

SOVRANITÀ POPOLARE E FORMA DI GOVERNO: L'INVESTITURA DELL'ESECUTIVO E LO SCIoglIMENTO DELLE CAMERE SECONDO UNA CONCEZIONE RISPONDENTE AL PRINCIPIO DEMOCRATICO*

Sommario : 1. *Il rapporto tra forma di stato e forma di governo secondo l'opinione tradizionale ancora prevalente. Favore per una diversa concezione più aggiornata ed attenta alla democraticità del sistema.* - 2. *Principio democratico e disciplina elettorale : l'investitura popolare della maggioranza e del Governo.* - 3. *Formazione dell'Esecutivo, scioglimento delle Camere e ruolo del Presidente della Repubblica.* - 4. *Confronto tra l'opinione del Maestro a cui si rende onore e quella, in rispettoso dissenso, di un allievo.*

1. *Il rapporto tra forma di stato e forma di governo secondo l'opinione tradizionale ancora prevalente. Favore per una diversa concezione più aggiornata ed attenta alla democraticità del sistema.*

L'opinione ancora dominante fra i costituzionalisti delinea come segue il rapporto esistente nell'ordinamento italiano tra la forma di stato democratica e la forma di governo parlamentare (o, se si preferisce, fra la sovranità popolare e il sistema politico-istituzionale).

In sintesi, secondo molti studiosi¹, la volontà che i cittadini manifestano con il voto è diretta soltanto ad eleggere i membri del Parlamento, per rinnovarne la composizione. Le regole elettorali vigenti, subordinate alla Carta costituzionale, non sono in grado di attribuire al Presidente del Consiglio e all'Esecutivo una legittimazione popolare autonoma, distinta da quella che spetta in via esclusiva alle Camere. Le alleanze e le singole forze politiche, i deputati e i senatori (esenti da vincoli di mandato), i gruppi che costituiscono le "proiezioni" parlamentari dei partiti, la Camera e il Senato, organi della rappresentanza democratica, sono del tutto liberi nei loro comportamenti politici e istituzionali, salvo il doveroso rispetto della Costituzione e delle norme regolamentari.

Ne deriva che non sono immaginabili maggioranze precostituite in modo vincolante dal suffragio dei cittadini, e ogni Governo, anche se trae origine da un risultato elettorale incontrovertibile, potrebbe non ricevere la fiducia parlamentare o vedersela revocata in qualsiasi momento, essere pacificamente sostituito in corso di legislatura da un altro Ministero, per ipotesi guidato da un diverso Presidente del Consiglio, sorretto da una maggioranza difforme e promotore di un indirizzo politico differente da quelli suggellati dal voto popolare.

A sua volta il Presidente della Repubblica, esercitando senza forzature il ruolo di garante del buon funzionamento del sistema costituzionale, può soltanto assecondare le decisioni legittime degli attori politico-istituzionali e, fra l'altro, non è abilitato a sciogliere le Camere prima della scadenza naturale finché le due Assemblee si dimostrano in grado di esprimere una maggioranza idonea a sorreggere con la fiducia un qualsiasi Governo².

* Questo scritto è destinato agli *Scritti in onore di Valerio Onida*.

¹ Naturalmente il riassunto schematico che si propone nel testo non può dare conto delle eventuali differenze di pensiero esistenti fra i vari commentatori su singoli aspetti del tema in esame.

² A dire il vero, su questo punto certezze saldissime fino a poco tempo fa sembrano vacillare, se non svanire del tutto, in relazione ai tormentati sviluppi della situazione politico-istituzionale italiana. Infatti, secondo alcuni, il Presidente della Repubblica potrebbe sciogliere in anticipo le Camere con una sorta di atto d'imperio - sebbene in entrambe esista una maggioranza e sia in carica il Governo da essa sostenuto -, per "rimettere in moto le istituzioni inceppate" e "chiudere un'inedita situazione di degrado e lotta fra poteri". Così, seppure in termini dubitativi, L. CARLASSARE, *Il Quirinale da solo non basta*, in *il Fatto Quotidiano*, 11-2-2011, p. 18 ; e, in modo molto netto, M. VILLONE, *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e "tradimenti"*, in www.costituzionalismo.it, Notizie -

Per chi accoglie tale concezione l'essenza della forma di governo parlamentare risiede nella possibilità che gli organi e i soggetti partecipi del rapporto fiduciario dispongano in assoluta libertà della sorte di Esecutivi e maggioranze e, qualora s'inducano a scelte contrastanti con le indicazioni univoche dell'elettorato, siano comunque sottratti a 'reazioni' istituzionali dirette a tutelare la rispondenza dell'assetto governativo al volere dei cittadini. L'autonomia di chi agisce nella sfera politica, infatti, non potrebbe essere imbrigliata entro linee direttrici predeterminate dal suffragio democratico.

La dottrina prevalente afferma così la netta separazione tra il voto dei cittadini e le dinamiche istituzionali, escludendo che in queste possano fare ingresso con forza vincolante le preferenze manifestate dagli elettori ; e finisce con l'ammettere che gli organi di garanzia e di indirizzo politico posti ai vertici del sistema siano legittimati a ignorare e disattendere tranquillamente, nei loro atti istituzionali più importanti, gli orientamenti espressi dal voto popolare, anche quando risultino inequivocabili.

Un tenace e coerente fautore dell'opinione ora esposta, ad esemplare chiarimento del suo pensiero, scrive che dopo la chiusura dei seggi nel giorno delle elezioni parlamentari "il corpo elettorale ... *si dissolve* come accade alla crisalide che lascia il bozzolo e diviene farfalla"³. Immagine molto espressiva e persino poetica, ma abbastanza inquietante, perché quasi tutte le farfalle, leggiadre e però di bellezza effimera, assai presto muoiono.

Fuori di metafora, la democrazia rappresentativa, in misura maggiore o minore, richiede certamente la 'mediazione' degli eletti, ma ciò non significa che le scelte dei partecipanti al voto, decisive per il risultato delle elezioni, perdano poi importanza fino a svanire nel nulla, diventino fattori trascurabili, come inesistenti, al momento delle decisioni politiche concrete. A torto, secondo me, si disconosce che il sostanziale rispetto del responso elettorale nella formazione dell'Esecutivo e nell'attività di governo è condizione determinante per la funzionalità e la vitalità del sistema democratico.

Al riguardo giova notare che oggi la parola "democrazia" definisce l'organizzazione dello Stato e della vita pubblica qualificata da metodi per scegliere e cambiare i governanti - a cui spetta assumere decisioni valevoli per tutti - secondo la volontà (determinabile almeno in modo tendenziale) della maggioranza dei cittadini, entro un ordinamento costituzionale inteso a garantire il rispetto dei diritti delle minoranze, la libertà del processo politico e il controllo sul suo svolgersi nell'osservanza delle norme giuridiche che lo disciplinano.

Secondo l'insegnamento dell'illustre Maestro che qui si onora, ogni assetto costituzionale rispondente ai principi democratici e liberali deve assicurare l'attuazione degli indirizzi politici definiti in conformità al volere della maggioranza ; garantire la libera competizione fra una pluralità di partiti ; proteggere i diritti delle minoranze ; rendere trasparente l'esercizio dei poteri pubblici ; tutelare le libertà civili

Emergenza costituzionale, 16-2-2011 ; nello stesso ordine di idee G. FERRARA, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, *ivi*, fascicolo 1/2011. In quest'ultimo scritto, dopo una soggettiva, indignata descrizione dell'odierna realtà politico-istituzionale e una critica demolitrice della disciplina elettorale in vigore (ritenuta per molteplici aspetti "in palese ed irrimediabile conflitto con la Costituzione" e incolpata d'aver "sconvolto l'intero ordinamento"), l'Autore così conclude : "Con lo scioglimento e le elezioni conseguenti si potrebbero anche creare le condizioni per avviare a soluzione la crisi profonda ed endemica che attanaglia le istituzioni della Repubblica". Elezioni alle quali, evidentemente, si applicherebbero ancora le regole previste dalla vituperata legge n. 270 del 2005! Forse se ne può arguire che il piglio 'militante' di certi interventi (pur autorevoli) talvolta finisce col nuocere alla coerenza delle tesi in essi sostenute.

In senso contrario alle opinioni ora citate sullo scioglimento anticipato (o comunque secondo un punto di vista differente) v. P. A. CAPOTOSTI, *Camere, sul voto Berlusconi ha ragione, ma è alto il rischio del "corto circuito"*, intervista di N. Luca, in www.corriere.it, Politica, 14-2-2011 [in seguito, però, lo stesso giurista sembra aver mutato avviso : cfr. ID., *Come uscire dal circolo vizioso dei conflitti*, in *Il Messaggero*, 20-4-2011, p. 1] ; A. BARBERA, *"Non c'è il presidenzialismo, il Colle fa moral suasion"*, intervista di A. Calvi, in *il Riformista*, 15-2-2011, p. 2-3 ; P. CIARLO, *Dimissioni del governo versus scioglimento anticipato*, in www.costituzionalismo.it, Notizie – Emergenza costituzionale, 19-2-2011 ; T. GROPPI, *"Sciogliere le Camere ? Si può, ma solo se non funzionano più"*, intervista di M. Zegarelli, in *l'Unità*, 2-4-2011, p. 7 ; G. AZZARITI, *Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso*, in www.costituzionalismo.it, Notizie – Emergenza costituzionale, 18-4-2011, secondo il quale "la previsione di uno scioglimento contro il Governo in carica appare difficilmente configurabile"; solo nel caso in cui l'Esecutivo "dovesse trovarsi isolato a difesa di un'impossibile continuità della legislatura" (in altre parole, qualora perdesse il sostegno della maggioranza parlamentare), cadrebbe la possibilità di un veto governativo sulla decisione del Capo dello Stato diretta a sciogliere in anticipo le Assemblee legislative.

³ L'autore della fantasiosa similitudine è A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, p. 10, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011, Anticipazioni. Il corsivo nella frase citata è mio.

; favorire la partecipazione politica di tutti i cittadini in condizioni di eguaglianza⁴. Nella fusione fra democrazia e stato di diritto sono presupposti il libero formarsi della volontà popolare, la sua coerente traduzione in atti politici (legislativi e di governo in senso lato), l'armonia di questi con la Costituzione, il conformarsi di tutti alle decisioni legittime nelle quali tale volontà si manifesta in modo diretto o indiretto.

Ogni sistema democratico si caratterizza per la maggiore o minore attitudine delle sue regole a far sì che lo scopo fondamentale sia perseguito nel modo più efficace possibile, ossia per l'idoneità dell'assetto istituzionale a promuovere il compiuto esplicarsi della democrazia. Questa è resa pienamente effettiva soltanto se la formazione del Governo rispecchia in modo fedele il volere della maggioranza degli elettori, quale risulta dall'esito delle votazioni dirette a costituire gli organi rappresentativi ai vertici dell'ordinamento. Le disposizioni organizzative al pari delle procedure elettorali sono preordinate a dare espressione autentica e concreta alla sovranità popolare (o almeno così dovrebbe essere, per non contraddire il fine democratico ovvero sminuirne la portata).

Ora, si conviene da tempo che la forma di governo, comprendente anche l'assetto dei partiti e la disciplina elettorale, ha natura strumentale rispetto alla forma di stato; tale rapporto "implica giudizi di adeguatezza" della prima nei confronti della seconda, "sicché sia possibile ... valutarne la rispondenza ... alle esigenze di piena democraticità"⁵. Queste parole sono di un autorevole studioso, che alcuni decenni addietro, in una voce enciclopedica assai nota, registrava la crisi del sistema parlamentare come modello istituzionale, giudicato ormai privo di capacità attrattiva per la prova insoddisfacente data in diversi momenti storici nelle esperienze concrete di vari Paesi, fra i quali l'Italia del secondo dopoguerra.

