relativi agli atti di sindacato ispettivo che restano inevasi dal Governo, sebbene non sempre le richieste rivolte all'Esecutivo siano particolarmente pregnanti e ne sia fatto talvolta un uso strumentale da parte dei parlamentari. Secondo i dati elaborati da Openpolis, il Governo Draghi ha dato risposta al 32,2% degli atti di sindacato ispettivo. L'88,6% delle interrogazioni in forma scritta non avevano trovato risposta al 13 luglio 2022 (cfr. il report *In aumento le risposte alle interrogazioni ma alcuni ministeri restano in difficoltà* sul sito *openpolis.it*, del 13 luglio 2022). Quanto al Governo Meloni, la risposta al sindacato ispettivo raggiunge il 34,2%: si tratterebbe del dato più alto delle ultime tre legislature, ma le interrogazioni per iscritto a cui si è risposto sono 261 contro le 1867 totali, ovvero quasi il 14% del totale. Cfr. l'elaborazione di OpenPolis *Il governo risponde alle interrogazioni solo quando non può farne a meno*, in *openpolis.it*, 23 luglio 2023. Sul tema del controllo parlamentare si veda il recente lavoro di M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2022. Va pure osservato come anche la funzione ispettiva tramite le Commissioni d'inchiesta previste dall'art. 82 Cost. sia venuta col tempo a snaturarsi, divenendo queste non strumenti di controllo del Governo e dell'amministrazione, ma armi brandite dalle maggioranze del momento anche contro l'operato di Governi e maggioranze precedenti (divenute opposizioni), come hanno osservato gli stessi tecnici del diritto parlamentare (si veda V. DI CIOLLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 816 ss.).

quali competenze costituzionali attribuire alla Camera che si volesse escludere dal circuito fiduciario, a meno che la svolta che si intenda compiere sia quella di rinunciare del tutto ad una seconda Camera e andare incontro ad un monocameralismo, il che però produrrebbe una serie di conseguenze non affatto trascurabili e che complicherebbero ulteriormente la definizione dell'assetto organizzativo della Repubblica³². Nella realtà – l'analisi della prassi che, come si è ricordato, assume un'importanza decisiva per valutare la distanza tra quel che accade nell'ordinamento e quanto prescritto dalle regole costituzionali (si veda, *supra*, § 1.2) – da tempo si assiste ad un vero e proprio superamento dell'autonomia costituzionale di ciascun organo parlamentare con riguardo al procedimento di formazione della legge statale, al punto che si è parlato esattamente di un "bicameralismo imperfetto" o di un "monocameralismo alternato di fatto"³³, volendo descrivere come l'accelerazione della decisione parlamentare – ottenuta con il veloce "lasciapassare" della Camera investita in seconda battuta dell'esame dei provvedimenti, disattendendo modalità e tempistiche pure previste dai propri Regolamenti –, secondo le impellenze avanzate dalla maggioranza governativa, finisca per svuotare la descritta, prudenziale complicazione bicamerale dell'organizzazione statale che, in effetti, pare proprio aver perduto qualsiasi pregnanza originaria. Come si dirà oltre, questo non è il solo effetto patologico emerso nell'ordinamento italiano collegato, in prima battuta, al collasso funzionale degli organi di rappresentanza e allo snaturamento della relazione fiduciaria richiesta dal vigente sistema di governo.

2.2 Dalle riforme "concordate o concordabili" – la stagione delle c.d. "bicamerali" – alle riforme di maggioranza con l'emersione, nell'ultimo ventennio, del ruolo fortemente oppositivo del referendum costituzionale.

Ora, rispetto al tema delle "grandi riforme" costituzionali relative alla Seconda Parte della Costituzione mi sento di tracciare una linea netta di demarcazione tra una prima stagione, in cui si è sentito il bisogno di procedere mediante la formazione di commissioni bicamerali – ove, dunque, l'idea di fondo era quella di portare avanti riforme concordate o concordabili tra le diverse forze politiche presenti in Parlamento, sia pure in deroga a quanto prescritto dall'art. 138 Cost. – e una seconda stagione in cui le riforme costituzionali sono state portate avanti direttamente dal Governo e comunque sostenute dalla sua maggioranza parlamentare, senza il coinvolgimento delle opposizioni.

³² Al riguardo si rinvia ai contributi del fascicolo n. 3/2022 della rivista *Costituzionalismo.it*, dedicato al monocameralismo di cui si vedano, in particolare, A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli "organi di garanzia" in un sistema parlamentare monocamerale*, p. 48 ss.; C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, p. 1 ss.

³³ Della piena consapevolezza di tali deleterie prassi distorsive dà una lucida prova M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 531 ss. Più recentemente, sul punto, si veda S. LEONE, *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, p. 327 ss.; I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, p. 88 ss.

Occorre, in questa sede, ripercorrere per punti le principali riforme che sono state avanzate, tutte accomunate dalla volontà di semplificare il sistema costituzionale, e in particolare di ritagliare nuovi spazi e nuove competenze nei rapporti tra le due Camere.

Nel corso della IX Legislatura (12 luglio 1983 – 1° luglio 1987) la Commissione per le riforme istituzionali, presieduta dall'On. Bozzi, mirò a preservare l'attività legislativa bicamerale soltanto in determinate materie, riservandola per tutte le altre in via esclusiva alla sola Camera dei deputati, così circoscrivendo i tempi e le modalità di approvazione di molte leggi ordinarie.

Con la X Legislatura (2 luglio 1987 – 22 aprile 1992), vi furono dei tentativi di origine parlamentare, finalizzati a riservare la funzione legislativa alla Camera presso la quale l'*iter legis* era stato avviato. Inoltre, la riforma costituzionale propose di introdurre un Senato delle regioni e delle autonomie locali, differenziando ulteriormente la competenza delle Camere in base alla ripartizione legislativa tra lo Stato e le singole Regioni.

Nel corso della XI (23 aprile 1992 – 14 aprile 1994), della XII (15 aprile 1994 – 8 maggio 1996) e della XIII Legislatura (9 maggio 1996 – 29 maggio 2001), le proposte di riforma furono tutte comunemente ispirate al principio di separazione delle funzioni affidate alle due Camere e, ancora una volta, a una razionalizzazione dell'esercizio dell'attività legislativa.

Rispettivamente, la commissione De Mita-Iotti (XI Legislatura) elaborò un progetto molto ampio, il quale, oltre a varie disposizioni relative al rapporto fiduciario e all'elezione parlamentare del solo Presidente del Consiglio (sul modello del cancellierato tedesco), contemplava una inversione di tendenza nel riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni e, di conseguenza, apriva la strada ad un Senato di raccordo tra il livello statale e quello regionale e ad una Camera dei deputati distante dalle istanze autonomiste.

Il c.d. Comitato Speroni (XII Legislatura), riprendendo quanto elaborato dalla Commissione De Mita-Iotti, si spinse in avanti e, pur prevedendo un Senato delle autonomie, ritenne di doverlo estromettere dal circuito fiduciario, di esclusiva dipendenza della Camera dei Deputati considerata quale unica assemblea elettiva.

La c.d. Commissione bicamerale D'Alema (XIII Legislatura) elaborò, a sua volta, una suddivisione in leggi monocamerali e bicamerali (queste ultime, a loro volta, distinte in paritarie e non paritarie) con particolari meccanismi compensativi attivabili dal Senato, il quale veniva ad ogni modo escluso dal circuito fiduciario. L'aspetto, però, maggiormente significativo della proposta di revisione in questione fu il tentativo di introdurre, ed era la prima volta, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica cui peraltro non si connetteva un significativo aumento dei suoi poteri collegati al funzionamento del sistema di governo.

Con la XIV Legislatura (30 maggio 2001 – 27 aprile 2006), la riforma costituzionale promossa dal centrodestra berlusconiano confermò la volontà di superare il bicameralismo perfetto, ipotizzando da un lato un Senato federale, competente per le materie di potestà legislativa concorrente ed estromesso dal rapporto fiduciario e dall'altro lato una Camera dei deputati, titolare della funzione legislativa per le leggi di competenza statale ed unica espressiva del rapporto di fiducia con il Governo. In questo caso, la proposta avrebbe inciso sulle modalità di elezione del Presidente della Repubblica ad opera di una "Assemblea della Repubblica", che sarebbe rimasta comunque indiretta, e avrebbe limitato proprio i poteri del Capo dello Stato nella formazione dei Governi (specialmente rispetto all'individuazione del soggetto

incaricato, che nella sostanza, grazie ai meccanismi elettorali, sarebbe stato indicato dal corpo elettorale)³⁴. La proposta, tuttavia, non superò il referendum confermativo tenutosi il 25 e il 26 giugno del 2006.

