

# POTERI DEL CAPO DELLO STATO, FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE E RISCHIO DI “RIBALTONE”

di  
Antonino Spadaro (♥)

**Indice-sommario:** 1. La riflessione “controcorrente” di un giurista.- 2. Forma di governo e sistema elettorale: un nesso stretto, antico e inscindibile.- 3. Forma di governo e sistema proporzionale (1948-1993): il dovere del Capo dello Stato di garantire la “governabilità” ed evitare, per quanto possibile, gli scioglimenti anticipati.- 4. Forma di governo e sistema maggioritario (1994-2005): il Capo dello Stato deve tener conto del fatto che coalizione e governo sono sostanzialmente decisi dal corpo elettorale (i cambiamenti *parlamentari* delle maggioranze *elettorali* diventano, ora, forme di “trasformismo politico”).- 5. Forma di governo e attuale legge elettorale (n. 270 del 2005): un quadro ancor più incerto e fosco per il Capo dello Stato.- 6. La possibilità di due diverse letture dei poteri del Capo dello Stato nel caso di crisi di governo.- 7. Esistono (o possono esistere) governi veramente “tecnici” o “del Presidente”?.....- 8. (*segue*): L’unico governo tecnico possibile come governo politicamente *bipartisan*.- 9. Conclusioni. Il Capo dello Stato in “equilibrio” o in “stallo”? L’assoluta urgenza di riformare l’attuale, irragionevole legge elettorale.

## 1. La riflessione “controcorrente” di un giurista

Vorrei subito sgombrare il campo da un possibile equivoco: pur essendo grandi sostenitori della Carta del 1948 e dei suoi valori – all’occorrenza, anche manifestando orientamenti istituzionali ben distanti da quelli dell’attuale maggioranza di governo<sup>1</sup> – nel momento in cui scriviamo (22.09.2010) non riteniamo comunque un automatico vantaggio il superamento di questa fase istituzionale e la costituzione di un “altro” governo, quale che sia.

Per converso, a prescindere dal fatto che “del domani non v’è certezza” e che dunque al peggio non v’è limite, l’unico nostro obiettivo resta sempre e solo quello di valorizzare, per quanto ci è dato di comprendere, la Carta sia come “atto” (puntuale nel tempo), sia come “processo” (storico) – dunque la *Costituzione reale/vivente* italiana – indipendentemente dalle convenienze politiche del momento e, per quanto possibile, assolutamente senza alcun pre-giudizio di tipo politico.

Sotto questo aspetto, è vero che le riflessioni che stiamo per svolgere probabilmente possono sembrare “controcorrente”, ma a ben vedere sono semplicemente quelle di un giurista *tout court*, senza aggettivi di qualificazione politica, così come dovrebbe essere sempre, del resto. E, visto il carattere doverosamente non strumentale (a fini politici) degli orientamenti qui manifestati, si auspica che essi nemmeno vengano strumentalizzati a fini di parte.

## 2. Forma di governo e sistema elettorale: un nesso stretto, antico e inscindibile

Ormai da molto tempo la dottrina ha chiarito che il concetto di “forma di governo” non è, non può essere, semplicemente legato alle (talvolta laconiche e lacunose) disposizioni costituzionali, come tale “immutabile” per dir così, salvo un’esplicita revisione costituzionale. Sappiamo tutti fin troppo bene, invece, che la forma di governo non è qualcosa di statico e sempiterno, ma – fermo

□(♥) Prof. ordinario di *Diritto costituzionale*, Facoltà di Giurisprudenza, Università “Mediterranea” di Reggio Calabria ([spadaro@unirc.it](mailto:spadaro@unirc.it))

<sup>1</sup> È sufficiente rinviare, fra gli altri, ai nostri: *Dal partito-azienda allo Stato-azienda, al Governo “comitato d’affari?” Un passaggio “difficile” della transizione italiana*, in *Ragion pratica*, n. 19/2002, 287 ss.; *Il fenomeno della pubblicizzazione degli interessi privati e, di riflesso, della privatizzazione degli interessi pubblici: una piccola introduzione sulla crisi dell’“etica pubblica costituzionale”*, in AA.VV., *Diritto e potere nell’Italia di oggi*, a cura di A. Pizzorusso - C. Rippepe - R. Romboli, Torino Giappichelli 2004, 9 ss.; *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le “ragioni” di Napolitano* (2009), in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0099\\_spadaro.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0099_spadaro.pdf); *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli Jovene 2009, vol. V, pp. 2007-2042, nonché in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0145\\_spadaro.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0145_spadaro.pdf) (ottobre 2009).

restando il dettato della Costituzione scritta – si tratta di un concetto naturalmente in evoluzione e quindi intrinsecamente dinamico. In questo senso, da tempo ribadiamo che le variabili/costanti che fanno una forma di governo sono almeno cinque<sup>2</sup>:

- I) le norme costituzionali scritte<sup>3</sup>;
- II) le norme costituzionali consuetudinarie<sup>4</sup>;
- III) i precedenti, le prassi e le convenzioni costituzionali in genere<sup>5</sup>;
- IV) il sistema elettorale in senso stretto (proporzionale, maggioritario o misto, nelle sue diverse varianti) e in senso lato (tipo di collegio, tipo di voto, cause di ineleggibilità/incompatibilità, c.d. sistema elettorale di contorno: norme sulla propaganda, il finanziamento elettorale, ecc.)<sup>6</sup>;
- V) il sistema politico-partitico<sup>7</sup>.

Per comodità potremmo dunque definire la «forma di governo» *il complesso dei ricordati cinque fattori che concorrono a determinare l'assetto del potere esecutivo in rapporto agli altri (definendone il particolare equilibrio nell'ordinamento), assetto che consente di individuare gli organi di indirizzo politico (pesi), distinguendoli da quelli di controllo e garanzia (contrappesi)*<sup>8</sup>.

Ora – fra tutte queste costanti/variabili – è fuor di dubbio che (a parte ovviamente le norme costituzionali), determinante per comprendere la forma di governo di un Paese sia soprattutto il si-

<sup>2</sup> Questa tesi, con minori aggiustamenti nel corso del tempo, è stata sostenuta più volte e in più sedi. Sia consentito rinviare, per limitarci al nostro punto di vista, ai seguenti lavori: *La forma di governo della Regione Calabria: analisi e prospettive (fino al dicembre 1994)*, in AA.VV., *Ordinamento, organizzazione amministrativa e rapporti di lavoro nella legislazione regionale calabrese. Problemi e prospettive*, a cura di L. Zoppoli, Soveria Mannelli (CZ) Rubbettino, 1996, 5 ss.; *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri e G. Silvestri, Milano Giuffrè 2001, 78 ss. e in *Pol. dir.*, 2001, 289 ss.; *Il premierato "all'italiana". Il caso singolare di un Primo Ministro sempre dimissionario per mozione di sfiducia "respinta"*, in AA.VV., *La Carta di tutti. Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, a cura di R. Balduzzi, Roma AVE, 2006, 159 ss., nonché nei citati *papers del forum di Quad. cost.*; *La forma di governo regionale calabrese*, in AA.VV., *Istituzioni e proposte di riforma (Un "progetto" per la Calabria)*, a cura di A. Spadaro, Napoli Jovene, 2010, vol. I, 3 ss.

<sup>3</sup> È il primo, essenziale, dato da cui partire, benché purtroppo non sia sufficiente. Si immagini il paradosso di una Costituzione che razionalizzi il rapporto di fiducia Governo-Parlamento, seguita però da una legge elettorale (altra costante/variabile da prendere in esame!) che preveda l'elezione diretta del Primo ministro, dando vita ad un mix di parlamentarismo e premierato.

<sup>4</sup> Anche le *consuetudini* sono elementi decisivi nella determinazione di una forma di governo: si pensi solo, nell'ordinamento italiano, alle consultazioni del Capo dello Stato in occasione del procedimento di formazione del governo nazionale, di cui com'è noto non v'è traccia alcuna nella nostra Carta, ma che certo costituiscono parte rilevante nella procedura costituzionale di formazione del Governo della Repubblica. Cfr., per tutti: G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Roma 1989, 1 ss.

<sup>5</sup> È il caso, per restare in Italia, del noto precedente – divenuto poi prassi e oggi forse consuetudine – introdotto dal Presidente O.L. Scalfaro, secondo cui il Capo dello Stato riceve il Presidente del Consiglio dei ministri il giorno prima della seduta del Consiglio stesso, per essere "informato" dell'ordine del giorno. Chi può negare l'"influenza" del Presidente della Repubblica sulle attività di governo che da ciò può discendere? Sulla problematica, cfr. AA.VV., *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bologna Bonomia University Press, 2008.

<sup>6</sup> Sul nesso stretto esistente tra forma di governo e sistema elettorale, v., per tutti e fra i primi in Italia: F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981. Con specifico riferimento alle Regioni, ID., *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in AA.VV., *Verso una fase costituente costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, a cura di A. Ferrara, Milano, 2001, 25 ss. In tale campo specifico, fra i molti, alcune prime indicazioni erano già in G. RIZZONI, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Quad. cost.*, 1990, 334 ss. Ma v. pure R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in [www.forumcostituzionale.it/contributi/Bin.htm](http://www.forumcostituzionale.it/contributi/Bin.htm).

<sup>7</sup> Com'è noto, proprio utilizzando tale "sistema", L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano Giuffrè 1970, 634 ss. distingueva, per esempio e come si sa, tra forme di governo a bipartitismo rigido, a multipartitismo temperato, a multipartitismo estremo, ecc.

