

L'INATTESO (E INOPPORTUNO) RITORNO DELLE MAGGIORANZE VARIABILI

Giuliana Giuseppina Carboni

1. Il tema delle maggioranze variabili, che la prassi costituzionale ha riportato in primo piano all'inizio della XV Legislatura, è stato affrontato con grande incisività alla metà degli anni '70 da Carlo Lavagna¹, autore di un articolo intitolato *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*². In questo scritto di straordinaria attualità Lavagna sostiene, sulla base dell'interpretazione degli artt. 94 e 95 Cost., che "le maggioranze su singole misure non necessariamente coincidono con la maggioranza della fiducia".

Il pensiero di Carlo Lavagna³ sviluppa le premesse contenute nel suo scritto più noto, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, nel quale sostiene l'inammissibilità costituzionale del sistema elettorale maggioritario. L'adozione di un sistema elettorale proporzionale gli appare necessaria per garantire l'inclusione e la rappresentazioni delle forze politiche in Parlamento e dare così attuazione al principio democratico e alla sovranità popolare⁴. Il rifiuto del metodo maggioritario si estende allo schema di funzionamento del Governo e si basa su considerazioni analoghe: esso presuppone infatti una maggioranza omogenea, tendenzialmente stabile, unanimemente operante in Governo e in Parlamento. Poiché il sistema parlamentare italiano è caratterizzato da una notevole frammentazione politica e dalla mancanza di alternanza al potere, l'applicazione dello schema maggioritario si risolverebbe in una deformazione dei meccanismi di partecipazione democratica. Perciò Lavagna propone la realizzazione di un sistema nel quale il Governo "pur prefiggendosi l'attuazione del programma, deve poter giungere, se necessario, a proporre delle revisioni, senza pregiudicare l'autonomia politica del parlamento ed il rapporto fiduciario"⁵.

La ricostruzione dello schema di governo fatta da Lavagna aveva una funzione di critica del parlamentarismo italiano affermatosi nelle prime legislature⁶, reo di aver escluso una

¹ Non a caso all'ipotesi politica delle maggioranze variabili il ministro Amato, già allievo di Lavagna, ha risposto ricordando gli scritti del Maestro. Cfr. G. AMATO, intervista al *Corriere della sera* del 5 marzo 2007.

² L'articolo è apparso su *Pol. dir.* 1974, 673 ss.

³ Sul pensiero di Carlo Lavagna si veda la raccolta di scritti *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 1996, e in particolare l'intervento di A. BARBERA, *Sistema elettorale e forma di governo in Carlo Lavagna*.

⁴ Il legame tra i due saggi è stato evidenziato da P.A. CAPOTOSTI, *Governo dei tecnici e maggioranze parlamentari nella prospettiva di Carlo Lavagna*, in *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, cit. 257 ss.

⁵ Cfr. C. LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, cit. 689.

⁶ Sul funzionamento bipolare e maggioritario dei Governi nelle prime legislature e sul tentativo di istituzionalizzare la democrazia maggioritaria attraverso l'adozione di una formula elettorale con premio di maggioranza cfr. G. QUAGLIARELLO, *Cinquanta anni dopo la riforma elettorale del 1953*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. Ceccanti-S. Vassallo, Bologna, Il Mulino, 2006, 71 ss.

parte delle forze politiche, quelle che a suo giudizio erano disposte ad attuare la Costituzione, dalle decisioni che riguardavano il paese⁷.

Negli stessi anni in cui compariva lo scritto di Lavagna un altro costituzionalista, Costantino Mortati, che era stato anch'egli convinto proporzionalista, si schierava a favore del maggioritario⁸. Subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione Mortati aveva dato la sua lettura del disegno costituzionale, individuandone i pilastri in alcuni principi fondamentali, raccolti nei primi 5 articoli della Carta repubblicana: i principi democratico, personalista, pluralista e lavorista, dei quali sono ulteriore esplicazione i principi di eguaglianza, di autonomia, di apertura alle confessioni religiose e alla comunità internazionale⁹. Dopo aver sottolineato il carattere organico e innovativo dei principi costituzionali, egli si esprime criticamente sulla parte organizzativa, che avrebbe dovuto assicurare la piena realizzazione delle finalità costituzionali. Critiche che si estendono in un secondo momento al modo in cui era stata data attuazione al principio democratico negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione¹⁰.

Secondo Mortati l'applicazione del sistema elettorale proporzionale aveva condotto allo svuotamento della sovranità popolare, che avrebbe potuto essere rivalutato attraverso l'introduzione di una formula elettorale maggioritaria. Nel pensiero di Mortati l'adozione della formula maggioritaria si accompagna ad un modello di relazioni tra Governo e Parlamento per cui le decisioni sono assunte dalla maggioranza, in contraddittorio con l'opposizione, che in Parlamento controlla l'attività del Governo e ne evidenzia le responsabilità e gli errori, in attesa di conquistare la maggioranza.

Se lo scritto di Lavagna sintetizza la posizione di quanti lamentavano la degenerazione della forma di governo italiana verso la *conventio ad excludendum*, quella di Mortati anticipa la riscoperta della sovranità popolare e del principio maggioritario, che hanno dominato il dibattito politico e l'agenda parlamentare degli anni '80¹¹. Le ragioni per le quali questo schema non ha potuto affermarsi nel primo mezzo secolo di storia della Repubblica sono ormai note: a causa della presenza nell'arena politica di partiti

⁷ Lo stesso Amato riconosce l'impronta ideologica degli scritti del suo Maestro nel saggio *Il metodo nella concezione costituzionalistica di Carlo Lavagna*, pubblicato nella raccolta di scritti a lui dedicata, cit. 13.

⁸ Cfr. C. MORTATI, *Commento all'art. 1, Cost.* in *Principi fondamentali, Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 36 ss. Di "conversione" al maggioritario hanno parlato A. BARBERA-S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. cost.* 1995, 76 ss.

⁹ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, 148 ss; ID, *Costituzione (dottrine generali), Parte II-La Costituzione italiana*, in *Enc. dir.* XI, Milano, Giuffrè, 1962, 214 ss. Una rilettura di quest'impostazione si trova in V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato-A. Barbera, I, Bologna, Il Mulino

¹⁰ Cfr. C. MORTATI, *Commento all'art. 1, Cost.* cit 36 ss.

¹¹ Su questi temi, che hanno dato vita ad un'estesa produzione dottrinale, si veda la sintetica ricostruzione di T.E. FROSINI, *Sovranità popolare, principio maggioritario e riforme istituzionali*, in ID, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2006, 83 ss.

considerati antisistema, la prima stagione del parlamentarismo repubblicano è stata dominata dalla preoccupazione di integrare nella vita democratica le forze considerate ostili alla Costituzione attraverso un sistema elettorale il più possibile aperto. Per difendere l'assetto costituzionale, le forze politiche hanno convenuto di escludere le formazioni antisistema dall'accesso al Governo e di garantire loro la massima incisività nella vita del Parlamento (*conventio ad excludendum*). Nel periodo proporzionale l'attuazione del principio democratico ha dato risposta alle domande di libertà e di partecipazione che provenivano dalla società e dai partiti, mentre sono state poste in secondo piano le esigenze di immediatezza e di responsabilità del Governo¹².

