

Principio democratico, investitura del Governo, scioglimento delle Camere: esposizione di una tesi non conformista

di Fabrizio d'Addabbo*
(29 settembre 2010)

Sommario: 1. *Cenni su alcuni elementi essenziali della democrazia.* - 2. *Bipolarismo politico e disciplina elettorale. L'investitura democratica della maggioranza parlamentare e del Governo.* - 3. *Costituzione, forma di governo, volontà popolare: l'opinione tradizionale e una tesi innovativa da preferire.* - 4. *Consenso elettorale, formazione del Governo, scioglimento delle Camere. Il ruolo del Presidente della Repubblica.* - 5. *Casi particolari e Governi 'tecnici'.*

Da qualche tempo è ritornato di attualità un tema politico-costituzionale che nella presente legislatura sembrava distante dalle dispute partitiche e dall'attenzione degli organi istituzionali, dopo il risultato elettorale netto e indiscutibile dell'aprile 2008. In seguito ai contrasti che hanno lacerato il Popolo della Libertà, principale partito della coalizione governativa di centrodestra, si discute, talora con toni molto accesi, su quale soluzione dare alla crisi di governo, nel caso venga meno la maggioranza parlamentare individuata dal voto dei cittadini. Cercherò di rispondere a tale quesito in termini giuridici, prospettando e motivando la scelta - secondo me - più appropriata e coerente con il dettato costituzionale (con la Costituzione letta anche alla luce della disciplina elettorale in vigore e dell'evoluzione recente del sistema politico). Le considerazioni sulla forma di governo che seguiranno non corrispondono al pensiero dominante fra i costituzionalisti; da ciò il titolo di questo scritto¹.

1. *Cenni su alcuni elementi essenziali della democrazia.*

In generale è da notare che ogni ordinamento democratico si qualifica 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. A rendere effettiva quest'ultima sono preordinati istituti e procedure (o almeno dovrebbero esserlo, così da non risultare fini a sè stessi). Ora, per tradurre in atto con plausibile coerenza nella formazione del Governo il volere della maggioranza degli elettori (posto che una maggioranza di qualche evidenza esista), è necessario anzitutto che il risultato del voto sia chiaro, lineare, inequivocabile: al fine predetto, quindi, la disciplina elettorale, espressa in disposizioni legislative ordinarie, è tanto importante quanto i principi e le norme formalmente costituzionali.

Va ricordato, allora, che dalle elezioni del 2008 di fatto è scaturita l'investitura a governare di un leader e di un'alleanza partitica; l'esito 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

¹ Riprendo qui (con aggiornamenti, modifiche e integrazioni) concetti già espressi nell'articolo *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. Il tema trattato appare di grande interesse teorico e pratico; mi propongo di tornare a esaminarlo in modo meno sintetico nel prossimo futuro.

minoranza nella precedente legislatura, funzionava in modo univoco il meccanismo della responsabilità politica dei governanti nei confronti dei governati.

Il fatto che questi ultimi siano in grado di premiare o di punire gli indirizzi, le scelte, gli atti, i comportamenti di chi esercita il potere ai vertici delle istituzioni politiche è davvero essenziale per la democraticità del sistema: se si conviene, beninteso, 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 in conformità alle regole.

Così, solo i sistemi organizzati secondo le forme della democrazia prevedono verifiche periodiche della posizione e dell'operato dei governanti, permettendone la sostituzione quando abbiano agito in modo non rispondente agli indirizzi politici espressi, ai programmi concreti enunciati, agli impegni assunti, oppure si siano dimostrati incapaci di soddisfare esigenze o di risolvere problemi nuovi, o comunque quando per qualsiasi ragione sia mutato l'orientamento maggioritario delle preferenze popolari.

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 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 opposizione; 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 od opportuni, purchè siano attuati in modo trasparente, senza improprie commistioni di ruoli.

Il consenso maggioritario degli elettori - quando c'è ed è univoco - legittima alcuni, e non altri, a governare. I voti gratificano o penalizzano uomini e partiti 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. Così 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.

Naturalmente la democrazia rappresentativa, in misura maggiore o minore, richiede la 'mediazione' degli eletti, ma ciò non significa che le scelte dei partecipanti al voto, decisive per il risultato delle elezioni, perdano poi importanza, diventino fattori trascurabili al momento delle decisioni politiche concrete. 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.

2. *Bipolarismo politico e disciplina elettorale. L'investitura democratica della maggioranza parlamentare 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 (benché 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.

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 designato 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 2005)².