<sup>8</sup> Per un approfondimento di questa definizione, che evidenzia il nesso dialettico fra organi di indirizzo e organi di garanzia, soprattutto in relazione all'ordinamento regionale, cfr. ora il nostro *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in corso di stampa in *Le Regioni 2010* e in *Le ist. del federalismo 2010*, ma già in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0213\\_spadaro.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0213_spadaro.pdf).

*stema elettorale* vigente. Sicché a ragione potrebbe dirsi, senza troppi giri di parole, 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*. Preferiamo quest'impostazione a quella, di taglio giornalistico o comunque politologico, che periodizza usando i termini “prima”, “seconda” o addirittura “terza” Repubblica<sup>9</sup>. Ci sembra si tratti di un'osservazione preliminare rilevante per la definizione *ragionevole* – ovvero insieme formalmente corretta (secondo la Carta) e realistica (secondo il diritto costituzionale vivente) – dei poteri del Capo dello Stato in materia di assegnazione dell'incarico e formazione del governo, oltre che di scioglimento delle Camere.

Soprattutto tale considerazione preliminare conferma la ricordata natura dinamica del concetto di forma di governo, che si evolve con la storia e costituisce parte non trascurabile del c.d. processo costituzionale<sup>10</sup>.

### **3. Forma di governo e sistema proporzionale (1948-1993): il dovere del Capo dello Stato di garantire la “governabilità” ed evitare, per quanto possibile, gli scioglimenti anticipati**

Durante il lungo periodo, 45 anni, in cui il sistema elettorale è stato proporzionale (1948-1993), la forma parlamentare italiana poteva facilmente qualificarsi “razionalizzata a tendenza equilibratrice” o, fors'anche e *melius*, “classica”: così nella manualistica dell'epoca. Ne conseguiva che il corpo elettorale non solo non aveva alcuna opzione *diretta* di scelta dell'esecutivo, ma nemmeno della coalizione parlamentare che avrebbe dovuto sostenere l'esecutivo. Il Parlamento e solo il Parlamento decideva – s'intende: attraverso la rilevante mediazione del Capo dello Stato – quale *leader* e quale coalizione doveva governare. Ne discendevano alcuni corollari: *a*) le forze politiche, *dopo* le elezioni, una volta parlamentarizzatesi, erano libere di sostenere o meno un governo, indipendentemente dall'opinione del corpo elettorale (non casualmente la questione del governo spesso rimaneva nell'ombra *prima*, durante la campagna elettorale); *b*) in assenza di una bipolarizzazione politica, la scelta dell'esecutivo e della coalizione di governo dipendevano dal concreto peso elettorale delle diverse forze politiche, dai *leader*, dal programma e dall'organigramma di governo che di volta in volta si prospettavano, secondo innumerevoli varianti legate ai particolari equilibri politici del momento (governi di centro-destra, centro, centro-sinistra, ciascuno con diverse coalizioni di partiti e quindi, con appoggi diretti o esterni degli stessi e persino con mutamenti, nel tempo, delle forze della coalizione).

È evidente che – in questo contesto, caratterizzato da alcune importanti regole non scritte (convenzioni), fra le quali se ne ricordano un paio: la *conventio ad excludendum* verso le forze politiche di estrema sinistra ed estrema destra e l'attribuzione della Presidenza del Consiglio al partito di maggioranza relativa – il Capo dello Stato indubbiamente aveva l'onore/onere, di volta in volta, di “trovare” (o, se si preferisce, “ratificare” l'esistenza di) una maggioranza parlamentare pronta a sostenere un governo, quale che fosse, pur di evitare lo scioglimento delle Camere.

Garantire/favorire la governabilità ed impedire, per quanto possibile, gli scioglimenti anticipati del Parlamento era un compito naturale/scontato/non controverso del Capo dello Stato, com'era naturale/scontato/non controverso che la maggioranza politica necessaria per la fiducia al governo si formasse *in Parlamento*.

<sup>9</sup> Per una critica di questa, pur diffusa persino in ambito scientifico, terminologia, v. le aeree considerazioni del compianto prof. T. MARTINES, per es. in *Introduzione al Diritto costituzionale*, Torino Giappichelli 1994, *passim*.

<sup>10</sup> Per una più approfondita ricostruzione del concetto di Costituzione *reale/vivente* – che purtroppo comunemente si confonde tuttora con quello di Costituzione *ideale/materiale*, come per quello di Costituzione *formale/vigente* (tutti termini-concetti che vanno distinti, ma non vanno visti in contrapposizione) – viste le peculiarità del punto di vista, siamo costretti a rinviare ai nostri: *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano Giuffrè 1994, spec. 23 ss.; *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, n.3/1998, 343 ss. e, poi, in AA.VV., *Il parametro nel sindacato di costituzionalità delle leggi*, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi e G. Verde, Torino Giappichelli 2000, 1 ss.

Naturalmente possono poi descriversi diverse, e significative, varianti dello stesso sistema nel corso del tempo, ma complessivamente si tratta di sfumature rispetto al modello parlamentare classico (o “all’italiana”) ricordato. Per esempio, com’è noto, soprattutto all’inizio della storia repubblicana, il Capo dello Stato, durante le consultazioni per la formazione del governo, chiedeva alle forze politiche “una rosa di nomi” di papabili alla Presidenza del Consiglio, lasciandosi così un certo margine di scelta. In seguito, invece, pur senza violare le due ricordate convenzioni, indicherà lui stesso nomi “alternativi” di potenziali Presidenti del Consiglio (si pensi – durante il settennato di S. Pertini – a F. Cossiga o A. Forlani, non indicati, ma subìti, proprio dal partito di maggioranza relativa), che il Parlamento finirà con l’acceptare, dando vita a una variante “orleanista” della nostra forma di governo parlamentare, in questo caso caratterizzata da una “doppia fiducia” verso il *Premier*: iniziale (del Capo dello Stato) e successiva (del Parlamento)<sup>11</sup>. Infine più tardi, e non è una sfumatura di poco momento, il Capo dello Stato derogherà, ma pur sempre dentro il sistema tradizionalmente parlamentare, persino alla convenzione secondo cui il primo ministro dovesse appartenere al partito di maggioranza relativa e, come si sa, conferirà l’incarico di formare il governo a *leader* politici appartenenti a partiti minori (è il caso dei governi di G. Spadolini e B. Craxi).

In tutti questi casi, e con le evoluzioni ricordate, la formazione di maggioranze parlamentari in grado di dare la fiducia ad un governo era il fine prioritario, mentre lo scioglimento anticipato delle Camere costituiva solo l’*extrema ratio*.

#### **4. Forma di governo e sistema maggioritario (1994-2005): il Capo dello Stato deve tener conto del fatto che coalizione e governo sono sostanzialmente decisi dal corpo elettorale (i cambiamenti parlamentari delle maggioranze elettorali diventano, ora, forme di “trasformismo politico”)**

L’avvento del sistema elettorale maggioritario con collegio uninominale, protrattisi per circa 11 anni (dal 1994 al 2005), porta con sé – accanto a un’evidente e naturale bipolarizzazione del quadro politico nazionale – un profondo rivolgimento della nostra forma di governo parlamentare, almeno per certi versi ora più in sintonia con l’originario modello inglese. Gli elettori, infatti, pur in assenza dell’indicazione esplicita di un potenziale *premier*, avvertono chiaramente di poter “scegliere” fra due maggioranze alternative di governo, al cui vertice si pongono due esponenti politici di spicco (*leader* delle due coalizioni contrapposte).

Di conseguenza, di fronte al chiaro orientamento dell’elettorato (centro-destra *versus* centro-sinistra), in Parlamento non sarà più possibile un accordo interpartitico sulla formazione di una coalizione *quale che sia*, secondo le molteplici variabili precedenti: i giochi sono già stati fatti *prima* e l’indirizzo politico di governo viene chiaramente segnato/deciso dal corpo elettorale. Ne discende che il Capo dello Stato, che non potrà non tener conto del risultato delle urne, vede oggettivamente ridotti i suoi margini di scelta discrezionale: le stesse consultazioni con le forze politiche e i gruppi parlamentari gli confermeranno il chiaro intendimento dell’elettorato e lo costringeranno, in pratica, alla “ratifica” di quella volontà attraverso l’assegnazione dell’incarico al *leader* della coalizione vincente<sup>12</sup>.

Naturalmente nell’ipotesi, improbabile e non auspicabile, che – *dopo* le elezioni – il *leader* della coalizione vincente venisse meno (rifiuto di assumersi le responsabilità di governo, impedimento permanente, morte, ecc.), il Capo dello Stato recupererebbe molti margini di manovra: mantenendosi, secondo la Carta, la forma di governo parlamentare e in mancanza di un vero e formale premierato (elezione diretta di un primo ministro), è impensabile, infatti, che – a maggior ragione se il venir meno del *leader* che ha vinto le elezioni si verificasse *all’inizio* di legislatura – il Presidente debba procedere ad automatico scioglimento delle Camere.

<sup>11</sup> Sul punto, fra i primi, v. P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.* 1981, 580 ss.

<sup>12</sup> Non a caso si sostiene che «il conferimento dell’incarico è un’attività di fatto vincolata, se una o più delegazioni, presumibilmente rappresentative della maggioranza assoluta dei parlamentari, presentano al Capo dello Stato una designazione unitaria»: così R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli Jovene 2006, 293 (nostro il c.vo).