L'introduzione del principio maggioritario nell'ordinamento italiano, da prima come regola per eleggere e poi come regola per governare¹³, è avvenuta a più di 40 anni dall'approvazione della Costituzione ed è in larga parte ascrivibile agli effetti di un referendum abrogativo, cioè di uno strumento di espressione diretta della sovranità parzialmente svincolato dal controllo dei partiti¹⁴. L'introduzione di una formula elettorale prevalentemente maggioritaria nelle leggi per l'elezione della Camera e del Senato del 1993¹⁵ (assieme all'indicazione del candidato Premier nelle schede elettorali¹⁶), ha fatto transitare la forma di governo italiana nel gruppo delle forme di governo a legittimazione diretta¹⁷. L'applicazione del principio maggioritario come regola per governare e la diffusione della cultura del Governo responsabile ha incontrato maggiori resistenze, sicché a periodi nei quali è parsa evidente la supremazia del Governo in Parlamento si sono

¹² L. PALADIN, *I "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in *Giur. cost.* 1997, 3041.

¹³ Questa distinzione è proposta da A. BARBERA-C. FUSARO, *Maggioranza, principio di (diritto)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, V, Roma, 1996, 1. La letteratura sul tema è molto vasta, ci limitiamo a ricordare E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, Milano, Adelphi, 1976; P. FAVRE, *La decision de majorité*, (1976) trad. it. *La decisione di maggioranza*, Milano, Giuffrè, 1988; A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (1984) trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993; G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.* 1994, 187 ss; G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, 172 ss; T.E.FROSINI, *Sovranità popolare, principio maggioritario e riforme istituzionali*, cit. 83 ss.

¹⁴ La precisazione è necessaria perché, come noto, in Italia il referendum abrogativo ha conosciuto numerose stagioni, ponendosi talvolta come strumento di lotta interpartitica, altre volte come strumento di opposizione al regime, altre ancora come espressione dei movimenti non partitici e infine come veicolo per le riforme istituzionali. Per un'analisi generale dell'istituto cfr. *Referendum*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Roma-Bari, Laterza, 1992; la storia dei referendum in Italia è stata raccontata da A. BARBERA-A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹⁵ Cfr. A. DI GIOVINE-F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giur. cost.* 1993, 4135 ss.

¹⁶ Questa indicazione è stata introdotta, sulla base di un accordo tra i partiti, alla vigilia delle elezioni del 2001. Cfr. C. CHIMENTI, *Anatomia della XIV Legislatura*, Torino, Giappichelli, 2006, 4 ss.

¹⁷ Sono tali le forme di governo nelle quali l'applicazione del principio maggioritario consente di organizzare i rapporti tra Corpo elettorale, rappresentanza e Governo in modo che il primo possa decidere chi lo rappresenta e chi lo governa, con la conseguenza che al Governo e viene data la possibilità concreta di perseguire l'indirizzo politico previamente sottoposto al voto e per il quale sarà chiamato a rispondere di fronte al Corpo elettorale. Cfr. T.E.FROSINI, *Sovranità popolare e forme di governo*, in *Id*, *Forme di governo e partecipazione popolare*, cit. 3 ss.

alternati periodi nei quali sono tornate in auge le pratiche consociative o spartitorie del parlamentarismo proporzionale¹⁸. Tra la fine della XIV e l'inizio della XV Legislatura il principio maggioritario è stato sostituito da quello proporzionale come metodo per eleggere i parlamentari ed è stato messo in discussione come schema di Governo, restituendo forza e attualità alla tesi di Lavagna.

2. Le posizioni espresse da Lavagna e da Mortati sono il risultato di diverse interpretazioni del disegno costituzionale, che colloca chiaramente la forma di governo italiana tra quelle di tipo parlamentare ma nulla dice sul suo funzionamento¹⁹. Il confronto tra le due visioni dell'organizzazione del potere è ancora attuale; lo è per la straordinaria apertura del testo costituzionale agli sviluppi del contesto politico e per la rapidità con la quale è avvenuto questo sviluppo.

Quanto al testo costituzionale, basterà ricordare che la Carta del 1948, nel disegnare l'assetto dei poteri attraverso i quali si realizza la sovranità popolare (art. 1), accoglie una concezione dell'organo parlamentare basata sul concreto operare dei partiti (art. 49), sulla presenza delle minoranze (art. 64) e sull'esistenza del dualismo maggioranza-opposizione (art. 94)²⁰.

I partiti sono il collante che unisce il Governo alla maggioranza parlamentare, ma la relazione tra l'esecutivo e i partiti della maggioranza non viene stabilita una volta per tutte e può mutare nel tempo. La distinzione dei ruoli tra la maggioranza e le minoranze parlamentari avviene sulla base della regola maggioritaria, indicata dall'art. 64 quale criterio per l'assunzione delle decisioni. A questa distinzione si sovrappone, nel momento dell'instaurazione della relazione fiduciaria, prevista dall'art. 94, quella tra maggioranza e opposizione.

La Costituzione esige che il Governo abbia la fiducia delle Camere (art. 94, c.1) e dunque che al momento della verifica politica vi sia una maggioranza, ma subito dopo precisa che il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni (art. 94, c.4). Dunque la Costituzione ammette che la maggioranza

¹⁸ Cfr. C. CHIMENTI, *Anatomia della XIV Legislatura*, cit. 4 ss.

¹⁹ Sulle insufficienze del modello costituzionali si vedano, con diverse sfumature, V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 220 ss; C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica*, Torino, Giappichelli, 1997, 99 ss; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2001, 127 ss.

²⁰ Cfr. C. MORTATI, *Commento all'art. 1, Cost.* cit. 5 ss; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, 260 ss, A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur.* XXI, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1990, 1; L. MEZZETTI, *Opposizione politica, Digesto-Discipline pubblicistiche*, X, Torino, Utet, 1995, 359 s; M. E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, Giuffrè, 2000, 111 ss.

parlamentare alla fine della legislatura possa essere diversa da quella che originariamente ha sostenuto il Governo.

Naturalmente sarebbe sbagliato sminuire l'importanza della maggioranza che accorda la fiducia al Governo, perché se è vero che la forma parlamentare consente un certo "gioco"²¹, lo è anche il fatto che questo non può spingersi oltre un certo limite, a meno di non voler sacrificare interamente la stabilità e la capacità di governo. Si può sopravvivere senza governare²², ma a prezzo di una perdita di qualità dell'azione pubblica e di funzionalità dell'intero sistema democratico.

Venendo al disegno costituzionale sull'opposizione, l'affermazione del carattere democratico e pluralista dello Stato (artt. 1 e 2 Cost.) implica l'accettazione della presenza di tante visioni della società quanti sono i gruppi e le forze politiche che agiscono all'interno del popolo sovrano²³, alle quali, in virtù del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), viene riconosciuta pari dignità e uguale possibilità di affermazione²⁴.

Inoltre, la necessità di difendere e perpetuare la democrazia impone allo Stato di assumere i diritti di libertà come fondamento della propria esistenza²⁵ e il principio di maggioranza, limitato dal rispetto delle minoranze, come principale regola di funzionamento dei processi decisionali. Nelle democrazie più sviluppate il catalogo delle libertà comprende non solo il diritto di voto ma anche il diritto di opposizione, che si traduce nella possibilità, per i cittadini, di formulare le proprie preferenze e di presentarle in forma individuale e collettiva al Governo e ai concittadini, e per le forze politiche minoritarie di pronunciarsi contro il Governo e di organizzarsi per diventare maggioranza, sia durante le elezioni che in Parlamento²⁶.

