

Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione *

di Antonio Ruggeri
(28 novembre 2010)

SOMMARIO: 1. Il rilievo “a scomparsa” assegnato alle *regolarità*, delle quali persino per uno stesso campo di esperienza (qui, quello in cui vengono a maturazione le vicende di crisi di governo) stranamente ora si riconosce ed ora invece si nega l’attitudine ad attuare ed integrare le regole costituzionali, nonché a concorrere alla loro incessante rigenerazione semantica, e il significato che se ne può trarre al piano del metodo e della teoria della Costituzione. – 2. Stabilità *versus* rappresentatività: quale il bene o valore costituzionale preminente? – La problematica configurazione, alle presenti condizioni di contesto, dello scioglimento di una sola Camera. – 3. (*Segue*) ... ovvero della costituzione di un Governo c.d. “tecnico”. – 4. Ancora su *regole e regolarità*, le seconde trovando spazio per affermarsi unicamente in quanto idonee a servire le prime ed a spingere per la loro armonica congiunzione ai valori, confermandosi così il carattere indefettibile della *Costituzione come “sistema”* di norme sostantive e, a queste strumentali, di norme organizzatorie, nonché il *carattere “plurale” della struttura costituzionale*, siccome costituita da materiali normativi e fattuali assieme, idonei ad implicarsi ed a sorreggersi a vicenda.

1. *Il rilievo “a scomparsa” assegnato alle regolarità, delle quali persino per uno stesso campo di esperienza (qui, quello in cui vengono a maturazione le vicende di crisi di governo) stranamente ora si riconosce ed ora invece si nega l’attitudine ad attuare ed integrare le regole costituzionali, nonché a concorrere alla loro incessante rigenerazione semantica, e il significato che se ne può trarre al piano del metodo e della teoria della Costituzione*

Alle volte anche (ed anzi proprio) da temi legati alle vicende politico-istituzionali, per il modo con cui sono svolti, possono aversi indicazioni preziose al piano della teoria della Costituzione, le soluzioni in questo o quel senso patrocinata dagli studiosi rivelando, ad un tempo, orientamenti metodici e concezioni della Costituzione stessa non poco distanti, persino contrapposti. Ciò che, poi, fa da ostacolo alla reciproca comprensione e persino alla stessa comunicazione, che risulta, almeno in parte, viziata a motivo del fatto che le analisi sono ambientate su piani diversi e si avvalgono di codici linguistico-concettuali parimenti diversi¹.

Vado subito al cuore della questione. Trovo singolare che persino con riguardo a vicende che si svolgono in uno stesso contesto o ambito di esperienza, quali sono quelle relative alla gestione delle crisi di governo, ora si riconosca ed ora invece si neghi il significato, di cruciale rilievo, rivestito da “prassi” (in senso ampio) o – piace a me dire – da “regolarità” della politica, quali elementi idonei a specificare ed attuare per un verso, integrare per un altro, lo scarno dettato costituzionale, immettendosi nella struttura degli enunciati costituzionali e concorrendo alla loro incessante rigenerazione semantica e complessiva messa a punto.

Non occorre dilungarsi a rievocare cose a tutti note. Mi limito solo a rammentare come nessuno, giustamente, contesti il peso che hanno le prassi in parola per ciò che concerne tutto quanto precede e determina la nomina dei membri del Governo, al punto che – come si sa – usualmente si discorre di un “procedimento” di formazione del Governo

* Lo scritto è aggiornato alla data del 28 novembre 2010; mi pare importante che si sappia nella presente congiuntura di “precrisi”, suscettibile di plurimi ed imprevedibili sviluppi.

¹ Più volte, ragionando sulle questioni più disparate, mi è capitato di avvedermi del fatto che taluni scontri anche assai aspri tra dottrine erano (e sono) in realtà impossibili proprio a motivo del diverso orientamento metodico a base delle ricostruzioni in campo che, muovendosi appunto su piani diversi, si rendevano (e rendono) da se medesime inidonee al confronto (sul punto, può, volendo, vedersi il mio *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti*, in AA.VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, a cura dell’AIC, Padova 1997, 28 ss.).

stesso quale costituito per la gran parte da una sequela di atti retta da canoni non scritti, giuridici e non². E così nessuno dubita che il Capo dello Stato *debba*³ conferire l'incarico prima e nominare poi Presidente del Consiglio una personalità sul cui nome si sia avuta in sede di consultazioni la convergenza dello schieramento di forze politiche (prevedibilmente) maggioritario in Parlamento; al punto che, ove ciò non dovesse aver luogo⁴, si è persino ipotizzata la sua possibile messa in stato d'accusa per attentato alla Costituzione.

Si fermi, sia pure solo per un momento, l'attenzione sul punto. Il disposto di cui al l. c. dell'art. 92 non pone, *secundum verba*, limite di sorta all'esercizio del potere di nomina; il limite si fa tuttavia pianamente discendere dalla considerazione del disposto medesimo nel suo fare "sistema" col l. c. dell'art. 94 e, spingendosi ancora oltre (e più a fondo), con l'art. 1 della Carta, la fiducia dei rappresentanti, al pari del suo opposto (la mancata fiducia iniziale o la successiva sfiducia), facendo (e *dovendo* sempre fare) da specchio alla volontà presunta come maggioritaria in seno al corpo elettorale. Tant'è che laddove dovesse invece sospettarsi la inesistente corrispondenza della volontà dei rappresentanti e della volontà dei rappresentati, vale a dire la carente rappresentatività dei primi, si giustificerebbe – secondo un'autorevole, risalente e però tuttora accreditata opinione – lo scioglimento anticipato delle Camere⁵.