In verità, appare "troppo poco democratica per eccesso di mediatizzazione" una forma di governo in cui "la scelta dei titolari dell'esecutivo" dipende "sempre meno dagli elettori e sempre più dai 'cacicchi' dei gruppi parlamentari e dei partiti". La "mancata adeguazione della forma di governo alla forma di stato" qualifica negativamente soprattutto i sistemi parlamentari "a multipartitismo esasperato o estremo", nei quali talvolta si osserva "una sistematica e vistosa oscillazione fra schieramenti elettorali e coalizioni governative", a palese riprova della loro "scarsa democraticità". Tutto ciò sembra ancor meno accettabile per l'evoluzione in atto degli assetti istituzionali, che spesso vede accentrarsi il potere di direzione politica in chi è preposto a guidare l'Esecutivo, mentre "nei grandi Paesi la democrazia politica (in regime poliarchico) tende a funzionare sempre più come democrazia di investitura", di modo che assume "suprema importanza l'occasione elettorale, il *punctum temporis* in cui il cittadino si reca alle urne"⁶.

⁴ Questi, in sintesi, gli "elementi che concorrono a realizzare il principio democratico" descritti da V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, 5° ed., vol. I, Bologna, il Mulino, 1997, p. 108 ss.

⁵ Così L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 636.

⁶ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 671-672 e 654-655. Con la parola 'mediatizzazione', coniata da Maurice Duverger, l'Autore si riferiva a "quell'assetto in cui la titolarità dell'esecutivo dipende in prevalenza da combinazioni partitico-parlamentari, al di fuori di ogni scelta diretta del corpo elettorale" (*ivi*, p. 654 nt. 86). All'opposto, il sistema parlamentare inglese a bipartitismo rigido "consente all'elettore di determinare *men and measures* in un'estensione che è esclusa per gli elettori di altri Paesi": un modello democratico-maggioritario ammirevole per il suo buon funzionamento, ma - osservava Elia - assai difficile da imitare laddove manchino le condizioni idonee a riprodurre lo schema bipartitico. D'altra parte, mentre dava rilievo alla democraticità e all'efficienza della formula britannica, l'insigne studioso notava come in quel sistema la preminenza dell'Esecutivo, e soprattutto del Primo ministro, non sembri più bilanciata da "un ruolo congruo sebbene ridimensionato del Parlamento", a dimostrazione di quanto sia arduo "costruire una forma di governo nella quale al ruolo più incisivo possibile degli elettori faccia riscontro un ruolo critico massimamente efficace affidato ai parlamentari" (*ivi*, p. 650).

Sui temi di riflessione già proposti da Elia e richiamati nel testo v. ora S. CECCANTI, *La democrazia immediata e le sue garanzie*, in AA. VV., *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, a cura di T. E. Frosini, C. Bassu, P. L. Petrillo, Roma, Carocci, 2009, p. 51 ss. *Ivi*, p. 89 ss, cfr. anche T. E. FROSINI, *Elogio del premierato*, secondo il quale il sistema inglese "rappresenta l'idealtipo, il modello" a cui "si ispirano, oggi più di ieri, le forme di governo [parlamentari] a legittimazione diretta", così definibili perché al corpo elettorale è attribuita la possibilità di scegliere una maggioranza e la sua guida politica. "Tra i Paesi dell'Unione europea - rileva l'Autore - più della metà hanno governi orientati sul modello britannico, in cui il primo ministro è il leader di una maggioranza fedele che gli permette di godere della piena fiducia in Parlamento"; tuttavia il *Westminster model* non è riproducibile esattamente fuori dello Stato d'origine per ragioni culturali e, si potrebbe dire, 'antropologiche' più che per motivi istituzionali e politici (p. 90-91). Considerazioni sintetiche e perspicue sul funzionamento della democrazia parlamentare inglese sono espresse da V. ONIDA, *Modello Westminster meglio dell'elezione diretta*, in *Il Sole 24 Ore*, 30-6-2007, p. 14.

Notazioni illuminanti e molto attuali, che fra l'altro valgono a mettere in evidenza la ridotta democraticità e l'arretratezza sul piano istituzionale e politico del sistema italiano (almeno) fino al 1993, nel periodo pluridecennale precedente la riforma in senso maggioritario dei sistemi elettorali delle Camere, quando partiti e partitini, in assenza di effettivi vincoli preelettorali, avevano 'mano libera' nel formare, disfare e riorganizzare le maggioranze e gli Esecutivi, stabilendone a piacimento formula politica, struttura e leadership (quasi sempre debole), con decisioni sciolte da ogni legame immediato con il voto e gli orientamenti dei cittadini, ai quali era preclusa ogni possibilità di influire direttamente sugli assetti di governo⁷.

Un modello non adeguato a un'autentica democrazia, che pure tuttora conserva numerosi schietti estimatori, a cui si aggiungono quanti predicano il rispetto in ogni caso della volontà popolare, ma non esitano a comportarsi in modo antitetico agli ottimi propositi espressi, se lo richiede il loro contingente interesse di parte. Invero, troppi fra gli attori politici rimpiangono un passato che sarebbe bene superare definitivamente, non certo ricreare magari in forma mimetizzata. La stessa dottrina costituzionalistica, in prevalenza, non si avvede che la concezione del rapporto tra la forma di stato e la forma di governo descritta all'inizio - plausibile e senza alternative quando era in vigore il sistema elettorale proporzionale - risulta ormai datata ed appare oggi più nostalgica che imposta dall'effettivo contenuto delle norme della Costituzione.

Chi aderisce a tale corrente di pensiero sostiene invece di attenersi fedelmente alla disciplina costituzionale, senza subire l'influenza della mutevole realtà offerta dall'evoluzione del sistema politico : i due piani, infatti, benché reciprocamente interferenti, andrebbero distinti con nettezza nell'analisi giuridica. Certo, è da escludere che i fatti si impongano sulle regole, tanto più se queste sono di livello costituzionale ; tuttavia sembra appropriato - e direi inevitabile - leggere le disposizioni costituzionali sulla forma di governo anche alla luce sia delle norme elettorali che le affiancano, integrandone il contenuto, sia del contesto politico in cui le une e le altre si applicano⁸. D'altra parte, l'assunto metodologico ora citato, a mio parere, viene disatteso proprio dalla dottrina qui sottoposta a critica : essa non enuncia obiettivamente il dettato costituzionale, ma ne cristallizza l'interpretazione in riferimento a una fase di sviluppo del sistema politico-istituzionale che la trasformazione avviata diciotto anni fa si è ormai lasciata alle spalle. Nelle pagine seguenti cercherò di esporre un'opinione diversa, più aggiornata e coerente con il principio democratico⁹.

⁷ "Un contesto di democrazia immatura", "caratterizzato da uno scarto vistoso tra comunità dei cittadini politicamente attivi e rappresentanti", secondo il giudizio di A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, 28-11-2010, p. 3, in www.forumcostituzionale.it, i Paper del Forum.

⁸ "Lo stretto nesso tra forma di governo, modelli, regole istituzionali e situazione politica, sistema politico" è messo in luce da V. ONIDA, *La forma di governo secondo la Costituzione e nella prassi più recente* (tavola rotonda con G. AMATO ed E. CHELI svoltasi a Brescia il 12 dicembre 2008), in AA. VV., *Il Governo sopra tutto*, a cura di A. D'Andrea, Gussago (Bs), biblioFabbrica, 2009, p. 48. Secondo l'insigne Maestro, "il modo corretto di guardare ai temi delle Istituzioni" è "partire dalla realtà. E quindi dal sistema politico... Interessa vedere che cosa, in ciascuna fase politica, certe regole producono in termini di risultati ; interessa analizzare ciò che accade, le cose che si fanno, gli avanzamenti o gli arretramenti nella vita del Paese e nella politica".

Parimenti altri rileva come "per comprendere la forma di governo" sia "determinante" il sistema elettorale vigente. "Sicché a ragione potrebbe dirsi... che - fermo restando il costante rapporto fiduciario che deve unire il *tandem* Governo-Parlamento - *in Italia abbiamo avuto tante forme di governo almeno quanti sono stati i sistemi elettorali adottati*". Questa è l'opinione di A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana* (relazione al convegno su *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Messina-Siracusa, 19-20 novembre 2010), p. 21 (cfr. anche p. 27), in www.rivistaaic.it, n. 1/2011, Anticipazioni ; per la parte che concerne i temi qui in esame il testo riproduce l'articolo di poco precedente *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in www.forumcostituzionale.it, i Paper del Forum. Nelle parole dianzi trascritte il corsivo è dell'Autore.

⁹ Conforta al riguardo la posizione di A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica* (introduzione all'incontro di studio, dall'omonimo titolo, svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010), in www.forumcostituzionale.it, i Paper del Forum, favorevole a sviluppare un'"aggiornata ricostruzione del modello costituzionale che tenga conto dei mutamenti intervenuti nel sistema politico". A parere dell'eminente studioso, è necessario legare saldamente la forma di governo alla forma di stato, "rileggendo le formule... riguardanti" in modo specifico "la prima nella più ampia cornice segnata dalle formule relative alla seconda", mentre si dovrebbe evitare di "riproporre letture del dettato costituzionale... inesorabilmente invecchiate, siccome adeguate a un contesto ormai superato" (*ivi*, p. 10).

2. Principio democratico e disciplina elettorale : l'investitura popolare della maggioranza e del Governo.

Nel 1993 la volontà popolare espressa con referendum impose la riforma in senso maggioritario dei sistemi elettorali delle Camere, e l'assetto politico-istituzionale italiano parve affrancarsi in maniera irreversibile (sebbene incompleta) dal proporzionalismo, suo elemento condizionante fin dagli albori della Repubblica. Da allora, in modo più o meno nitido, lo scenario politico è caratterizzato da un sostanziale bipolarismo che, pur nel continuo riprodursi della frammentazione partitica, costituisce un decisivo fattore di chiarificazione e di 'intelligibilità' del sistema, convogliando verso i due schieramenti antagonisti di centrodestra e di centrosinistra il consenso di gran parte degli elettori. Lo schema bipolare, benché soggetto spesso a sussulti disgregatori, resta l'elemento orientativo del voto dei cittadini : le iniziative di varia origine miranti a scomporne l'assetto finora non hanno avuto successo e sono state riassorbite al suo interno oppure confinate ai margini del panorama politico. Forse potrebbe non subire la stessa sorte il cosiddetto 'terzo polo' di centro, per la cui costituzione recentemente sono stati intrapresi passi formali sia fuori sia dentro le sedi parlamentari.

Una caratteristica essenziale dell'organizzazione partitica e del rapporto fra cittadini e sistema politico è l'identificazione, al vertice di ogni partito o di ciascuna alleanza, di un leader, riconosciuto come tale e destinato ad assumere la guida del Governo, qualora nelle elezioni parlamentari la coalizione o la forza politica di appartenenza conquisti la maggioranza dei seggi. Questo aspetto della prassi bipolare è presupposto e favorito dalla legislazione vigente, secondo cui, in vista della competizione elettorale, i partiti o gruppi politici coalizzati "che si candidano a governare" depositano un programma comune, "nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione". Una norma analoga concerne i partiti che si presentano da soli alle elezioni (art. 1 comma 5 n. 3, legge n. 270 del 2005¹⁰).