Occorre, tuttavia, approfondire il punto. In questo stadio dell'evoluzione della forma di governo parlamentare italiana, i limiti o vincoli costituzionali che incontra il capo dello Stato sono solo due, ma entrambi, ci sembra, assolutamente inderogabili: *a)* alla luce delle indicazioni della Carta, il governo della Repubblica deve avere la *fiducia* della maggioranza dei componenti delle Camere; *b)* alla luce del sistema elettorale, che (si ricordava) è variante non trascurabile della forma di governo, la maggioranza delle Camere che sostiene il governo deve essere *coincidente* con quella espressa dal corpo elettorale. Infatti, in assenza della prima condizione, il governo può solo prendere atto della sfiducia e preparare le elezioni; in assenza della seconda condizione, il governo – pur godendo della fiducia parlamentare – non gode però della fiducia del corpo elettorale e, per quanto nobili possano essere i suoi fini, inevitabilmente rischia di inserirsi nella tradizione italiana legata al malcostume del trasformismo politico. In breve: se il Capo dello Stato non tenesse conto di *entrambi* questi due vincoli, e segnatamente del secondo, incapperebbe nella comprensibile accusa di dar vita a un c.d. “ribaltone” politico.

Com'è noto, la questione accennata non è accademica, ma storicamente ha avuto un riverbero pratico quando il Presidente della Repubblica O.L. Scalfaro, il cui spirito di osservanza alla Costituzione è fuori discussione, rifiutò le elezioni anticipate al governo dimissionario dell'on. S. Berlusconi [10.05.1994 - 17.01.1995] e, crediamo in assoluta buona fede, incaricò l'on. L. Dini di formare un nuovo governo [17.01.1995 - 17.05.1996], soddisfacendo però solo la prima delle due condizioni indicate<sup>13</sup>. Infatti – pur in presenza di una chiara, originaria volontà elettorale a favore della coalizione di centro-destra – il passaggio, in quell'occasione, dei parlamentari della Lega Nord dal centro-destra al centro-sinistra rese possibile la formazione di un governo che a questo punto aveva, sì, una maggioranza parlamentare (persino, all'inizio, con l'astensione del Polo di centro-destra), ma cui non corrispondeva più una maggioranza elettorale. Anzi, per dirla brutalmente: l'operazione compiuta dava, sì, un governo c.d. tecnico al Paese – anzi di più: evitata uno scioglimento anticipato delle Camere – ma in qualche modo tradiva la volontà del corpo elettorale, riproponendo, in forme nuove, il fenomeno antico del trasformismo politico, ciò che il nuovo quadro politico bipolare, e soprattutto il nuovo sistema elettorale maggioritario, non consentiva<sup>14</sup>.

L'assoluta novità del contesto e la troppo recente evoluzione della forma di governo all'epoca ha reso incerto più di un osservatore<sup>15</sup> e ha comprensibilmente indotto il Presidente della Repubblica dell'epoca a un rispetto, formalmente impeccabile, delle sole indicazioni della Carta (esistenza della fiducia e di una maggioranza *parlamentare*), trascurando tuttavia gli ulteriori, rilevanti effetti giuridici, positivi – di moralizzazione politica – che sulla forma di governo aveva anche la legge elettorale vigente in quel momento (coincidenza fra la maggioranza *parlamentare* e la maggioranza *elettorale*).

<sup>13</sup> Per tutti, sul punto, cfr. – su posizioni opposte – E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva* e C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, entrambi in *Quad. cost.*, 1999, rispettivamente 390 ss. e 396 ss.

<sup>14</sup> A ragione C. FUSARO (*op. cit.*, 398) ricorda che la Lega Nord, con appena l'8% dei voti, aveva – grazie all'alleanza elettorale appena tradita – il 18 % degli eletti, determinanti per il c.d. “ribaltone”. Dello stesso A., v. pure *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in AA.VV., *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 23 ss.

<sup>15</sup> Si è persino invocata la libertà dei parlamentari e il principio del divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), punti che certo non erano e non possono essere in discussione, ma che solo *indirettamente* toccano la questione dell'evoluzione della forma di governo qui accennata. L'eventualità, per esempio, che anche solo uno o due parlamentari siano determinanti per la vita, o la morte, di un governo può verificarsi, in astratto, un po' con tutti i sistemi elettorali e la garanzia dell'art. 67 Cost., nella sua indisponibilità costituzionale, non può che prescindere dalla forma di governo e dalle leggi elettorali. Semmai, è l'attuale sistema elettorale – il quale non prevede la possibilità di scelta dei candidati, trasformando gli eletti in marionette o *yes-men* (perché sottoposti alla spada di Damocle di non essere ricandidati) – che comporta, di fatto se non di diritto, una qualche lesione sostanziale della loro libertà. S'intende che, in teoria, il rischio di non essere candidati esiste anche quando è possibile esprimere un voto di preferenza. A tacer d'altro, però, nel caso delle liste bloccate, *si aggiunge* il problema del posizionamento in lista del candidato. In conclusione, a differenza di quanto sostenuto in ricostruzioni più recenti, l'unica, vera ragione del divieto di mandato imperativo resta quella di garantire la libertà di coscienza individuale dei parlamentari. Cfr., in merito, già il nostro *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 67/1985, 21 ss.

A parer nostro, dunque, non si comprende pienamente l'incidenza giuridico-costituzionale del nuovo sistema elettorale maggioritario sulla forma di governo parlamentare italiana dell'epoca se non si tiene conto che, dopo l'adozione di tale sistema elettorale, il Capo dello Stato non aveva solo il problema di "trovare" una maggioranza parlamentare *quale che sia*. Egli, invece, oltre al vincolo indiscusso e indiscutibile di una maggioranza parlamentare, probabilmente aveva "anche" l'obbligo sostanziale [nel formale silenzio della Carta] di rispettare il vincolo della originaria volontà espressa dal corpo elettorale, pena l'involontaria frattura fra maggioranza *parlamentare* e maggioranza *elettorale*. Almeno in questo senso (della coerenza di un'etica pubblica fra eletti ed elettori, che diventa anche fra governanti e governati), ci sembra che l'evoluzione della forma di governo italiana non sia stata *in peius*, ma *in melius*, impendendo fenomeni che – con un altro sistema elettorale (proporzionale) e in un diverso sistema politico (non bipolare) – non sarebbero invece qualificabili *trasformismi* e *ribaltoni* in senso stretto, ma inevitabili accordi e coalizioni partitico-parlamentari.

È evidente, almeno a chi scrive, che il Capo dello Stato non poteva, e ancor oggi non può, non tener conto dei cambiamenti del quadro politico e del sistema elettorale, se è vero, com'è vero, che essi costituiscono significativi spezzoni della forma di governo italiana, trattandosi – s'intende – di cambiamenti non legati a mere "prassi", in parte normativizzati con legge e comunque (per la parte considerata) compatibili con il "sistema costituzionale". Con ciò intendiamo dire che non ogni norma di legge elettorale vincoli il capo dello Stato, ma solo quelle che, pur discutibili, comunque non siano costituzionalmente illegittime. In breve: una legge elettorale, per quanto pessima possa essere, se (o nella parte in cui) non è incostituzionale, non può essere ignorata dal Presidente della Repubblica.

In conclusione sul punto, di fronte a una crisi che – vigente il sistema maggioritario – fa venir meno il primo ministro di una coalizione vincente e in assenza di una forma di governo di vero premierato (elezione *diretta* del primo ministro), permane certo il dovere del Capo dello Stato di tentare di formare un nuovo governo, ma s'intende: *sempre e soltanto nel pieno rispetto della volontà del corpo elettorale*. Per capirci: il Presidente della Repubblica può scegliere e attribuire l'incarico di formare l'esecutivo solo a un *altro* autorevole esponente politico della coalizione politico-elettorale vincente (come fu per il governo di L. Dini) e a condizione che sia capace di ottenere il consenso delle forze della coalizione *stessa* (come non fu per il governo di L. Dini). Insomma, il Capo dello Stato deve tener conto del fatto che coalizione e governo sono sostanzialmente decisi dal corpo elettorale e, in tale contesto, è evidente che gli eventuali cambiamenti *parlamentari* delle maggioranze *elettorali* inevitabilmente diventano, a questo punto, più o meno volontarie forme di trasformismo politico.

In linea teorica, non può escludersi del tutto "anche" l'eventuale formazione di un governo con una maggioranza parlamentare *diversa* da quella elettorale, ma – a parer nostro – dovrebbe trattarsi di una sorta di governo breve, di emergenza, con vasto consenso parlamentare (sostanzialmente di unità nazionale) e legato a situazioni contingenti e straordinarie. Tutte condizioni, queste, che comunque dovrebbero preludere ad uno scioglimento anticipato, volto ad accertare la reale volontà del corpo elettorale. Ma anche tutte condizioni difficili a verificarsi e potenzialmente oggetto di controversie, essendo talvolta incerta la distinzione fra un governo "di necessità" e un governo fondato su una nuova, impreveduta coalizione politico-parlamentare. Né può escludersi che la coalizione politica che sostiene il primo possa, con qualche variante, *trasformarsi* nella coalizione che sostiene il secondo.

Sono dunque evidenti le incertezze – ma meglio sarebbe dire: ambiguità – che circondano, a questo punto, l'evoluzione assunta dalla forma di governo italiana e i connessi, delicatissimi margini di manovra discrezionale che ancora permangono al Capo dello Stato, in ogni caso facilmente soggetto a critiche.