Subito dopo il testo legislativo aggiunge che "restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, secondo comma, della Costituzione". Si tratta, a dire il vero, di una precisazione superflua, giacché nelle righe che la precedono non vi è nessun riferimento al ruolo presidenziale nella formazione del Governo, e in ogni caso una norma di legge ordinaria non potrebbe rendere inefficace la disposizione costituzionale in base alla quale spetta 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 Costituzione, e - a mio avviso - anche dall'esigenza di rispettare fedelmente il risultato del suffragio popolare, quando sia chiaro e indiscutibile, come richiede il principio democratico. 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 Repubblica.

In quest'ordine di idee il richiamo anzidetto all'integrità delle "prerogative" presidenziali non sminuisce il rilievo istituzionale, *di per sé* implicante la designazione a

² Tale legge, molto discussa e di certo criticabile sotto altri aspetti, fu approvata sul finire della XIV legislatura dalla maggioranza parlamentare di centrodestra. Per la Camera essa prevede 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. Peraltro, la soluzione alternativa prescelta (tanti premi di maggioranza 'regionali') appare assai infelice, perché, come detto, non assicura sempre un risultato elettorale chiaro e coerente. Nel 2008, comunque, 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.

guidare il Governo, della figura del leader della coalizione (o del partito) vincente, che in seguito all'esito delle elezioni abbia acquisito la maggioranza dei seggi parlamentari. Infatti nella disciplina sopra citata si può cogliere l'adesione implicita a un modello di democrazia 'immediata' che sembra richiedere, nella sostanza se non nella forma, l'investitura popolare del vertice dell'Esecutivo insieme a quella della maggioranza governativa. Più in generale, in una situazione di preoccupante 'scollamento' tra il popolo, titolare della sovranità, e le istituzioni politiche, per rinsaldare la democrazia (senza aggettivi) può risultare decisiva - e quindi, a mio avviso, è 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, sia chiamato 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 sceglie il leader, di fatto designato alla 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, orientando le loro preferenze in un senso o nell'altro; il complessivo risultato elettorale - sempre che 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 destinata ad assumerne la guida e (a grandi linee) l'indirizzo che l'Esecutivo seguirà nella sua azione politico-amministrativa.

Mi sembra 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, e perciò anche l'esercizio in tali ambiti cruciali dei poteri del Presidente della Repubblica. 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.

Infatti, non pochi sostengono la separazione tra il voto dei cittadini e le dinamiche istituzionali, escludendo che in queste possano fare ingresso con forza vincolante le scelte degli elettori; e finiscono 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, le indicazioni espresse dal voto popolare, anche quando risultino inequivocabili. Secondo me, invece, è da respingere una lettura del dettato costituzionale che finisce col portare a conclusioni inaccettabili, in evidente contrasto con i tratti fondamentali della democrazia a cui ho accennato sopra.

3. Costituzione, forma di governo, volontà popolare: l'opinione tradizionale e una tesi innovativa da preferire.

Gli argomenti nei quali si articola la diffusa opinione qui avversata possono riassumersi come segue. 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, 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 consegue 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, non può che assecondare le decisioni legittime degli attori politico-istituzionali e, fra l'altro, è abilitato a sciogliere le Camere prima della scadenza naturale solo quando non riescano ad esprimere nessuna maggioranza idonea a sorreggere con la fiducia un qualsiasi Governo.

Si ritiene così di esporre fedelmente la sostanza della normativa 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 applicano. D'altra parte, l'assunto metodologico ora citato - a mio parere - viene disatteso proprio dall'opinione che intendo confutare: essa non enuncia obiettivamente il dettato costituzionale, ma ne cristallizza l'interpretazione in riferimento a una fase di sviluppo del sistema politico-istituzionale che appartiene al passato, superata - vorrei credere in modo definitivo - nel corso degli ultimi diciassette anni.

Troppi, però, forse non soltanto fra gli attori politici, rimpiangono il tempo nel quale partiti e partitini, in assenza di effettivi vincoli preelettorali, avevano 'mano libera' nel formare, disfare e riorganizzare le maggioranze e i Governi, stabilendone a piacimento formula politica e struttura, con decisioni libere da ogni legame diretto con il voto e gli orientamenti dei cittadini. Le affermazioni riportate poc'anzi - a ben vedere - riflettono una concezione della forma di governo ormai datata: plausibile e senza alternative quando era in vigore il sistema elettorale proporzionale, essa appare oggi più nostalgica che imposta dall'effettivo contenuto delle disposizioni costituzionali.