Dunque, il ventaglio delle possibili opzioni, aperto a tutto campo dal primo degli enunciati costituzionali sopra richiamati, viene ad essere naturalmente, obbligatoriamente, ristretto in ragione della sua congiunta considerazione con gli altri enunciati e per effetto dell'incidenza esercitata dalle regolarità della politica, le quali poi naturalmente attingono e senza sosta si alimentano dal "fatto" politico (qui, dal fatto elettorale).

Ci si avvede così che l'esito della vicenda che porta alla nascita di un nuovo Governo ha la fonte della sua determinazione, per un verso, nel porsi della *Costituzione quale "sistema"*, sistema di norme di organizzazione nei loro reciproci rapporti e, più ancora, sistema di queste nel loro insieme rispetto ai valori (e, segnatamente, al valore di cui all'art. 1), e, per un altro verso, nel *fatto politico*, quale viene ad emersione nel corso delle procedure con le quali l'ordinamento democratico ha stabilito che debba farsi luogo al rinnovo della rappresentanza ed alla provvista dei massimi uffici dell'Esecutivo.

Voltiamo pagina e ci avvediamo subito che il contesto teorico-ricostruttivo (e prima ancora – come si avvertiva – il contesto metodico) in cui si ambienta e svolge l'analisi

² Non indugio ora sulla problematica distinzione tra convenzioni e consuetudini costituzionali, sulla loro stessa ammissibilità (segnatamente di queste ultime, da taluno negata) e concreta configurazione, sul modo o i modi più adeguati a darne il riconoscimento, e via dicendo.

³ Sottolineo il carattere deontico dell'attività in parola; parimenti obbligatorio è poi comunemente considerato lo svolgimento delle consultazioni, quale passaggio indispensabile al conferimento dell'incarico, mentre – sempre secondo la dottrina maggioritaria – si ammette il vario atteggiarsi delle consultazioni stesse, per ciò che concerne i soggetti convocati presso il Quirinale, così come d'altronde si è avuto nell'esperienza ad oggi maturata, connotata da sensibili oscillazioni interne.

⁴ ... eccezione fatta dell'ipotesi, del tutto peculiare e comunque oggetto di controverse valutazioni, che si dia vita ad un Governo di combattimento.

⁵ Per quest'aspetto, avverto sin d'ora (e con riserva di ulteriori precisazioni più avanti), mantiene tutto quanto il proprio vigore la tesi corrente favorevole all'anticipata chiusura della legislatura *anche indipendentemente dalla ricorrenza di una crisi di governo*, a motivo appunto dell'acclarata carenza di rappresentatività delle Camere; e perciò, con essa, trova giustificazione la consultazione dei Presidenti delle assemblee parlamentari, comunque non svilita a mero rituale, il semestre bianco (che, peraltro, a mia opinione, appare afflitto da un non rimosso vizio di origine) e tutto quanto insomma fa del potere di scioglimento uno strumento attivabile in esercizio di un apprezzamento discrezionale del Capo dello Stato (un diverso inquadramento della questione, come pure si dirà meglio a momenti, è in P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, relaz. all'incontro di studio da me organizzato su *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Messina-Siracusa 19 e 20 novembre 2010, in www.giurcost.org, spec. al par. 8).

dottrinale muta radicalmente con riguardo alle esperienze di scioglimento anticipato delle Camere, specie per ciò che concerne le cause che possono darne la giustificazione.

Come si sa, una nutrita schiera di studiosi è tuttora dell'idea che lo scioglimento sia l'*extrema ratio* per crisi di governo non altrimenti risolvibili: se (e fino a quando) risulti possibile una soluzione meno traumatica della crisi, essa è quella da preferire, risultando pertanto vincolato il Capo dello Stato a farvi luogo⁶. Le regolarità cui è dato centrale (e persino determinante) rilievo al momento della formazione del Governo vedono ora del tutto smarrita la loro capacità di concorrere alla rigenerazione semantica degli enunciati costituzionali, a fare per la loro parte il "sistema", il modello. La formula secondo cui è competenza del Capo dello Stato sciogliere le Camere⁷ è ugualmente letta come delimitata nelle sue potenzialità espressive ed operative, non già però dalle regolarità della politica bensì da un canone (non scritto...), affermatosi invero nel corso di una risalente tradizione propria del governo parlamentare, secondo cui *ogni* soluzione della crisi diversa dallo scioglimento ha da avere comunque la precedenza su quest'ultimo.

Ora, la tradizione in parola si è venuta a formare in un contesto caratterizzato da uno scarto vistoso tra comunità dei cittadini politicamente attivi e rappresentanti (diciamo pure, da un contesto di democrazia immatura)⁸, rimettendosi per intero a questi ultimi il potere di autodeterminazione in ordine all'esito della formazione e durata in carica dei Governi, *proprio perché* nessuna chiara indicazione era al riguardo data dalla prima al momento del voto.