L'insieme di queste disposizioni, che conferiscono all'opposizione un ruolo essenziale per il corretto funzionamento dello Stato democratico, ha dato luogo ad interpretazioni assai differenti sui contenuti della funzione oppositoria e sui rapporti che si instaurano con la

²¹ Cfr. A. DI ANDREA, *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, in www.forumdeiquadernicostituzionali

²² Secondo la nota espressione usata da DI PALMA, *Sopravvivere senza governare*, Bologna, Il Mulino, 1978.

²³ Cfr. C. ESPOSITO, *Commento dell'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, 7; C. DE CARO BONELLA, *Parlamento e sue componenti: maggioranza e opposizione nel sistema pluralistico italiano*, in *Rass. parl.* 1972, 53 ss.

²⁴ Cfr. C. MORTATI, *Commento all'art. 1, Cost.* 6 ss; R. A. DAHL, *On Democracy*, (1998) trad. it. *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 66 ss; A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Dir. Soc.* 1996, 28.

²⁵ Si tratta di quella che viene definito il contenuto "sostanziale" della democrazia. Cfr. A. BALDASSARRE, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, Giuffrè, 1996, 63 ss, che riprende l'impostazione di P. HABERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993, 48 ss; P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997, 2 ss.

²⁶ Cfr. R. A. DAHL, *Polyarchy. Participation and Opposition*, (1971) trad. it. *Poliarchia*, Milano, Franco Angeli, 1981, 27 ss.

funzione di governo, tanto che vi è stato chi ha parlato del disegno costituzionale sull'opposizione come di una "istituzione a fattispecie aperta"²⁷.

Nella nostra forma di governo può esistere una opposizione al Governo diversa dall'opposizione parlamentare su una singola votazione e non è detto che l'opposizione che si atteggia stabilmente a contestare il Governo coincida con quella che ha negato la fiducia all'esecutivo all'inizio della legislatura. L'eccessiva instabilità dell'opposizione si riverbera sulla sua capacità oppositoria e sulla possibilità di porsi come alternativa alla maggioranza. Ma l'alternativa al Governo è una delle possibili funzioni dell'opposizione, non l'unica, per cui il tema dell'opposizione variabile si risolve in quello del funzionamento della forma di governo secondo uno schema consensuale o maggioritario²⁸.

3. Quanto al contesto politico, il fattore istituzionale che più di tutti ha inciso sul suo sviluppo è stato il sistema elettorale, la cui disciplina non è affidata alle disposizioni costituzionali relative al rapporto Governo-Parlamento, ma alla legislazione ordinaria.

A distanza di anni, e dopo l'esperienza delle legislature maggioritarie, si può guardare al rapporto tra la Costituzione e la legge elettorale con maggiore distacco. Gli argomenti e i valori ai quali si fa generalmente ricorso per sostenere la preferenza della Costituzione per la formula proporzionale (garanzia di partecipazione democratica, migliore coerenza con l'impianto costituzionale, lettura dei lavori preparatori) sono bilanciati da argomenti altrettanto convincenti a favore del maggioritario (necessità di restituire un senso al principio della sovranità popolare, affermazione del principio della responsabilità dei governanti verso i governati). Inoltre, e questo mi pare possa essere un argomento decisivo per evitare rigide contrapposizioni, la distinzione tra formule elettorali maggioritari e proporzionali è essa stessa discutibile e viene oggi contestata proprio in riferimento all'esperienza italiana, che ha fornito due esempi (nel 1993 e nel 2005) di sistemi non facilmente riconducibili a uno dei tipi indicati²⁹. È preferibile piuttosto distinguere tra sistemi elettorali che sono in grado di produrre effetti selettivi (anche con una formula proporzionale) e sistemi elettorali che prediligono la rappresentazione delle forze politiche. Senza pretesa di occuparci di tutte le conseguenze che la modifica del sistema elettorale produce sul sistema politico e sul sistema di governo, in questa sede interessa considerare gli effetti che le diverse formule elettorali hanno prodotto sulla stabilità del

²⁷ Cfr. M. E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, cit. 131.

²⁸ Su questo aspetto cfr. G. G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2004, 31 ss.

²⁹ Cfr. C. EMERI, *Il dibattito attuale sui sistemi elettorali maggioritari e proporzionali*, in *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani-M. Volpi, Roma-Bari, Laterza, 1995, 81 ss.

rapporto maggioranza-opposizione. Il punto sul quale focalizzare l'attenzione mi pare possa essere il seguente: la possibilità di dare vita a una maggioranza parlamentare diversa dalla maggioranza di Governo, come pure quella di un'opposizione variabile, dipende dai vantaggi che le forze politiche ritengono di poter avere dalla loro strategia. Le modifiche al sistema elettorale mettono in moto un processo di apprendimento delle strategie e di adattamento alle (e delle) regole sul funzionamento della forma di governo³⁰ che si traduce in cambiamenti di strategia. Queste regole, ferme restando le disposizioni costituzionali sulla fiducia e sul ruolo del Presidente della Repubblica, sono in larga parte convenzionali o discendono dai regolamenti parlamentari, che seguono a loro volta i cicli politici³¹.

Dal 1948 al 1992 la forma di governo italiana ha funzionato con un sistema dei partiti articolato su tre poli e con un sistema elettorale proporzionale (con la parentesi della legge truffa del 1953), che ha prodotto un parlamentarismo integrale, "basato sulla centralità del Parlamento inteso come il luogo in cui doveva realizzarsi la coincidenza della decisione con il compromesso dei partiti di maggioranza e partiti della minoranza"³². Per le ragioni ricordate all'inizio, si è avuto da un lato l'irrigidimento del rapporto Governo-maggioranza e, dall'altro lato, la partecipazione dell'opposizione alle scelte del Parlamento, che condivideva con il Governo il compito di determinare la politica nazionale.

Il sistema partitico-elettorale ha determinato un certo assetto dei rapporti maggioranza-opposizione e Parlamento-Governo, che ha funzionato secondo meccanismi di co-determinazione delle decisioni, in gran parte disciplinati dai regolamenti parlamentari del 1971³³. La formazione di maggioranze parlamentari più ampie della maggioranza di Governo era una prassi consolidata e aveva la finalità di inserire le forze politiche escluse dal Governo nel sistema democratico³⁴.

Il primo cambiamento rilevante di questo assetto si è avuto nel 1993, a seguito di un referendum abrogativo che ha aperto la strada all'introduzione del collegio uninominale e della formula maggioritaria, sia pure limitatamente al 75% dei seggi (mentre il restante 25% veniva attribuito proporzionalmente).

³⁰ Prendo a prestito la terminologia di S.VASSALLO-S.CECCANTI, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in *Come chiudere la transizione*, cit. 15 ss.

³¹ Cfr. M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quad. cost.* 1991, 201 ss; C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica*, cit. 115 ss.

³² Cfr. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 38.

³³ Cfr. G. FLORIDIA-S.SICARDI, *Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa*, in *Quad. cost.* 1991, 230.