## **5. Forma di governo e attuale legge elettorale (n. 270 del 2005): un quadro ancor più incerto e fosco per il Capo dello Stato**

Con l'avvento, infine, del nuovo sistema elettorale (l. n. 270 del 2005) si è ulteriormente cambiata/evoluita, e questa volta *in peius*, la forma di governo italiana: non casualmente, come si sa, la legge è stata definita una "porcata" da uno dei suoi autori, l'on. R. Calderoli, e quasi tutti – anche quelli che a suo tempo l'hanno votata, a cominciare dagli esponenti del partito dell'ex Presidente della Camera on. P.F. Casini – oggi ne prendono le distanze. In questo senso, si distingue per coerenza l'attuale Presidente del Consiglio, on S. Berlusconi, che invece – essendone probabilmente, al momento, il principale beneficiario – difende l'attuale normativa elettorale. Va pure ricordata la contestuale evoluzione del nostro sistema politico che, dal *bipolarismo* politico (consolidato dal precedente sistema elettorale maggioritario) ha cercato di pervenire addirittura a una sorta di *bipartitismo* politico, invero senza grandi e consolidati risultati vista la crisi/regionalizzazione del PD e l'attuale crisi/spaccatura del PDL.

Ad ogni modo e senza entrare nel merito stretto della normativa, limitandoci a poche osservazioni pertinenti al tema in questa sede affrontato, va riconosciuto che, purtroppo e al di là di ogni altra comprensibile critica, con l'attuale sistema elettorale le cose si complicano. Infatti, pur ancora in assenza di una forma di governo di premierato espressa (elezione *diretta* del *premier*), l'attuale normativa elettorale accentua il ruolo del "programma di coalizione" e soprattutto del "capo della coalizione", il quale – come si sa – viene esplicitamente indicato nella lista elettorale<sup>16</sup>.

Non solo: l'assegnazione di una quota di seggi come *premio di maggioranza* per la forza o, più plausibilmente, coalizione politica vincente (55 %) determina un obiettivo "vincolo giuridico" non per il singolo parlamentare – permanendo il divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.) ed esistendo sempre i c.d. "gruppi misti" alle Camere – ma fra l'obiettivo *politico* della maggioranza elettorale e il risultato *giuridico* derivante dalla rappresentanza parlamentare, la quale, quando viene assegnato il premio, è tale (*maggioranza parlamentare*) proprio in ragione di quell'obiettivo politico (*maggioranza elettorale*). Insomma, in questo caso più che mai non può ignorarsi che le regole del gioco – elettorali – prevedendo un premio di maggioranza, in qualche modo condizionino in forma non trascurabile (numero di seggi) l'assetto del Parlamento e incidano dunque sul concetto stesso di maggioranza, la quale – quando viene assegnato il premio – diviene "dopo" *parlamentare* solo in quanto è "prima" *elettorale*.

È evidente, per altro e per quanto l'ipotesi sia improbabile, che, ove un partito della coalizione vincente avesse più voti di quello del capo della coalizione formalmente indicato nella scheda elettorale, il Presidente della Repubblica – in assenza di un'indicazione espressa del potenziale *premier*, ma solo del *capo della coalizione* – potrebbe ancora avere dei margini di manovra, per esempio dando l'incarico di governo, all'inizio della legislatura, al *leader* della forza politica più votata della coalizione vincente, piuttosto che all'«unico capo della coalizione», che potrebbe restare tale senza ricevere incarichi di governo. Ma, come si diceva, l'ipotesi è di scuola, sicché, senza indulgere in raffinatezze tecniche, nel caso dell'attuale legge elettorale probabilmente si può parlare di una "cripto-designazione" o di una "designazione *in pectore*" del primo ministro, con tutto ciò che questo comporta.

In breve: oggi più che mai, il Presidente della Repubblica – di fronte a una crisi di governo e al venir meno del Primo ministro – vede restringersi i suoi poteri discrezionali. Accanto, infatti, ai due vincoli costituzionali prima ricordati (obbligo della maggioranza *parlamentare-fiduciaria* e

---

<sup>16</sup> In particolare è rimarchevole che la l. n. 270/2005 preveda una sottile, ma non trascurabile, distinzione fra *leader di partito* e *leader di coalizione*. Recita, infatti, l'art. 1, c. 5, della citata legge: «... i partiti politici o gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come *capo della forza politica*. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro *collegati in coalizione* che si candidano a governare depositano un *unico* programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come *unico capo della coalizione*. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, secondo comma, della Costituzione» (nostri i c.vi). Come subito si preciserà nel testo – al di là della distinzione fra «*capo della forza politica*» e «*unico capo della coalizione*» – fortunatamente l'ultima parte del ricordato inciso, sulle prerogative presidenziali, che in una legge ordinaria potrebbe apparire persino pleonastico, conferma, ove ve ne fosse bisogno, che formalmente in Italia non v'è ancora una forma di governo *tout court* di "premierato".

contemporaneo rispetto della maggioranza *elettorale*, a sua volta auto-vincolata al programma presentato)<sup>17</sup> – che permangono – sembra in qualche modo aggiungersi anche un vincolo derivante dall’orientamento espresso dal corpo elettorale che, nel votare, ha esplicitamente *indicato* il capo della coalizione.

Ma va ribadito ancora, se occorre fino alla noia, che non siamo *formalmente* di fronte a un premierato, ovvero all’elezione diretta del Primo ministro: dunque i poteri del Capo dello Stato, in merito, fortunatamente non sono del tutto esautorati. Ciò significa almeno un paio di cose.

Innanzitutto e al solito, egli può, sì, affidare l’incarico di formare il governo a un altro, *diverso* esponente della *stessa* coalizione vincente, ma sempre a condizione appunto che non sia alterato il quadro politico-elettorale. L’alterazione ovviamente non riguarda, almeno a parer nostro, il *singolo parlamentare*, per il quale vige sempre la garanzia dell’art. 67 Cost., ma le *forze politiche* e i *gruppi parlamentari*. Del resto, restando sul piano individuale, chi può dire – infatti – quando la scelta del singolo diventa tradimento per interesse e quando invece è espressione di una sofferta decisione di coscienza? Diversa, invece, la valutazione dei comportamenti collettivi, anche se in qualche caso – quelli di scissioni interne dei partiti con formazioni di nuovi gruppi parlamentari – la valutazione appare davvero ardua, precludendo a soluzioni solo e drasticamente giudiziarie (in relazione ai patrimoni, al diritto al nome e al simbolo, ecc.).

In ogni caso, dal nostro punto di vista, tutt’al più potrebbe “aggiungersi” una nuova forza politico-parlamentare (sotto forma di sostegno diretto o anche solo esterno) a quelle della coalizione che ha vinto le elezioni, ma certo non potrebbe “scambiarsi” la fiducia di una forza politico-parlamentare della coalizione *vincente* con quella di una forza politico-parlamentare in precedenza *all’opposizione*, come invece avvenne per la Lega nel 1995. Come ricordavamo, uno dei pochi aspetti buoni dell’evoluzione della nostra forma di governo, anzi forse l’unico, è (o dovrebbe essere) proprio la *chiarezza* del quadro politico-elettorale e il suo *coerente mantenimento* in sede parlamentare. Ma invero, purtroppo, ambiguità e forme di trasformismo politico, per quanto ridotte, non sono mai del tutto eliminabili in un sistema parlamentare.

Infine, anche in questo caso *teoricamente* non può escludersi del tutto l’eventuale formazione di un governo con una maggioranza parlamentare diversa da quella elettorale, purché al solito si tratti sempre di un governo breve, di emergenza o di transizione, con vasto consenso parlamentare (sostanzialmente di unità nazionale) e legato a situazioni ed esigenze contingenti e straordinarie, che comunque preludono ad uno scioglimento anticipato, volto ad accertare la reale volontà del corpo elettorale. Ma sul punto v. le precisazioni del § 7.

## **6. La possibilità di due diverse letture dei poteri del Capo dello Stato nel caso di crisi di governo**

Dalle veloci argomentazioni offerte si arguisce la delicatezza/incertezza delle concrete funzioni del Capo dello Stato di fronte a una possibile crisi di governo<sup>18</sup>, delicatezza/incertezza legata alle diverse modalità di lettura dei dati disponibili.

Da un lato, si può pensare che sia divenuta più larga la “forbice” fra le laconiche indicazioni formali della Carta (mero vincolo della maggioranza *parlamentare*) e la concreta prassi della nostra forma di governo (ulteriore vincolo della maggioranza *elettorale*), ritenendo tale distanza un baratro colmabile solo dalle prime, le sole rilevanti perché le uniche di rango costituzionale. Ne discende un pieno ed esclusivo potere *discrezionale* del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo (ammesso che effettivamente esso sia mai esistito, in questi termini). Ma, con ciò, inevitabilmente si

<sup>17</sup> Si accenna qui a un’ulteriore, delicata questione: la non sempre piena coincidenza fra programma *di governo* e programma *elettorale*. In merito, fra i tanti: G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano Giuffrè 1973, ma ora specialmente A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano Giuffrè 1989; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano Giuffrè 1984; M. CARDUCCI, *L’«accordo di coalizione»*, Padova Cedam 1989; R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., spec. 263 ss, ma v. *passim*.