Così, 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'Esecutivo. Il Governo, poi, secondo la regola fondamentale di ogni sistema parlamentare, naturalmente deve acquisire e mantenere il sostegno fiduciario delle Camere; ma questo non implica che qualsiasi Ministero, purché 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 contrario.

Ancora, 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 le Camere siano sciolte in anticipo anche se in carica c'è un Ministero sorretto dalla fiducia o si potrebbe formare un nuovo Governo in grado di ottenerla. Questa - va ricordato - non è solo un'ipotesi teorica: si è realizzata

infatti nel gennaio 1994, quando 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 1993. Dunque, l'esigenza di rispettare le scelte fatte con il voto dai cittadini può ben determinare la prematura conclusione del mandato delle Camere, da sancire con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Infine, 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 perfettamente legittimi secondo l'art. 67 della Costituzione, che sancisce il principio del divieto di mandato imperativo per i membri delle Camere. Tuttavia, le decisioni politiche e le condotte parlamentari sono una cosa, gli effetti a cui possono dare luogo un'altra, distinta e diversa. 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 istituzionale. 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 Paese.

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 anticipate. 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 Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse"). Perciò, la decisione di insediare un Gabinetto che prescindere dal consenso democratico (sebbene capace, in ipotesi, di ottenere la fiducia parlamentare) non sarebbe conforme a un (inesistente) 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 neutrale.

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 guidarle.

4. Consenso elettorale, formazione del Governo, scioglimento delle Camere. Il ruolo del Presidente della Repubblica.

Le considerazioni appena svolte non hanno ingresso nella concezione qui sottoposta a critica, secondo cui 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 popolare.

Eppure, a dispetto di chi preferisce ignorare l'evidenza, oggi il voto dei cittadini vale non solo a eleggere deputati e senatori, ma anche a decidere quale formazione politica (coalizione o singolo partito), conquistando la maggioranza dei seggi nelle due Camere, è democraticamente legittimata a costituire il Governo. I connotati politici e le candidature parlamentari, al pari delle linee programmatiche e della persona designata a guidare l'Esecutivo - 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, in una prospettiva perfettamente compatibile con la Carta costituzionale. 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 *quel* leader alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri.

Stando così le cose, credo si debba riconoscere che la volontà popolare - quando si esprime con un risultato elettorale inequivocabile - precostituisce la maggioranza e l'assetto di 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 rappresentante dell'unità nazionale"³. Subito dopo le elezioni o nel corso della legislatura scelte politico-parlamentari sostanzialmente divergenti dalle chiare indicazioni del voto popolare costituirebbero di fatto e - cosa anche peggiore - *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 elettorale.

³ Le parole citate nel testo sono di V. Onida (*Così dal Colle si coordina senza governare*, in *Il Sole 24 ore*, 16 maggio 2006, p. 2), Maestro illustre che - lo so bene - non condivide la tesi qui sostenuta.

D'altro canto, se per qualsiasi ragione la maggioranza scaturita dalle urne viene meno, ridare la parola agli elettori sembra la soluzione della crisi più appropriata e conforme al principio democratico e all'evoluzione in corso, pur non sempre lineare, del sistema politico-istituzionale. Il consolidarsi al riguardo 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.

Invece appaiono dirette in senso contrario recenti dichiarazioni del Presidente della Repubblica⁴, secondo il quale lo scioglimento delle Camere rimane l'esito meno augurabile di una crisi di governo, l'*ultima ratio* qualora si dimostrino inattuabili altre soluzioni, che in ogni caso 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 sembrano utili allo scopo che il Presidente si propone: 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, e quindi la maggioranza e l'Esecutivo che ne sono espressione restano esposti alle manovre ostili di partiti, gruppi e singoli parlamentari. I tentativi di logorare, scardinare, sovvertire l'equilibrio di governo esistente sono leciti sul piano politico; invece risultano poco opportuni gli interventi di autorità istituzionali che, seppure in modo indiretto, finiscono con l'agevolarli. Evidentemente tutto questo sfugge al Presidente della Repubblica, quando manifesta la sua avversione per lo scioglimento anticipato delle Camere, divulgando un personale giudizio di opportunità politico-istituzionale che non si fonda su alcun vincolo normativo previsto dalla Costituzione.

5. Casi particolari e Governi 'tecnici'.

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, 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, 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

⁴ 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.

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, come si è detto, 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', 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 buona 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 spoliticizzati, 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.

* Ricercatore confermato di Istituzioni di Diritto pubblico nella Facoltà di Economia dell'Università di Brescia.