Proseguendo nei tentativi di riforma costituzionale, la XV (28 aprile 2006 – 28 aprile 2008) e la XVI Legislatura (29 aprile 2008 – 14 marzo 2013), a loro volta, furono caratterizzate da due progetti egualmente modificativi dell'attuale forma di governo parlamentare italiana, senza peraltro trovare nessuna accoglienza neppure in sede parlamentare. Si trattava, nel primo caso, della c.d. Bozza Violante (incentrata, ancora una volta, sull'estromissione del Senato dal circuito fiduciario e, in più, sull'articolazione in quattro distinti procedimenti legislativi: uno bicamerale paritario, uno monocamerale a prevalenza della Camera dei deputati, due speciali riservati alle materie oggetto della ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni) ed il secondo, promosso dal Governo Monti, che tra i vari obiettivi, mirava ad introdurre un Senato Federale, ridisegnando le funzioni delle Camere, ivi compresa quella legislativa (differenziando tra procedimenti necessariamente bicamerali e procedimenti eventualmente monocamerale).

Infine, con la XVII Legislatura (15 marzo 2013 – 22 marzo 2018) si approdò nuovamente ad una consultazione referendaria ex art. 138 Cost., tenutasi il 4 dicembre del 2016 e che condusse al rigetto della riforma costituzionale presentata dal Governo Renzi. La riforma, come è ampiamente noto, tra i diversi scopi (a tacere della surrettizia individuazione del Presidente del Consiglio in virtù del combinato disposto tra le norme contenute nella legge elettorale *Italicum* e il superamento dell'attuale modello bicamerale perfetto) proponeva di introdurre un Senato di derivazione secondaria estromesso dal rapporto fiduciario, di modificare l'iter legislativo ordinario, di rivedere il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, di eliminare il riferimento costituzionale alle province e, da ultimo, di sopprimere il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Interessante e significativo, inoltre, era il tentativo di tale riforma di distinguere varie tipologie di procedimento legislativo sostanzialmente monocamerale (di cui quattro direttamente frutto della modifica dell'art. 70 della Costituzione), tra le quali spiccava uno speciale procedimento monocamerale abbreviato "a data certa" (ricavabile, invece, dall'art. 72, comma 7 del progetto di riforma).

Le riforme restituiscono – credo – uno spaccato significativo dello stato di "sofferenza" rispetto al mantenimento inalterato dell'assetto strutturale del sistema di governo italiano, naturalmente a partire dal bicameralismo paritario.

Quel che va comunque messo in evidenza, posto che il tema mi pare ripresentarsi anche in relazione all'operato del Governo Meloni in carica, è l'importante funzione oppositiva incarnata dallo strumento referendario emersa in occasione delle due grandi riforme respinte

³⁴ In proposito ho già avuto modo di osservare la perniciosa «espansione della "politica maggioritaria" destinata a sollecitare la malsana idea che chi vince le elezioni parlamentari (parlo naturalmente pur sempre degli schieramenti che si ritrovano intorno ad un leader, secondo la perversa logica maggioritaria imposta dal "Porcellum" che non siamo ancora riusciti inspiegabilmente a lasciarci alle spalle) dovrebbe poter agevolmente imporre i propri indirizzi di governo senza freni e contrappesi "interni" al sistema istituzionale» (cit. A. D'ANDREA, *La sopraffazione della "politica maggioritaria" sul meccanismo costituzionale della nostra forma di governo*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, p. 137).

nel 2006 e nel 2016 e frutto di approvazioni parlamentari tutte interne alla maggioranza di governo in carica. In verità, il referendum costituzionale era stato attivato per la prima volta in occasione della riforma costituzionale del 2001, relativa alla revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione, in tema di I potenziamento delle autonomie territoriali e, in special modo, di quelle regionali, votata in solitudine dalla maggioranza di centrosinistra, una volta determinatasi la rottura dei rapporti con l'opposizione di centrodestra che aveva prodotto la fine dello sforzo riformatore comune avviatosi con la Commissione bicamerale D'Alema. Tale referendum era stato "tatticamente" incoraggiato dalle forze di centrosinistra che avevano voluto la riforma e, viceversa, sostanzialmente ignorato dalle forze di opposizione – tra le quali La Lega Nord, partito autonomistico sin dalle origini del suo successo – che nel frattempo avendo acquisito la maggioranza parlamentare nel 2008 si apprestavano ad approvare, come detto, la loro riforma concernente l'introduzione del c.d. Senato federale.

Nel 2006 e nel 2016, dunque, il referendum costituzionale assume una specifica, innovativa dimensione, quella di mezzo utile alle forze politiche di minoranza per contrastare riforme costituzionali riconducibili alla sola maggioranza di governo *pro tempore*. Un ruolo, quello del corpo elettorale espressosi per via referendaria, che può definirsi di "contrappeso" rispetto alla volontà di una maggioranza di portare avanti in esclusiva una profonda revisione relativa alla Seconda parte della Legge fondamentale e che dimostra come la revisione costituzionale, specie se profondamente innovativa rispetto agli assetti vigenti, possa essere in definitiva sottratta, direttamente dal corpo elettorale, all'indirizzo politico di maggioranza, anche qualora il Governo se ne sia voluto appropriare.

2.3 L'importazione di modelli da introdurre per risolvere i problemi della c.d. governabilità e della stabilità dell'Esecutivo: tendenze più recenti e reiterata insistenza per esperire "vie nostrane" al mutamento del vigente sistema parlamentare.

Sulla scorta del medesimo senso di insoddisfazione per la forma di governo italiana con riguardo, in particolare, all'assetto ordinamentale bicamerale, ma non solo, si possono annoverare i tentativi di "importazione" o "mutuazione" di modelli che non esaspererebbero – così taluni sostengono – i problemi nostrani della c.d. governabilità³⁵ e della tenuta dell'Esecutivo. Tuttavia, partendo da altre esperienze costituzionali (la Francia, ma anche la Germania fra tutte), spesso il punto di caduta rispetto a questi tentativi si risolve in soluzioni ibride "all'italiana".

A mio modo di vedere, sul piano costituzionale, troviamo due questioni distinte – la c.d. governabilità e la stabilità del Governo in carica – che, in verità, meriterebbero di essere

³⁵ Sul tema della governabilità come linea direttrice delle riforme costituzionali, ma anche delle revisioni regolamentari interne alle Camere, si veda più ampiamente M. POGETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Cacucci, Bari, 2020, p. 31 ss.

inquadrate in modo differente, anche se non mi pare sia sempre così³⁶. Ad ogni buon conto, se si guarda all'ordinamento italiano, sempre due le soluzioni che a più riprese sono state avanzate con l'obiettivo sopra richiamato di assicurare governabilità del sistema politico e stabilità al Governo.

In primo luogo, ed è all'ordine del giorno anche nella presente legislatura, il tentativo di introdurre la figura di un "capo" di governo elettivo. Nel corso del tempo, a partire dalla metà degli anni Novanta, nonostante diverse sollecitazioni a promuovere modelli in senso lato "presidenzialistici" e di andare nella direzione di una "democrazia governante"³⁷, non si è mai giunti alla vera e propria formalizzazione di un'elezione diretta del "capo" del Governo. In effetti, questa non si sarebbe ottenuta neppure grazie alla riforma renziana del 2016, che resta al momento lo sbocco più prossimo al quale le Camere sono giunte deliberando espressamente sul punto³⁸. Il tentativo, invero, come è noto, si è giocato principalmente sul piano della legislazione elettorale attraverso l'impiego che, in seguito, sarà accertato come illegittimo, ma strumentale e ovviamente "astuto", del premio di maggioranza, in virtù del quale si era pensato surrettiziamente di giungere all'individuazione pressoché diretta del Presidente del Consiglio supportato da una maggioranza parlamentare almeno *ab initio* certa³⁹! È noto, in effetti, come la riforma costituzionale del 2016, di correzione dell'attuale assetto bicamerale, con eliminazione del Senato dal circuito fiduciario, fosse accompagnata, e anzi preceduta, dalla legge elettorale della Camera – c.d. *Italicum* –, che prevedeva un del tutto scontato turno di ballottaggio nazionale tra le due liste maggiormente votate per l'elezione della sola Camera politica, destinata a rimanere nell'ordinamento, e che si sarebbero perciò disputate il 55% dei seggi: il che avrebbe finito per condurre ad una scelta personalistica tra i leader delle due forze

³⁶ Come ho avuto modo di osservare in A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, ESI, Napoli, 2017, p. 98, «sempre nel contesto parlamentare è buona cosa distinguere dal problema della stabilità del Governo, che presuppone che tale organo si sia formato ed operi, quello della c.d. governabilità del sistema politico che, almeno in senso tecnico, non ha motivo di evidenziarsi negli altri sistemi di governo di stampo presidenzialistico dove comunque non riguarda, per definizione, l'individuazione della leadership del Governo espressa direttamente dagli elettori e la sua prestabilità durata quale che siano le determinazioni parlamentari. La governabilità – posto che costituisce un ragionevole obiettivo da perseguire – ha piuttosto a che vedere con la capacità dell'ordinamento di favorire, entro certi limiti, l'emergere di una maggioranza capace di far nascere il Governo attraverso il meccanismo elettorale prescelto – la responsabilità ricade, dunque, sul legislatore ordinario – considerando sia le modalità di espressione del voto – che si tende a non far disperdere dagli elettori – sia gli effetti che produce il voto parlamentare preoccupandosi di avvantaggiare le forze politiche maggiori».