<sup>18</sup> Sul concetto di “crisi di governo” in una democrazia “maggioritaria”, cfr., per tutti, A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra «regole» e «regolarità» della politica*, in *Pol. dir.*, 2000, 27 ss. (del quale v. già il precedente volume *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano Giuffrè 1990).

nega l'incidenza giuridica che "anche" il sistema elettorale ha sul concetto di forma di governo. È una tesi rispettabile<sup>19</sup> e probabilmente ispirata a nobili ideali, ma che, *sic et simpliciter*, non condividiamo e che ci sembra in contrasto con il diritto costituzionale vivente, del quale è sempre stato parte rilevante il sistema elettorale (seppur adottato con semplice legge ordinaria)<sup>20</sup>.

Se invece e per un altro verso si riconosce, come in parte a noi pare preferibile, la diretta e relevantissima incidenza giuridica che, già s'è detto, inevitabilmente il sistema elettorale ha sulla forma di governo – nel senso che lo scarno modello costituzionale viene da esso "integrato" – si dovrà coerentemente prendere atto che il diritto costituzionale vivente del nostro Paese vede oggi fortemente restringersi i margini discrezionali a disposizione del Capo dello Stato, il quale non potrà formare veri governi, o "governi politici", diversi da quelli che hanno, oltre al consenso *parlamentare*, anche il consenso *elettorale*, pena il ritorno – quale che sia il nobile fine dichiarato – alla piaga del trasformismo politico-parlamentare.

Invero a noi sembra che, in via del tutto astratta, entrambe le interpretazioni siano lecite, anche se esse sono molto diverse: l'una, "conservativa", guarda alla Costituzione come mero *atto* puntuale nel tempo; l'altra, "progressiva", guarda alla Costituzione come *processo* storico. L'idea che invece noi abbiamo è che l'*atto* possa, e in qualche caso debba (pena la "mummificazione" della Carta), essere storicamente "integrato" dal *processo*, senza per questo essere svuotato. Posto, dunque, che non si possano qui prendere in considerazione prassi, consuetudini e norme in genere *contra Constitutionem* (in senso formale), sembra inevitabile un'interpretazione non stravolgente, ma *evolutiva*, di alcuni istituti e concetti costituzionali, fra i quali non ultimo è quello di "forma di governo". Poiché tale approccio (che ci sembra ragionevole) fa fatica a passare, la forma di governo italiana risulta tuttora e purtroppo *in transizione*.

Solo una classe politica equilibratissima e caratterizzata da alto senso di responsabilità, della quale non vi sono molte tracce oggi in Italia, potrebbe aiutare il Presidente della Repubblica a "destreggiarsi" serenamente fra testo scritto della Carta, nuove leggi elettorali e nuove prassi e/o consuetudini costituzionali, tutte variabili che comunque *non possono non essere* prese in considerazione dal Capo dello Stato. Le difficoltà che questi incontra sono accresciute pure dalle divergenze che, com'è noto, persino i giuristi-costituzionalisti (la c.d. dottrina) manifestano.

A questo punto, forse bisogna prendere atto che o si cambia la legge elettorale, ritornando a proporzionalismo parlamentarista – ma invero non sembra che le forze politiche vogliano discostarsi da una qualche forma di democrazia maggioritaria – o si dovrà ammettere che possa essere utile una riforma della Costituzione, limitata alla forma di governo e ai poteri del Presidente, non necessariamente in direzione della legge elettorale, ma a condizione che comunque si faccia chiarezza sul sistema/modello adottato, senza possibilità di equivoci.

Ça va sans dire che, nello spirito di queste considerazioni e per l'estrema delicatezza della materia trattata – le principali regole procedurali del gioco politico – sia una nuova legge elettorale (fonte ordinaria), sia una revisione della Costituzione (fonte aggravata), dovrebbero comunque essere approvate in forma *bipartisan*, con un vastissimo consenso parlamentare.

### **7. Esistono (o possono esistere) governi veramente "tecnici" o "del Presidente"?...**

Poc'anzi s'è usata l'espressione, *et pour cause*, "governi politici". La formula è una deliberata provocazione, visto che i governi devono ... governare e, quindi, o sono veri, in quanto espressione di un preciso indirizzo e maggioranza politici, o semplicemente non sono. Bene ha fatto, in

<sup>19</sup> C. FUSARO (*Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, cit., 399) parla di «scelte legittime: ma non dovute», essendo anche possibile una diversa interpretazione «conforme con l'art. 1 comma 2 Cost. (specie dopo la nuova legislazione elettorale)».

<sup>20</sup> Come riconosce lo stesso E. BALBONI (*op. cit.*, 395), quando per esempio contesta al Presidente O.L. Scalfaro «l'insistenza conservatrice» di obbligare Prodi ad accettare "con riserva" di formare il governo, invece di accettare senza riserve presentando subito una lista di ministri, in conformità alla nuova «consuetudine costituzionale» legata al «sistema elettorale maggioritario», visto che il chiaro risultato elettorale «che aveva sancito la vittoria di una coalizione e del suo leader designato»

questo senso, l'attuale Presidente della Repubblica G. Napolitano a sottolineare di recente ed *incidenter*, in merito ai governi *tecnici*, che in realtà i governi della Repubblica sono sempre *politici*.

È lecito quindi chiedersi: esiste qualcosa di diverso dai governi... politici? Come sappiamo, la dottrina e la storia costituzionale del nostro Paese invero conoscono formule alternative, come: governi *di transizione o balneari*, governi *elettorali*, governi *delle astensioni*, governi *tecnici* o *del Presidente*.

Forse non è male ricordare che tutti questi tipi, tranne l'ultimo, sono formule usate solo sotto l'impero dell'originario sistema elettorale proporzionale. I primi (*di transizione o balneari*) erano governi a tutti gli effetti, destinati però a governare poco, mirando solo ad una decantazione del quadro politico, precludendo a coalizioni ed esecutivi più solidi e duraturi. I secondi (*elettorali*), che pur formalmente presentavano un programma, erano formati col solo, implicito scopo di andare alle elezioni: erano, a nostro avviso, di dubbia legittimità costituzionale, visto che in uno Stato costituzionale certo non si dovrebbe temere che le elezioni le gestisca il precedente governo in carica, che pure controlla il Viminale<sup>21</sup>. Il terzo (*delle astensioni*) è, come si sa, un governo "di minoranza" con un sostegno maggioritario esterno o, viste le peculiarità del sistema parlamentare italiano, con la "non sfiducia" (o astensione) di una maggioranza esterna<sup>22</sup>.

Solo la formula del quarto tipo (*governo tecnico o del Presidente*) – ma, si badi, non *di garanzia*<sup>23</sup> – è stata usata sia quando era vigente il sistema elettorale proporzionale che quando era vi-

<sup>21</sup> Si rammenterà, per esempio, la situazione paradossale del governo *elettorale* del sen. democristiano A. Fanfani [17.04.1987 - 28.07.1987], chiamato dal Presidente F. Cossiga (dopo l'insolubile diatriba sulla "staffetta" tra gli on.li B. Craxi e C. De Mita) semplicemente a *gestire* le elezioni per lo scioglimento anticipato, che – di fronte al rischio che effettivamente si formasse una maggioranza – vide il capogruppo del suo partito, M. Martinazzoli, chiedere ai deputati democristiani di *astenersi dal votare la fiducia!* Sulla "gestione" delle elezioni, a ragione E. BALBONI (*op. cit.*, 394) ricorda la correttezza costituzionale del Presidente O.L. Scalfaro che, nei due casi di scioglimenti anticipati da lui decretati, mantenne i governi in carica (prima C.A. Ciampi, poi L. Dini) per il periodo elettorale.

<sup>22</sup> Il riferimento è, ovviamente al IV governo dell'on. G. Andreotti [11.03.1978 – 20.03.1979], detto anche di *solidarietà nazionale*, vista l'emergenza "terrorismo" all'epoca imperante (subito dopo il rapimento di Aldo Moro). In assenza di precedenti italiani (e con le precisazioni che fra poco si faranno sui *finti* governi "tecnici"), può dirsi che l'esempio ricordato costituisca la variante italiana, del tutto peculiare, della figura tedesca dei governi di *Groß Koalition*.