Sappiamo infatti come andavano un tempo le cose. I partiti si presentavano a briglia sciolta alla competizione elettorale: abbottonati circa eventuali futuri accordi di coalizione, pretendevano dagli elettori la sottoscrizione di una cambiale in bianco, pronta all'incasso al momento opportuno, secondo calcoli di convenienza politica fatti nel chiuso delle segreterie dei partiti stessi.

⁶ Si sono, ancora di recente, fatti interpreti di questo solido e largamente condiviso orientamento M. VILLONE, *I cecchini del governo contro la Carta*, in *Il Manifesto*, 18 agosto 2010; A. BALDASSARRE, nell'intervista resa a F. Capozza, sotto il titolo "*Quante balle incostituzionali*", in *Liberal*, 8 settembre 2010 e ora, *amplius*, P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo*, cit., spec. parr. 7 e 8, e G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, relaz. al convegno su *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, svoltosi presso la Luiss, Roma 26 novembre 2010, in www.astrid-online.it, 125/2010, che, riferendosi alla tesi favorevole all'immediato appello al popolo in caso di crisi di governo (in ragione del fatto che la "formula politica" e il *Premier* sono stati sostanzialmente prescelti dal popolo stesso), si spinge al punto di dichiarare che il suo accoglimento comporterebbe uno stravolgimento della forma di governo parlamentare. Per la dottrina anteriore, riferimenti in C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 139 ss.

Per una critica da me affacciata (in tempi invero non sospetti...) avverso questa pressoché comune credenza, possono, volendo, vedersi i miei *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano 1990, e *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Pol. dir.*, 1/2000, 27 ss., nonché in AA.VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, a cura di L. Ventura, Torino 2001, 33 ss. Si distacca dalla opinione tradizionale ora anche A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in www.forumcostituzionale.it, favorevole all'avvicendamento del *Premier*, in caso di crisi, a condizione però che non risulti alterato il "quadro politico-elettorale", salva nondimeno la formazione di un Governo di transizione, "sostanzialmente di unità nazionale". In un non dissimile ordine di idee, infine, F. D'ADDABBO, *Principio democratico, investitura del Governo, scioglimento delle Camere: esposizione di una tesi non conformista*, in www.forumcostituzionale.it.

⁷ ... o anche una sola di esse (sul punto si tornerà a breve).

⁸ Che poi oggi si diano molti segni, in più campi di esperienza, di una complessiva, grave involuzione dello stesso valore democratico mi parrebbe innegabile; un'adeguata verifica sul punto, nondimeno, non appartiene a questo scritto (su ciò, ad ogni buon conto, qualche cenno più avanti).

Oggi però non è più così⁹; e, se è vero che alcuni partiti seguitano a correre da soli il giorno del voto, i partiti che contano – diciamo le cose come stanno – si presentano uniti in cartelli elettorali, precostituendosi dunque la “formula politica”, vale a dire la struttura della coalizione, ed essendone altresì preventivamente indicato il “capo”. Un’indicazione, questa, peraltro razionalizzata dalla stessa legge elettorale e perciò dotata di giuridico rilievo¹⁰; ed è bensì vero che una sensibile dottrina¹¹ ha argomentato la tesi secondo cui non necessariamente il Presidente del Consiglio e il “capo della coalizione” debbono essere la stessa persona, tesi che tuttavia non ha fin qui avuto seguito alcuno e temo che possa non averne anche per l’avvenire. La cambiale, ad ogni buon conto, non è più in bianco e neppure... *trasferibile*¹².

Ha tutto ciò un rilievo solo politico? Molti dicono di sì, dichiarandosi senza esitazione dell’avviso che non soltanto la regolarità in parola possa restare ininfluenza in ordine all’orientamento delle vicende di crisi ma che *debba* essere completamente privata di effetti, dal momento che, ove così non fosse, ne soffrirebbe il dettato costituzionale, il testo¹³.

Ci si intenda. Anch’io sono dell’idea che le sole regolarità che hanno titolo per farsi valere sono quelle in tutto conformi (o, quanto meno, compatibili) rispetto al quadro costituzionale: il carattere prescrittivo delle regole non è, dunque, da revocare in dubbio. Il punto è però che, laddove si renda possibile – ciò che, come si sa, il più delle volte si ha – far luogo a plurimi esiti ricostruttivi di senso degli enunciati costituzionali, dei quali alcuni ancora di più di altri appaiano idonei a servire meglio i valori e perciò a concorrere al loro invero e radicamento nell’esperienza, ebbene segnata, obbligata, risulta in tal caso

⁹ Non escludo, per un aprioristico convincimento, che si possano anche a breve far resuscitare i “riti” dell’antico modo di fare politica. Al momento in cui consegno per le stampe questa succinta riflessione, il quadro è infatti connotato – come si sa – da una forte fibrillazione, da un’accentuata mobilità e fluidità degli elementi di cui si compone, oltre che da non poca confusione ed approssimazione, al punto da potersi seriamente dubitare della esistenza, qui e ora, di un vero e proprio “sistema” politico (termine che evoca l’idea, a un tempo, della stabilità e dell’armonia). Ragioniamo, nondimeno, in base all’esistente, che è fatto da una lotta senza risparmio di colpi tra schieramenti contrapposti e – per ciò che qui maggiormente importa – preformati rispetto alla prova elettorale. Se poi al (tendenziale e complessivamente immaturo) bipolarismo in atto riuscirà a sostituirsi un “tripolarismo” o altro ancora, che il genio italico nella sua inesauribile vena creativa saprà inventarsi, è tutto appunto da vedere.