³⁴ Cfr. C. CHIMENTI, *Addio prima Repubblica*, cit. 123 ss.

Le nuove regole hanno agito sul sistema partitico nel momento in cui esso andava incontro alla transizione indotta dalla crisi di credibilità delle sue componenti³⁵. La delegittimazione della classe politica causata dai numerosi processi penali a carico di esponenti di tutti i maggiori partiti, l'azione referendaria, la comparsa della Lega Nord e della Rete, la diaspora della DC, la nascita di Forza Italia, la trasformazione del PCI e del MSI in nuovi partiti hanno reso il sistema politico italiano particolarmente sensibile al mutamento del sistema elettorale. Le strategie delle singole formazioni politiche hanno tenuto conto del fatto che il collegio uninominale e la formula maggioritaria premiavano l'accordo e penalizzavano la fuoriuscita dalla coalizione, incoraggiando l'apparentamento di forze politiche che mai avrebbero stretto un patto di coalizione nella logica proporzionale, mentre la parte proporzionale consentiva loro di recuperare il profilo identitario.

Sintetizzo rapidamente le conseguenze della riforma delle leggi elettorali sul sistema dei partiti³⁶. Un primo rilevante effetto è che in luogo del pluralismo polarizzato si è insediato un bipolarismo, molto frammentato³⁷, che conferma un'"indole costituzionale" profondamente identitaria e una propensione dei cittadini e dei partiti alla divisività³⁸. Un secondo effetto è relativo al funzionamento della competizione elettorale, dove si è passati da un modello basato sulla formazione di coalizioni post-elettorali senza alternanza ad un modello basato sulla formazione di coalizioni pre-elettorali con alternanza"³⁹. Un terzo effetto riguarda la forma di governo; il nuovo sistema elettorale ha attribuito al Corpo elettorale il compito di investire del loro ruolo la maggioranza e l'opposizione⁴⁰, segnando una netta cesura rispetto al precedente contesto istituzionale, nel quale il momento giuridicamente significativo di esternazione dell'indirizzo di maggioranza e di opposizione era quello della formazione parlamentare del Governo⁴¹.

³⁵ Si tratta di vicende ormai note, per le quali si rinvia a *Riforme elettorali*, a cura di M. Luciani-M. Volpi, cit.; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 37 ss

³⁶ Sulla riforma elettorale del 1993 e sui suoi effetti prevalentemente "benefici" cfr. T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?* in *Rass. parl.* 2006, 45 ss; A. D'ANDREA, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, in *Quad. cost.* 2006, 109 ss; G. GUZZETTA, *Un referendum elettorale per completare la transizione italiana*, in *Rass. parl.* 2006, 961 ss, che pone in evidenza le virtù del sistema nonostante i limiti e la cecità bipolare del sistema.

³⁷ Cfr. A. CHIARAMONTE-A. DI VIRGILIO, *Da una riforma elettorale all'altra: partiti, coalizioni e processi di apprendimento*, in *Riv. it. sc. pol.* 2006, 363 ss. Sarebbe per altro inesatto affermare chela frammentazione passa solo attraverso il proporzionale, dal momento che la spartizione dei collegi concordata tra i partiti ha consentito agevolmente la proporzionalizzazione dell'arena maggioritaria. Cfr. R. D'ALIMONTE, *La riforma elettorale tra metodo e contenuti*, pag. 9 ss del paper.

³⁸ zagrebelsky la repubblica 23 giugno 2006, e S.Romano, *Il Corriere della sera*, 19 marzo 2007.

³⁹ Cfr. R. D'ALIMONTE, *La riforma elettorale tra metodo e contenuti*, in *astrid.it* a pagina 2 del paper.

⁴⁰ Cfr. S. CASSESE, *Maggioranza e minoranze. Il problema della democrazia in Italia*, cit. 7 ss

⁴¹ Cfr. S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, 271.

Sul piano delle regole convenzionali questo cambiamento è stato decisivo per superare la *conventio ad excludendum*, che impediva l'accesso al Governo di alcune formazioni politiche (prima PCI e MSI e poi solo il primo) considerate antisistema. Il bipolarismo che si è affermato dopo il 1993 non poteva lasciare fuori dalla competizione nessuna formazione, neanche quelle più radicali⁴², perché senza di esse nessuna coalizione poteva aspirare al Governo.

Se si guarda al modo in cui è avvenuto questo passaggio, si può rilevare come la conquista della legittimazione a far parte cioè della maggioranza di Governo sia avvenuta anche grazie alle garanzie offerte dal vincolo di coalizione. La sinistra estrema ha potuto far parte del Governo in quanto accompagnata dal centro, così come le frange più discutibili della destra e le pulsioni antisistema della Lega Nord sono state neutralizzate dall'inserimento nella coalizione di centro-destra.

L'investitura popolare del Governo e della maggioranza determinava una netta separazione tra questa e l'opposizione, che preludeva a un confronto parlamentare di tipo "avversariale"⁴³. In un sistema siffatto l'idea della maggioranza e dell'opposizione variabile, e della co-determinazione dell'indirizzo da parte del Parlamento e del Governo, ha dovuto misurarsi con la crescente indisponibilità dei partiti a ricercare in Parlamento maggioranze differenti da quelle designate dal Corpo elettorale.

Vi erano insomma tutte le condizioni per realizzare uno schema maggioritario di Governo: la divisione in due dell'arena politica, l'alternatività tra schieramenti, la designazione popolare del Premier. Tuttavia, è emersa da subito la difficoltà del parlamentarismo italiano ad applicare lo schema maggioritario, ai processi decisionali e ai rapporti politici tra Governo, maggioranza e opposizione. Le ragioni della mancata realizzazione dello schema sono istituzionali (le norme costituzionali sulla forma di governo) e politiche (dei partiti e dell'elettorato)⁴⁴.

Un rapido sguardo alla struttura delle Camere nelle legislature maggioritarie consente di rilevare come sia rimasta incompiuta l'auspicata fusione dei gruppi di partito in due gruppi corrispondenti alle coalizioni⁴⁵ e il riconoscimento di uno "statuto" del Governo e

⁴² La frammentazione delle coalizioni infatti è stata la causa principale delle sconfitte del centrosinistra nel 1994 e nel 2001, del centrodestra nel 1996. Cfr. R. D'ALIMONTE-S. BARTOLINI, *Come perdere una maggioranza: la competizione nei collegi uninominali*, in *Maggioritario per caso*, a cura di R. D'alimonte-S. Bartolini, Bologna, Il Mulino, 1997, 252 ss.

⁴³ Cfr. De Micheli, queste ist. 135-2005

⁴⁴ Cfr. C. CHIMENTI, *Anatomia della XIV Legislatura*, cit. 1 ss.

⁴⁵ Cfr. G. RIZZONI, *Un nuovo tentativo di "stabilizzazione dell'opposizione": lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, in WWW.associazionedeicostituzionalisti.it Sui gruppi parlamentari nelle legislature maggioritarie cfr. C. DE CARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rass. parl.* 1996, 368 ss; S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. parl.* 1999, 311 ss. Nella XIV al Senato si sono formati 8 gruppi più il gruppo misto, alla Camera 5 gruppi più il gruppo misto con 6 componenti

dell'opposizione⁴⁶.