³⁷ Una parte della dottrina ha invero (da sempre o quasi) accompagnato tali tendenze riformistiche. Fra tutti, la voce certamente più autorevole è stata quella di Augusto Barbera e della sua scuola, di cui si veda, fra i molti interventi, A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2015, in particolare p. 342 ss.

³⁸ Nonostante fosse già evidente, con la riforma costituzionale del 2006, la volontà di tracciare una strada obbligata per far nominare dal Capo dello Stato un Primo ministro "indicato" dal corpo elettorale maggioritario. Ed, in effetti, al Capo dello Stato sarebbe stata preclusa la facoltà di esercitare lo scioglimento anticipato delle Camere: «alla Camera dei deputati, entro i venti giorni successivi, venga presentata e approvata con votazione per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, una mozione nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si designi un nuovo Primo ministro» (art. 27 del progetto di revisione, modificativo dell'art. 88 Cost.). In tal caso, infatti, il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto nominare il Primo ministro designato.

³⁹ Ciò non significa che non si sarebbe potuto cambiare il Presidente del consiglio come già prevedeva la riforma del 2006 (si veda nota precedente).

politiche contendenti⁴⁰, così nei fatti introducendosi un sostanziale mutamento del sistema parlamentare quantunque a Costituzione invariata sul punto del mantenimento del rapporto fiduciario tra organo parlamentare e Governo.

Sarà interessante vedere quel che accadrà nel corso di questa Legislatura poiché sia il Governo in carica sia il Sen. Renzi hanno presentato progetti di revisione costituzionale volti, nel primo caso, a introdurre un sistema semipresidenziale alla francese e, nel secondo caso, il c.d. “sindaco d’Italia” di cui fra poco dirò. In effetti, il dibattito intorno alla riscrittura del sistema di governo parlamentare si è anche caratterizzato per l’idea ciclicamente avanzata di trasferire a livello nazionale la forma di “presidenzialismo nostrano” accolta anche a livello costituzionale, sin dal 2001, per l’individuazione del Presidente della Regione che, a sua volta, ricalca l’individuazione per l’elezione diretta dei Sindaci e dei Presidente di provincia (quando era ammessa la loro elezione di primo grado) introdotta nell’ordinamento, per via ordinaria, fin dal 1993. In tal caso, come è noto, l’approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l’impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie, comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale. Il principio è dunque quello del *simul stabunt, simul cadent*: se cade il Presidente cade anche l’organo consiliare. Il Consiglio, peraltro, si scioglie a prescindere dalla possibilità di approvare una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente qualora dovessero sopraggiungere le sue dimissioni volontarie: siamo ovviamente di fronte ad un’inscindibile interconnessione tra maggioranza consiliare e Presidente eletto che, come evidente, non ha nulla a che vedere con il modello presidenziale nordamericano.

Come anzidetto, l’idea di fondo del sistema di governo regionale italiano viene da taluno assunta quale ipotesi di correzione del sistema di governo parlamentare, cosicché entrambi i correttivi proposti – modello semipresidenziale francese ed elezione del c.d. “sindaco d’Italia” – puntano sulla individuazione per via elettorale diretta del vertice del Governo all’evidente scopo di superare o arginare l’esclusività della legittimazione popolare degli organi parlamentari e rivendicare quella autonoma, o almeno contestuale, del vertice dell’Esecutivo.

2.4 La costante, strumentale manipolazione del tema elettorale e la correlativa perdita di un autonomo ruolo istituzionale della maggioranza parlamentare rispetto al Governo.

Le considerazioni espresse fino ad ora mi inducono a concludere questo rapido resoconto, dedicato alle proposte di riforma e volte a superare la forma di governo parlamentare italiana, soffermandomi, con un supplemento di attenzione, sulla vera e propria sottovalutazione dell’impatto dei meccanismi di elezione degli organi parlamentari sulla forma di governo vigente.

⁴⁰ Poiché, come ricordato (si veda nota n. 21), il meccanismo elettorale ipotizzato dall’*Italicum* escludeva le coalizioni dalla competizione elettorale.

Difatti, la storia costituzionale recente ha dimostrato come surrettizie alterazioni strutturali del sistema di governo italiano si siano ampiamente manifestate, per non dire sedimentate attraverso l'adozione di regole elettorali tutte incentrate sulla esaltazione del principio di maggioranza, con inevitabili riflessi sulla stessa genetica degli organi parlamentari.

Tale principio si è fatto spazio nell'ordinamento attraverso il premio di maggioranza a correzione di sistemi proporzionali, senza neppure prevedere il raggiungimento di una soglia minima per incassarlo (*Porcellum*) o per potervi accedere (*Italicum*) ed è stato certamente, prima solo incoraggiato (*Mattarellum*) e poi consapevolmente spalleggiato (*Rosatellum-bis*) dal contestuale operare, accanto alla ripartizione proporzionale dei seggi in collegi plurinominali (dove si fronteggiano, sin dal 1994, liste "bloccate"), di meccanismi maggioritari riferibili a collegi uninominali per l'attribuzione di una quota, più o meno significativa, di seggi parlamentari⁴¹. In special modo, tuttavia, il premio di maggioranza, sul quale la Corte costituzionale si è soffermata a partire dalla sentenza n. 1 del 2014, ha assunto le vesti di un formidabile grimaldello, utile per restringere gli ambiti di autonomia dell'organo parlamentare utilizzando l'argomento suggestivo della ricercata semplificazione del sistema politico italiano.

Quando si discute di sistemi elettorali, perciò, occorrerebbe tenere conto che, ove si voglia coerentemente mantenere, nell'assetto organizzativo dello Stato, la centralità politica dell'organo parlamentare, non contemplando l'elezione diretta del vertice del Governo (laddove quella centralità che permane si declina però in modo differente, come ben insegna l'esperienza nordamericana), i meccanismi prescelti non possono preoccuparsi di produrre uno snaturamento della rappresentanza con lo scopo di garantire l'individuazione di una maggioranza parlamentare certa che includa, *ex ante et ex lege*, il "suo" capo. Se così fosse, si finirebbe per avallare l'idea malsana che, sul piano dell'incidenza dell'indirizzo politico, il Parlamento esaurisca il suo ruolo costituzionale una volta confermata, *ad abundantiam* e certo in modo ridondante, la fiducia al Governo (se il corpo elettorale ha già compiuto le sue scelte maggioritarie), potendo eventualmente recuperare quel ruolo solo allorché revochi quella fiducia. In tal caso, oltretutto, lo scenario di una crisi insorgerebbe inevitabilmente in un contesto politico differente da quello elettorale di partenza sul quale si sono pronunciati gli elettori compiendo le loro scelte maggioritarie. In buona sostanza, a Costituzione invariata, come si dice, l'organo parlamentare si identificherebbe con la maggioranza parlamentare indotta artificialmente a supportare, in ogni caso, il Governo, come accade, lo si è detto, per la maggioranza consigliare che sostiene il Sindaco e il Presidente della Regione.

Ed è così che il sistema elettorale, esasperando preoccupazioni in ordine ad una semplificazione del sistema politico in chiave maggioritaria, può rendere, nei fatti, la maggioranza parlamentare ancillare rispetto al Governo, che può fagocitare la funzione parlamentare inglobandola nella propria, nel mentre, come è noto, in qualsiasi contesto ordinamentale democratico, a prescindere dalla forma di governo prescelta, il ruolo e le funzioni dell'organo

⁴¹ Cfr. A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 3/2022.

parlamentare sono riconosciuti e preservati⁴². Non sorprende allora perché la stessa maggioranza parlamentare possa perdere coscienza della sua autonomia rispetto al Governo, appiattendosi nel perseguimento di un indirizzo politico che non contribuisce a determinare e che dovrà necessariamente da condividere senza neppure discutere troppo, a meno di non voler compromettere la tenuta del richiesto vincolo fiduciario⁴³.

3. La Corte costituzionale come fattore di “stabilizzazione” del sistema parlamentare vigente ovvero come sponda per “tenere conto” delle necessità manifestate dal Governo e dalla maggioranza?