¹⁰ Un riferimento a siffatto rilievo si è, come si sa, avuto – sia pure, a mia opinione, in modo improprio e largamente discutibile – in Corte cost. n. 262 del 2009.

¹¹ V., ancora non molto tempo addietro patrocinata la tesi in parola da A. BARBERA, *Popolo o Parlamento? Le opposte retoriche*, in *Gli altri*, 27 agosto 2010; la riprende ora anche A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, relaz. al già cit. incontro di Messina su *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*.

¹² Ci si può invero chiedere se la designazione del *Premier* da parte degli elettori risulti stringente ed indisponibile ovvero se – come molti ritengono (per tutti, R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli 2006, spec. 345 ss., e M. VOLPI, *L’evoluzione del sistema di governo tra Costituzione vigente e prassi presidenzialistica*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell’organizzazione costituzionale*, Napoli 2009, 757 ss., spec. 766 ss.) – possa ugualmente aversi l’avvicendamento alla presidenza del Consiglio, restando nondimeno immutata la formula politica e fatta tuttavia salva, per una dottrina sopra già richiamata (A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, cit.), l’eventuale costituzione di un Governo di “unità nazionale” (sul punto, si tornerà). Pure ad accedere alla tesi più rigorosa, non avrei tuttavia difficoltà alcuna ad ammettere che, perlomeno in presenza di fatti eccezionali ed imprevedibili, quale ad es. una malattia o altro impedimento permanente che colpisca la persona del *Premier*, l’avvicendamento stesso possa ugualmente aversi.

¹³ Qualifica come di mero fatto, non già positivamente fondato, il vincolo discendente dalla “formula politica” M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Ann.*, III (2010), 558 (e, su di lui criticamente, v. però la mia introduzione al cit. incontro di Messina, avente lo stesso titolo di quest’ultimo, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, ora in www.forumcostituzionale.it, in nt. 21, ed *ivi* altri riferimenti).

essere la via da battere nella gestione delle vicende in genere riguardanti le istituzioni (per ciò che ora importa, delle vicende di crisi).

La scelta della formula politica rimessa agli elettori altera forse il quadro costituzionale relativo alla forma di governo? Certo che no. Il Governo, costituito in forza del verdetto popolare, dovrà pur sempre godere della fiducia delle Camere, secondo la perentoria affermazione contenuta nel I c. dell'art. 94; con la conseguenza che, facendo essa *ab initio* difetto ovvero venendo successivamente meno, è fatto obbligo al Governo stesso di rassegnare immediatamente le dimissioni. Da tempo, mi sono anzi dichiarato dell'idea che, in un contesto quale quello sopra a grandi linee raffigurato, venga in buona sostanza a determinarsi un sistema di "doppia fiducia": da parte dei rappresentati per ciò che concerne la formula (e il *leader* chiamato a darvi voce), da parte dei rappresentanti per ciò che concerne il programma (e i componenti il Governo diversi dal Presidente del Consiglio); ed è bensì vero che dietro il favore dato alla formula ed al *leader* che l'incarna v'è un *sommario* giudizio positivo nei riguardi del programma¹⁴, il quale però – come si sa – solo nella sede parlamentare può rinvenire il luogo elettivo per il suo compiuto apprezzamento.

Lungi dallo stravolgere il disegno costituzionale, la scelta (della maggioranza) degli elettori, specificamente con riguardo alla formula, dà corpo al valore democratico e, per ciò stesso, dà senso alla *Costituzione come "sistema"*, riportando e legando gli enunciati di carattere organizzatorio alla parte sostantiva e più genuinamente espressiva della Carta, ai suoi valori fondamentali positivizzati (e, segnatamente, come s'è detto, al valore democratico).

È chiaro che quello appena descritto è un modello, è – a mio modo di vedere – il modello costituzionale del tempo presente, quale sorretto dalle più consolidate ed espressive regolarità della politica, in forza delle quali il corpo elettorale è reso partecipe delle scelte che poi si perfezionano per mano del Capo dello Stato e in Parlamento, divenendo anzi – come si è venuti dicendo – il primo ed esclusivo artefice della scelta decisiva in merito alla struttura della coalizione di governo. Poi, è pure da mettere in conto che possano esservi delle torsioni del modello stesso, che hanno in un certo modo di essere e di operare dei partiti la radice della loro esistenza, la fonte cioè da cui si alimentano e da se medesime senza sosta si rinnovano.

Così, tutti sanno che, per effetto della vistosa carenza di democraticità interna dei partiti (specie di alcuni, in cui essa si presenta in forme esasperate)¹⁵, se ne ha una complessiva carenza di democrazia dell'intero sistema¹⁶. Nulla però tutto ciò toglie alla bontà della ricostruzione e, dunque, alla validità del modello, alla cui implementazione occorre dunque fermamente tendere; altrimenti, davvero rischieremmo di capovolgere il rapporto che si ha (e *deve* costantemente aversi) tra regole e regolarità, le seconde

¹⁴ Lo rammenta, ancora da ultimo, opportunamente, P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo*, cit.