La figura del leader della coalizione (o del partito) vincente, che in base al risultato elettorale ottenga la maggioranza nelle Camere, acquista così un esplicito rilievo istituzionale, implicante in modo evidente la designazione a guidare il Governo¹¹. La disciplina ora citata sembra infatti richiedere, nella sostanza se non

¹⁰ Tale legge fu approvata sul finire della XIV legislatura dalla maggioranza parlamentare di centrodestra e sostituisce la precedente disciplina elettorale, in vigore dal 1993 al 2005. Com'è noto, quest'ultima per ambedue le Camere prevedeva l'attribuzione di tre quarti dei seggi con sistema maggioritario in collegi uninominali, nei quali risultava eletto il candidato che avesse ottenuto la maggioranza semplice dei voti ; i seggi restanti erano ripartiti con metodo proporzionale fra gruppi o liste concorrenti di candidati, secondo regole diverse riguardanti l'una o l'altra Assemblea parlamentare.

Invece le norme vigenti prevedono per la Camera un sistema proporzionale con eventuale assegnazione di un premio in seggi alla coalizione (o alla lista) che ottiene più voti in ambito nazionale, così da garantire in ogni caso ai vincitori una sicura maggioranza nell'Assemblea di Montecitorio. Per il Senato la formula elettorale è analoga, ma lo schieramento nell'insieme più votato non ha la certezza di conseguire la maggior parte dei seggi ; qui, infatti, è assegnabile un premio di maggioranza nell'ambito di ogni circoscrizione regionale (non a livello nazionale), e l'esito complessivo del voto risulta dalla somma dei seggi conquistati in ciascuna Regione (anche) in base all'attribuzione del relativo premio all'una o all'altra delle coalizioni antagoniste. Secondo l'ammonimento che durante il settennato di C. A. Ciampi la presidenza della Repubblica rivolse ai redattori della legge, dato che il Senato "è eletto a base regionale" (art. 57 comma 1 Cost.), sarebbe illegittima l'assegnazione di un premio di maggioranza 'nazionale' per determinare la composizione dell'Assemblea di palazzo Madama. Sulla fondatezza di tale rilievo è lecito esprimere dubbi. In ogni caso, la soluzione alternativa prescelta (tanti premi di maggioranza 'regionali') appare assai infelice, perché, come detto, non assicura sempre un risultato elettorale chiaro e coerente. La legge n. 270 del 2005 presenta anche altri aspetti assai criticabili : fra questi, la possibilità per i vertici dei partiti di scegliere, in pratica, quali candidati far eleggere grazie al sistema delle liste bloccate e delle candidature multiple nelle varie circoscrizioni.

La disciplina qui riassunta è stata applicata nelle elezioni parlamentari del 2006 e in quelle del 2008 ; nel secondo caso, grazie al modo in cui si ripartirono i consensi degli elettori, la legge funzionò in maniera positiva, e la coalizione di centrodestra guidata dall'on. Silvio Berlusconi ottenne un'ampia maggioranza di seggi in ambedue le Camere. Il Governo allora costituito ha conservato la fiducia parlamentare fino ad oggi (giugno 2011), anche se la maggioranza si è alquanto ridotta, soprattutto a Montecitorio, in seguito all'uscita dal Popolo della Libertà e poi dalla coalizione governativa degli esponenti vicini al Presidente della Camera Fini, che hanno dato vita al gruppo di Futuro e Libertà per l'Italia. Inoltre, nello scorcio più recente della XVI legislatura vari sommovimenti hanno interessato i gruppi parlamentari, con molti passaggi meditati o repentini di deputati e senatori dall'uno all'altro, la formazione di nuovi gruppi, l'ingresso nell'area della maggioranza di uomini politici già appartenenti all'opposizione, ed anche ripensamenti seguiti agli abbandoni, con il ritorno di singoli parlamentari nel gruppo d'inizio legislatura. Sia sul piano numerico sia su quello politico il Popolo della Libertà e la Lega nord restano comunque gli assi portanti dello schieramento maggioritario di centrodestra.

¹¹ In termini analoghi M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana* (relazione al primo incontro di studio italo-polacco di Diritto costituzionale, Roma, 25-26 ottobre 2006), in *Il Filangieri*, quaderno 2006, p. 109, 113 s. ; *contra*, invece, A. D'ANDREA, Art. 92, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, p. 1786 s.

nella forma, l'investitura popolare del vertice dell'Esecutivo insieme a quella della maggioranza governativa¹². A mio avviso, in una situazione di preoccupante 'scollamento' tra il popolo, titolare della sovranità, e le istituzioni politiche, per restituire vitalità al processo democratico e rinsaldare la democrazia può risultare utile o decisiva - ed è quindi da assecondare - la non sopita aspirazione di moltissimi cittadini a partecipare direttamente alla scelta di chi al più alto livello nazionale (come in sede locale) è preposto a svolgere funzioni di direzione politica.

Dunque, secondo la legge, già anticipata dalla prassi politica, nella fase preelettorale ogni coalizione definisce la propria struttura, la composizione interna (il partito singolo decide se coalizzarsi con altri oppure no) ; quindi predispone il programma, che in caso di vittoria il nuovo Governo sarà chiamato ad attuare ; e indica il leader, scelto per rivestire la carica di Presidente del Consiglio (il cui nome spesso è inserito anche nel simbolo che identifica la coalizione o il partito sulle schede elettorali). Qualificata da tali elementi distintivi, ciascuna alleanza (o singola forza politica) si presenta dinanzi ai cittadini e chiede il loro consenso ; su quegli aspetti caratterizzanti gli elettori si esprimono con il voto, rivolgendo le loro preferenze in un senso o nell'altro ; il complessivo esito elettorale - purché da esso scaturisca una maggioranza nitida e certa - individua la coalizione abilitata a dar vita al Governo e impegnata a sostenerlo in Parlamento, la persona designata ad assumerne la guida e (a grandi linee) l'indirizzo che l'Esecutivo seguirà nella sua azione politico-amministrativa.

Credo sia irragionevole negare a tutto questo una rilevanza giuridico-istituzionale, oltre che politica, in grado di condizionare direttamente la formazione del Governo, la soluzione delle crisi, l'andamento e la durata della legislatura. Chi argomenta in senso contrario, fra l'altro, tende a confinare il principio democratico ai margini del dispiegarsi della forma di governo : quasi un'astrazione più o meno remota, anziché un principio supremo dell'ordinamento costituzionale, del quale in ogni caso occorre riconoscere l'effettività.

Come osservava già oltre un decennio fa un insigne costituzionalista, poiché "regole e prassi richiedono... di esser *orientate* verso i valori (e, specificamente, verso il valore democratico)", se esistono "strumenti ed elementi stabili ed inequivoci idonei a dar modo alla comunità dei cittadini di esprimere un indirizzo chiaramente definito in ordine alla composizione della maggioranza e del Governo... sarebbe contraddittorio" che di essi "non si tenesse conto" e "fossero perciò lasciati privi di giuridico rilievo nello svolgimento e nel trattamento delle crisi"¹³. Lo stesso autore poi aggiungeva, con efficace interrogazione retorica : "Ignorare, puramente e semplicemente, il fatto della scelta compiuta dagli elettori, ritenendo che essa non rivesta alcun significato propriamente istituzionale, com'altro può esser chiamato se non quale accantonamento o - ad esser benevoli - appannamento del principio democratico ?"¹⁴.

¹² Sul punto concordano anche autori assai critici (seppure con differenti accentuazioni) verso la legge elettorale in vigore. Fra questi: A. REPOSO, *Il potere presidenziale della crisi nel quadro bipolare*, in AA. VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, vol. II, Napoli, Jovene, 2009, p. 665 ss., che parla di esplicita "designazione preventiva del Presidente del Consiglio" e definisce "norma di livello materialmente costituzionale" la disposizione sopra riportata nel testo (*ivi*, rispettivamente, p. 667 e 689) ; L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, in AA. VV., *Il Governo sopra tutto*, cit., p. 90, il quale fa riferimento all'"elezione sostanzialmente diretta del vertice dell'Esecutivo" ; M. VOLPI, *L'evoluzione del sistema di governo tra Costituzione vigente e prassi presidenzialistica*, in AA. VV., *Scritti Carlassare*, cit., vol. II, p. 776, che ravvisa "una legittimazione popolare del Governo e del suo vertice, derivante dalla indicazione per legge del capo della coalizione vincente e dall'attribuzione a questa del premio di maggioranza" ; M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 593, secondo il quale è stata introdotta in modo 'surrettizio' "una sorta di 'elezione' popolare del Presidente del Consiglio, che ha pesanti conseguenze sulla percezione delle radici della sua legittimazione". Con qualche maggiore cautela A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità*, cit., p. 26, parla di "cripto-designazione" o "designazione *in pectore*" del "primo ministro, con tutto ciò che questo comporta".

¹³ Così A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale* (Atti di un convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999), a cura di L. Ventura, Torino, Giappichelli, 2001, p. 65. Nell'ampio e argomentato scritto ora citato è costante il richiamo ai valori o principi costituzionali, in primo luogo quello democratico, come fattori imprescindibili verso i quali dovrebbero indirizzarsi le regole disciplinanti la 'gestione' e la risoluzione delle crisi di governo (*ivi*, p. 40 ss., 64 ss., ma *passim*).

¹⁴ A. RUGGERI, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in *Annuario 2001. Il Governo* (Atti del XVI convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Palermo, 8-9-10 novembre 2001), Padova, Cedam, 2002, p. 325.

Eppure, ancora in un recente (e ammirevole) studio sulle forme di governo si esclude l'esistenza di vincoli giuridici implicanti la "doverosa nomina del *Premier* di fatto designato in sede elettorale" o il "forzato scioglimento delle Camere nel caso di dimissioni di questi"; e si respinge anche la tesi, secondo cui sarebbe necessario richiamare i cittadini alle urne almeno per acquisire il loro consenso (ovvero accertarne la contrarietà) al "mutamento della 'formula politica' uscita vincitrice dal [precedente] confronto elettorale"¹⁵. In tal modo un giurista di spicco riprende e fa propria un'opinione per la verità assai diffusa¹⁶. Ciò che in essa più colpisce è l'asserita irrilevanza per il diritto costituzionale tanto della volontà espressa con il suffragio dagli elettori, quanto delle norme legislative e delle prassi consolidate che proiettano l'esito delle elezioni nell'ambito istituzionale, preordinando atti e comportamenti degli organi politici e di garanzia posti ai vertici del sistema. Sarà pur vero, come si dice autorevolmente, che il popolo è un "sovrano muto"¹⁷; ma quando 'parla', nelle forme elettorali prestabilite, va ascoltato: spetta ai soggetti costituzionali attenersi alla volontà accertata della maggioranza e tradurne le scelte e gli orientamenti in decisioni politiche conformi.

Ora, a me pare indubitabile che oggi il voto dei cittadini vale non solo a eleggere deputati e senatori, ma anche a determinare quale formazione politica (coalizione o singolo partito), conquistando la maggioranza dei seggi nelle due Camere, è democraticamente legittimata a costituire l'Esecutivo¹⁸. I

¹⁵ Di questo avviso è M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 558 e nt. 151. In senso opposto, con argomenti persuasivi, v. A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema*, cit., p. 9 nt. 21; ID., *Crisi di governo, scioglimento delle Camere*, cit., p. 4; A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità*, cit., p. 23 ss.