Quanto al funzionamento del parlamentarismo maggioritario, basato sulla leale contrapposizione dei distinti indirizzi di maggioranza e opposizione, il metodo dell'accordo è stato largamente utilizzato nella disciplina della programmazione dei lavori parlamentari⁴⁷ e nell'esercizio della funzione legislativa⁴⁸.

Nel parlamentarismo maggioritario, ma permeato di abitudini consociative, vi sono stati episodi di allargamento della maggioranza su singole votazioni, verificatisi in occasione delle deliberazioni parlamentari relative alla partecipazione italiana a operazioni militari all'estero. Nella XIII Legislatura la deliberazione relativa alla missione dei militari italiani in Bosnia è stata approvata da maggioranza e opposizione⁴⁹. Nella XIV legislatura, nonostante la (dichiarata) contrapposizione frontale tra le coalizioni di maggioranza e opposizione, buona parte di questa ha votato a favore dell'operazione *Enduring freedom*⁵⁰, mentre riguardo alla missione in Iraq l'opposizione ha tenuto un atteggiamento contraddittorio, alternando il voto favorevole all'astensione⁵¹.

Nella XII Legislatura il passaggio di una formazione politica dalla maggioranza all'opposizione (si trattava della Lega Nord) ha determinato un ulteriore e più rilevante scostamento dell'esperienza italiana dal modello maggioritario. Le dimissioni del Governo (privo di una sua componente essenziale) non hanno condotto a nuove elezioni, ma alla costituzione di un nuovo esecutivo, che ha il sostegno del capo dello Stato⁵² e di una maggioranza "solo" parlamentare.

La formazione di maggioranze e opposizioni variabili è servita in questa fase per dare flessibilità al rigido bipolarismo elettorale e per non emarginare eccessivamente il Parlamento dalla funzione d'indirizzo, assecondando la tendenza del sistema politico a privilegiare la logica partecipativa piuttosto che quella alternativa⁵³. Rispetto al passato sussiste però una differenza molto importante: il passaggio di un partito da una coalizione all'altra può portare alla caduta del Governo e a ribaltare l'esito del voto d'investitura della maggioranza e dell'opposizione. Il campo d'azione delle maggioranze e delle opposizioni

politiche. C. CHIMENTI, *Anatomia della XIV Legislatura*, cit. 24; R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari: il ritorno dei gruppi "autorizzati" e la comparsa dei gruppi "di coalizione"*, in *forumcostituzionale*

⁴⁶ Cfr. G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, cit. 219 ss.

⁴⁷ Cfr. M. MAGRINI, *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quad. cost.* 2005, 767 ss.

⁴⁸ Cfr. G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, cit. 247 ss.

⁴⁹ Cfr. A. MENÈ, *Cronache costituzionali 1994-1995*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1997, 194 s.

⁵⁰ Cfr. C. DI ANDREA, *Cronache costituzionali 2002*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2003, 778 s.

⁵¹ Cfr. C. CHIMENTI, *Anatomia della XIV Legislatura*, cit. 62 ss.

⁵² Cfr. C. MAINARDIS, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, in *Giur. cost.* 1997, 2820.

⁵³ Ivi, 8.

variabili risulta quindi più ampio.

4. La riforma elettorale del 2005 ha cambiato le condizioni della competizione per l'accesso al Governo. Il collegio uninominale e la formula maggioritaria sono scomparsi, sostituiti da un sistema proporzionale con premio di maggioranza⁵⁴ e dalla previsione di numerose soglie di sbarramento per le coalizioni e per le liste.

Mi limito alla descrizione degli aspetti essenziali del sistema: i partiti possono allearsi o correre da soli e se intendono candidarsi a governare depositano un programma indicante il capo unico e depositano un elenco bloccato di candidati, con affianco il loro contrassegno (non è previsto un contrassegno di coalizione). Il premio di maggioranza è eventuale e scatta solo se nessuna lista o coalizione consegua più di 340 seggi alla Camera ovvero più del 55% dei seggi assegnati alla circoscrizione per il Senato. Viene attribuito su base regionale al Senato (dove la soglia di sbarramento per la coalizione è del 20% con almeno una lista che abbia ottenuto il 3%) e su base nazionale alla Camera (dove la soglia di sbarramento per la coalizione è del 10%, con una lista che abbia ottenuto almeno il 2% dei voti). Le coalizioni devono fare dichiarazioni di collegamento tra le liste (ciascuna contiene un elenco di candidati non modificabile dagli elettori) dei partiti (i cui simboli sono rappresentati nella scheda, non c'è un simbolo di coalizione), che depositano anche un programma e l'indicazione di un leader⁵⁵.

Il premio di maggioranza incentiva le coalizioni come forma di organizzazione della competizione elettorale, per cui i partiti che vogliono vincere le elezioni non possono farlo da soli, ma rispetto al precedente sistema il vincolo di coalizione è più debole. Il collegio uninominale costringeva i partiti della coalizione a scegliere candidati comuni e gli elettori a votare candidati comuni, mentre con la formula attuale spariscono i candidati di coalizione e restano solo le liste di partito, la cui identità viene rafforzata dalla previsione dei simboli e dalla possibilità di predeterminare le liste bloccate.

Con il nuovo sistema i costi dell'abbandono della coalizione sono meno pesanti per i partiti in grado di superare la soglia di sbarramento, dal momento che possono ottenere una rappresentanza parlamentare⁵⁶. Inoltre, all'interno delle coalizioni si registra un aumento di

⁵⁴ Cfr. R. DALIMONTE-A. CHIAROMONTE, *Proporzionale ma non solo*, in *Riv. it. sc. pol.* 2006, 34 ss; R. D'ALIMONTE, *La riforma elettorale tra metodo e contenuti*, cit. pag. 3 del paper.

⁵⁵ Sul nuovo sistema elettorale cfr. P.L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it A. BARBERA, *Una transizione all'indietro* in *Quad. cost.* 2006, 89 ss; A. D'ANDREA, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, ivi, 109 ss. Sulla legge sono stati avanzati alcuni dubbi di costituzionalità, illustrati da T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?* cit. 58 ss.

⁵⁶ Cfr. A. CHIARAMONTE-A. DI VIRGILIO, *Da una riforma elettorale all'altra: partiti, coalizioni e processi di apprendimento*, cit. 379.

competitività tra le forze politiche, dovuto alla possibilità che esse hanno di far valere i voti ottenuti individualmente, una volta approdati in Parlamento, dove non esiste sanzione ad un eventuale fuoriuscita dalla coalizione. Perciò la ricerca di maggioranze occasionali avviene oggi sulla base di una analisi costi/benefici che ogni formazione politica può fare.

La descrizione più efficace degli effetti della nuova legge elettorale sulle strategie dei partiti mi pare possa essere la seguente: il sistema elettorale per la Camera e il Senato prevede un premio di maggioranza che incentiva la formazione delle coalizioni, ma conserva una posizione forte dei partiti in Parlamento grazie alla formula proporzionale⁵⁷.

Gli effetti sul rapporto maggioranza-opposizione sono significativi. Il collegio uninominale costringeva i partiti, anche quelli minori, ad aggregarsi a livello locale e a stare o nella coalizione di sostegno del Governo o nella coalizione di opposizione. Di conseguenza, l'area di maggioranza e quella di opposizione erano alternativamente occupate da due "Poli", nei quali si riconosce la quasi totalità dei partiti.