¹⁵ Basti solo pensare al modo con cui sono confezionate le liste ("bloccate"...) dei candidati alle elezioni (ma, più in genere, al carattere ingessato ed autoreferenziale dell'apparato governante di ciascun partito, nonché allo scollamento vistoso che ne connota l'attività, in relazione alla quale si rende praticamente impossibile l'attivazione dei meccanismi usuali, per un ordinamento autenticamente democratico, di responsabilità politica). Su tutto ciò, molto utile si è rivelato il confronto anche con esperienze di altri Paesi (e, segnatamente, Spagna e Brasile) avutosi nel corso delle Terze Giornate internazionali di diritto costituzionale dedicate al tema delle *Nuove dimensioni della partecipazione politica*, Segovia-La Granja 30 settembre e 1 ottobre 2010, la cui prima sessione è stata appunto dedicata a *La democrazia interna nei partiti politici* (ed *ivi*, per l'Italia, con questo titolo, la relazione di E. Rossi).

¹⁶ Lo avvertivano già, con la loro consueta lungimiranza, studiosi del calibro di un Calamandrei o di un Mortati: v., dell'uno, l'intervento svolto alla Costituente, nella seduta del 4 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, I, Camera dei Deputati-Segretariato Generale, Roma 1970, 154 ss., spec. 164; quanto poi all'altro, ne ha di recente ricostruito l'articolato pensiero a riguardo dei partiti M. PLUTINO, *La difficile "istituzionalizzazione" dei partiti politici nella teoria costituzionalista di Costantino Mortati*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, IV, Napoli 2008, 1837 ss.

ricevendo dalle prime l'orientamento per il loro impianto e svolgimento e dunque potendo trovare spazio per affermarsi unicamente laddove sia loro concesso dalle prime, e ci troveremmo pertanto costretti ad abbandonarci ad un pessimismo senza speranza circa la possibilità di un (sia pur parziale e tuttavia non effimero) recupero delle regole e, con esso, dei valori nei cui riguardi le stesse si pongono in funzione servente.

2. *Stabilità versus rappresentatività: quale il bene o valore costituzionale preminente? – La problematica configurazione, alle presenti condizioni di contesto, dello scioglimento di una sola Camera*

La dottrina dello scioglimento quale “ultima spiaggia” fa della durata fisiologica della legislatura e della stabilità del Governo l'unico vero *Grundwert* delle relazioni politico-istituzionali. Ma né l'una né l'altra, che pure innegabilmente sono beni preziosi da salvaguardare e – *fin dove possibile* – trasmettere, costituiscono *valori assoluti*, come tali bisognosi di essere fatti valere *a tutti i costi*. La rappresentatività dei rappresentanti (e, perciò, delle assemblee elettive nel loro insieme) è un bene ancora di più meritevole di tutela, siccome direttamente, immediatamente e genuinamente espressivo del valore che sta a base della Repubblica, la democrazia; altrimenti, non si spiegherebbe come mai si renda possibile (e, anzi, doverosa) l'anticipata chiusura della legislatura per acclarata carenza di rappresentatività (come poi accertarla senza soverchie incertezze di lettura è altra questione).

Non sto ora a dire che, per effetto di un “ribaltone” – come pure impropriamente ma efficacemente usa dire –, venga meno *sempre e comunque* la rappresentatività dei rappresentanti (e delle istituzioni parlamentari presso cui questi ultimi trovano alloggio); può anche darsi che la comunità dei cittadini sia in maggioranza ormai orientata nel medesimo senso. Dico solo che di questa verifica non può farsi a meno, la presunzione (che, nondimeno, ammette la prova del contrario) essendo proprio quella del sopravvenuto difetto di rappresentatività. Un difetto – si badi – che è esso stesso causa d'instabilità e cattiva governabilità, nessuna maggioranza parlamentare e nessun Governo potendo alla lunga durare se privi del consenso popolare o – diciamo pure – se in frontale opposizione con lo schieramento ormai divenuto maggioritario in seno al corpo elettorale.

Il punto è di cruciale rilievo; e, per la sua parte, mostra quanto poco credito meriti, nella circostanza che ha dato lo spunto per queste succinte notazioni, la tesi secondo cui, qualora il Governo Berlusconi dovesse incassare la fiducia in un ramo del Parlamento (verosimilmente al Senato) ed esser quindi battuto nell'altro, potrebbe (e, anzi, dovrebbe), proprio in nome della stabilità del Governo stesso, farsi luogo allo scioglimento della sola Camera che l'abbia sfiduciato.

La tesi è da respingere per più ragioni.

In primo luogo, segnale di passaggio la stranezza costituita da un Governo che (prevedibilmente) riesca a far passare la legge di stabilità, vale a dire il suo principale strumento d'indirizzo politico, e sia quindi, già all'indomani della sua approvazione, battuto. Comprendo bene le ragioni che depongono per questa soluzione, peraltro efficacemente rappresentate nel sollecito e fermo invito indirizzato dal Capo dello Stato al senso di responsabilità di tutte le forze politiche in una congiuntura particolarmente travagliata (specie per le turbolenze di ordine economico-finanziario da tempo in atto e vieppiù acuite dalla crisi irlandese). Sta di fatto che lo stesso Governo si vedrebbe dapprima confermata e quindi respinta (sia pure da un solo ramo del Parlamento) la linea politica appena tracciata. La coerenza, nondimeno, non è di certo una virtù della politica; e, ferma restando l'obbligatoria rispondenza a ragionevolezza dei comportamenti dei massimi

organi dello Stato (a partire, appunto, da quelli preposti alla direzione politica)¹⁷, non potrebbe non prendersi atto dell'eventuale esito infausto per il Governo della confusa vicenda in corso, vale a dire del fatto che il Governo stesso, risultando battuto anche da una sola Camera, ha l'obbligo di rassegnare senza indugio alcuno le dimissioni.