¹⁶ Cfr. V. ONIDA, *Riforma elettorale: un dibattito confuso*, in *Italianieuropei*, n. 1/2008, p. 20 ss., il quale afferma che "il sistema parlamentare previsto dalla Costituzione non contempla affatto la scelta formalmente vincolante del Governo attraverso le elezioni delle Camere", e ritiene un elemento "spurio" inserito nella legge elettorale la "preventiva designazione del candidato Premier da parte dei partiti o delle coalizioni" (*ivi*, p. 24 e 28). V. poi, fra i tanti, O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 28, secondo il quale "la nomina del Premier designato dalle urne è un atto dovuto per necessità logica e non giuridica: un Premier diverso infatti non otterrebbe la fiducia parlamentare", dato che sarebbe privo del sostegno della maggioranza [la sottolineatura è mia]; ID., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2010, p. 58 ss.; V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in *Quaderni cost.*, 2007, p. 343 s., che reputa "praticamente nullo" l'effetto giuridico sulla formazione dell'Esecutivo dell'art. 1 della legge n. 270 del 2005, e ritiene che, in caso di crisi, non sia possibile individuare "un obbligo costituzionale del Presidente della Repubblica a sciogliere le camere qualora vi sia una maggioranza parlamentare in grado di dar vita a un nuovo governo"; L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico* (Relazione tenuta all'Accademia nazionale dei Lincei, 9-10 gennaio 2008), § 1 e 6, in www.costituzionalismo.it, fascicolo 3/2007; P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, § 3 e 4, *ivi*, fascicolo 1/2008, il quale nega che "il mandato elettorale serva soprattutto (se non esclusivamente) per scegliere il Governo" ed "abbia un'assoluta forza paralizzante sulla normale dialettica" interna alle Camere [posizione, nei termini in cui viene espressa, certo condivisibile]; E. CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quaderni cost.*, 2008, p. 308 s.; A. D'ANDREA, *Vecchie zavorre e nuove suggestioni: gli affanni della nostra democrazia costituzionale*, in AA. VV., *Scritti Carlassare*, cit., vol. V, p. 1856 ss., 1866 s.; ID., *La riconsiderazione della funzione parlamentare*, cit., p. 10 ss.; P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere* (relazione tenuta al convegno su "Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica", Messina/Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), soprattutto p. 21 ss., in www.giurcost.org (Consulta OnLine), studi e commenti; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo* (relazione generale al convegno dal medesimo titolo svoltosi presso l'Università LUISS di Roma il 26 novembre 2010), p. 15 ss., in www.rivistaaic.it, n. 1/2011, Anticipazioni, per il quale la designazione dell'"unico capo della coalizione" prevista dalla vigente legge elettorale ha "un valore solo indicativo", e non esiste un "vincolo del Presidente [della Repubblica] a sciogliere anticipatamente le Camere nel caso di sfiducia o di caduta del Governo basato sulla maggioranza votata dagli elettori" (*ivi*, p. 18-19); B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere* (relazione svolta al convegno tenutosi presso l'Università LUISS di Roma il 26 novembre 2010), p. 5 s., 8 ss., 14 s., in www.federalismi.it, n. 22/2010, che contesta il tentativo di "spostare l'assetto costituzionale italiano verso un modello maggioritario senza passare per un'esplicita modifica costituzionale" (*ivi*, p. 14).

¹⁷ Tale espressione è adoperata da V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 21.

¹⁸ A. BARBERA, *Appunti per la riforma del sistema elettorale*, 4-5-2011, in www.forumcostituzionale.it, i Paper del Forum, individua, tra i risultati positivi conseguiti con le riforme elettorali in senso maggioritario, il fatto che "per la prima volta nella storia d'Italia si sono avuti cambiamenti di governo per **effetto diretto del voto** degli elettori", i quali hanno la possibilità di pronunciarsi anche "sui candidati alla Presidenza del Consiglio, non 'eletti' ma 'legittimati' dal voto popolare" (il grassetto è dell'Autore). La legge elettorale in vigore - di cui lo studioso non nasconde alcuni effetti negativi - è poi "decisamente bi-polarizzante, ha reso possibile la scelta diretta delle maggioranze

connotati politici e le candidature parlamentari, al pari delle linee programmatiche e del leader designato a guidare il Governo - resi noti in anticipo agli elettori e sottoposti al loro giudizio, come prevede la legge -, concorrono a orientare le scelte di ognuno dei votanti e quindi a determinare il risultato delle elezioni, tanto nell'insieme quanto negli aspetti particolari. Sia la composizione dei due rami del Parlamento (la distribuzione dei seggi e i rapporti di forza tra i gruppi politici), sia l'investitura degli eletti che entrano a farne parte, derivano e dipendono dalla prevalenza maggioritaria dello schieramento vincitore e dalla sconfitta degli avversari, l'uno e gli altri caratterizzati da un complesso di elementi qualificanti prestabiliti secondo la legge. Si diventa oppure no deputato e senatore, si può rientrare nella maggioranza o nella minoranza, anche e soprattutto in quanto si appartiene a una formazione politica individuabile e suscettibile di ricevere un consenso più o meno ampio, premiata dalla vittoria o punita dall'insuccesso, perché ha *quella* struttura predefinita, propone *quell'*indirizzo programmatico, candida *quella* persona alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri.

Così, in seguito alle elezioni parlamentari del 2008 un leader e un'alleanza partitica hanno ricevuto l'investitura democratica a governare; il risultato elettorale mostrava l'adesione prevalente dei cittadini a una linea politica e alle corrispondenti enunciazioni programmatiche. Inoltre, con la sconfitta delle forze che avevano retto il Governo del Paese per circa due anni e la vittoria delle componenti principali dello schieramento in minoranza nella precedente legislatura, funzionava in modo univoco il meccanismo della responsabilità politica dei governanti nei confronti dei governati¹⁹. Il fatto che questi ultimi siano in grado di premiare o di punire gli indirizzi, le scelte, gli atti, i comportamenti sia di chi esercita il potere ai vertici dello Stato sia di chi gli si oppone è essenziale per la democraticità dell'assetto politico-istituzionale. "La qualità di un sistema democratico - notava un eminente studioso - risulta da uno schieramento di forze politiche che consente all'elettorato di sanzionare chiaramente (anche con sanzioni premiali!) la maggioranza e l'opposizione"²⁰.

Vale la pena, allora, di riaffermare che il consenso maggioritario degli elettori - quando c'è ed è univoco - legittima alcuni, e non altri, a governare. I voti gratificano o penalizzano uomini, partiti e alleanze insieme con le opzioni, i progetti e le idee di cui sono, rispettivamente, fautori. Tale correlazione qualifica le offerte elettorali dei vari competitori, sottoposte alla valutazione di ciascuno dei votanti; i giudizi relativi si traducono in suffragi, e la somma di questi determina l'esito delle elezioni. Ne riescono vittoriosi o sconfitti i leaders, i gruppi politici, le coalizioni anche come proponenti di scelte concrete, indirizzi generali e convinzioni ideali. In un sistema democratico bene ordinato il voto dei cittadini vale a designare i governanti, costringendo altri al ruolo di oppositori, ed anche a delineare l'orizzonte politico dell'attività di governo (le cose da fare, le direttrici da seguire, gli scopi a cui mirare): quest'ultima è una delimitazione tendenziale, sia in positivo sia in negativo, che include certi provvedimenti, linee di condotta, obiettivi prefissati, e ne esclude altri, diversi od opposti. Dalla maggioranza degli elettori proviene una duplice indicazione, che individua chi deve governare e, seppure in modo meno stringente, i contenuti dell'azione governativa.

di governo e l'alternanza fra schieramenti, consentendo la vittoria del centrosinistra nel 2006 e del centrodestra nel 2008" (*ivi*, rispettivamente p. 1 e 5).

¹⁹ T. E. FROSINI - P. L. PETRILLO, *Art. 88*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, cit., p. 1725, rilevano come lo sviluppo del "principio di responsabilità politica da parte di chi governa" sia frutto dei "meccanismi elettorali a incidenza maggioritaria" e della "natura del sistema partitico, strutturato in senso bipolare", che "hanno di fatto creato le condizioni istituzionali e politiche per consentire agli elettori di orientarsi e di comportarsi come se potessero davvero eleggere direttamente Governo e capo del Governo". Si concreta così "un processo di valorizzazione della sovranità popolare, la quale, in quanto corpo elettorale, è chiamata a eleggere i rappresentanti nella consapevolezza di eleggere anche i governanti".

²⁰ Le parole trascritte nel testo sono di L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 651 nt. 70. Va sottolineato che, secondo la logica democratica, è tanto indispensabile quanto *normale* che ai cittadini sia possibile far valere la responsabilità di coloro che assolvono funzioni di guida o di opposizione politica nel periodo fra una consultazione elettorale e quella successiva. A questo fine deve essere del tutto chiaro da chi vengono decise le questioni di governo; vanno distinti con nettezza i ruoli rispettivi di maggioranza e di minoranza; i sostenitori di una *leadership* riconosciuta, di un indirizzo programmatico comune, di modelli politico-ideali convergenti (o almeno compatibili) non dovrebbero confondersi con i loro avversari, assecondando prassi consociative volte a spartire il potere e ad annacquare le responsabilità. Ciò che non esclude il dialogo e la collaborazione, qualora su determinate questioni risultino necessari ed opportuni, purché siano attuati in modo trasparente, senza improprie commistioni di ruoli.

3. Formazione dell'Esecutivo, scioglimento delle Camere e ruolo del Presidente della Repubblica.

In virtù del suffragio dei cittadini il leader della coalizione vittoriosa nelle elezioni parlamentari acquisisce la designazione a guidare l'Esecutivo. Per la nomina alla presidenza del Consiglio naturalmente "restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, secondo comma, della Costituzione": così recita la disposizione legislativa citata qualche pagina addietro²¹. A dire il vero, una conferma superflua, giacché nessuna norma di legge ordinaria potrebbe rendere inefficace la disposizione costituzionale in base alla quale compete al Capo dello Stato nominare il Presidente del Consiglio dei ministri. Tale potere, peraltro, è vincolato sul piano sostanziale dalla necessità di far cadere la scelta su una persona idonea a ottenere con il suo Governo la fiducia delle Camere, come prescrive l'art. 94 della Costituzione²², e - a mio avviso - anche dall'esigenza di rispettare fedelmente il risultato del voto popolare, quando sia chiaro e indiscutibile, come richiede il principio democratico²³. Armonizzare, qualora ve ne sia bisogno, tali istanze - entrambe derivanti dalla Carta costituzionale - e trarre dall'auspicabile sintonia fra di esse atti formali conseguenti deve ritenersi uno dei fondamentali compiti di garanzia affidati al Presidente della Repubblica²⁴.