Se teniamo fermo che la forma di governo è strutturata da un insieme di norme in massima parte di livello costituzionale, viene naturale domandarci quale sia il ruolo del Giudice costituzionale nell'accertare la loro eventuale violazione o comunque elusione. E, anche in questo caso, suggerisco di partire dai dati concreti che ci può offrire la giurisprudenza costituzionale, accompagnati – nuovamente – da una considerazione di metodo: credo sia poco rilevante chiedersi se la Corte costituzionale sia un organo da considerare *elemento* della forma di governo oppure, in modo almeno apparentemente più riduttivo, “solo” in grado di condizionare, nell'ordinamento, il “rendimento” in frangenti cruciali della esperienza governativa in atto; ciò che rinvia, nell'analisi dottrina, ad interrogarsi sulla natura che è e resterà sempre anticipata della Corte, ora organo giurisdizionale di garanzia, ora chiamato – se non tenuto – a definire aspetti rilevanti dell' “indirizzo politico-costituzionale”⁴⁴. Non connetto, dunque, una cruciale importanza a risolvere la questione teorica se il giudice costituzionale sia chiamato a controllare e limitare il potere politico nelle sue varie foggie, ovvero sia a sua volta espressione, sia pure atipica, di una “supremazia” di altro segno che la ingloberebbe tra gli organi che delineano l'indirizzo politico⁴⁵. Se anche così fosse si tratterebbe di una forma di potere demandato nell'ordinamento, laddove opera una Corte costituzionale, ad un organo di natura giurisdizionale nel nome della Costituzione e non già di un mandato politico, che si muove perseguendo obiettivi di parte, i quali potrebbero contrastare, persino per scelta deliberata, con il rispetto delle regole costituzionali.

⁴² A tale riguardo, avevo già ricostruito quella che, dal mio punto di vista, costituisce una connotazione indifferibile di funzione parlamentare a proposito degli ordinamenti democratici e che, partendo dalla effettiva capacità rappresentativa degli stessi arriva in primo luogo a identificarsi con l'esercizio della funzione legislativa primaria – il c.d. *minimo garantito*. Su questo si veda A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in AA. VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, vol. II, ESI, Napoli, 2011.

⁴³ Sulla crisi della legge, sull'abuso della decretazione d'urgenza e sul ricorso massiccio alla questione di fiducia e alla prassi del maxiemendamento, si veda da ultimo L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Caccucci, Bari, 2022. Si rinvia, inoltre, a quanto richiamato *supra* alla nota n. 31.

⁴⁴ Si veda, esemplarmente, A. PIZZORUSSO, *La Corte costituzionale tra giurisdizione e legislazione*, in *Il Foro italiano*, 1980, p. 117 ss.

⁴⁵ Rispondo qui ad alcune sollecitazioni provenienti dalla relazione di A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, visibile in forma provvisoria nel sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti.

Certo, allorché ci si avvicina al nucleo più intimo della opzione politica individuata dalla maggioranza (e delle forme utilizzate per introdurla nell'ordinamento) può essere finanche velleitario immaginarsi che la Corte costituzionale non si confronti con la contingenza storico-politica e proprio con la sua natura di organo che non è del tutto estromesso dalla valutazione delle scelte rimesse al potere politico di cui potrebbe essere, quantomeno per alcune, chiamata a vagliare la compatibilità con le norme costituzionali più stringenti e meno discrezionalmente declinabili dagli organi politici (penso al rispetto delle norme procedurali che inevitabilmente accompagnano deliberazioni parlamentari, a partire dalle leggi). Questa, però, è questione parzialmente diversa da quella che mi preme affrontare qui, ovvero come la Corte ha finito per interagire con il sistema parlamentare di governo. Anche da questa angolazione le due anime della Corte si sono confrontate: quando è prevalsa l'anima giurisdizionale si è parlato di un giudice interventista; quando, invece, le preoccupazioni istituzionali hanno trattenuto il collegio della Consulta ci siamo trovati talvolta di fronte ad una modestia argomentativa eccessiva e talora ben poco giustificata.

In verità, mi pare più appropriato osservare come, specie nel primo caso, la Corte abbia inteso operare come fattore di stabilizzazione – e vorrei dire di “purificazione” – del sistema parlamentare. Nel secondo caso, invece, la Corte ha finito per offrire sponde non di poco conto agli indirizzi maggioritari del momento.

La stabilizzazione del sistema parlamentare è così passata da alcune decisive sentenze che hanno posto freni e fissato limiti al dilagare di prassi grandemente abusive, anche sconfessando indirizzi legislativi che, tutto sommato, raccoglievano l'interessato consenso della stragrande maggioranza delle forze politiche⁴⁶.

Seguendo un ordine cronologico, la prima sentenza da richiamare nella prospettiva indicata è indubbiamente la sentenza n. 360 del 1996, che dichiarò l'incostituzionalità di un decreto-legge reiterato, stigmatizzando una prassi divenuta ultradecennale e che – da allora – è stata abbandonata. Non è possibile qui ritornare nel dettaglio sul contesto e sulla portata della pronuncia: occorre però rilevare come la Corte ebbe l'accortezza di non limitarsi all'ordine del “sistema delle fonti”, ma poggiò la sua argomentazione anche sugli equilibri della forma di governo parlamentare⁴⁷.

Vorrei ricordare che quegli anni furono particolarmente intensi per la Corte costituzionale proprio sul versante delle relazioni con il potere politico: ad esempio già nel 1995 venne adottata la sentenza n. 161 che annullò, in sede di conflitto fra poteri, un decreto-legge sulle campagne referendarie⁴⁸ ed ancora nel 1996 con la celebre sentenza n. 379 sui c.d. “pianisti”,

⁴⁶ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico: atti del XXV convegno annuale*, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012, p. 5 ss.

⁴⁷ Sent. n. 360 del 1996, punto 4 *Cons. Dir.*: «Su di un piano più generale, la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo - come è accaduto nella esperienza più recente - viene, di conseguenza, a incidere negli equilibri istituzionali (si veda la sentenza n. 302 del 1988), alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 della Costituzione)».

⁴⁸ Questa sentenza operò in primo luogo un sostanziale *overruling* della sent. n. 406 del 1989, aprendo più nettamente il conflitto di attribuzioni all'impugnazione di atti aventi forza di legge, in particolare di decreti-legge nel caso di compressione di diritti politici. Pare opportuno citare il passaggio – di grande forza – contenuto nel punto

il Giudice costituzionale arrivò quantomeno ad ammettere come nello Stato costituzionale « la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità [il che evidenziava la prudenza e la circospezione con cui affrontava "il caso", *ndA*], certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà»⁴⁹ (enfasi aggiunte). È opportuno quantomeno ricordare il contesto storico-politico nel quale maturarono quelle decisioni: dopo *Tangentopoli* era crollato il "vecchio mondo" dei partiti e con il 1994 si era aperta la convulsa stagione della c.d. "democrazia maggioritaria" veicolata dal c.d. *Mattarellum*; con le elezioni anticipate del 1996 dopo il subitaneo, e invero inatteso, successo del nuovo centrodestra guidato dal partito di Silvio Berlusconi, Forza Italia, si prefigurò persino (e finalmente veniva rilevato) un bagliore di "democrazia dell'alternanza" con la vittoria – tuttavia non priva di contraddizioni interne – della coalizione di centrosinistra guidata da Romano Prodi. Anni, dunque, in cui la Corte non sembrò ritrarsi, ma, anzi, pareva percepire la necessità di fissare alcuni limiti più chiari alla presunta flessibilità della nostra Legge Fondamentale relativamente all'assetto assunto in concreto dal vigente sistema di governo.

Nello stesso "filone" giurisprudenziale sui decreti-legge, che sono l'oggetto costituzionale che più si è prestato ad abusi⁵⁰, dobbiamo ascrivere pure le sentenze n. 171 del 2007, sull'evidente mancanza dei presupposti per la loro adozione⁵¹, nonché la sentenza. n. 220 del 2013 sui limiti all'utilizzabilità del decreto in tema di ordinamento degli enti locali ove si tratti di

3 *Cons. Dir.* «Questa limitazione nella garanzia costituzionale [*l'accesso al conflitto fra poteri, ndr*] potrebbe, d'altro canto, dar luogo a prospettive non prive di rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali, ove si pensi - anche alla luce dell'esperienza più recente - al dilagare della decretazione d'urgenza, all'attenuato rigore nella valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza, all'uso anomalo che è dato riscontrare nella prassi della reiterazione dei decreti non convertiti [...] Rischi, questi, suscettibili di assumere connotazioni ancora più gravi nelle ipotesi in cui l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare - nei confronti dei soggetti privati - situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma. In tali ipotesi, certamente deprecabili - ma suscettibili di manifestarsi non soltanto attraverso l'impiego della decretazione d'urgenza - il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può, dunque, rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia».

⁴⁹ Circa vent'anni fa mi era sembrato di poter considerare la sent. n. 379 del 1996 «la "madre" di tutte le sentenze del Giudice costituzionale sull'autonomia da riconoscersi nell'ordinamento alle Camere» (A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 45), sebbene ne abbia criticato i contenuti (*ivi*, p. 53 ss.) che spostarono il focus della decisione dall'art. 68 (cioè, dalle immunità parlamentari) all'art. 64 (cioè, l'autonomia delle Camere). Più recentemente è stato sottolineato il peso di questo precedente e della sua interpretazione con riguardo all'evoluzione giurisprudenziale che ha visto la Corte costituzionale limitare il suo stesso sindacato, secondo un'inclinazione che però non appariva nella sent. n. 379 (cfr. A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci, 2022, p. 28 ss.).