Si pone a questo punto la questione circa ciò che può ovvero deve fare il Capo dello Stato quale gestore della crisi.

Per ciò che specificamente attiene allo scioglimento, l'ipotesi che quest'ultimo investa la sola Camera che ha revocato la fiducia al Governo appare – come si diceva – inattendibile per plurime e convergenti ragioni.

Innanzitutto, è a mia opinione da scartare l'idea che questa eventualità si dimostri non più possibile a seguito (e per effetto) della ormai parificata durata delle Camere, avendo – per questa ipotesi ricostruttiva – la legge costituzionale del '63, che vi ha fatto luogo, tacitamente abrogato il frammento del I c. dell'art. 88 che appunto la contempla. Questa evenienza, ancora da ultimo prospettata da una sensibile dottrina¹⁸, appare dotata di gracile consistenza, vuoi per la ragione di ordine teorico-generale secondo cui le sole revisioni costituzionali possibili sono – secondo un'accreditata opinione – quelle espresse¹⁹ e vuoi per la ragione specifica secondo cui lo scioglimento d'una sola Camera potrebbe ugualmente, in astratto, trovare giustificazione, sia pure ad onor del vero in circostanze eccezionali. Rammento, a questo proposito, la situazione venutasi a creare a seguito delle elezioni che hanno quindi portato nel 2006 alla nascita del II Governo Prodi, che – come si sa – poggiava su una maggioranza risicata alla Camera e su una assai dubbia al Senato, tant'è che senza il sostegno (non taciuto...) dei senatori a vita (che comunque, non si dimentichi, non sono un "partito" organizzato...) il Governo avrebbe avuto una vita ancora più magra e breve²⁰.

Il contesto di allora era però assai diverso da quello di oggi. Ieri, in presenza di un risultato elettorale obiettivamente confuso ed incerto, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto (non dico – si badi – che avrebbe dovuto) far luogo all'immediato rinnovo anche di una sola Camera, puntando all'obiettivo di quella chiarificazione del quadro che nella circostanza faceva indubbiamente difetto ed allo scopo di assicurare un'ancora maggiore stabilità al Governo che si accingeva a varare²¹. Si sarebbe comunque trattato di una scelta, sì, discutibile, forse pure inopportuna, ma di certo non viziata da parzialità.

Oggi, di contro, lo scioglimento della sola Camera avversa al Governo suonerebbe non già quale espressione del ruolo arbitrale e *super partes* del gestore della crisi bensì quale scoperto schieramento di campo²². Si aggiunga che, una volta che dovesse dalle urne uscire un verdetto sfavorevole al Governo, il Capo dello Stato non potrebbe fare a meno – in nome della stabilità e, congiuntamente, della rappresentatività – di sciogliere

¹⁷ La ragionevolezza, d'altronde, in quanto "principio architettonico del sistema", secondo l'efficace definizione datane da L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005, copre l'intera area in cui si situano gli atti e comportamenti degli operatori tutti, da quelli d'indirizzo a quelli di garanzia.

¹⁸ V., nuovamente, P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo*, cit., par. 9.

¹⁹ Non indugio nondimeno sul punto, che mi parrebbe meritevole di riconsiderazione nel quadro di una organica riflessione attorno alla funzione, lo scopo e i limiti dell'innovazione costituzionale, cui non è qui ovviamente possibile attendere.

²⁰ Sulla vicenda, v., ancora da ultimo, il resoconto che ne fa P. COSTANZO, nella sua *op. ult. cit.*, par. 6.

²¹ V. discussa la questione nel mio *A proposito della formazione del Governo in tempi di "ingorgo" istituzionale (e dell'auspicata ripresa del processo riformatore con metodo bipartisan)*, in www.federalismi.it, 8/2006.

²² Il rischio è paventato dalla più avvertita dottrina (*ex plurimis*, L. CUOCOLO, *E se venisse sciolta solo la Camera?*, in *Il secolo XIX*, 27 agosto 2010, che giustamente rileva come mandare a casa i soli deputati "si porrebbe in linea con la ricostruzione del potere di scioglimento in chiave eminentemente governativa"; di "atto palesemente partigiano, che discrimina tra le due Camere" discorre poi G. ZAGREBELSKY, *La Costituzione privatizzata*, in *La Repubblica*, 16 novembre 2010, e così pure, in buona sostanza, molti altri, tra cui ora G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, cit.).

subito anche il Senato o, addirittura, entrambe le Camere²³. La qual cosa, poi, mostra in modo lampante l'inutilità e, anzi, la dannosità di un duplice (o plurimo) scioglimento "parziale", *in progress*, di entrambi i rami del Parlamento; senza peraltro tacere che, pure nel caso opposto di un esito del voto in linea con l'indicazione data dalla Camera non sciolta, la sfasatura temporale venutasi a determinare nell'inizio della legislatura di ciascuna assemblea elettiva potrebbe portare ad ulteriori scioglimenti "parziali" a catena, arrestati unicamente da uno scioglimento "totale" che consenta il congiunto e simultaneo rinnovo della rappresentanza parlamentare.