Al riguardo è significativa la dichiarazione rilasciata ai giornalisti dal Capo dello Stato il 7 maggio 2008, al termine delle consultazioni per la formazione dell'Esecutivo ancora oggi in carica. Queste le parole del Presidente Napolitano: "Il risultato così netto, e la maggioranza ampia che il voto del 13/14 aprile ha segnato, hanno fatto sì che il capo della coalizione vincente, indicato sulla base della legge elettorale vigente, ha potuto mettersi al lavoro per la formazione della squadra di governo ... per presentare al più presto al Presidente della Repubblica, una volta accettato l'incarico, la lista dei ministri. Inoltre, la chiarezza del risultato elettorale ha permesso anche, nei giorni scorsi, qualche scambio di opinioni preliminari e informali tra il leader della nuova maggioranza e il Presidente della Repubblica, sulle procedure e sui criteri per la formazione del governo, nello spirito dell'art. 92 della Costituzione che implica un rapporto di limpida collaborazione nel rigoroso rispetto delle prerogative di ciascuno"²⁵. Sembra evidente che già in forza dell'esito delle elezioni il Capo dello Stato ritenesse l'on. Berlusconi, quale leader prescelto del centrodestra, designato di fatto, e forse anche legittimato di diritto, a diventare Presidente del Consiglio. Egli, ricevuto nello stesso giorno l'incarico di costituire il Governo, lo accettava e subito presentava la lista dei ministri al Presidente della Repubblica²⁶.

Credo si debba riconoscere che la volontà popolare - quando si esprime con un risultato elettorale inequivocabile - precostituisce la maggioranza parlamentare e la guida del Governo in modo impegnativo per i soggetti politici interessati, e si pone altresì come riferimento non eludibile per il Capo dello Stato, garante neutrale (anche) del corretto, leale, trasparente rapporto fra i 'governanti' e i 'governati'. Il ruolo del Presidente della Repubblica "non si esaurisce all'interno del sistema politico e istituzionale, ma si esplica anche, per così dire, sulla frontiera fra istituzioni e cittadini. Egli ... non ha poteri decisivi di governo, ma contribuisce in modo fondamentale a mantenere e rafforzare il rapporto di fiducia che deve esservi fra 'paese legale' e 'paese reale'. Parla a tutti i cittadini, ed è soprattutto così che si estrinseca la sua funzione di

²¹ Cfr. art. 1 comma 5 n. 3, legge n. 270 del 2005.

²² Sul punto v., per tutti, L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 200.

²³ Scrive A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema*, cit., p. 10 nt. 27: "E' pur sempre il Presidente della Repubblica a nominare il Presidente del Consiglio; solo che in seno al ventaglio delle soluzioni astrattamente possibili non può che darsi spazio a quella in linea col verdetto popolare, sempre che - ovviamente - quest'ultimo si renda nitidamente visibile, ricongiungendo pertanto l'art. 92 all'art. 1; ciò che offre la migliore garanzia che il Governo potrà quindi riscuotere la fiducia prescritta dall'art. 94".

²⁴ Anche A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità*, cit., p. 32, ravvisa "un compito 'garantista' del Capo dello Stato" che attiene alla sua essenziale "funzione di controllo della corrispondenza fra volontà *popolare* e volontà *parlamentare*".

²⁵ Il testo della dichiarazione si può leggere in www.quirinale.it, archivio interventi e interviste.

²⁶ V. il relativo annuncio in www.quirinale.it, archivio comunicati e note. Sulla formazione del 4° ministero Berlusconi cfr. S. MERLINI, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quaderni cost.*, 2008, p. 611.

rappresentante dell'unità nazionale²⁷. Subito dopo le elezioni o nel corso della legislatura scelte politico-parlamentari sostanzialmente divergenti dalle chiare indicazioni del voto popolare costituirebbero di fatto e sarebbero sentite da buona parte dei cittadini come violazioni delle regole della democrazia, arrecando grave danno alla credibilità delle istituzioni al massimo livello. E' quindi logico attendersi che il Capo dello Stato eviti di nominare Governi la cui formazione contrasterebbe in modo palese con la volontà prevalente del corpo elettorale²⁸.

La tesi qui affermata corrisponde appieno al principio democratico e non sembra contraddire le regole costituzionali sulla forma di governo ; anzi, ne inverte il contenuto, secondo un'interpretazione che tiene conto della disciplina elettorale vigente e della trasformazione del sistema politico. Del resto, "la 'forma di governo' è senza dubbio la parte della Costituzione più 'aperta', meno intensamente tratteggiata dal costituente"²⁹, ed in questo "disegno aperto" può "assorbire evoluzioni anche consistenti del proprio funzionamento concreto"; in materia, poi, "le regole costituzionali lasciano anche ampio margine a quelle subcostituzionali"³⁰.

Ora, i cittadini di certo votano per eleggere deputati e senatori, ma nella Costituzione nulla esclude che, contestualmente e con sicuro rilievo istituzionale, essi diano formale espressione alla preferenza maggioritaria per uno schieramento politico, legittimandone altresì, in forza del consenso democratico, le scelte programmatiche e la designazione del leader a guidare l'Esecutivo³¹. Il Governo, poi, secondo la

²⁷ Le parole citate nel testo sono di V. ONIDA, *Così dal Colle si coordina senza governare*, in *Il Sole 24 Ore*, 16-5-2006, p. 2.

²⁸ Secondo A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema*, cit., p. 7 ss., "ha sempre di più preso piede ... l'idea che a seguito della presentazione delle dimissioni da parte di un Governo sostanzialmente dotato di (una pur parziale o relativa ma significativa) investitura popolare non resti altro che l'appello al popolo"; una tesi però "contrastata da Presidenti legati all'antico dogma dello scioglimento quale *extrema ratio* per crisi non altrimenti risolvibili". Nonostante ciò, diversamente dal passato, "la formazione di un nuovo Governo ... è stata negli anni a noi più vicini ammessa unicamente in quanto idonea a prendere corpo in seno alla stessa maggioranza di partenza ... Se poi dovesse ... consolidarsi il carattere sostanzialmente 'diretto' della investitura all'ufficio di Presidente del Consiglio, unitamente alla preconstituzione della formula politica rispetto al fatto elettorale, potrebbe ricevere ancora più credito la lettura" dell' "art. 94 nel suo fare sistema con l'art. 1 della Carta, ritenendosi pertanto possibile (ed anzi doveroso) lo scioglimento già all'indomani dell'apertura di una crisi di governo e per effetto immediato e diretto di essa". In modo conforme A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità*, cit., p. 23 ss. *Contra*, invece, S. BARTOLE, voce *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento III, Milano, Giuffrè, 1999, p. 936 ss.; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 16 ss.

²⁹ Così R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo* (relazione tenuta a Firenze il 28 ottobre 2004 nell'ambito del convegno "Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo" promosso dalla Facoltà di Scienze politiche 'Cesare Alfieri'), p. 1, in www.forumcostituzionale.it, i Paper del Forum.

³⁰ Le ultime due frasi trascritte esprimono il pensiero di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 593 s. nt. 329, il quale, tuttavia, aggiunge che "apertura ... non equivale ad insignificanza, né a riconoscimento della libertà delle fonti subcostituzionali di apportare qualunque *vulnus* alla Costituzione". Già L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 640, con un riferimento più generale, aveva notato che "le norme sulla forma di governo (e particolarmente quelle relative al governo parlamentare in senso proprio) sono a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo".

³¹ "La scelta della formula politica rimessa agli elettori altera forse il quadro costituzionale relativo alla forma di governo?", s'interroga A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere*, cit., p. 5: la risposta, evidentemente, è negativa, perché "il Governo, costituito in forza del verdetto popolare, dovrà pur sempre godere della fiducia delle Camere". Secondo l'Autore, "in buona sostanza [viene] a determinarsi un sistema di 'doppia fiducia': da parte dei rappresentati per ciò che concerne la formula (e il *leader* chiamato a darvi voce), da parte dei rappresentanti per ciò che concerne il programma (e i componenti del Governo diversi dal Presidente del Consiglio)", mentre sul programma gli elettori esprimono "un *sommario* giudizio positivo". "Lungi dallo stravolgere il disegno costituzionale - aggiunge Ruggieri - la scelta (della maggioranza) degli elettori, specificamente con riguardo alla formula, dà corpo al valore democratico e, per ciò stesso, dà senso alla *Costituzione come 'sistema'*, riportando e legando gli enunciati di carattere organizzatorio alla parte sostantiva e più genuinamente espressiva della Carta". Di 'doppia fiducia', in termini parzialmente diversi, ragionano anche T. E. FROSINI - P. L. PETRILLO, *Art. 88*, cit., p. 1731, per i quali "la forma di governo parlamentare a *legittimazione diretta*", che si esprime "attraverso la possibilità ... attribuita al corpo elettorale di scegliere una maggioranza e il suo *leader*", è fondata su "una doppia relazione fiduciaria: la prima è quella che si instaura fra il Governo, nella persona del Primo ministro, e il corpo

regola fondamentale di ogni sistema parlamentare, naturalmente deve acquisire e mantenere il sostegno fiduciario delle Camere ; ma questo non implica che qualsiasi Ministero, purchè in grado di assicurarsi la fiducia, per ciò stesso divenga accettabile e sia dunque abilitato a governare, anche quando gli elettori abbiano espresso chiaramente una volontà maggioritaria in senso contrario³². Del pari, è pacifico che, se le forze parlamentari si dimostrano incapaci di dare vita a una maggioranza, la fine precoce della legislatura diventa inevitabile, perché le Camere non sono in condizione di sostenere alcun Governo, e quindi non può essere instaurato o ripristinato il rapporto fiduciario fra Parlamento ed Esecutivo ; nessuna norma costituzionale, però, esclude la possibilità che, per tutelare la volontà degli elettori, le Camere siano sciolte in anticipo dopo una crisi anche se potrebbe formarsi un nuovo Ministero in grado di ottenere la fiducia.

Ancora, è incontestabile la piena libertà d'azione delle forze politiche e dei singoli deputati e senatori in tutte le circostanze, comprese le votazioni sulla fiducia al Governo : i passaggi da uno schieramento a quello avverso, da un gruppo parlamentare a un altro, dalla maggioranza all'opposizione o viceversa, sebbene talvolta appaiano espressione di malcostume politico, sono legittimi secondo l'art. 67 della Costituzione, che sancisce il principio del divieto di mandato imperativo per i membri delle Camere. Tuttavia, - come da tempo giustamente si è fatto notare - le decisioni politiche e le condotte parlamentari sono una cosa, gli effetti a cui possono dare luogo un'altra, distinta e diversa³³. La norma costituzionale garantisce ai deputati e ai senatori l'autonomia delle scelte e dei comportamenti, ma non vale ad escludere o neutralizzare le conseguenze che potrebbero derivarne sul piano istituzionale³⁴. Così, ad esempio, è possibile che un 'ribaltone' in Parlamento provochi la crisi irrimediabile di un Governo e di una maggioranza conformi alla volontà prevalente degli elettori, espressa in maniera limpida attraverso il voto ; però, se questo avviene, nulla impedisce che, invece di aprire la strada a un Ministero 'di ricambio' privo di legittimazione popolare, si metta fine in anticipo alla legislatura, per ridare modo ai cittadini di manifestare con il suffragio la propria decisiva opinione sugli assetti di governo del Paese³⁵.

Nessuna norma costituzionale obbliga il Capo dello Stato a favorire o assecondare la formazione di un Esecutivo quale che sia, pur di evitare le elezioni anticipate³⁶. Nessun vincolo in tal senso è previsto o desumibile dall'art. 92 comma 2 ("Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri"), né dall'art. 94 comma 1 ("Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere"), né tanto meno dall'art. 88 comma 1 ("Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro

elettorale ; la seconda è quella fra Governo e Parlamento. Entrambi i rapporti di fiducia hanno alla loro base lo stesso atto di indirizzo politico, che è il programma di governo".