Con il nuovo sistema esiste la possibilità (almeno in teoria, perché sulla realizzazione pratica di questa ipotesi esistono opinioni diverse in dottrina⁵⁸) per un partito mediamente consistente (la soglia per essere ammessi alla rappresentanza è più bassa per i partiti che si trovano all'interno della coalizione, 2% più la migliore perdente anziché 4% alla Camera; 3% anziché 8% al Senato) di costituire una lista e di ottenere dei seggi, stando fuori dalla coalizione di maggioranza e da quella di opposizione. Si aggiunga il fatto che il Senato può esprimere una maggioranza composta di maggioranze diverse a seconda della Regione e si ha la conferma della poco ragionevole conseguenza che la legge elettorale ha sulla governabilità⁵⁹. Il passaggio di campo dalla maggioranza all'opposizione e viceversa è reso più agevole e può rivelarsi vantaggioso, specie per quelle formazioni che scelgono dall'inizio di sottrarsi al dualismo dei Poli e che possono vantare una maggiore libertà d'azione rispetto alle coalizioni e al Corpo elettorale.

Le conseguenze di questo cambiamento di regole e di strategie non hanno tardato a farsi sentire: nella legislatura in corso (XV) la frammentazione parlamentare ha posto problemi di governabilità al Senato, con un pericoloso ritorno all'instabilità e debolezza dell'esecutivo, che non dispone di una maggioranza parlamentare sufficientemente coesa per governare⁶⁰. Il Governo di coalizione che ha inaugurato la XV Legislatura ha assunto

⁵⁷ Sulla combinazione tra premio di maggioranza e rafforzamento dell'esecutivo come caratteristica del riformismo italiano cfr. R. D'ALIMONTE, *La riforma elettorale tra metodo e contenuti*, pag. 3 ss del paper.

⁵⁸ Cfr. T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?* cit. 45 ss; D. ARGONDISO, *Proporzionale corretto e bipolarismo*, in www.forumcostituzionale.it

⁵⁹ Cfr. A. D'ANDREA, *L'insostenibile ragionevolezza della nuova legge elettorale*, cit. 110 ss.

⁶⁰ Cfr. G. SARTORI, *Società fiacca Governo debole*, in *Il Corriere della sera* 12 marzo 2007.

la fisionomia tipica del Governo a direzione plurima⁶¹ e con un leader debole, allontanandosi dallo schema maggioritario ispirato al modello Westminster⁶².

Per quel che qui interessa, l'episodio più significativo del primo anno di Governo si è verificato nel febbraio del 2007, quando l'esecutivo ha incassato il voto contrario del Senato su una risoluzione di politica estera relativa all'invio di truppe in Afghanistan⁶³. Alla vigilia del dibattito era stato prospettato l'allargamento della maggioranza a formazioni che non avevano votato la fiducia, e che anzi si erano atteggiate ad opposizione alternativa nei confronti dell'esecutivo. Dopo l'esito negativo del voto il Presidente del Consiglio ha rassegnato il mandato al Presidente della Repubblica. A questo punto si sono verificati due episodi rilevanti: da un lato si è registrato il passaggio di alcuni parlamentari dalla coalizione di opposizione a quella di Governo, che è riuscita a ottenere i voti necessari per la fiducia; dall'altro lato l'opposizione ha mostrato una notevole debolezza, spaccandosi sul voto relativo a una deliberazione parlamentare e mostrando una strategia contraddittoria rispetto alle sorti della maggioranza e del Governo⁶⁴.

Questi fatti sembrano dar ragione a quanti avevano considerato la riforma elettorale del 2005 l'avvio di un riformismo "all'indietro"⁶⁵, in quanto portatore di un disegno di continuità con la tradizione proporzionale e con i mali del nostro parlamentarismo, incapace di esprimere un Governo e un'opposizione responsabili. Il ricorso alle maggioranze (e alle opposizioni) variabili si è dimostrata ancora una volta funzionale alla sopravvivenza del Governo, ma non certo alla stabilità politica e all'unità di indirizzo (anche dell'opposizione oltre che della maggioranza).

Sembra confermata l'idea che l'orizzonte della maggioranza variabile dipenda dalle forze politiche che lo sostengono e dai limiti che il Presidente della Repubblica ritiene di dover far rispettare alle forze politiche nell'interesse del Paese, a salvaguardia delle regole costituzionali sulla formazione del Governo⁶⁶. A questo riguardo, si deve però osservare come i poteri del Presidente della Repubblica siano piuttosto limitati e, lungi dal porsi al di

⁶¹ Appena insediato, il Governo ha approvato il d.l. 181 del 18 maggio 2006, convertito nella legge n. 233 del 1 luglio 2006, che ha istituito quattro nuovi ministri e modificato la nomina dei ministri senza portafoglio allo scopo di consentire una migliore distribuzione degli incarichi ministeriali alla compagine di governo. Cfr. E. CATELANI, *La nomina del Governo Prodi e le anomalie della procedura*,

⁶² Cfr. G. MARINO, *Forma di governo e sistema politico nei primi mesi della XV legislatura*, in www.forumcostituzionale.it.

⁶³ Il 21 febbraio 2007 la maggioranza ha ottenuto al Senato 158 voti invece dei 160 richiesti dal regolamento.

⁶⁴ Mentre la maggioranza ha chiesto al Capo dello Stato il rinvio alle Camere del governo dimissionario, nell'opposizione si sono registrate almeno tre posizioni distinte: la richiesta di elezioni anticipate da parte della sola Lega; la disponibilità di Forza Italia e AN alla formazione di un nuovo gabinetto non guidato da Prodi; la richiesta dell'UDC di un governo di responsabilità nazionale. Cfr. G. MARINO, *La crisi del Governo Prodi tra seconda e terza Repubblica*, in www.forumcostituzionale.it

⁶⁵ Cfr. A. BARBERA, *Una transizione all'indietro*, cit. 89 ss.

⁶⁶ Cfr. G. AMATO, intervista al *Corriere della sera* del 5 marzo 2007.

sopra dei contendenti, siano tradizionalmente legati ai rapporti tra le forze politiche e inversamente proporzionali alla capacità del sistema politico di esprimere una maggioranza di Governo⁶⁷.

5. Rispetto a questa concezione della forma di governo, che consente ai partiti di conservare un illimitato spazio d'azione all'interno delle istituzioni e che affida al sistema elettorale un ruolo determinate, esistono però importanti elementi di discontinuità del contesto costituzionale, dovuti allo sviluppo storico dei principi costituzionali.

Dell'evoluzione dei principi costituzionali si era occupato già alla metà degli anni '90 Livio Paladin, che aveva sottolineato come su questo terreno "la Costituzione vive ed è soggetta a trasformazioni ripetutamente, pur dove il testo di essa rimane inalterato. Mutano, cioè, non solo e non tanto le interpretazioni de suoi singoli disposti; ma in qualche misura si alterano anche i contorni e i significati delle sue fondamenta, riguardate nei loro rapporti con il complessivo sistema giuridico e politico"⁶⁸. Egli notava allora come, pur essendo stato raggiunto l'obiettivo di assicurare a tutti i cittadini un patrimonio di libertà essenziali e a tutte le forze politiche la possibilità di determinare la politica nazionale, vi fossero ancora molte difficoltà e contraddizioni nella realizzazione del principio democratico. Dopo essersi soffermato a lungo sull'evoluzione del sistema politico e istituzionale, Paladin avvertiva la necessità di ripensare il principio democratico tra gli altri principi costituzionali, anche alla luce dell'evoluzioni del principio della sovranità limitata e del principio unitario. Gli avvenimenti dei primi anni '90 gli avevano posto formidabili quesiti sull'interpretazione da dare agli artt. 5 e 11 della Carta repubblicana.