3. (Segue) ... ovvero della costituzione di un Governo c.d. "tecnico"

Si tratta poi di vedere se, nella circostanza odierna o in altre a questa similari, abbia fondamento la richiesta, pure da molti affacciata, di un Governo c.d. "tecnico".

Ora, in disparte la dubbia connotazione di un Governo siffatto²⁴, ad una sola, stringente condizione a me pare che si possa accedere alla sua formazione; ed è che gli sia dato il respiro corto di far sollecitamente pervenire a quella verifica della rappresentanza, cui si faceva poc'anzi cenno, comunque non oltre misura differibile, e di farlo nel migliore dei modi possibili nella presente, particolarmente sofferta, congiuntura politica. Un Governo, insomma, cui sia espressamente conferito il mandato "stretto" di far luogo al rifacimento del meccanismo elettorale, sì da tornare al più presto alle urne, nella speranza che possa finalmente aversi quella sia pur relativa quiete e stabilità che, solo se congiunta alla (e sorretta dalla) rappresentatività, è nella cornice costituzionale, non già fuori (o, peggio, contro) di essa²⁵.

È chiaro che a quest'esito, che – come si è venuti dicendo – obbliga il valore democratico ad un vistoso ripiegamento²⁶, può farsi luogo unicamente se dalle

²³ ... se non altro al fine di spezzare la spirale perversa di una serie infinita di scioglimenti "alternativi" o "parziali" (su ciò, v. nuovamente il mio scritto da ultimo cit., spec. sul finire del par. 1, e, ora, C. MIRABELLI, nell'intervista a M.P. Milanese, sotto il titolo *Il giurista Mirabelli: "Non è ragionevole salvare uno dei rami del Parlamento"*, in *Il Mattino*, 15 novembre 2010; G. ZAGREBELSKY, *La Costituzione privatizzata*, cit.; F. BILANCIA, *La democrazia svilita a gioco dell'oca*, in www.costituzionalismo.it).

²⁴ È da chiedersi se sia sufficiente a distinguerlo dai Governi "non tecnici" o "politici" la circostanza che sia presieduto da una personalità istituzionale, quale il Governatore della Banca d'Italia, il cui nome ricorre con una certa insistenza, una volta esclusi, per ovvie ragioni, gli attuali Presidenti delle Camere che, dismesse le vesti di *speakers* delle assemblee di appartenenza, rischierebbero di apparire – quale per l'un motivo e quale per l'altro – non più *super partes* (nello stesso senso, v. pure P.A. CAPOTOSTI, nell'intervista resa a O. Baldacci, sotto il titolo *La fiducia in Senato? Un'intimidazione*, in *Liberal*, 17 novembre 2010). Notazioni critiche a riguardo dei Governi in parola possono ora vedersi in A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, cit.

²⁵ Da molti si è di recente presa in considerazione l'eventualità che si costituisca un Governo di transizione, "più o meno tecnico" (per dirla con P.A. CAPOTOSTI, *Il frutto malato del bipolarismo*, in *Il Messaggero*, 12 agosto 2010); giudicano invece non necessario dar vita ad un nuovo Governo per far luogo alla riscrittura della legge elettorale, che auspicano possa aversi nella sede parlamentare e per impulso delle stesse Camere, V. ONIDA, *La riforma elettorale? Prima della crisi*, in *Corriere della sera*, 26 novembre 2010, e M. AINIS, *Il gioco dell'oca dei partiti*, in *La Stampa*, 26 novembre 2010.

Si è altresì patrocinato – come si segnalava poc'anzi (col richiamo ad uno scenario, ancora di recente, prefigurato da A. Spadaro) – l'avvento di un Governo di "unità nazionale", che nondimeno metterebbe ugualmente sotto *stress* il valore democratico, quale risultante da una consultazione in cui il corpo elettorale si è internamente diviso, Governo la cui formazione pertanto, solo in casi di vera e propria emergenza istituzionale, nei quali torni imperioso a farsi valere il principio secondo cui *salus rei publicae suprema lex esto*, può essere a mia opinione presa in considerazione.

²⁶ È però pur vero che anche il Capo dello Stato, al pari dell'altro massimo garante del sistema, la Corte costituzionale, può, laddove necessario, far luogo ad operazioni di "bilanciamento" assiologicamente orientate, le quali poi non sempre si traducono in soluzioni autenticamente mediane e concilianti, obbligando piuttosto, in non pochi casi, a mettere tra parentesi un valore per far posto ad un altro (o ad altri) ovvero comportando un sacrificio maggiore di un valore rispetto a quello sopportato da un altro (o da altri). Se n'è

consultazioni dovesse emergere non già una generica disponibilità in tal senso da parte delle forze politiche maggioritariamente rappresentate alle Camere bensì una chiara e ferma volontà delle stesse, accompagnata dalla esplicita dichiarazione a convergere senza indugio verso un nuovo meccanismo elettorale che, non sacrificando la rappresentatività, offra una fondata aspettativa di stabilità e di governabilità.