⁵⁰ Sugli abusi nella materia della decretazione d'urgenza si veda il ben documentato studio, L. SPADACINI, cit.

⁵¹ La sentenza dichiarò l'illegittimità costituzionale di una norma contenuta in un decreto-legge convertito, proprio perché erano manifestamente assenti i presupposti di urgenza. Così facendo, tale vizio transitava dal decreto alla legge di conversione. Anche in questo caso la Corte ebbe premura di ricondurre queste limitazioni agli equilibri della nostra «Repubblica parlamentare» (punto 5 *Cons. Dir.*), da qui assumendo un «apprezzabile valore culturale» con riguardo all'intero assetto delle relazioni istituzionali (Cfr. A. CARMINATI, *Dinamiche istituzionali e logiche politiche: le interferenze fra Governo e maggioranza e parlamentare nel corso della XIV legislatura*, in A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Brescia, Bibliofabbrica, 2008, p. 647).

introdurre differenti assetti strutturali (si trattava della c.d. abolizione delle provincie)⁵² e, ancora, la sentenza n. 32 del 2014, sulla richiesta omogeneità delle leggi di conversione, nella quale erano contenuti anche moniti preziosi – purtroppo non ulteriormente sviluppati – sulle procedure parlamentari e sull’abuso della questione di fiducia abbinata al maxiemendamento, tanto più in sede di conversione⁵³.

Il 2014 è, in realtà, l’anno di una sentenza forse ancora più significativa e già varie volte evocata: la numero 1 in tema di legge elettorale (la n. 270 del 2005, c.d. *Porcellum*). Più significativa ed anche più impegnativa per il Giudice costituzionale, poiché sposta il fuoco dal piano formale delle procedure, al piano sostanziale dei rapporti rappresentativi che fondano il sistema parlamentare. Abbiamo già detto come la legislazione elettorale sia un elemento coesistente alla definizione – sul piano legislativo, ma con immediate ricadute concrete – di una determinata forma di governo parlamentare. Nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte, con inusitato coraggio e, a mio avviso, qualche inevitabile, consapevole “leggerezza” sul piano processuale, sceglie di entrare nel merito ed eradica un sistema elettorale, bollato come incostituzionale dalla dottrina quasi unanimemente, con il quale per tre volte (2006, 2008 e 2013) si era formato il Parlamento nazionale, come si è ricordato nel § 1.4.

Come è noto, nel 2017 l’impianto essenziale della decisione viene confermato con la sentenza n. 35, con alcune precisazioni sulla possibilità di prevedere una quota premiale di seggi⁵⁴. E questo impianto essenziale mi pare così sintetizzabile: il Parlamento è il cuore del nostro sistema di governo, unico terminale dell’investitura democratica diretta. La sua rappresentatività non può essere distorta, se non in maniera marginale al fine di favorire, per quanto razionalmente accettabile, l’emersione di una maggioranza parlamentare. Da qui la richiesta al legislatore di prevedere il superamento di una soglia minima di consenso elettorale per consentire la legittima distribuzione di un premio di maggioranza alla lista o alla coalizione “vincente”. In quest’ottica, la Corte ha dato prova di saper leggere e interpretare la forma di governo parlamentare nel più ampio quadro della forma di Stato democratico-rappresentativa.

Se queste mi sono sembrate le principali pronunce in cui la Corte ha offerto delle coordinate per stabilizzare il sistema parlamentare vigente, nel quadro dei principi fondamentali dell’ordinamento democratico, diventa inevitabile rilevare come simili sentenze siano effettivamente comprensibili ed inquadrabili solo ove lette alla luce dei contesti in cui sono maturate.

Così facendo, il Giudice costituzionale ha certamente contribuito ad offrire elementi per correggere alcune storture che si erano registrate tanto sul versante delle procedure

⁵² Una sentenza che trasse dalla Costituzione «limiti logici, prima ancora che giuridici» all’intervento della decretazione d’urgenza, che in quel caso si occupava di riscrivere l’assetto istituzionale delle Province. Si veda, sul punto, il commento di N. MACCABIANI, *Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d’urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 3242 ss.

⁵³ La sent. n. 32 del 2014 ricostruisce in maniera puntuale l’iter legislativo della legge di conversione onde mostrare le modalità abnormi con cui erano state introdotte le norme “intruse”. La successiva sent. n. 251 arrivò a definire “problematica” la prassi della questione di fiducia su maxiemendamento, pur dichiarando la questione – sollevata in relazione alla disomogeneità del decreto-legge e della legge di conversione – non fondata.

⁵⁴ Continuo a ritenere che un premio costituito da una quota fissa e limitata di seggi (sulla scorta del sistema elettorale greco, nel quale, tuttavia, l’entità del premio appare comunque eccessiva) possa essere considerato compatibile con la Costituzione, mantenendo un cfr. A. D’ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, cit., p. 37.

parlamentari, quanto sul piano della competizione elettorale. Il problema è che queste coordinate individuate dalla Corte – invece di essere introiettate, fatte proprie dal sistema politico e implementate logicamente – sono state considerate, alla fine, paletti facilmente aggirabili, come dimostra più ancora che l'esito della sentenza n. 35 sull'*Italicum*, che in effetti non ha mai trovato applicazione, tutto ciò che ha preceduto l'approvazione di quella legge "di accompagnamento" della "grande riforma" costituzionale renziana.

Accanto a questi orientamenti giurisprudenziali, occorre però segnalarne altri in cui la Corte ha rinunciato, soprattutto in tempi più recenti, a presidiare una sana dinamica della nostra forma di governo parlamentare, giustificando di volta in volta le azioni dei Governi o delle maggioranze in carica. Ciò è stato avvertito, in particolare, sul fronte delle procedure parlamentari.

È noto che la Corte costituzionale italiana abbia sempre adottato un approccio cauto e di autocontrollo rispetto al sindacato sui vizi formali della legge. Di fatto, la «storica, ma insoddisfacente» sentenza n. 9 del 1959⁵⁵ ha segnato una traiettoria che non è mai stata realmente abbandonata dal Giudice costituzionale, nel senso non solo di escludere le norme regolamentari dal blocco di costituzionalità, ma più generalmente di offrire un'interpretazione restrittiva dei vincoli procedurali direttamente emergenti dal Testo costituzionale, con l'eccezione dei limiti estrapolati per la legge di conversione, come abbiamo ricordato poc'anzi.

Di fronte al moltiplicarsi degli abusi e al totale slabbramento delle procedure legislative, la Corte non è sembrata voler tenere il punto: è così arrivata, ad esempio, la sentenza n. 237 del 2013 che ha di fatto banalizzato l'uso della questione di fiducia quale che sia la natura del procedimento legislativo cui si riferisce (sia che si tratti di materia riservata al voto in Assemblea, sia che si tratti di conversione di un decreto sia di approvazione di una delega, come nel caso allora *sub judice*)⁵⁶, peraltro allontanandosi, quantomeno nell'argomentazione, dal più cauto precedente rappresentato dalla sentenza n. 391 del 1995⁵⁷. A ciò si aggiungano quelle decisioni volte a procrastinare l'effettivo annullamento delle norme pur disposto dalla Corte ovvero a richiedere espressamente l'intervento legislativo (ma nel contempo "certificando" l'accertata incostituzionalità del quadro normativo vigente)⁵⁸ e la stessa giurisprudenza restrittiva in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi laddove il probabile superamento delle norme in vigore disposto dal corpo elettorale avrebbe prefigurato scenari non propriamente desiderabili dalla maggioranza governativa, divisa al suo interno⁵⁹.

⁵⁵ P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 240 ss.

⁵⁶ Sul punto, si veda D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021.

⁵⁷ In quella sentenza il Giudice costituzionale riconobbe la questione di fiducia come un «procedimento speciale», di conseguenza non applicabile nelle materie di cui all'art. 72, ultimo comma, Cost.

⁵⁸ Si fa qui riferimento al noto tema della modulazione degli effetti temporali delle sentenze di illegittimità costituzionale, a partire dalla sent. n. 10 del 2015 sulla c.d. *Robin Tax*. A questa tecnica si è poi affiancato il rinvio dell'udienza a data fissa per concedere al legislatore il tempo di intervenire (la prima è stata la celebre "ordinanza Cappato" n. 207 del 2018), così evitando che la Corte stessa, definendo la controversia, manipoli da subito la normativa indubbiata.

⁵⁹ Da ultimo si vedano le sentenze n. 50 del 2022 (sul fine vita) e n. 51 del 2022 (sulla legalizzazione della cannabis).

La stessa giurisprudenza costituzionale in materia di decreti-legge ha conosciuto un netto affievolimento della sua portata negli ultimi anni: ora per un motivo, ora per un altro, i decreti *omnibus* e le leggi di conversione *monstre* hanno trovato salvezza nel pretorio del Giudice costituzionale, evidentemente preoccupato di interferire con il Governo e la sua maggioranza in un tempo nel quale le emergenze vengono sempre presentate come perenni e conseguentemente le urgenze come improcrastinabili⁶⁰.