<sup>23</sup> È sicuramente da scartare, infatti, l'ulteriore formula "governi di garanzia", non solo per la discutibile commistione fra i diversi e contrapposti concetti di indirizzo politico (*potestas*) e garanzia/controllo costituzionale (*auctoritas*), ma per l'implicita introduzione dell'idea equivoca, ad esso sottesa, di un fantomatico *indirizzo politico-costituzionale* (che sarebbe proprio della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica, nonché inevitabilmente ... dei governi "tecnici" a quest'ultimo rispondenti), la cui esistenza è a dir poco dubbia. Naturalmente si tratta d'intendersi e certo spesso v'è il rischio di immaginare controversie solo nominalistiche. Ma purtroppo, persino l'inventore di quest'ultima singolare formula linguistica – ci riferiamo ovviamente a P. Barile, al di là delle indicazioni di G. MARANINI [*La posizione della Corte e dell'autorità giudiziaria in confronto all'indirizzo politico di regime (o costituzionale) e all'indirizzo politico di maggioranza*, in *Id.*, *La giustizia costituzionale*, Firenze Vallecchi 1966, 130 ss.] – ha poi negato che essa abbia alcun valore scientifico, ribadendo chiaramente e inequivocabilmente che in realtà tale indirizzo costituzionale *non esiste*, esistendo soltanto l'indirizzo politico del *tandem* Governo-Parlamento. Osservava infatti P. BARILE (*Intervento*, in *AA.VV.*, *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, a cura di M. Ainis - A. Ruggeri - G. Silvestri - L. Ventura, Milano Giuffrè 1998, 111 ss.) «... per ciò che riguarda l'"indirizzo politico costituzionale". È una storia sulla quale ci stiamo un pochino baloccando da molti anni, per colpa mia per la verità [...] In realtà, quello che volevo dire, e poi successivamente l'ho specificato, era, fondamentalmente, che esisteva la possibilità di un intervento nel campo dell'indirizzo politico di maggioranza da parte della Corte costituzionale e del Capo dello Stato, i quali avevano il diritto-dovere di intervenire per correggere eventualmente l'indirizzo politico di maggioranza e per ricondurlo all'osservanza della Costituzione. Ecco, per dire questo, non c'era bisogno, in realtà – ancora mi batto il petto – di inventare un indirizzo politico costituzionale che, di per sé, forse poteva essere ritenuto ultronico [...] Da parte nostra riteniamo [...] che la tesi dell'unicità dell'indirizzo vada accolta, ma con la precisazione che non tanto di indirizzo politico di maggioranza si può parlare, quanto di un indirizzo politico dello Stato, o generale [...] Faccio, quindi, ammenda all'idea di aver introdotto questo probabilmente inutile concetto di indirizzo politico costituzionale...». In breve, l'unica distinzione logica e praticabile è appunto quella fra attività di *indirizzo politico* e attività di *garanzia costituzionale* (cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano Giuffrè 1971, 134 ss. nonché in *Id.*, *Opere*, Milano Giuffrè 2000, I, 403 ss.), le c.d. «finalità di regime» di cui parla per esempio M. Cavino rientrando *in toto* nell'ambito dei vincoli costituzionali cui ovviamente tutti sono soggetti e su cui quindi obbligatoriamente esercitano un controllo gli organi di garanzia (per un'implicita ammissione, cfr. M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano Giuffrè 2008, 256 che lega il c.d. indirizzo

gente, invece, il sistema maggioritario. Come si sa, tale formula è ambigua e controversa, in quanto tutti i governi c.d. *tecnici* o *del Presidente* – che sulla carta nascono tali perché sono apparentemente senza una particolare connotazione politica e sono costituiti da personalità tecniche di spicco, incaricate dal Capo dello Stato con finalità di realizzazione di pochi, urgenti e necessari atti di riforma – finiscono, volenti o nolenti, col diventare *politici*, nel senso che, a ben vedere, sono, o inevitabilmente diventano, espressione quantomeno prevalente di una parte politica. S'è già accennato, prima, ai dubbi e alle polemiche suscitate in passato dalla costituzione del governo dell'on. L. Dini, ma anche dal governo di C.A. Ciampi [28.04.1993 - 10.05.1994] e, secondo alcuni, persino del governo dell'on. G. Amato [28.06.1992 - 28.04.1993] e non certo per l'ottimo e meritorio lavoro svolto da questi due (o tre) esecutivi, ma per il carattere per certi versi "anomalo" della loro costituzione e della mancanza di una sicura maggioranza politica pre-definita (o comunque chiaramente coincidente con quella elettorale).

#### **8. (segue): L'unico governo "tecnico" possibile come governo politicamente *bipartisan***

Ora, a differenza del periodo 1948-1993 in cui ha operato in Italia il sistema elettorale proporzionale, non solo appare oggettivamente più difficile immaginare un governo con questi tratti (tecnici o pseudo-tecnici) in una forma di governo parlamentare accompagnata dal sistema elettorale maggioritario (1994-2005), ma risulta forse ancor più difficile immaginare la costituzione di un tale tipo di governo nell'*attuale* sistema elettorale vigente (2005-2010).

Se riesce comprensibile ciò che fin qui si è cercato di dire, si capirà perché, dal nostro punto di vista, nell'*attuale* forma di governo italiana – caratterizzata dal ricordato doppio vincolo (insieme *parlamentare* ed *elettorale*) – l'unica possibilità che il Capo dello Stato formi un c.d. governo *tecnico* o *del Presidente*, senza violare il diritto costituzionale vivente (il quale esige, accanto alla fiducia parlamentare, che in qualche modo si rispetti anche la volontà del corpo elettorale) è che esso goda di un vastissimo consenso parlamentare, sostanzialmente *bipartisan*. Dunque non un governo "al di sopra" delle parti politiche, ma che abbia il consenso di pressoché "tutte" le parti politiche (e comunque "anche" delle forze che hanno vinto le elezioni). Solo a tale condizione (dunque solo a condizione che la maggioranza racimolata *non* sia fatta di frammenti mescolati delle due coalizioni che si sono scontrate in campagna elettorale) può plausibilmente immaginarsi una, pur singolare, coincidenza fra maggioranza parlamentare ed elettorale. A questo punto, però, i c.d. governi tecnici sono ... *finti* governi tecnici e coincidono con i governi "politici" di unità nazionale.

In conclusione, se è vero che a definire la forma di governo di un Paese concorrono diversi fattori, fra i quali prevalente è il sistema elettorale adottato, 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. In tali contesti eccezionali (è il caso, per esempio, di uno stato di guerra, di un'emergenza terroristica, ma anche di una gravissima crisi economica globale) in effetti il Capo dello Stato può costituire governi che potremmo definire *di emergenza* o di *unità nazionale*, più che "tecnici" in senso stretto: essi vedono sostanzialmente maggioranza e minoranze unite nel perseguimento di grandi finalità di risanamento e riforma, ove occorra anche del sistema istituzionale ed elettorale. Ma, senza un ampio consenso, *melius* senza una "fiducia *bipartisan*", sembra impossibile, almeno a chi scrive, la costituzione di un governo che – foss'anche per i più nobili fini e dotato di una significativa maggioranza *parlamentare* – comunque tradirebbe/violerebbe la volontà della maggioranza *elettorale*.

Per altro, se davvero gli atti/riforme da compiere sono assolutamente necessari, perché non farli realizzare dal governo in carica – s'intende: *col consenso anche delle forze di opposizione* – quale sua dichiarata ultima funzione, prima dell'inevitabile scioglimento? Forse quest'idea pecca di ingenuità politica, poiché non è detto che il governo in carica in un dato momento storico abbia tale

---

politico costituzionale alle garanzie costituzionali). Ma appunto di una modalità di *garanzia*, e "non" di una forma di *indirizzo*, si tratta.

raffinata sensibilità politica, ma non pecca certo di scorrettezza costituzionale. In ogni caso, probabilmente il Capo dello Stato – *prima* di costituire un nuovo governo con un nuovo *premier* – dovrebbe provare a percorrere questa strada, proprio per le finalità costituzionali perseguite e per allontanare anche solo il sospetto di dar vita a un “governo alternativo” strisciante o “ribaltone”. Naturalmente (e realisticamente) può essere che il primo ostacolo agli atti/riforme necessari sia proprio il *vecchio* governo. Ma, allora, forse nemmeno ci sono le premesse “politiche” per la costituzione di un *nuovo* governo che goda del vasto consenso parlamentare richiesto. In ogni caso, l’affidamento da parte del Presidente della Repubblica al governo in carica, o il re-incarico al *premier* per la costituzione di nuovo governo con le limitate finalità ricordate (adozione dei provvedimenti/riforme necessarie), sembra a chi scrive, un “passaggio” opportuno, anche perché, se realmente l’opposizione “vuole” soprattutto le riforme – e non solo la caduta del *premier* – diventa relativamente importante la questione di chi presiede il governo. S’intende che, se il governo non si dimette dopo le “riforme necessarie”, non resta che lo scioglimento.

Naturalmente, come tutti sappiamo bene e alcuni di noi si affannano a sostenere da anni, il principio di sovranità popolare non è l’unico cui appellarsi (quasi che davvero possa dirsi: *vox populi vox Dei*) e certo esso non è l’unica fonte di legittimazione del potere nello Stato costituzionale<sup>24</sup>. Per converso, l’equilibrio derivante dai valori del costituzionalismo costituisce l’unica, saggia risposta agli eccessi idolatrici della volontà popolare, tanto più se essa presenta – come accade oggi – preoccupanti tratti populistici<sup>25</sup>. Ma le semplici insipienze/inerzie degli organi di indirizzo politico, e segnatamente dei governi (di centro-destra o di centro-sinistra: non conta), tuttora non consentono agli organi di garanzia di *sostituirsi*, direttamente (con un atto di indirizzo) o indirettamente (per esempio con la costituzione di un governo *ad hoc* o “tecnico”), ad essi<sup>26</sup>.

È il ricordato, delicato equilibrio costituzionale, di cui è parte rilevante la stessa forma di governo intesa in senso dinamico, che non ammette pericolosi “strappi”, né al testo scritto della Carta, né all’ordinario processo democratico. Insomma, per quanto inadempiente possa essere una coalizione in ordine alle riforme più urgenti e impellenti (economiche, del sistema elettorale, ecc.), non esistono scorciatoie per risolvere i problemi, né ovviamente esistono scorciatoie – a favore dell’opposizione – per andare al governo.

Sicché, dal nostro punto di vista, nell’attuale forma di governo così come si è andata formando nel nostro ordinamento, in qualche modo paradossalmente c’è posto per un “governicchio” *politico* debole (che combatte quotidianamente per la fiducia, ma che resta in armonia con i desiderata degli elettori), mentre difficilmente c’è posto per un presunto “governicchio” *tecnico* (con una maggioranza stabile, ma a tempo e incompatibile con l’originaria volontà elettorale).

