

## La crisi del Governo Prodi II tra Costituzione, legge elettorale, Presidente e partiti

di Stefano Ceccanti \*

Al termine della legislatura vale la pena di fare il punto sulle vicende che hanno condotto dalla crisi del Governo Prodi II allo scioglimento anticipato.

Com'è noto nella nostra storia repubblicana i poli di riferimento principali per la formazione dei Governi sono stati le poche norme costituzionali che presentano un ruolo particolarmente pronunciato del Capo dello Stato (che "nomina" il Presidente del Consiglio e non solo propone un candidato come in altre Costituzioni) e le consuetudini e le convenzioni costruite da lui insieme ai partiti. I problemi che si sono posti prima delle leggi elettorali del 1993 hanno riguardato il diverso bilanciamento tra questi soggetti. In genere i partiti hanno dominato, ma nelle fasi in cui una formula di governo era tramontata ed un'altra non era ancora maturata, è emerso il ruolo più pronunciato del Quirinale.

Così la guida del Governo nella fase di crisi del centrismo dopo il mancato scatto del premio di maggioranza nel 1953 (a dimostrazione della rilevanza della normativa elettorale) col Governo Pella (agosto 1953) Altro punto di tensione quello della formazione di esecutivi a fine legislatura, varati in accordo tra la Dc e il Quirinale (ultimo caso il Fanfani VI dell'aprile 1987).

Le leggi elettorali del 1993, incrociate con l'evoluzione bipolare del sistema dei partiti, hanno inserito una profonda novità: la derivazione popolare dei Governi e dello stesso Presidente del Consiglio. Un caso particolare della tendenza alla circolarità interpretativa: come si afferma il sindacato di costituzionalità delle leggi, così l'approvazione di nuove normative rilevanti influisce sull'interpretazione della Costituzione.

Queste evoluzioni rientrano in una tendenza di fondo delle forme di governo parlamentari a valorizzare il mandato elettorale. Anche se alcune impostazioni assemblearistiche (secondo le quali avrebbe rilevanza solo il rapporto fiduciario dentro le Camere, sulla base di una valorizzazione esclusiva dell'articolo 67 sul divieto di mandato imperativo) hanno continuato nel nostro Paese a riproporre gli stilemi precedenti al 1993, la convenzione relativa al rilievo del mandato elettorale (fondata a sua volta anche sul richiamo forte dell'art. 1 alla sovranità popolare e alla determinazione della politica nazionale da parte dei cittadini attraverso ai partiti ex art. 49) si è imposta e ha dispiegato i suoi effetti anche oltre il primo Governo della legislatura. Infatti nella crisi del Berlusconi I di fine 1994 il Presidente Scalfaro ha comunque ritenuto di dover richiedere un'indicazione sulla guida del successivo Governo al Presidente del Consiglio uscente. Quanto alle crisi successive dei Governi derivanti dal voto elettorale (Prodi I dell'ottobre 1998 e Berlusconi II dell'aprile 2005) si trattò di discontinuità minori: nel primo caso di assestamento alle ali della maggioranza (uscita di Rifondazione e ingresso dell'Udr) e di cambiamento di Presidente del Consiglio, nel secondo di continuità su entrambi i versanti.

La legge n. 270 del 2005 ha ulteriormente modificato il quadro giacché ha formalizzato l'esistenza del soggetto coalizione e quello dell' "unico capo della coalizione". Per di più essa è vincente in seggi giacché la legge prevede, proprio al fine di favorire la governabilità e a condizione di esplicitare quel nominativo, l'assegnazione di premi di maggioranza. In caso di crisi del Governo sorto in seguito al mandato elettorale, al di fuori dell'ovvia legittimità di un rinnovamento della compagine governativa con la medesima coalizione e il medesimo Presidente del Consiglio, quali margini residuano allora al Presidente della Repubblica? Il venir meno di una coalizione di Governo e di un Presidente del Consiglio che sono tali perché hanno vinto le elezioni non consentirebbero di legittimare un diverso equilibrio dovuto esclusivamente a rimescolamenti parlamentari.

Ciò non comporta però automaticamente il ricorso a elezioni anticipate giacché resta legittimamente aperta la strada di Governi tecnici, che, come tali, non smentiscano il mandato elettorale.

La gestione della crisi da parte del Presidente Napolitano si è mossa rigorosamente dentro questi confini, nonostante che larga parte del centrodestra abbia sostenuto anche sul piano costituzionalistico la doverosità dello scioglimento anticipato e parte del centrosinistra la legittimità anche di altre soluzioni politiche, nonostante la sconfitta al Senato del Presidente Prodi che evidenziava l'esaurimento della coalizione dell'Unione.

Contro questi opposti estremismi il mandato di scopo al Presidente Marini, riprendendo le parole del Capo dello Stato del 30 gennaio "per una modifica della legge elettorale vigente e di alcune, importanti norme della Costituzione" anche di fronte a "una richiesta di referendum dichiarata ammissibile dalla Corte Costituzionale", espressiva anch'essa della sovranità popolare, ha inserito un prezioso elemento di ragionevolezza costituzionale e politica. Il mandato è stato quindi vincolato non in una logica di compressione indebita del ruolo del Presidente incaricato da parte di un invadente indirizzo presidenziale che in altri casi si era prestata a critiche da parte della dottrina, ma sulla base di un rispetto del mandato elettorale avuto dalla maggioranza uscente e quindi in modo pienamente logico e corretto. Il Presidente ha certificato un vincolo dell'ordinamento, non ne ha sovrapposto uno proprio.

La Dichiarazione del Capo dello Stato del 6 febbraio, conferma puntualmente tale linea mediana giacché giustifica lo scioglimento anticipato per "l'accertata impossibilità di dar vita" non a una qualsiasi maggioranza, ma "a una maggioranza che concordasse in particolare sull'approvazione in tempi brevi di una riforma elettorale".

Quand'anche sul breve periodo tale ragionevolezza non abbia seguito, ad essa prima o poi bisognerà ritornare giacché le ragioni dell'instabilità e la spinta referendaria in senso opposto sono comunque destinate a riproporsi nel sistema politico e nel rapporto coi cittadini. Il problema non è se le ragioni del Presidente saranno ascoltate ma, a meno di ipotizzare un pericoloso prolungamento indefinito della transizione, quando le forze politiche saranno finalmente pronte ad accoglierle, ovvero, per usare le parole della Dichiarazione del 6 febbraio, quando si farà valere quel "senso di responsabilità richiesto dalle complesse prove cui l'Italia è chiamata a far fronte".

\* professore straordinario di Diritto Pubblico Comparato nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma "la Sapienza"