Ma la prova più evidente – e meno accettabile – di una giurisprudenza costituzionale troppo zelante nel non creare disagio sul terreno politico è data dalle numerose ordinanze di inammissibilità che hanno relegato in un'*impasse* il conflitto di attribuzione elevato da singoli parlamentari, pure dopo la virtuale e saggia apertura contenuta nell'ordinanza n. 17 del 2019. Nessuno – e tanto meno gli studiosi che se ne sono occupati⁶¹ – ha creduto e crede che tutti questi ricorsi meritassero considerazione nel merito o l'accoglimento. Pare però assai bizzarro che in questi anni in cui si sono registrate alterazioni di non poco conto del sistema istituzionale e si è verificato un evento epocale quale una pandemia (in nome della quale si è sentito persino il bisogno di limitare l'accesso alle aule da parte dei parlamentari), la Corte non abbia sentito il bisogno di tracciare qualche confine a determinazioni che sono e restano sussulti di decisionismo parossistico e poco sorvegliato imputabile a maggioranze *pro tempore* quasi sempre al seguito di leader occasionali o di chi ne ha fatto le veci⁶².

Si è in precedenza citata la pandemia: è un tema su cui sono scorsi fiumi di inchiostro, talvolta davvero sprecato. Anche su questo versante – per riprendere le parole di Sandro Staiano utilizzate con riguardo al regionalismo differenziato⁶³ – credo si sia registrata una “catastrofe discorsiva”, se non addirittura concettuale, che francamente non voglio contribuire ad alimentare.

Quel che qui mi limito a sottolineare è che, anche su questo fronte, una certa sciatteria istituzionale e formale sembra essere stata avallata dalla Corte. Ora, pur volendo considerare i primissimi convulsi e dolorosi mesi che in qualche modo giustificavano, per la loro reale ed assoluta eccezionalità, anche un certo disordine normativo, almeno dal 2021, un ordinamento costituzionale ben funzionante avrebbe potuto assicurare una maggiore cura delle forme, delle procedure nell'adozione di fonti che hanno ristretto, in misura notevole e talvolta assai intrusiva, le libertà dei cittadini. E, di conseguenza, anche la Corte costituzionale avrebbe potuto e dovuto – soprattutto a posteriori – assumere qualche decisione più severa nei confronti del potere esecutivo e delle abdicazioni del potere legislativo. Richiamo, da ultima, la sentenza n.

⁶⁰ Cfr. sent. 288 del 2019, n. 149 del 2020, n. 186 del 2020. Da ultima la sent. n. 6 del 2023, nella quale l'urgenza del provvedere è riconnessa all'attuazione del PNRR.

⁶¹ Si veda, da ultimo, A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione*, cit., p. 335 ss.

⁶² All'interno delle Camere non può certo dirsi che gli organi preposti ad assicurare il rispetto delle procedure prescritte dalle norme regolamentari svolgano con particolare attenzione e consapevolezza questo ruolo di “giudici interni”, quantomeno a presidio delle attribuzioni costituzionali del *Plenum* e di ciascun parlamentare. Pur volendo continuare a giustificare un certo fondamento costituzionale dell'autodichia, risulta infatti difficile ignorare la scarsa consapevolezza, da parte dei competenti organi camerale (a partire dai Presidenti dei due rami del Parlamento), di essere e comportarsi da “giudici” tenuti al rispetto della legalità, oltre che costituzionale, regolamentare allorché sia prevista la loro attivazione in sostituzione dei giudici comuni.

⁶³ S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2019, p. 224.

171 del 2023, che peraltro segnala – nella sostituzione del relatore in fase di estensione – una non uniformità di vedute in seno al collegio. Segnalo questa sentenza proprio perché la Corte nella sua motivazione non rinuncia a partire dalla constatazione del caos normativo registratosi nell'ordinamento, vale a dire dalla sovrapposizione disordinata di fonti in materie relative a diritti fondamentali certamente “coperte” da riserve di legge. E, al fondo, segnala ancora una volta, almeno agli studiosi di diritto costituzionale, la necessità di analizzare prassi legislative ed amministrative al fine di verificare come in concreto si distribuisce nell'ordinamento il potere politico che impinge inevitabilmente sulla vita delle persone che a tale potere sono assoggettate. Come sappiamo, è una distribuzione che purtroppo da troppo tempo vede la cedevolezza, in favore dell'Esecutivo e dell'apparato amministrativo che ad esso fa capo, del ruolo originario e precipuo dell'organo parlamentare, cui spetta, ancor prima della individuazione al suo interno di una maggioranza chiamata a governare il Paese, la rappresentanza del corpo sociale alla quale si connette il compito di stabilire le principali regole che si impongono a quest'ultimo: il c.d. primato della legge parlamentare.

4. Il “peso” del c.d. formante eurounitario nella delineazione dell'indirizzo politico nazionale, oltre quello economico-finanziario.

4.1 Le asimmetrie tra quadro politico nazionale e collocazione europea dei partiti italiani.

L'ultimo nucleo tematico che intendo affrontare è quello relativo all'incidenza del “formante eurounitario” in relazione alla delineazione dell'indirizzo politico che dal piano nazionale è destinato ad elevarsi a quello europeo risultandone, come è noto, condizionato⁶⁴. A mio avviso, se si parte dal rapporto tra partiti nazionali e partiti europei e ancor più tra i primi e i gruppi parlamentari che agiscono nelle istituzioni comunitarie, non sembra registrarsi, nei fatti, una capacità di condizionamento reciproco né a proposito delle inevitabili alleanze riferibili alla formazione dei governi nazionali (quello italiano da sempre e invariabilmente frutto di alleanze tra forze politiche distinte) e della stessa Commissione europea. Richiamo a questo riguardo un emblematico precedente nazionale che ha coinvolto Forza Italia, partito fondato e guidato da Silvio Berlusconi, stabilmente collocato nel centrodestra, che alle elezioni europee del 1999 aveva ottenuto circa il 25% dei consensi (e 22 deputati), affermandosi quale primo partito italiano in Europa. E ciò dopo essere già stato partito di maggioranza relativa in occasione del voto politico nazionale del 1994, dal quale era scaturito – come si è appena ricordato (si veda, *supra*, § 2.4) – il I Governo Berlusconi entrato presto in crisi per dissidi interni alla maggioranza proprio con la Lega Nord di Umberto Bossi, forza politica allora più secessionista che

⁶⁴ Trascende dalla presente relazione la circostanza – di cui mi limito ad un solo accenno – che la dimensione europea comporti anche una tutela rafforzata dei diritti (o di alcuni di questi) e che grazie all'Europa si sia sviluppata una avanzatissima cultura giuridico-politica proprio su tale versante: sul punto si veda M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007.

europeista, con quasi immediato ricorso allo scioglimento anticipato di quella legislatura (la XII). Dall'ottobre di quello stesso anno (il 1999) Forza Italia presenta, infatti, la sua adesione formale al Partito Popolare Europeo, diventandone una delle forze politiche di riferimento a Strasburgo e coesistendo, in Europa, con il Partito Popolare Italiano (che in quella tornata aveva eletto solo quattro deputati europei e che si sarebbe presto trasformata in altro soggetto politico gravitante nell'area del centrosinistra), ma che nel frattempo condivideva la responsabilità del Governo nazionale – a quel tempo guidato da Massimo D'Alema – in coalizione con una forza politica di maggior consistenza collocata, viceversa, su scala europea nel gruppo socialista (il PDS) e nella quale sarebbe stato “attratto” qualche anno dopo.

Da sempre – almeno da quando si registra l'elezione diretta del Parlamento europeo – ciascun partito nazionale è chiamato a trovare una sua collocazione nell'arco dei partiti e gruppi europei ed è sempre più evidente, con il progressivo rafforzarsi della capacità di incidenza della politica europea sul piano interno, la ricerca di una connessione – o anche solo di una giustificazione – tra le scelte che vengono compiute a livello sovranazionale dalle istituzioni europee e i vincoli interni che da queste ne discendono.

Tuttavia, è possibile notare che la collocazione europea dei partiti nazionali ha finito per creare “discrepanze” a proposito della formazione di maggioranze governative interne, che hanno perciò ricompreso partiti tra loro non alleati su scala europea (già prima del I Governo D'Alema, di cui si è appena detto, sia il I Governo Amato che il Governo Ciampi e il I Governo Prodi erano stati sostenuti da partiti, la Democrazia Cristiana e lo stesso Partito Socialista, non riconducibili alla medesima famiglia politica europea) e con esclusione di altre forze che però condividevano lo stesso gruppo parlamentare a Strasburgo (il che accadrà più recentemente, nella XVI legislatura, allorché alcuni partiti di centro, collocati con Forza Italia tra i popolari europei, sosterranno, a differenza di Forza Italia, il Governo Gentiloni insieme al Partito Democratico, che nel frattempo aveva aderito al gruppo dei socialisti europei).