Il valore democratico, insomma, può, sì, soffrire una sua (comunque temporalmente assai circoscritta) compressione, unicamente in vista di un'ancora più salda ed efficace salvaguardia del... *valore* medesimo, nel suo fare "sistema" coi valori costituzionali restanti. Senza (o fuori) di ciò, non resta – a me pare – che l'appello immediato alle urne.

4. *Ancora su regole e regolarità, le seconde trovando spazio per affermarsi unicamente in quanto idonee a servire le prime ed a spingere per la loro armonica congiunzione ai valori, confermandosi così il carattere indefettibile della Costituzione come "sistema" di norme sostantive e, a queste strumentali, di norme organizzatorie, nonché il carattere "plurale" della struttura costituzionale, siccome costituita da materiali normativi e fattuali assieme, idonei ad implicarsi ed a sorreggersi a vicenda*

Ciò che importa – per tornare alla partenza del ragionamento ora svolto – è che il testo costituzionale rimanga nondimeno integro; la qual cosa è, peraltro, agevolata dal carattere meramente definitorio delle competenze del Capo dello Stato esibito dagli enunciati costituzionali e, segnatamente, da quelli di cui al l. c. dell'art. 88 e al l. c. dell'art. 92, in rapporto al l. c. dell'art. 94.

Fermo ciò, l'analisi che precede porta – a me pare – a due esiti di grande momento al piano della teoria costituzionale: a) che la Costituzione unicamente nel suo porsi quale "sistema" di norme sostantive ed organizzative chiamate ad implicarsi ed a sorreggersi a vicenda e ad assumere luce dal loro costante, necessario riporto ai valori (in ispecie, al valore democratico) acquista senso, un senso di continuo rinnovato in ragione delle congiunture e, nondimeno, sempre uguale a se stesso, siccome stabilmente e saldamente legato ai valori fondamentali (e da questi derivato), da essi dunque senza sosta alimentandosi e rigenerandosi; b) che *regole* e *regolarità* parimenti si implicano e sorreggono a vicenda, le une dando un orientamento e un verso alle seconde e, tuttavia, a queste ugualmente attingendo nella ricerca di una loro complessivamente appagante messa a punto e in vista del loro ottimale radicamento nell'esperienza. Al di fuori di ciò che in quest'ultima prende corpo, al punto da riconformare non soltanto le relazioni tra gli organi di governo bensì (ed ancora più a fondo) le relazioni stesse tra apparato governante e comunità governata, lasciando un segno indelebile della propria presenza negli svolgimenti storico-concreti dell'intero ordinamento, non può aversi una ricostruzione attendibile, lineare, del modello costituzionale, una ricostruzione che non risulti in partenza afflitta dal vizio insanabile della parzialità e dell'astrattezza. Allo stesso tempo, l'esperienza ha bisogno di un indirizzo, un governo, dalle regole, dal costante riferimento alle quali soltanto può stabilirsi ciò che è dentro e ciò che invece sta fuori (o, peggio, contro) il quadro costituzionale.

Ecco perché la questione qui sommariamente discussa è, *in nuce*, una questione di teoria costituzionale, anzi è *la* questione costituzionale per antonomasia. Ed è in conclusione da chiedersi di che "pasta" sia fatta la Costituzione, se della sua struttura

ampiamente discusso in occasione dell'incontro di Messina, più volte richiamato: si pensi, ad es., al caso delle leggi promulgate con motivazione... *contraria*, come ho ritenuto di chiamarle altrove, laddove cioè la promulgazione stessa si ponga quale l'esito di una ponderazione assiologica che induca appunto a favore della immediata entrata in vigore di una legge che pure racchiuda in sé precetti di dubbia conformità a Costituzione, quando non di certa difformità (il punto è, però, che alle volte, il "bilanciamento" in parola sembra invero essere... *squilibrato*).

facciano parte – come a me pare – materiali sia normativi che fattuali²⁷, materiali bisognosi di integrarsi gli uni con gli altri, solo in tal modo *il modello facendosi esperienza e l'esperienza modello*²⁸. Una struttura, dunque, “plurale”, internamente composita, nella quale le regole sono tali *proprio perché* sorrette dalle regolarità e queste, a loro volta, filtrate alla luce delle prime ed immesse nel corpo costituzionale, danno a quest'ultimo la linfa di cui ha costantemente bisogno, volgendosi per la loro parte verso i valori e concorrendo al loro appagamento, il massimo possibile alle condizioni complessive di contesto.

²⁷ Non si trascuri, poi, l'apporto venuto da discipline positive subcostituzionali (per ciò che qui maggiormente importa, in relazione al tema toccato da questa riflessione, dalla disciplina elettorale) in ordine alla incessante rigenerazione semantica degli enunciati della Carta ed alla complessiva connotazione dell'ordinamento costituzionale (su ciò, da ultimo, la densa riflessione di A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2/2010, 311 ss.).

²⁸ Così, quasi testualmente, nel mio *Evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit., par. 2. Che poi di qui venga la spinta per un complessivo ripensamento della distinzione (che la comune opinione vorrebbe sempre, rigidamente, preservata) tra *sein* e *sollen* costituzionale è questione bisognosa di ben altri svolgimenti di quelli, appena accennati, ora dati (maggiori ragguagli sul punto possono, volendo, aversi dai miei *Idee sulla Costituzione, tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Rass. parl.*, 1/2005, 11 ss., e *Teorie e “usi” della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3/2007, 519 ss.).