³² Secondo A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità*, cit., p. 29, "il diritto costituzionale vivente dell'attuale forma di governo italiana non sembra ammettere la costituzione di un governo sostenuto da una maggioranza diversa da quella uscita dalle urne elettorali, salvo situazioni oggettivamente eccezionali" (come uno stato di guerra, un'emergenza terroristica, una gravissima crisi economica globale).

³³ L'osservazione è di A. RUGGERI, *Le crisi di governo*, cit., p. 82.

³⁴ Benché non serva a confutare l'opinione qui sostenuta, l'argomento che si fonda sull'art. 67 Cost. viene spesso riproposto : cfr., di recente, M. AINIS, "Le maggioranze si formano in aula, sovversivo immaginare altre regole", intervista di M. P. Milanese, in *Il Mattino*, 17-8-2010, p. 3 ; ID., *Costituzione ? Diamo i numeri*, in *Il Sole 24 Ore*, 18-8-2010, p. 12 ; M. VILLONE, *I cecchini del governo contro la Carta*, in www.costituzionalismo.it, Notizie – Emergenza costituzionale, 20-8-2010 ; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 18 s.

³⁵ Secondo V. ONIDA, *Il pallino in mano al parlamento*, in *Il Sole 24 Ore*, 26-8-2010, p. 10, sul piano dell'opportunità politico-costituzionale "non vi è dubbio che nell'ipotesi di una maggioranza univoca, formatasi a seguito delle elezioni, e che si dissolva per dissensi interni, la soluzione maestra è quella di nuove elezioni, in cui gli elettori possano esprimersi sulla nuova composizione delle Camere e sulla nuova maggioranza da formare"; in termini giuridici, invece, due sono le alternative : "o si forma un nuovo governo che sia in grado di ottenere il voto di fiducia da entrambe le Camere, oppure queste devono essere sciolte anticipatamente e si deve procedere a nuove elezioni".

³⁶ A parere di T. E. FROSINI - P. L. PETRILLO, *Art. 88*, cit., p. 1719, "in tempo di maggioritario, di coalizioni elettorali che non sono più meri aggregati di partito ma soggetti politici autonomi ..., non si può sostenere che il Presidente della Repubblica debba essere, in caso di crisi di *quel* governo indicato dal corpo elettorale, il regista di un *altro*, nuovo governo, poiché l'obiettivo non è più far durare le Camere (in presenza di una *qualsiasi* maggioranza) ma far durare *quel* preciso governo".

Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse”³⁷. Perciò, la decisione di insediare un Gabinetto che prescindendo dal consenso democratico (sebbene capace, in ipotesi, di ottenere la fiducia parlamentare) non sarebbe conforme a un dovere costituzionale del Capo dello Stato, ma risponderebbe soltanto a una *sua valutazione* di opportunità politico-istituzionale, di fatto avversa ai vincitori delle elezioni rimasti in minoranza, vantaggiosa invece per gli sconfitti e per chi si sia schierato con loro : quindi, al di là delle intenzioni del Presidente, una scelta tutt’altro che neutrale³⁸.

D’altra parte, se sciogliesse le Camere senza prestarsi al tentativo di costituire una maggioranza e un Governo alternativi a quelli formati all’inizio della legislatura in forza del risultato elettorale, il Presidente della Repubblica violerebbe forse qualche regola espressa o implicita nella Carta costituzionale ? Secondo me, no. Al contrario, si atterrebbe al principio democratico con una decisione (questa sì) neutrale, volta a rimettere al popolo, titolare della sovranità, il giudizio sui vari partiti e sulle coalizioni (preesistenti o rinnovate) con i rispettivi programmi politici e i leaders designati a guidarle³⁹. In verità, se per qualsiasi

³⁷ A. BARBERA, *Popolo o Parlamento ? Le opposte retoriche*, in *gli Altri*, 27-8-2010, p. 6 e 7, dopo aver ricordato come la prassi seguita dai Presidenti della Repubblica sia contraria alla tesi affermata in questo scritto, osserva che “l’art. 88 della Costituzione non è affatto così eloquente [come dicono alcuni con sorprendente sicurezza] ..., mentre l’articolo successivo subordina la validità dell’atto [di scioglimento] alla controfirma del Presidente del Consiglio (o di un Ministro come per qualunque atto presidenziale)”. “Tale controfirma - si chiede l’Autore - può tradursi, come di solito avviene, in un potere di proposta vincolante per il Capo dello Stato ?” E così prosegue : “L’appello al corpo elettorale promosso dal governo al fine di evitare ‘le degenerazioni del parlamentarismo’ non fu espressamente previsto dal Costituente ma non fu neanche espressamente escluso, e in ogni caso non sarebbe risultato del tutto incompatibile con il sistema costituzionale ... Con i necessari adattamenti si sarebbe realizzato quanto fino ad oggi avvenuto nel Regno unito ..., quanto avviene in Germania federale ..., in Svezia ..., in Spagna ..., in Finlandia, in Giappone, nei Paesi del Commonwealth e via elencando ... Non riterrei contraria alla Costituzione la prassi europea ... Non la riterrei contraria ad una pretesa ‘centralità del Parlamento’ perché questa ha un senso solo se collegata alla volontà del corpo elettorale, di cui è espressione, non alla centralità dei gruppi e delle fazioni parlamentari. E’ questo ciò che distingue un governo ‘parlamentare’ dagli ormai declinanti ‘governi assembleari’”. Per concretare oggi quella prassi sarebbe necessaria una “convenzione interpretativa” della Costituzione fra gli opposti schieramenti politici. Di tale convenzione costituzionale, secondo T. E. FROSINI - P. L. PETRILLO, *Art. 88*, cit., p. 1730 s., “dovrebbe farsi promotore il Presidente della Repubblica”: “va da sé che il ricorso allo scioglimento anticipato, su proposta del Presidente del Consiglio, dovrebbe essere consentito nel caso sia entrata in crisi la maggioranza parlamentare prescelta col voto dal corpo elettorale”. Sul tema v. ancora, da ultimo, T. E. FROSINI, *Il potere di scioglimento : formalmente presidenziale, sostanzialmente governativo*, 17 febbraio 2011, in www.federalismi.it, n. 4/2011.

³⁸ Al riguardo è diversa l’opinione di V. ONIDA, *Il pallino in mano al parlamento*, cit., per il quale “la scelta ... dipende essenzialmente ... dal parlamento ... Il presidente della repubblica non ... può decidere di testa sua se formare o no un nuovo esecutivo. Certo non potrebbe nominare un governo che si sapesse a priori destinato a non avere la fiducia delle Camere (un governo di minoranza, un ‘governo del presidente’, che nel nostro sistema non esiste), nemmeno al solo fine di fargli ‘gestire’ le elezioni. Ma il presidente non può nemmeno essere costretto a sciogliere le Camere se si prospetta come realizzabile un altro governo sorretto da una maggioranza ... Né si può enfatizzare il ruolo centrale della sovranità popolare al punto di pretendere che ogni crisi di governo debba automaticamente dar luogo a immediata verifica elettorale. Il presidente del consiglio, nel nostro sistema, non è eletto direttamente dal popolo, e le sue dimissioni rimettono le decisioni nelle mani del parlamento ; non è lui che può autonomamente decidere di convocare nuove elezioni, come non è il presidente della repubblica a poterlo fare finché c’è un governo che gode della fiducia della maggioranza”. In senso analogo G. ZAGREBELSKY, *“Il presidente difende la Costituzione. Gli interessi politici sono altra cosa”*, intervista di L. Milella, in *la Repubblica*, 17-8-2010, p. 3 ; L. CARLASSARE, *Ma quale attentato : il Quirinale così difende il Diritto*, intervista a *il Fatto Quotidiano*, 17-8-2010, p. 2 ; A. MANZELLA, *La saggezza della Costituzione*, in *la Repubblica*, 20-8-2010, p. 1 ; B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 9 ss. *Contra*, invece, T. E. FROSINI, *dichiarazione* rilasciata a M. A. Calabrò, *I giuristi e il “rispetto” della Carta*, in *Corriere della Sera*, 17-8-2010 p. 6 ; P. ARMAROLI, *Non si può tradire lo spirito del bipolarismo*, in *Liberò*, 17-8-2010, p. 13. A sua volta G. AMATO, *“Napolitano non è un registratore”*, intervista di F. Carducci, in *Il Sole 24 Ore*, 5-12-2010, p. 9, concorda sul fatto che “il capo dello Stato ... non può decidere di testa sua. Deve interpretare i voleri del parlamento così come emergono dai gruppi politici. Non esiste il governo del presidente nella nostra Costituzione”. Tuttavia, egli aggiunge, “non c’è dubbio che da qualche anno il capo dello Stato debba anche tenere conto della maggioranza scelta dagli elettori, visto che, se è improprio dire che gli elettori scelgono il primo ministro, di sicuro scelgono la maggioranza. Questo è un elemento importante ai fini delle valutazioni che il capo dello Stato deve fare”. Secondo l’autorevole studioso, in caso di crisi di governo spetta al Presidente della Repubblica un ruolo maieutico, da esercitare tenendo conto dei precedenti, allo scopo di far “venire fuori da altri quello che più serve al paese”.

³⁹ Secondo A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere*, cit., p. 6, la “durata fisiologica della legislatura” e la “stabilità del Governo”, pur essendo “beni preziosi”, non “costituiscono valori assoluti, come tali bisognosi di essere fatti valere a tutti i costi. La rappresentatività dei rappresentanti (e, perciò, delle assemblee elettive nel loro insieme) è un bene ancora più meritevole di tutela, siccome ... espressivo” in modo diretto, immediato e genuino “del valore che sta a base della Repubblica, la democrazia”. Non è detto, aggiunge l’Autore, che per effetto di un ‘ribaltone’ tale rappresentatività venga a mancare “sempre e comunque”, ma non si può fare a

ragione la maggioranza scaturita dalle urne viene meno, ridare la parola agli elettori sembra la soluzione della crisi più appropriata, rispettosa della sovranità popolare e conforme all'evoluzione, pur non sempre lineare, del sistema politico-istituzionale. Il consolidarsi in proposito di una regola di massima (consuetudinaria, quindi giuridicamente vincolante) gioverebbe certo alla stabilità degli Esecutivi e delle maggioranze, oltre che alla chiarezza dei rapporti politici.

A partire dall'estate del 2010 - in seguito ai contrasti insanabili che hanno lacerato il Popolo della Libertà, provocando infine l'uscita dall'alleanza di centrodestra e il passaggio all'opposizione dei parlamentari vicini al Presidente della Camera Fini - si è discusso, talora con toni molto accesi, su quale soluzione dare alla crisi di governo, nel caso venga meno la maggioranza che tuttora si fonda essenzialmente sull'accordo fra il principale partito della coalizione e la Lega nord. Al riguardo sono parse discutibili e contrarie alla posizione qui caldeggiata alcune dichiarazioni del Presidente della Repubblica⁴⁰ (rese quando la spaccatura nella maggioranza non si era ancora concretata), secondo cui lo scioglimento delle Camere rimane l'esito meno augurabile di una crisi, l'*ultima ratio* qualora si dimostrino inattuabili altre soluzioni, che comunque sarebbe doveroso o preferibile sperimentare.