Mi pare altresì rilevante, in questa analoga direzione, richiamare alla memoria anche la vicenda che ha visto Romano Prodi, dal 1999 al 2004, Presidente della Commissione Europea. La sua elezione, infatti, era stata sostenuta dai quattro principali gruppi parlamentari europei (Socialisti, Popolari, Liberali e Verdi). Proprio in quella occasione Forza Italia – come appena ricordato, primo partito italiano alle elezioni europee del 1999 affiliato al Partito popolare europeo – si era espressa favorevolmente all'elezione di Romano Prodi, a quel tempo principale rivale del leader indiscusso del centrodestra italiano Silvio Berlusconi⁶⁵. Il Presidente Prodi, in effetti, qualche anno prima, aveva “battuto” Silvio Berlusconi nelle elezioni anticipate del 1996 allorché la coalizione di centrosinistra (L'Ulivo), costruita intorno ad una intuizione dello stesso Prodi, si impose sulla coalizione di centrodestra (“orfana” della Lega Nord di Bossi) spalancando al leader “ulivista” le porte della Presidenza del Consiglio (dal 1996 al 1998) prima che a guidare il Governo di centrosinistra fosse chiamato direttamente Massimo

⁶⁵ A Strasburgo restarono invece all'opposizione i partiti della coalizione di centrodestra: Alleanza Nazionale (facente parte del Gruppo “Unione per l'Europa delle Nazioni” di stampo conservatore) e la Lega Nord (che aderiva al Gruppo tecnico dei deputati indipendenti). Allo stesso modo, Rifondazione comunista e i Comunisti italiani partecipavano al gruppo della Sinistra unitaria, anch'esso all'opposizione.

D'Alema, leader del maggior partito dello schieramento vincente e decisivo promotore dell'ascesa di Prodi alla guida della Commissione europea.

4.2 La (oramai) richiesta fedeltà del Governo italiano alle politiche promosse dall'Unione europea.

Non da oggi la partecipazione all'Unione Europea e – non dimentichiamolo – all'Alleanza Atlantica condizionano in maniera rilevante gli sviluppi degli indirizzi politici domestici, sia sul piano finanziario che della politica estera.

Da qualche tempo – direi in modo evidente dal 2011 – l'appartenenza all'Unione europea è venuta a significare qualcosa di più: sembra essere oramai una “condizione ambientale” nell'assunzione della responsabilità di governo e nello sviluppo degli indirizzi politici nazionali. Ciò vuol dire non solo che l'adesione e la partecipazione italiana al progetto sovranazionale non può essere sostanzialmente messa in discussione, ma che i Governi del nostro Paese non disconoscono, in linea di principio, gli indirizzi di base elaborati – o spesso non elaborati – in sede comunitaria (e per i quali non entro minimamente nel merito), evitando di adottare e mantenere posizioni fortemente critiche, ma al più moderati scetticismi nei confronti di questa o quella misura. Il che, come detto, talvolta costituisce piuttosto occasione di dialettica accesa tra i partiti della maggioranza senza necessariamente avere all'esterno, almeno nell'immediato, ricadute rilevanti (a parte le attuali scaramucce tra il Presidente Meloni e il ministro leghista Salvini sulle politiche di accoglienza dei migranti, nello stesso centrodestra guidato dal Presidente Berlusconi tra il 2008 e il 2011 con la partecipazione della Lega e di qualche importante ministro economico che la fiancheggiava, si è, come è noto, spesso assistito, con le difficoltà che investivano direttamente il Presidente del Consiglio per altre ragioni, all'emersione di una differente sensibilità europeista all'interno della coalizione di maggioranza). Nel passaggio dal ruolo di opposizione a forza di governo, tanto più se si assume la guida dell'Esecutivo – come è capitato negli ultimi anni al M5S e a Fratelli d'Italia – è facilmente rilevabile non solo il sostanziale abbandono dei toni euro-scettici utilizzati in precedenza nei confronti dell'azione sino ad allora imputabile alle Istituzioni europee, ma la schietta ammissione della “necessità” di restare dentro l'UE senza neppure più ipotizzare fuoriuscite clamorose e anche solo “riconferme referendarie” per il mantenimento di qualche vincolo comunitario (l'adesione alla moneta unica) che in qualche caso – penso alla Lega – avevano ispirato slogan elettorali e rivendicazioni nazionalistiche proposte agli elettori

Mi pare perciò inevitabile ricordare come nel 2011 la crisi del IV Governo Berlusconi e la formazione del Governo Monti sia stata fortemente sollecitata dal Presidente della Repubblica Napolitano.

Non so se è possibile parlare, nemmeno a posteriori, di un reale “commissariamento” della politica nazionale, ma è vero che – come è stato puntualmente rilevato – l'articolo 94

della Costituzione apparve in quella circostanza parzialmente riscritto⁶⁶, con l'introduzione di condizioni implicite alla formazione e alla permanenza in carica dei Governi. Condizioni che, a ben guardare, si sono rafforzate e sono state abbastanza interiorizzate dai partiti nella successione delle legislature.

Già in occasione del voto del 2013, del resto, il primo partito nazionale per numero di voti era, come già più volte sottolineato, il M5S che aveva fatto dell'euroscetticismo un suo cavallo di battaglia: solo gli illegittimi meccanismi premiali del *Porcellum* avevano consentito alla coalizione guidata dal Partito democratico di ottenere alla Camera la maggioranza dei seggi, circostanza questa che consentì, nella XVI legislatura, il succedersi di ben tre Governi sostenuti dal Partito Democratico (dal Governo Letta al Governo Gentiloni, passando per il lungo intermezzo del Governo Renzi). A questo riguardo, dopo il fallimento dell'incarico di Pierluigi Bersani, leader dello schieramento di centrosinistra in occasione di quel voto, proprio la rielezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica e la nascita del Governo "di larghe intese" guidato da Enrico Letta avevano fatto emergere piuttosto chiaramente che l'euroscetticismo, alla fine, non sarebbe stato in grado di "impiantarsi" al Governo del Paese.

A maggior ragione, dopo il voto del 2018, si è arrivati molto presto a comprendere tale punto di caduta: i maggiori partiti euroscettici (M5S, Lega e già anche Fratelli d'Italia che, ricordo, si astenne in occasione della fiducia al I Governo Conte) sommarono più del 50% del consenso elettorale. Se lo leggiamo in questa prospettiva, il c.d. "caso Savona" non appare un mero incidente di percorso dovuto alla loro, in quel momento, acerba dimestichezza istituzionale: è sembrato semmai l'affermazione di un principio implicito e immanente di cui già il Presidente Napolitano si era considerato depositario, quello per il quale il Capo dello Stato è chiamato senz'altro ad integrare la garanzia di fedeltà agli indirizzi europei⁶⁷ – e il Presidente Mattarella, a tal proposito, ha utilizzato elegante circonlocuzione – nella missione costituzionale della sua funzione⁶⁸. La qual cosa, sempre nel corso del I Governo Conte, verrà ribadita dal Presidente Mattarella in molteplici occasioni⁶⁹.

Non torno sulle vicende di quel primo scorcio di XVIII legislatura, che forse dovrebbero essere ulteriormente riprese a distanza di tempo per interrogarci su come funzioni davvero il nostro sistema parlamentare e quanto ormai il suo spazio si sia "curvato" attorno all'organo presidenziale⁷⁰. Mi limito però a constatare che la successione di Giuseppe Conte a sé stesso

⁶⁶ A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: 'Il Governo deve avere la fiducia dei mercati' (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi*, n. 23/2011.

⁶⁷ Spesso tale fedeltà è stata invocata nella veste di "leale collaborazione" con le istituzioni e gli indirizzi sovranazionali: si veda A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 136 ss.

⁶⁸ Cfr. le critiche M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, in particolare p. 5 ss. In senso adesivo anche M. FRAU, *Il caso Savona: la progressiva deriva dualistica del potere presidenziale di nomina dei ministri e i suoi potenziali riflessi sulla struttura del regime parlamentare italiano*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI (a cura di) *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 91 ss.

⁶⁹ Oltre a varie esternazioni del Presidente Mattarella, è da ricordare la lettera del 1° novembre 2018 con cui accompagnò l'autorizzazione a presentare alle Camere il disegno di legge di bilancio e nella quale richiamò il rispetto dei vincoli finanziari europei (cfr. A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura*, Bari, Cacucci, 2020, p. 79).

⁷⁰ Cfr. M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 187 ss.