È evidente che, nella contingente situazione italiana ed economica internazionale, una crisi di governo e nuove elezioni costituiscano un rischio altissimo per l’Italia. Ma se non si riesce a mantenere questo discutibile esecutivo, o a indurlo ad adottare alcune più urgenti riforme (innanzitutto quella elettorale), non si può chiedere al Capo dello Stato l’impossibile. In tale eventualità, ad eccezione del caso prima ricordato di governo *bipartisan*, dunque, non ci sono alternative al bagno

---

<sup>24</sup> Cfr. il nostro *Sulle tre forme di “legittimazione” (scientifica, costituzionale e democratica) delle decisioni nello Stato costituzionale contemporaneo*, in AA.VV., *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, a cura di A. D’Aloia, Torino Giappichelli, 2006, 569 ss.

<sup>25</sup> Alcune indicazioni nel nostro *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, op. et loc. cit.

<sup>26</sup> Per esempio – vigente il II governo Prodi, retto da una coalizione di centro-sinistra – che avrebbero dovuto fare gli organi di garanzia (Corte costituzionale e Presidente della Repubblica) di fronte all’urgenza costituzionale di una legge sul conflitto di interessi che incomprensibilmente *mai* fu approvata? E parimenti come ignorare l’ignavia sempre di quel governo e di quella maggioranza di fronte alla stessa, attuale legge elettorale *porcellum*, che – pur ferocemente criticata – incomprensibilmente *mai* fu cambiata? La necessità *costituzionale* di alcuni atti di indirizzo *politico* è appunto uno dei più rilevanti, se non il più scottante, degli attuali problemi dello Stato costituzionale. Com’è evidente, la questione accennata (su cui cfr., nel testo, il § 9) si converte giuridicamente in quella del problema delle *omissioni* del legislatore e del governo, cui nessun ordinamento (nonostante la creatività dei tribunali costituzionali) è riuscito a dare risposte pienamente soddisfacenti.

elettorale, che ovviamente qualcuno considera un benefico lavacro rigeneratore ed altri, invece, una forca caudina cui soggiacere. Ma è proprio così o la situazione è piuttosto, e purtroppo, di stallo?

### **9. Conclusioni. Il Capo dello Stato in “equilibrio” o in “stallo”? L’assoluta urgenza di riformare l’attuale, irragionevole legge elettorale**

Fin dai suoi albori, e dunque già dal 1948, il ruolo e le funzioni del “nuovo” Capo dello Stato – il Presidente della Repubblica – si configuravano come incerte e controverse. Le difficoltà intrinseche a collocare tale organo apicale, posto sul crinale di funzioni di stretto indirizzo politico e funzioni più tipicamente e classicamente garantiste (in un sistema parlamentare), ne hanno sempre reso molto discussa la figura. Son cose note. Solo lentamente, nel corso del tempo, emergerà la sua naturale funzione dialettica rispetto agli organi di vero indirizzo politico (Governo e Parlamento) ed eminentemente di *garanzia*, in stretto raccordo con la Corte costituzionale<sup>27</sup>.

Ma si tratta di capire che vuol dire “garanzia” o “controllo”. Entrambi questi termini non sempre sono compresi nella loro portata integrale e, forse, giuoca – in questa incomprendenza – un involontario pre-giudizio politico, che rischia di offuscare una funzione che veramente deve essere *super partes*, fino in fondo, rischiando di apparire scomoda a tutti.

In tale quadro, se ci si riflette bene, il Presidente della Repubblica – *rebus sic stantibus*, anche nell’attuale stadio dell’evoluzione della forma di governo italiana – mantiene ancora tradizionalmente alcuni suoi margini di potere discrezionale, ma in un contesto e secondo una funzione ben diversa da, e speculare a, quella di *garantire un governo purché sia*.

Stranamente oggi trascuriamo alcuni degli aspetti più classici dei poteri di garanzia del Presidente, che ha, sì, il dovere di *prendere atto* di una maggioranza parlamentare idonea a sostenere un governo, ma anche – e oggi sempre più – quello di *accertarsi* che tale maggioranza non sia in contrasto con quella espressa dal corpo elettorale o comunque che non ci sia una “frattura” consolidata (per esempio attraverso diverse elezioni e prove referendarie) e inaccettabile (per l’evidenza dell’opinione pubblica) fra la maggioranza parlamentare e l’orientamento prevalente del Paese<sup>28</sup>.

In particolare, per esempio, tendiamo a sorvolare sul fatto – che era considerato classico nella manualistica del dopoguerra del secolo scorso – che il Capo dello Stato può dar vita anche a uno *scioglimento* di *garanzia* o *tecnico* delle Camere, quando appunto ravvisa uno “scollamento” fra volontà del corpo elettorale e maggioranza parlamentare<sup>29</sup>. Forse – in questo brutto momento di deriva plebiscitaria e di populismo sfrenato – ce lo siamo dimenticati, ma proprio in ciò risiede una delle principali e originarie funzioni di *garanzia* di tale organo apicale.

Insomma, 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 – è un paradosso, ma su cui conviene riflettere – una maggioranza in Parlamento forse e comunque si riesce a “raccattare”. Non dimentichiamo che anche in tal modo si garantisce la Costituzione.

Certo, nessun Capo dello Stato scioglie anticipatamente le Camere a cuor leggero, ma nemmeno può “cercare” col lanternino nuove maggioranze parlamentari, *quali che siano*, in funzione anti-scioglimento, men che meno se si tratta di maggioranze diverse da quella espresse dalle urne,

<sup>27</sup> Cfr. il nostro *Storia di un «consolato» di garanzia: il Presidente-garante e la Corte-custode a cinquant’anni dall’inizio dell’attività della Consulta*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Napoli ESI, 2006, 597 ss.

<sup>28</sup> Sembra opportuno precisare che tale, tradizionale accertamento/controllo “costituzionale” del Capo dello Stato, per motivi qui non riassumibili ma intuibili, non è sostituibile da semplici “sondaggi di opinione”, oggi ben più diffusi e praticati.

<sup>29</sup> Cfr., per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Padova Cedam 1976, 666 ss.; ma, sui poteri di scioglimento, fra i tanti, anche: G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli Jovene 1948; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, I - *Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Milano Giuffrè 1984 e II - *Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell’ordinamento repubblicano italiano*, Milano Giuffrè 1988; (in prospettiva storica) M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle camere*, Padova Cedam 2008.

togliendo (di fatto) le castagne dal fuoco all'opposizione ed entrando (più o meno consapevolmente) nell'agone politico. Purtroppo, in questo caso, davvero finirebbe col valere la celebre tesi di Carlo Esposito – che in astratto non condividiamo – secondo cui la concezione del Capo dello Stato come organo imparziale e *super partes* «appartiene al mondo delle ricostruzioni mistiche». In realtà può non essere così. Di più: non dovrebbe essere così. Dipende invece da *come*, in concreto e di volta in volta, vengono esercitati i poteri del Presidente<sup>30</sup>.

Ciò detto, il quadro complessivo e conclusivo resta però, e si vedrà subito, immobile.

Il Presidente, non potendo essere simpatico a tutti, e nemmeno potendo essere simpatico solo a qualcuno, dovrà accettare di essere, di volta in volta, se occorre, salomonicamente antipatico a tutti: gli organi di garanzia, infatti (a differenza degli organi di indirizzo, comprensibilmente e in qualche modo legati al consenso popolare), devono restare sovranamente indifferenti al giudizio *sul proprio operato* da parte dell'opinione pubblica. Ricordiamo ancora che le “coordinate” che *oggi* il Capo dello Stato deve rispettare nella risoluzione delle crisi di governo, infatti, non piacciono quasi a nessuno, ma esistono: *a*) in ossequio alla Carta, il nuovo governo deve avere sempre la *formale* fiducia di una maggioranza parlamentare [tuttavia, pur godendo della fiducia, non sembra corretta la costituzione di un governo *ad hoc* fintamente tecnico, ma in realtà solo elettorale, nel senso che prelude a rapide elezioni, le quali dovrebbero essere “gestite” dal governo in carica]; *b*) la maggioranza parlamentare che dà la fiducia al governo non può essere clamorosamente difforme da quella espressa dal corpo elettorale [visti i rilevanti effetti giuridici derivanti dalla legge elettorale: premio di maggioranza e, con le riserve *retro* espresse, designazione del capo della coalizione].

Naturalmente, in assenza di una formalizzazione/ricezione nella Carta del 1948 di entrambe le coordinate prima ricordate, la navigazione istituzionale del Capo dello Stato fra l'una e l'altra è come quella fra Scilla e Cariddi: oggettivamente procellosa e perigliosa. Per continuare la metafora, qualunque direzione egli prenda incontrerà tempesta, ovvero sarà oggetto di contestazione. In assenza di accordi *bipartisan* [finto governo tecnico, ma in realtà governo di unità nazionale], non resta – per continuare ancora la metafora – che il naufragio, ovvero le elezioni anticipate.

Ma perché diciamo “naufragio”?