Ora, si addice al ruolo del Capo dello Stato avere a cuore la continuità istituzionale e la stabilità politica ; ma, a dire il vero, le parole pronunciate e l'opinione resa pubblica non erano utili allo scopo che il Presidente senza dubbio si proponeva : infatti, chi ha interesse a minare la saldezza del Governo in carica e si adopera più o meno apertamente per farlo cadere, può essere indotto a frenare la sua azione destabilizzante proprio dalla certezza (o almeno dall'elevata probabilità) che a un'eventuale crisi seguirebbero le elezioni anticipate, nelle quali i cittadini sarebbero in grado di far valere la responsabilità di tutti i competitori politici, sanzionando con il voto i comportamenti di ciascuno di essi. All'opposto, se tale 'rischio' pare abbastanza remoto, perché il Capo dello Stato si mostra riluttante a interrompere la legislatura in corso e pronto ad accettare anche soluzioni diverse, allora la tutela istituzionale della volontà degli elettori si indebolisce o scompare, mentre l'Esecutivo e la maggioranza, che si presume ne siano ancora espressione, restano esposti alle manovre ostili di partiti, gruppi e singoli parlamentari. I tentativi di logorare e sovvertire l'equilibrio di governo esistente sono leciti sul piano politico ; invece risultano poco opportuni gli interventi dal più elevato livello istituzionale che, seppure in modo indiretto, finiscono con l'agevolarli⁴¹.

Divenuta realtà la frattura nel centrodestra, e respinta di stretta misura dalla Camera dei deputati una mozione di sfiducia al Governo, pochi giorni dopo, il 20 dicembre 2010, nel discorso pronunciato al Quirinale in occasione dell'incontro di fine anno con le Alte Magistrature della Repubblica, il Presidente Napolitano precisava il suo pensiero sul tema in esame ; si riportano qui le sue parole al riguardo più significative :

“La sorte di ogni Governo è decisa dal Parlamento, che accorda e revoca la fiducia. La durata delle legislature parlamentari è fissata in Costituzione, in termini temporali analoghi a quelli fissati negli altri Paesi democratici : termini non fissati casualmente, ma corrispondenti al tempo necessario per l'attuazione di un programma politico di adeguato respiro. A esigenze di governabilità e di stabilità dell'esecutivo ha mirato la riforma elettorale del 1993, cui non sono peraltro seguite coerenti riforme istituzionali. Ma l'esperienza

meno della verifica elettorale, perché “la presunzione (che, nondimeno, ammette la prova del contrario)” è “proprio quella del sopravvenuto difetto di rappresentatività”. Del resto, osserva A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità*, cit., p. 31, “la via di uscita da una crisi parlamentare non è sempre e necessariamente la costituzione di un nuovo governo, ma eventualmente - quando non è possibile fare altrimenti - lo scioglimento anticipato del Parlamento, anche, se non soprattutto, quando ... una maggioranza in Parlamento forse e comunque si riesce a ‘raccattare’. Non dimentichiamo che anche in tal modo si garantisce la Costituzione”.

⁴⁰ In particolare, v. l'intervista rilasciata dal Presidente Napolitano a M. Ciarnelli, intitolata “*Rischi per la ripresa con la gelata elettorale*”, in *l'Unità*, 13 agosto 2010, p. 4-5 (anche in www.quirinale.it, archivio interventi e interviste) ; il colloquio del Capo dello Stato con M. Breda, dal titolo *Napolitano e i governi tecnici : esistono soltanto quelli politici*, in *Corriere della Sera*, 14 agosto 2010, p. 3 ; inoltre, dello stesso bene informato ‘quirinalista’, *Napolitano e l'esempio inglese : il governo si fa in Parlamento*, *ivi*, 27 agosto 2010, p. 1 e 11 ; infine, l'intervento del Presidente della Repubblica all'incontro con le autorità locali in occasione della visita alla città di Salerno, 14 settembre 2010, in www.quirinale.it, archivio interventi e interviste.

⁴¹ Secondo A. BARBERA, *Popolo o Parlamento ?*, cit., sebbene non sia lecito “delegittimare l'azione del Capo dello Stato, che deve attenersi alla prassi ormai consolidata”, tuttavia la coalizione governativa può ben chiedere al Presidente “di non indebolire con esternazioni preventive ... quel tanto di deterrenza, al fine di consolidare le maggioranze, che nei regimi parlamentari è di solito rappresentato dalla minaccia del ricorso anticipato alle urne”.

compiuta ci dice che anche in Parlamenti eletti con leggi maggioritarie, è pur sempre la politica - è l'evolversi dei rapporti e dei conflitti politici, ed è la capacità di padroneggiarli - che determina la stabilità della coalizione di governo premiata dagli elettori. Resta invece, nel nostro ordinamento, prerogativa del Capo dello Stato ... sancire l'impossibilità di completare una legislatura parlamentare e quindi sciogliere le Camere. Quella degli scioglimenti anticipati è stata un'improvvida prassi tutta italiana, da cui speravamo di esserci liberati e al cui ripetersi sono tenuto a resistere nell'interesse generale ...

La conquista, a partire dal 1994, di un'effettiva democrazia dell'alternanza, non deve essere messa in forse. Si guardi tuttavia a come in Europa Paesi con sistemi politici da lungo tempo fondati su schemi bipolari o bipartitici consolidatisi nei decenni stiano conoscendo mutamenti di scenario e sperimentando le soluzioni che risultano possibili e opportune ... Continuerò ... a sollecitare la continuità della vita istituzionale e dunque di una legislatura al cui termine mancano più di due anni: sempre che, beninteso, vi sia la prospettiva di un'efficace azione di governo e di un produttivo svolgimento dell'attività delle Camere. Opererò in ogni circostanza secondo regole e prassi costituzionali cui intendo doverosamente attenermi, nei limiti del mio ruolo e delle obbiettive possibilità, tenendo ben conto della volontà espressa dal corpo elettorale nel 2008⁴².

Solo due brevi osservazioni sulle parole ora trascritte. In primo luogo, il rilievo riconosciuto al risultato delle elezioni svoltesi tre anni fa e alla 'democrazia dell'alternanza' sembra contraddetto dalla conferma della tenace volontà di evitare lo scioglimento anticipato delle Camere. Forse, a parere del Presidente della Repubblica, in caso di crisi si potrebbe formare un nuovo Governo, purchè sostenuto *anche* dal Popolo della libertà e dalla Lega nord ? In secondo luogo, quanto al doveroso rispetto delle norme e delle prassi costituzionali : ho già parlato poc'anzi, in questo paragrafo, delle regole riguardanti la formazione dell'Esecutivo e l'interruzione della legislatura e dei significati che è possibile e conveniente trarre da esse ; le prassi poi, se non riflettono la trasformazione dell'assetto politico-istituzionale, secondo me, non si possono ritenere vincolanti e andrebbero abbandonate.

4. *Confronto tra l'opinione del Maestro a cui si rende onore e quella, in rispettoso dissenso, di un allievo.*

Tre anni fa avevo già esposto in un altro articolo⁴³ le linee essenziali dell'opinione qui ripresa e integrata. Dopo aver letto quel testo con la disponibilità che gli è consueta, il Prof. Onida espresse alcune considerazioni critiche, fino ad oggi note soltanto a me ; con il suo assenso le trascrivo ora quasi per intero, e cercherò poi di rispondere in modo plausibile.

Una prima obiezione riguarda l'eccessiva rigidità della mia interpretazione del sistema parlamentare. Scrive il Professore :

"lo sottolineo la grande flessibilità dei sistemi parlamentari, le cui regole possono applicarsi in molti modi e con molti esiti a seconda della situazione politica, elettorale e parlamentare ... Per me non è contro la Costituzione concludere in certe circostanze che il venir meno della maggioranza uscita dalle elezioni comporti lo scioglimento [delle Camere], ma non è contro la Costituzione nemmeno concludere in certe circostanze che si può fare un altro Governo ... La flessibilità secondo me in democrazia è un grande pregio".

A parere del Prof. Onida, poi, la mia tesi 'mitizza' la scelta popolare del Governo :

"Col sistema elettorale attuale (e con ogni sistema che non introduca l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, che significherebbe abbandonare il sistema parlamentare) il singolo elettore esprime un voto per un partito, e con questo eventualmente e implicitamente per una coalizione, se vi sono coalizioni

⁴² V. il testo del discorso in www.quirinale.it, archivio interventi e interviste. Cfr. anche il commento elogiativo di A. MANZELLA, *Quell'Italia spezzata che guarda al Quirinale*, in *la Repubblica*, 28-12-2010, p. 1.

⁴³ Cfr. F. D'ADDABBO, *Principio democratico e forma di governo parlamentare. Un'interpretazione evolutiva della Costituzione italiana*, in AA. VV., *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, a cura di A. D'Andrea e L. Spadacini, Gussago (Bs), biblioFabbrica, 2008, p. 649 ss.

preventive, ma in ordine alle scelte di governo – quelle immediate dopo le elezioni e soprattutto quelle che possono presentarsi in seguito, per circostanze non conosciute e non conoscibili al momento delle elezioni – dice poco o nulla. Uno può votare un partito perché governi da solo o coalizzato con uno o più predefiniti, e magari pensa che se quel partito dovesse coalizzarsi con altri non lo voterebbe ; un altro può votarlo perché cerchi comunque di far pesare il suo il suo programma o le sue idee o la sua classe dirigente il più possibile, in rapporto a qualunque situazione parlamentare si dovesse creare, e lo voterebbe qualunque scelta esso facesse in rapporto alle diverse circostanze, perché ha comunque fiducia nella sua classe dirigente ; e così via”.

Ancora, l'opinione qui di nuovo sostenuta non considera i tanti casi diversi che si possono presentare dopo le elezioni :

“In certe circostanze si può arrivare allo scioglimento non contro una maggioranza efficiente ..., ma pur esistendo una maggioranza che potrebbe governare (caso del 1994), tenendo conto di elementi che consigliano di andare al voto, come l'esito di elezioni amministrative, in cui gli elettori non esprimono nessun mandato per il Governo. Le circostanze che si creano dopo le elezioni possono essere le più varie, e investire i singoli partiti (scissioni, disaccordi interni di linea, cambiamenti dei vertici: vedi la prassi britannica), i rapporti fra di essi, le decisioni da prendere in rapporto alla situazione del Paese (perché di fronte a grandi emergenze nazionali tanti invocano i Governi di 'unità nazionale' ?)”.

Infine, dopo aver sottolineato come il votare per conferire forza parlamentare ai vari partiti e per eleggere determinate persone in Parlamento sia più 'democratico' che dare un mandato sostanzialmente 'in bianco' a un unico leader, il Prof. Onida così conclude :

“C'è un dato elementare : il sistema parlamentare si fonda sull'elezione del Parlamento, non del capo del Governo. E questo è un dato costituzionale incontrovertibile, che le leggi elettorali non possono eliminare (anche se talora, come nel nostro caso, cercano di eluderlo)”.

Può apparire singolare che, nello scritto inteso ad onorare un grande studioso del diritto costituzionale, uno degli allievi, su un tema specifico, sostenga un'opinione contrastante con quella del Maestro. Credo, però, che questo omaggio 'in (leale e rispettoso) dissenso' non abbia meno valore di un'adesione convinta al pensiero del Prof. Onida.

Anzitutto, riconosco le buone ragioni del Professore sulla scarsa flessibilità, almeno in generale, del mio modo di considerare l'argomento qui esaminato : in effetti, secondo me, vale il principio che chi ha vinto le elezioni costituisce la maggioranza parlamentare e governa, chi le ha perse conduce dai banchi della minoranza la sua battaglia di opposizione : non si possono invertire i due ruoli durante la stessa legislatura. Naturalmente, però, sono consapevole che la prassi costituzionale, il succedersi delle vicende politiche e l'imprevedibile andamento dei risultati elettorali possono sempre offrire casi nuovi e particolari, non inquadrabili, ai fini di una regolazione soddisfacente, entro una disciplina troppo rigida.