è avvenuta soprattutto grazie al ruolo giocato in sede europea da lui stesso e dalla forza politica di riferimento nella conferma parlamentare di Ursula von der Leyen. Che poi il passaggio da Giuseppe Conte a Mario Draghi abbia in sé tutto una lettura euro-riferita (a partire dalla necessità di utilizzare al meglio i fondi europei del PNRR) mi pare chiaro: voglio però ricordare come lo stesso Parlamento eletto con una maggioranza di elettori evidentemente non preoccupati di apparire poco eurofili, abbia conferito a larga maggioranza la fiducia al Presidente Draghi che, in occasione delle sue comunicazioni programmatiche, ribadirà “l’irreversibilità della moneta unica” come credo delle forze politiche che si accingevano a sostenere il suo governo.

E veniamo alla XIX legislatura ed ai giorni nostri. A parte il non trascurabile dato elettorale che ha visto Giorgia Meloni trionfare sostanzialmente senza rivali (né esterni, né interni alla sua coalizione), credo che il tema della fedeltà euroatlantica non vada affatto sottovalutato. Se il passaggio fra l’europista per eccellenza Mario Draghi e la leader dell’unico partito di opposizione si è svolto in maniera così lineare e, almeno apparentemente, senza alcun trauma “esterno”, ciò è dovuto – credo – anche alla posizione nettissima che il partito di Fratelli d’Italia – strumentalmente o meno che sia – ha mantenuto rispetto alla sciagurata guerra russo-ucraina. Questo elemento ha permesso alla Presidente Meloni di accreditarsi – certo in via supplementare – al tavolo dell’Unione europea come una leader determinata ad ancorarsi saldamente nell’alveo delle c.d. potenze occidentali e affidabile nel sostenere la politica estera europea sanzinatoria nei confronti della Russia, che ha assunto in questi due anni un peso relevantissimo, direi quasi più rilevante delle posizioni di “falchi” e “colombe” in materia di vincoli di bilancio e della regolazione dei flussi migratori (tema quest’ultimo per il quale notoriamente sussiste un forte coinvolgimento del nostro Paese). La qual cosa non sembrava scontata e neppure coerente con la storia politica personale della Presidente Meloni e ancor di più della forza politica di provenienza che del nazionalismo ha sempre fatto il suo vessillo avvicinandola, da questo punto di vista, all’alleato leghista.

L’azione concreta del Governo Meloni – come già accadde per il I Governo Conte – dimostra ancora una volta come indirizzi realmente “sovranisti” non siano più concretamente attuabili: onestamente è difficile dire se ciò sia una reale *conseguenza giuridica* dell’appartenenza all’Unione europea e ad altre organizzazioni internazionali o, piuttosto, si tratti di una *condizione di fatto* generata da un’epoca di interrelazione globale spinta, tanto sul piano economico, oltretutto politico e sociale, che rende concretamente impossibile che ognuno faccia “di testa sua”, soprattutto per i Paesi che come il nostro non possono realisticamente considerarsi autosufficienti, oltre che per non fiorenti caratteristiche demografiche, sia per assenza di materie prime, di avanzato sviluppo tecnologico nonché di uniforme distribuzione territoriale e sociale della ricchezza⁷¹. Comprendo bene la differenza teorica fra le due situazioni: non mi pare però che, fuori da casi molto circostanziati, sia veridicamente possibile identificare se, sul piano generale, si verta nella prima o nella seconda condizione. Non mi sembra peraltro di poter escludere che, di fronte alla riduzione dei margini di manovra rispetto ai temi reali che

⁷¹ G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 19 ss., parla efficacemente di una “miniaturizzazione” dello Stato nazionale.

coinvolgono direttamente la vita dei consociati, le attenzioni di chi assume ruoli “operativi” interni poiché si trova nelle condizioni di governare il Paese – e di come ci si possa ritrovare in quel ruolo si è in fondo detto o lasciato intendere – si dirigano, per una sorta di riflesso condizionato, su quel che rimane della sovranità nazionale, ovvero la Costituzione e gli assetti che essa prefigura.

Mi si potrebbe accusare, in quest’ultima fase della mia relazione, di uscire dai confini propri della nostra disciplina e di slittare sul terreno impervio della geopolitica e delle relazioni internazionali che, in genere, con il diritto fanno fatica a misurarsi. Ma credo, conformemente a quanto sono andato dicendo, che ciò sia indispensabile per comprendere il funzionamento del nostro sistema di governo. D’altra parte, sappiamo bene come la posizione internazionale dell’Italia abbia grandemente, e da sempre, influenzato *in primis* il nostro sistema politico e le sue dinamiche ma, oserei dire, persino l’interpretazione delle regole costituzionali. Ricorderemo la *conventio ad excludendum* e la sua controversa natura (regola di comportamento politico costituzionalmente dovuta o mera scelta di convenienza?)⁷², ma basta più in generale pensare al vigente articolo 11 e alla discussa interpretazione delle sue disposizioni, ove lette, come per certi versi è inevitabile, sotto la lente dell’appartenenza dell’Italia alla Nato⁷³.

Credo, dunque, che anche l’appartenenza italiana all’Unione europea – dato giuridico “storicizzato” e perpetuamente atualizzabile – conforti l’idea metodologica che funge da base del mio discorso: è controproducente studiare le norme costituzionali sulla forma di governo nel “vuoto” dell’astrazione giuridica. Esse assumono un significato reale, oltreché mutevole, solo nel momento in cui sono lette nel loro concreto inverarsi. Il che, ovviamente, non prescinde affatto dalla ricerca di limiti interpretativi desumibili dal Testo costituzionale, di cui nessuno – e soprattutto chi di noi è attento alla prassi – può fare a meno e, ancor di più, desidera fare a meno riconoscendone la visione pluralistica ed inclusiva, ben oltre gli indiscutibili meriti storici di cui ancora la generazione del terzo millennio può godere i frutti.

5. Una breve chiosa conclusiva (per tornare alla questione di metodo).

A conclusione di queste notazioni introduttive, vorrei ribadire quelle che, almeno a mio avviso, rappresentano le poche certezze con la quali fare i conti da parte di una dottrina che, a proposito dell’assetto organizzativo dello Stato-persona, voglia restare fedele alle premesse ideali del costituzionalismo liberale, così contestualmente accompagnando il decisivo riconoscimento dei diritti della persona e la garanzia effettiva del loro godimento: la legittimazione dal basso del potere di governo, che va pertanto periodicamente verificato e che dà luogo a

⁷² È la nota tesi della rilevanza costituzionale della *conventio ad excludendum*, sostenuta da L. Elia, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 637 ss. Tale rilevanza è stata in realtà criticata dalla dottrina, che vi ha visto una mera scelta politica, non imposta dal dato costituzionale: si veda G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Osservazioni in tema di partiti politici*, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 546.

⁷³ Al riguardo si pensi al conflitto bellico russo-ucraino che ha posto e continua a porre, rispetto al nostro ordinamento, diversi interrogativi connessi al fronteggiarsi di due principi di pari dignità costituzionale, vale a dire il ripudio della guerra per risolvere controversie internazionali e la reattività sul piano militare ad un’aggressione bellica in atto, che comporta conseguentemente la legittimità della guerra difensiva (cfr. A. D’ANDREA, *Il quadro costituzionale e le opzioni politiche nostrane. A proposito delle vicende belliche in atto*, in *Giustizia insieme*, 21 novembre 2022).

forme di democrazia rappresentativa affidata ad organi che sono la proiezione in avanti del corpo elettorale; la reale capacità rappresentativa dell'organo centrale della normazione primaria – con la quale si definiscono le più rilevanti regole che si impongono nello Stato-Comunità – e cioè dell'organo parlamentare che resta centrale, nel richiamato pluralistico contesto democratico, a prescindere dal sistema di governo prescelto; la garanzia che si realizza un equilibrio costituzionale tra i diversi organi (cui si assegnano ruoli e funzioni differenti alcune delle quali non ricadono necessariamente nella disponibilità della maggioranza politica del momento e, come è noto, talvolta del potere politico *tout court*) e che tale distribuzione di competenze possa essere concretamente assicurata impedendo che ogni alterazione in grado di affermarsi nell'ordinamento possa essere scambiata, o peggio, accettata come tacito mutamento costituzionale quanto, e al contrario, venire accertata e infine eliminata attraverso noti meccanismi di controllo (la giustizia costituzionale) sottratti ad ogni capacità di penetrazione del potere politico, in piena aderenza alla forza formale sprigionata dalla Costituzione che vive se riesce ad essere anche forza sostanziale. Il che mi induce a ritenere che certamente, anche in tema di relazioni tra gli organi e i soggetti destinati a determinare l'indirizzo politico, esistono e sono in vigore regole formali – a basso o medio grado di razionalizzazione: mi verrebbe da dire a seconda dei “gusti” e di quel che si vuole sostenere in prospettiva futura – che vanno rispettate. Ecco perché i fatti, le vicende e certamente gli atti che vengono di volta in volta prodotti nell'ordinamento – in una parola, le prassi – interpellano il rapporto tra la forma di governo e queste ultime, da intendersi come svolgimento in modo più o meno compatibile con il significato logico, quanto non letterale, dei precetti costituzionali esistenti.