Non perché consideriamo lo “scioglimento anticipato delle Camere”, in modo pre-concetto e ideologico, sempre e comunque una iattura. Ribadiamo ancora, anzi, l'esistenza di un compito “garantista” del Capo dello Stato che attiene proprio alla sua trascurata, ma essenziale, funzione di controllo della “corrispondenza” fra volontà *popolare* e volontà *parlamentare*. Di più, consideriamo superabile la questione della controfirma governativa del decreto di scioglimento (che, in pratica, lo trasformerebbe in un atto “deciso” dal governo dimissionario)<sup>31</sup>, proprio perché in questo caso lo scioglimento anticipato resta invece, a parer nostro, un atto presidenziale di *garanzia*, determinandosi semmai solo una sostanziale e fortunata convergenza fra gli obiettivi *politici* del governo in carica [andare alle elezioni nella presunzione di vincerle] e la funzione *giuridica* del Capo dello Stato [impedire operazioni di malcostume-corrruzione e trasformismo politico, garantendo la conformità fra maggioranza elettorale e parlamentare]<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Altra e diversa cosa, come s'è detto, è la costituzione di un governo di emergenza, transitorio, *bipartisan* e con strettissime e limitate funzioni: ma, come ricordavamo, questo non sarebbe un governo “tecnico” o “del Presidente”, bensì una semplice variante “a tempo determinato” di un governo *politico di unità nazionale*, visto che comunque dovrebbe godere non di una maggioranza risicata, ma di un vasto consenso parlamentare. Ci rendiamo conto che, in astratta teoria, anche in questo caso permarrrebbe comunque una divaricazione fra l'originaria volontà *elettorale* e l'attuale volontà *parlamentare*, ma tale divaricazione apparirebbe meno clamorosa ed in ogni caso sembrerebbe giustificata dall'oggettività dell'“emergenza” invocata (effettivamente tale per il suo riconoscimento *bipartisan*).

<sup>31</sup> Come immagina T.E. FROSINI, *Scioglimento (delle assemblee parlamentari)*, in AA. VV., *Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, VI, Milano Giuffrè 2006, spec. 5468 s.

<sup>32</sup> In questa sede purtroppo possiamo solo accennare all'idea, che ci sembra preferibile, secondo cui lo scioglimento anticipato delle Camere mai è atto complesso e non sempre e automaticamente solo presidenziale o solo governativo. A noi pare, invece, che si tratti di un atto “a geometria variabile”. Infatti – a seconda del contesto costituzionale – esso può essere, come di solito accade, ora solo presidenziale (s. di *garanzia* o s. *sanzione* del Presidente della Repubblica), ora invece solo governativo (s. *dovuto*, cui il Capo dello Stato deve soggiacere, per l'oggettiva impossibilità trovare maggioranze e formare governi).

Per quanto certo gravi, nemmeno gli inevitabili e ricordati effetti sull'attuale crisi economico-finanziaria dell'azienda-Italia sarebbero del tutto ostativi, da soli, a un decreto di scioglimento anticipato.

E neanche il rischio – per quanto già segnalato, alto e pericoloso sia – di consegnare ancora una volta il nostro Paese a una diffusa manipolazione populistica del consenso, con una campagna elettorale inquinata dal controllo a senso unico di gran parte dei mezzi di comunicazione di massa pubblici e privati (a favore del governo), può costituire, da solo, un ostacolo insormontabile alle elezioni anticipate.

Senza negare l'importanza delle gravi motivazioni testé ricordate (rispetto della continuità naturale della legislatura, crisi economica e riduzione della credibilità dell'Italia sui mercati finanziari internazionali, rischio di incrementare le derive populistico-plebiscitarie), l'unica, vera ragione per cui consideriamo l'ipotesi di scioglimento anticipato un "naufragio" – e dunque auspichiamo che l'appello al popolo sia considerato davvero l'ultima delle risorse cui ricorra il Capo dello Stato – è l'*assurdità*, quasi inverosimile, delle vigente legge elettorale.

Infatti, la l. n. 270/2005 – com'è noto e a tacer d'altro – non garantisce affatto la formazione di maggioranze solide *in tutte e due le Camere*<sup>33</sup>, sicché potrebbe osservarsi che – quand'anche il Capo dello Stato decretasse lo scioglimento delle Camere (n.b.: esercitando le sue naturali funzioni giuridiche di garanzia e non in ossequio alla volontà politica del governo di turno) – non risolverebbe necessariamente il problema dell'*effettiva* governabilità. Insomma: si rischia di sciogliere inappuntabilmente le Camere senza però risolvere alcun problema, anzi aggravando quelli esistenti.

In tale particolarissimo contesto, che con rincrescimento non possiamo che definire "all'italiana", lo scioglimento anticipato *con questa legge elettorale* può rivelarsi un'inutile scorciatoia, che non affronta il vero cuore della questione, destinata a riproporsi il giorno dopo le elezioni: consentire una rappresentanza giuridico-politica che garantisca un minimo di stabilità governativa. Almeno sotto questo aspetto la legge elettorale vigente ci sembra *irragionevole*, se non addirittura *irrazionale*, e dunque molto probabilmente *illegittima*, con tutto ciò che questa paradossale situazione comporta (una delle stesse regole gioco, la più importante, "non funziona" ed appare in contrasto con la *lex legum!*).

Il groviglio di problemi accennati rende la situazione molto complicata. In sé e alle condizioni indicate, lo scioglimento anticipato non è un naufragio/*vulnus* istituzionale, ma una non trascurabile componente del sistema della forma di governo italiana – la stessa legge elettorale! – lo rende oggi una via impervia, se non impraticabile.

Il Capo dello Stato, dunque, in questo momento non è tanto un organo in *equilibrio* fra due contrapposte esigenze [a): "governabilità"; b) "corrispondenza" fra volontà *parlamentare* e volontà *popolare*], quanto piuttosto drammaticamente e involontariamente un organo costretto all'immobilità, in *stallo* (stato che presumiamo non gradevole per l'impeccabile servitore delle istituzioni G. Napolitano). Anche a prescindere dal fatto che, qualunque cosa faccia, sarà sommerso da critiche, egli non dispone, al momento, di mezzi ordinari e sicuri per risolvere una crisi istituzionale che ha tratti di eccezionalità perché appunto mancano gli strumenti giuridici per uscirne.

Di fronte allo *stallo*, si potrebbe "tagliare la testa al toro" con una soluzione radicale, immaginando, come ricordavamo, una revisione costituzionale della forma di governo – s'intende: approvata a larghissima maggioranza, ben più ampia di quella prevista dall'art.138 Cost. – ma francamente non si scorge all'orizzonte il necessario "clima politico costituente". Per converso, la nostra Carta purtroppo viene giornalmente, integralmente e ingiustamente attaccata come se fosse la causa di tutti (o di molti) mali del Paese. Nell'ipotesi dell'istituzione di un "tavolo per le riforme", quindi,

---

<sup>33</sup> Infatti «... può accadere che dopo la crisi di governo nessuna delle coalizioni elettorali possa contare su una maggioranza sicura in entrambe le Camere. In tal caso, è possibile che la discrezionalità del Capo dello Stato si amplii e le consultazioni divengano la sede di un importante scambio di informazioni tra Capo dello Stato e delegazioni sulla situazione politica, la quale può condurre alla formazione di un nuovo governo o allo scioglimento anticipato delle Camere»: così R. CHERCHI, *op. cit.*, 291 (che, per la verità, formula l'osservazione nel più generale contesto dell'ambiente maggioritario, senza fare riferimento alla l. n. 270/2005).

occorrerebbe sempre vigilare che – oltre all’acqua sporca (forma di governo incerta) – non si butti, o deturpi, anche il bambino (resto della Costituzione).

Per risolvere la situazione è inutile e pretestuoso fare appello solo al Capo dello Stato, forzandone la mano, come se questi disponesse di una bacchetta magica per risolvere i problemi. Appare invece indispensabile, e non fungibile, il contributo diretto delle forze politico-parlamentari.

In particolare, *buon senso* vorrebbe che maggioranza e opposizione, prima di andare alle elezioni, almeno riformino l’incredibile l. n. 270/2005, sostituendola con una nuova, semplice, buona, onesta, vera legge elettorale. Ciò dovrebbe avvenire entro la fine della legislatura o anche prima, se nel frattempo si consumasse una crisi di governo. In quest’ultimo caso, come ricordato, sarebbe preferibile che l’esecutivo resti in carica per dotare il Paese – insieme all’opposizione – della nuova normativa elettorale, *senza la creazione di governi pseudo-tecnici (con maggioranze d’occasione)*. In breve, semplificando: l’on. P. Bersani dovrebbe “inghiottire il rospo” di vedere ancora al governo, sia pure per poco, l’on. S. Berlusconi e quest’ultimo dovrebbe “inghiottire il rospo” di condividere una legge elettorale non esclusivamente *pro domo sua* (infatti – esattamente come le disposizioni della Legge fondamentale – anche la legge elettorale costituisce, di fatto, una *regola del gioco paracostituzionale*). Diversamente, finirebbe che – mutando nel tempo il contesto politico – avremmo un susseguirsi di “nuove” leggi elettorali, sempre approvate a colpi di stretta maggioranza, il che equivarrebbe a rendere cronica la crisi italiana.

*Buon senso* vorrebbe pure che maggioranza e opposizione, in questa delicata operazione *bi-partisan*, non si mostrino troppo rigide e schizzinose, pena la perpetuazione dello “stallo” di cui parlavamo.

Tuttavia, senza scadere in facili qualunquismi, è lecito domandarsi quanto *buon senso* ancora esista nell’attuale classe politica italiana: negli ultimi 5 anni – da quando esiste la legge n. 270 – sia il centro-sinistra che il centro-destra hanno governato il Paese, senza mai cambiare/modificare tale normativa, nonostante a turno ne abbiano sperimentato i gravissimi difetti (compresa l’imprevedibilità della variabile impazzita dell’elezione del Senato, che ha fatto perdere le elezioni a S. Berlusconi e reso impossibile governare a R. Prodi) e nonostante essa sia forse la normativa più impopolare fra quelle esistenti. Cosa si aspetta?