Basti ricordare per il primo, l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco e del presidente di provincia, le riforme Bassanini, la revisione del titolo V della Costituzione, che hanno cambiato il modello costituzionale relativo alle autonomie territoriali. Quanto al secondo, la firma del Trattato sull'Unione europea, avvenuta a Maastricht nel 1992, ha segnato il passaggio dagli Stati membri all'UE di alcune delle funzioni sulle quali si fondava il dominio degli Stati, per cui l'organizzazione e la disciplina di importanti settori dell'economia aveva cessato di essere monopolio del diritto interno ed era stata regolata dal diritto comunitario.

Come aveva intuito Paladin, si trattava di modifiche e innovazioni destinate a incidere profondamente sui rapporti tra gli organi di governo, che sarebbero avvenute nel momento

⁶⁷ La massima emarginazione del capo dello Stato si è registrata all'inizio della XIV Legislatura, in occasione della formazione del Governo Berlusconi, la cui composizione, secondo il Premier, era stata già individuata dal Corpo elettorale. Cfr. C. CHIMENTI, *Anatomia della XIV Legislatura*, cit. 10 ss.

⁶⁸ Cfr. L. PALADIN, *I "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, 3029 s.

in cui lo sviluppo del sistema politico-istituzionale conduceva all'affermazione dello schema maggioritario nei rapporti tra governanti e governati e al rafforzamento dell'esecutivo nei confronti del Parlamento. Il cambiamento è stato studiato e analizzato dalla dottrina italiana, che ha messo in evidenza le correlazioni tra le trasformazioni della forma di governo e i cambiamenti in atto nella forma di Stato⁶⁹. In seguito a questi sviluppi il Governo ha definitivamente abbandonato la veste di potere esecutivo per assumere quella di potere governante, che ha un ruolo indiscusso di guida all'interno dello Stato e nei rapporti esterni⁷⁰.

La stabilità e la durata del Governo non è più un obiettivo (solo) del sistema politico-istituzionale, ma è diventato una condizione essenziale dell'attività di governo in tutti quei settori (e sono ormai numerosi) per i quali lo Stato, e quindi il Governo italiano, è responsabile verso l'Unione europea. Si pensi, per fare un esempio, al passaggio di una quota significativa del potere di bilancio dallo Stato all'Unione e agli effetti del trasferimento di competenze sulla sovranità dello Stato⁷¹. Attraverso l'esercizio "quotidiano" delle competenze previste dal Trattato, l'Unione afferma il proprio indirizzo e la propria sovranità⁷², sicché nella disciplina degli Stati si ha la concorrenza di norme costituzionali di due ordini.

Se lo sviluppo del principio comunitario ha rafforzato il ruolo del Governo, che diventa il principale interlocutore delle istituzioni europee, allo stesso tempo la sovrapposizione delle competenze comunitarie e nazionali determina una nuova correlazione tra potere e responsabilità.

Le istituzioni di governo nazionali sono responsabili sia davanti all'Unione e sia davanti ai cittadini, per cui devono contemperare il rispetto del vincolo democratico (pensiamo a un programma di governo che preveda un potenziamento dello Stato sociale) con quello delle compatibilità finanziarie delle scelte. È sostenibile la posizione di un Governo che viene meno a un impegno preso nei confronti dell'UE per la riduzione del debito pubblico a causa del voto espresso da una maggioranza diversa da quella che aveva ottenuto la fiducia?

Il Governo ha utilizzato spesso l'argomento comunitario per attuare più facilmente il proprio indirizzo politico e realizzare le riforme, ma appare più difficile (anche se non

⁶⁹ Cfr. G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁷⁰ Cfr. S. CASSESE, *Il potere esecutivo nei sistemi parlamentari di governo*, in *Quad. cost.* 1993, 141 ss; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, cit. 93 ss.

⁷¹ Cfr. E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Riv. dir. cost.* 1996, 83 ss.

⁷² Di trasferimento di esercizio della sovranità parla A. MANZELLA, *Lo stato comunitario*, in *Quad. cost.* 2003, 274.

impossibile) l'operazione inversa, di giustificare il mancato adempimento di un impegno a causa della situazione di crisi della maggioranza.

Perché l'intreccio tra responsabilità interna ed esterna produca effetti positivi è necessario che la formazione e l'attuazione dell'indirizzo sia relativamente stabile, altrimenti i meccanismi attraverso i quali i cittadini fanno valere la responsabilità dei Governi possono porsi in conflitto con i meccanismi che consentono all'Europa di imporre una politica coerente con gli obblighi europei. In questo scenario la soluzione delle maggioranze/opposizioni cangianti si traduce in un indirizzo variabile, che oltre a tradire l'impegno verso gli elettori ha il difetto di disattendere gli impegni presi verso l'Unione o verso la comunità internazionale.

Il capo dello Stato si è reso perfettamente conto della necessità che il Governo mantenga i suoi impegni non solo rispetto agli elettori ma anche rispetto all'Europa comunitaria e ai partner internazionali⁷³. E tuttavia, questa stabilità non deve necessariamente essere perseguita con la ricerca di intese bipartisan, o il richiamo ai valori e agli interessi della nazione⁷⁴. In questo caso è quanto mai opportuno, se si vuole dare stabilità e chiarezza all'indirizzo di maggioranza e opposizione, rifiutare la logica del superiore interesse del paese (anche perché le questioni comunitarie e i problemi internazionali occupano oggi una buona fetta dell'agenda del Governo).

Le intese bipartisan raggiunte in occasione di delibere di missioni militari all'estero sono state causa di debolezza e instabilità tanto della maggioranza come dell'opposizione. L'episodio che ha causato la crisi del Governo Prodi all'inizio della XV Legislatura conferma questa valutazione.

Le maggioranze allargate sono la cartina di tornasole della dinamica interpartitica, che i partiti, in un clima di favore per la proporzionalizzazione dei ruoli, vedono come una soluzione ai molti problemi di stabilità del Governo e dell'opposizione. Occorre sottolineare però che i costi di questa soluzione istituzionale sono oggi molto più alti che in passato in termini di funzionalità e credibilità verso l'esterno delle istituzioni di governo⁷⁵.

⁷³ L'appello del Presidente Napolitano ai Poli sul rispetto degli impegni internazionali è giunto puntualmente in occasione del voto sul finanziamento della missione in Afghanistan del febbraio 2007. cfr. la stampa del 27 marzo 2007.

⁷⁴ Cfr. C. CHIMENTI, *L'opposizione parlamentare nella nostra democrazia maggioritaria*, in *Quad. cost.* 2002, 745 ss.