Così, per esempio, l'ingresso nell'area governativa di un partito in precedenza ad essa estraneo o, viceversa, la dissociazione di un gruppo che ne era componente fin dall'inizio ; consistenti innovazioni programmatiche, tali da modificare in modo significativo l'indirizzo politico del Governo ; la sostituzione, a maggioranza invariata, del Presidente del Consiglio : sono eventi fra loro molto diversi che, a seconda delle circostanze e della situazione in atto, potrebbero alterare in maniera sostanziale la fisionomia originaria dello schieramento vincitore delle elezioni e la conformazione della formula governativa, oppure, al contrario, lasciarne intatti gli aspetti essenziali. Alla seconda ipotesi sembrano riconducibili, quanto meno, l'inserimento o il distacco di una forza politica non decisiva sul piano numerico nelle due Camere ; i mutamenti anche notevoli dell'indirizzo politico, giustificati dalla necessità di far fronte a nuove esigenze e a problemi non prevedibili di origine interna o internazionale ; lo stesso cambiamento al vertice del Governo, non determinato da ragioni politiche, qualora la designazione del nuovo Presidente del Consiglio riscuota il consenso unanime dei gruppi di maggioranza. Casi del genere richiedono valutazioni specifiche e una disciplina differente da quella applicabile ad avvenimenti suscettibili, invece, di trasformare alla radice l'assetto dell'Esecutivo e dello schieramento maggioritario che lo sostiene.

D'altro canto, com'è noto, la legge elettorale in vigore non garantisce sempre un risultato netto e incontrovertibile, perché la formazione politica che ottiene più voti, al Senato, non ha la sicurezza di

conquistare la maggioranza dei seggi. A mio avviso, quando l'esito è incerto, e comunque in ogni situazione non ben definita, occorre pur sempre indirizzare il procedimento formativo del Governo e la soluzione delle crisi verso l'approdo che appaia più idoneo a coniugare il rispetto dei vincoli costituzionali inerenti al sistema parlamentare con il principio democratico, e quindi con l'esigenza di tener conto delle indicazioni, sebbene parziali e non determinanti, espresse dagli elettori. Il Presidente della Repubblica è chiamato allora ad assumere decisioni ragionevoli e mirate, rispondenti a tale criterio.

Sono invece da escludere i cosiddetti Governi 'tecnici' o 'istituzionali' o 'di transizione' o 'del Presidente'⁴⁴, all'apparenza privi di un'identità politica definita, formati per iniziativa e con il sostegno del Capo dello Stato, in mancanza di qualsiasi legittimazione elettorale e senza il concorso diretto dei partiti (o, tutt'al più, con il contributo di un'improvvisata congrega di forze e soggetti eterogenei). Non conviene dare spazio all'opinione secondo cui, anziché rimettersi in ogni caso al suffragio popolare, dunque ai leaders e ai gruppi politici che meglio rispecchiano l'orientamento dei cittadini, sarebbe preferibile affidare la direzione dello Stato a uomini di prestigio e competenza indiscussi, per ipotesi tutti o in parte estranei al ceto parlamentare, scelti dal Presidente della Repubblica o comunque a lui graditi, rappresentativi delle 'istituzioni' e della 'società civile' (si presume) al più alto livello intellettuale e morale. Governi così composti non sono affatto spolitizzati, equidistanti dalle fazioni antagoniste, praticamente neutrali, come tendono a presentarsi, ma corrispondono ad esigenze, interessi, aggregazioni di potere che nulla hanno a che fare con il consenso democratico, e si pongono quindi fuori della logica costituzionale.

Sulla fine anticipata della XI legislatura nel gennaio 1994 : in quell'occasione il Presidente della Repubblica Scalfaro sciolse le Assemblee legislative a meno di due anni dal loro insediamento, e nel contempo respinse le dimissioni presentate dal governo Ciampi, che riscuoteva ancora il consenso della maggioranza dei deputati e dei senatori. Come spiegò lo stesso Scalfaro in una lettera indirizzata al Presidente della Camera Napolitano e a quello del Senato Spadolini, le cause dello scioglimento erano ascrivibili direttamente al voto popolare : anzitutto l'esito del referendum svoltosi l'anno precedente, favorevole al mutamento del sistema elettorale delle Camere da proporzionale a maggioritario, e la conseguente necessità di rinnovare la loro composizione secondo le nuove leggi approvate in attuazione della volontà espressa dai cittadini ; poi il notevole divario fra la consistenza numerica delle forze politiche presenti nelle Assemblee parlamentari e l'orientamento degli elettori risultante da due consultazioni amministrative di grande rilievo tenutesi nel giugno e nel novembre 1993⁴⁵. A quanto pare, dunque, non è da escludere che l'esigenza di rispettare le scelte fatte con il suffragio dai cittadini possa determinare la prematura conclusione del mandato delle Camere, da sancire con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato (e condiviso) dal Presidente del Consiglio dei ministri.

⁴⁴ Secondo A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità*, cit., p. 29, un Governo siffatto sarebbe ammissibile solo nel caso potesse contare su "un vastissimo consenso parlamentare, sostanzialmente *bipartisan*", ciò che lo farebbe somigliare molto a un Governo 'politico' di unità nazionale. A sua volta A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere*, cit., p. 8, nell'attuale situazione politica ammette un Governo 'tecnico' di durata ridotta, incaricato esclusivamente di rinnovare la legge elettorale prima del ritorno alle urne.

⁴⁵ L'intera vicenda è ricostruita nei dettagli da A. APOSTOLI, *Il governo Ciampi : un non parlamentare alla guida dell'Esecutivo*, in AA. VV., *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, a cura di A. D'Andrea, presentazione di V. Onida, Milano, Giuffrè, 1999, p. 308 ss. ; *ivi* (rispettivamente, p. 318 ss. e 322 s.) sono trascritte sia la lettera indirizzata ai Presidenti delle Camere nella quale il Capo dello Stato chiariva i motivi dello scioglimento (fra essi anche il sistema di corruzione generalizzata nella gestione della cosa pubblica messo in luce dalle indagini della magistratura, un fenomeno così grave ed esteso da coinvolgere numerosi deputati e senatori in carica, oltre ad ex ministri, amministratori locali, esponenti del mondo economico e finanziario), sia la lettera inviata al Presidente del Consiglio in cui Scalfaro sottolineava come "la fiducia al Governo non [fosse]...venuta meno". Secondo T. E. FROSINI - P. L. PETRILLO, *Art. 88*, cit., p. 1722, quello del 1994 "si potrebbe definire uno scioglimento 'popolare' più che sanzionatorio della classe politica". Al contrario per A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema*, cit., p. 7, si tratta "con ogni verosimiglianza" proprio del "caso più emblematico di ... 'scioglimento-sanzione' "; nello stesso senso M. TIMIANI, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare : considerazioni 'sotto dettatura' della prassi*, in *Quaderni cost.*, 2008, p. 331. A parere di altri, con la sua decisione il Capo dello Stato "finiva per darsi carico della funzionalità dell'intero sistema" : così S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, cit., p. 942 ; in modo analogo S. LEONE, *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Quaderni cost.*, 2008, p. 343 s. ; e P. COSTANZO, *La gestione delle crisi*, cit. p. 9 s. Peraltro, il concetto di scioglimento 'funzionale', non limitato all'ipotesi specifica dell'impossibilità di costituire una maggioranza parlamentare a sostegno di un Governo, si dilata in modo eccessivo ed assume connotati alquanto evanescenti.

Non mi sembra, poi, di 'mitizzare' la scelta popolare del Governo, come ritiene il Prof. Onida ; prendo atto semplicemente che la legge elettorale in vigore permette ai cittadini di attribuire con il voto la maggioranza parlamentare all'alleanza di partiti che essi preferiscono, fra quante sono in campo nella competizione elettorale, e di designare in sostanza il Presidente del Consiglio, quale leader della coalizione vincente. Traggo da questo, secondo diritto, le conseguenze più coerenti con il principio democratico riguardo alla formazione dell'Esecutivo, alla sua permanenza in carica, all'eventuale crisi nel corso della legislatura, e alla durata di quest'ultima. Credo tocchi al sociologo indagare sui reali motivi che spingono gli elettori ad esprimersi nelle urne in un modo piuttosto che in un altro ; al giurista spetta valutare il risultato elettorale, in base alle regole costituzionali e legislative, per ciò che comporta ai fini della composizione degli organi di indirizzo politico che sono al vertice della nostra democrazia parlamentare.

'Mitica', semmai, - mi viene da osservare - è la visione di chi afferma che, per la natura del sistema, "il Governo si forma in Parlamento", se a tale espressione si vuole ascrivere un significato non meramente virtuale. La verità è che da noi l'Esecutivo non si è *mai* costituito nelle sedi parlamentari, bensì (fino al 1993 e in qualche caso anche dopo) al chiuso delle segreterie e delle direzioni dei partiti, nei ristretti 'vertici' fra i loro massimi dirigenti, senza che al riguardo i cittadini (ma anche gli stessi deputati e senatori privi di cariche partitiche) potessero esercitare alcuna influenza. Non è un caso se molti, non soltanto fra i politici, vorrebbero lasciarsi alle spalle l'epoca delle leggi elettorali in senso maggioritario, tornare al 'bel tempo che fu', ripristinare le prassi deteriori a cui ho accennato nel primo paragrafo del presente scritto. Io non sono fra costoro, e certamente nemmeno il Prof. Onida ; ma questo sarebbe l'esito inevitabile se venisse reintrodotta il sistema proporzionale e fossero abolite la definizione preventiva delle alleanze di governo e l'indicazione da parte di ciascuna coalizione del candidato a guidare l'Esecutivo. Credo si rivelerebbe del tutto illusorio confidare in una sorta di autodisciplina 'convenzionale' interna al sistema politico, slegata da vincoli di natura istituzionale, che oggi - secondo me - è possibile individuare nel rispetto della Costituzione vigente, e potrebbero essere rafforzati con opportune modifiche costituzionali.

Ad avviso del Prof. Onida, tuttavia, la designazione popolare del Presidente del Consiglio elude le norme della Costituzione ; secondo altri, la relativa disposizione della legge elettorale è incostituzionale e atta a "sfigurare" la forma di governo⁴⁶. Perché questo giudizio, se in realtà viene attribuito un potere sostanziale ai cittadini, senza nulla togliere alle regole fondamentali del sistema parlamentare ? Nell'analisi di vari studiosi mi sembra si dia per scontato, come indiscutibile presupposto, un modello che non emerge da regole costituzionali espressive in senso univoco, ma corrisponde al funzionamento concreto della forma di governo nei primi decenni della Repubblica. Tale modello si reggeva essenzialmente sul sistema proporzionale : mutate le leggi elettorali e rinnovato di conseguenza l'assetto politico, entro lo spazio concesso dalla Costituzione può cambiare anche il modello parlamentare di riferimento, nei termini che ho cercato di descrivere nel corso di questo lavoro.

In conclusione : è più 'democratico' eleggere soltanto i propri rappresentanti nelle Assemblee legislative, o fare questo e insieme individuare con il voto la maggioranza politico-parlamentare e il leader destinato a guidare il Governo ?

⁴⁶ Così, in particolare, G. GUARINO, *I poteri del Presidente*, in *il manifesto*, 30-10-2007, p. 1-2 ; e M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 593. Peraltro è un'opinione abbastanza diffusa.