⁷⁵ Una considerazione non molto diversa può farsi per la formazione della maggioranza che deve votare su questioni di politica istituzionale come la riforma elettorale. Anche in questo caso il Presidente della Repubblica ha sollecitato il Governo alla ricerca di una larga maggioranza, in risposta alla logica che vorrebbe affidare la decisione delle questioni istituzionali al compromesso tra maggioranza e opposizione. Tuttavia, se anche le modifiche costituzionali possono fasi a colpi di maggioranza, salve le garanzie del referendum, perché mai non potrebbe considerarsi legittima una legge elettorale approvata dalla sola maggioranza? Il Corpo elettorale avrebbe la possibilità di esprimersi sulla scelta delle regole come sulle altre decisioni nelle quali si è concretizzato il programma del Governo, tanto più chiaramente se questa scelta si distingue nettamente da quella dell'opposizione. Cfr. R. BIN, *Riforme costituzionali a "colpi di*

Spostando l'attenzione sul versante dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, si può constatare che l'instabilità del Governo è alla base dei molti problemi che riguardano l'attuazione del nuovo Titolo V. Durante l'iter di approvazione della riforma si è discusso a lungo e con asprezza del metodo e dei contenuti della revisione, tanto che le divisioni su questo tema (che per altro non sono una prerogativa italiana, avendo prodotto conflitti molto duri anche nel Regno Unito)

si sono riproposte nelle legislature successive, ritardando l'attuazione del nuovo testo costituzionale.

In Italia le richieste di maggiore autonomia e di federalismo sono nate per soddisfare un'esigenza di efficienza e non per affermare un modello astratto di organizzazione dello Stato, per consentire ai cittadini di controllare l'operato degli amministratori in base ai risultati delle loro decisioni. L'elezione diretta del Sindaco, del Presidente di provincia e del Presidente di Regione è stata introdotta negli anni '90 per far fronte alla incapacità dei partiti di farsi interpreti dei bisogni e delle aspirazioni della società e di esprimere un Governo capace di dare risposte adeguate ai bisogni dei cittadini.

Questo obiettivo ha incontrato un forte ostacolo alla loro realizzazione nelle incertezze del modello di ripartizione dei compiti tra centro e periferia, in larga parte dovuto alla debolezza degli organi politici nell'elaborazione di un indirizzo in materia, che hanno lasciato alla Corte costituzionale il compito di rendere operativo il nuovo Titolo V. Se non sono chiari i poteri e i compiti dei governi regionali e locali risulta irrealizzabile la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica (che non sanno bene che legittimazione danno ai governi), perché diventa inefficace ogni meccanismo di responsabilità (chi ha il compito di fare che cosa).

Quale che sia il federalismo auspicato e realizzato dalla maggioranza, al Governo spetta il compito di tutelare il principio unitario in un rapporto dialettico con il principio autonomistico. La funzione legislativa, di guida della politica economica e finanziaria e di indirizzo dell'azione regionale deve essere svolta in un contesto che esige un forte coordinamento tra lo Stato e le Autonomie.

Il Governo non può rappresentare un punto di riferimento per i governi regionali e locali, se la sua politica è destinata a cambiare con il fluire delle maggioranze, e ciò è tanto più grave in una fase di transizione dal vecchio al nuovo quadro costituzionale. Si perde la possibilità di formare quel cartello di potere" fra governo federale e governi dei *Länder* che

maggioranza": perché no? In Quad. cost. 2001, 341 ss.

in Germania, tanto per fare un esempio, è stato essenziale per la realizzazione della riforma costituzionale del 2006⁷⁶.

6. Una riflessione conclusiva sul tema affrontato in queste pagine deve partire dalla constatazione che esiste una cultura costituzionale che riconosce ai partiti il ruolo di grandi manovratori delle istituzioni di governo, al punto che essi possono far tutto, anche mutare la maggioranza (così come era stata designata al momento del voto dagli elettori) in opposizione e viceversa. Tuttavia, questo modo di concepire il rapporto tra partiti e istituzioni appare sempre meno adeguato alle esigenze dello Stato comunitario, il cui imperativo categorico è di avere Governi stabili e omogenei, in grado di essere responsivi e responsabili. Così come appare inadeguato per uno Stato decentrato, laddove il decentramento sia funzionale a una migliore distribuzione e realizzazione dei compiti pubblici.

Il nostro parlamentarismo può funzionare con un sistema elettorale proporzionale ma non può fare a meno di funzionare come una democrazia decidente. Questa è la direzione nella quale si sono avviate le maggiori democrazie europee e questa è la strada che si deve percorrere se si interpreta il principio democratico alla luce degli sviluppi degli altri principi costituzionali.

A questo proposito non è inutile ricordare che l'art. 95 Cost., al quale faceva riferimento Lavagna, attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di dirigere la politica generale del Governo e di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, e stabilisce che il Governo collegialmente e i ministri individualmente sono responsabili dei rispettivi atti. Il superamento della *conventio ad excludendum* e la riallocazione del ruolo e delle funzioni del Governo, in seguito dello sviluppo del principio internazionale e autonomistico, spingono l'interprete a considerare prioritario il perseguimento dell'unità e responsabilità dell'azione governativa, quale che siano le regole elettorali che designano la maggioranza di governo e l'opposizione.

Né si dica che questa lettura è eccessivamente efficientista e poco rispettosa dei valori costituzionali del pluralismo e della uguaglianza, perché il principio europeista e il principio autonomista sono essi stessi portatori di un progetto di eguaglianza e di solidarietà che lo Stato unitario da solo non è in grado di realizzare⁷⁷. Il caso italiano, con il suo debito pubblico mostruoso posto a carico delle generazioni future, sta a dimostrarlo.

⁷⁶ Cfr. D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco (giugno-luglio 2006)*, in www.issirfa.it.

⁷⁷ Cfr. M. MONTI, *Corriere della sera* del 25 marzo 2007.

Quanto al capo dello Stato, a cui si vorrebbe attribuire il compito di arginare l'uso congiunturale delle istituzioni in difesa dei principi costituzionali, si deve prendere atto che il frequente ricorso agli organi di garanzia è una strada percorribile a patto che venga sostenuta e affiancata da altri rimedi al malfunzionamento dei meccanismi costituzionali. In questo senso, la correzione dell'attuale sistema elettorale appare un passo non sufficiente ma necessario in direzione di una migliore attuazione del parlamentarismo.

Il sistema elettorale preesistente aveva favorito, pur tra molti problemi, la costruzione di un bipolarismo frammentato, l'alternanza tra i poli, la stretta dipendenza del Governo dalla sua maggioranza, una forma di opposizione strutturalmente debole ma funzionalmente votata a proporsi come alternativa al governo. Si trattava, non vi è dubbio, di un sistema con molti limiti, ma gli effetti di questa faticosa razionalizzazione avevano prodotto un qualche risultato positivo sotto il profilo della stabilità e della forza del Governo.

La riforma elettorale del 2005 ha indebolito il bipolarismo, ha conservato la frammentazione, ha attribuito ai partiti un potere di scelta dei candidati che era sconosciuto al precedente sistema proporzionale, ha tolto efficacia all'investitura elettorale della maggioranza e dell'opposizione.

Non è insensato affermare che, nell'attuale contesto istituzionale, è questo sistema elettorale ad essere poco adatto alle esigenze dello Stato italiano, pur essendo costituzionalmente ammissibile e politicamente desiderabile (almeno per alcuni partiti).