

***Forma di governo e sistema politico
nei primi mesi della XV legislatura***

di Giuseppe Marino

1. L'esito del referendum costituzionale svoltosi il 25 e 26 giugno, se è vero che non preclude "mirate riforme dell'ordinamento della Repubblica"¹, con ogni probabilità rappresenta il segnale che la lunga stagione di transizione verso la democrazia maggioritaria, quale soluzione politica ed istituzionale al problema della governabilità, si sia completamente esaurita, essendo anzi ravvisabile, allo stato attuale, una sorta di *transizione all'indietro*², il cui aspetto normativo più evidente è costituito dal ritorno ad un sistema elettorale di tipo proporzionale, ma che trova un'ulteriore conferma nella conseguente rimodulazione del sistema politico, tutt'altro che orientata verso il consolidamento dell'assetto bipolare (pure in teoria possibile alla luce della torsione maggioritaria suggerita dalla previsione di soglie di sbarramento e del premio di maggioranza).

In questo contesto, pur non potendosi ancora sostenere l'affermazione di una stabile linea evolutiva del sistema politico-costituzionale, è pur possibile trarre importanti indicazioni sul concreto funzionamento della forma di governo in questo primo scorcio di legislatura.

2. In questa fase, una decisiva influenza sui rapporti tra esecutivo e legislativo e, quindi, sulla stessa attività di governo dipende, con evidenza pressoché quotidiana, dalla risicata maggioranza al Senato, conseguenza diretta dell'irragionevolezza di un premio di maggioranza regionale fruibile indistintamente da maggioranza e opposizione. Più che sostenere un recupero di centralità del Parlamento (in luogo di quella prevalenza dell'esecutivo che la logica maggioritaria avrebbe dovuto assicurare), appare più aderente alla realtà sostenere che l'attuale situazione si caratterizzi per l'asindeto "*Senato forte, Governo debole, Camera debolissima*": da una parte, il potere di ricatto, non più soltanto dei partiti minori, ma addirittura del singolo senatore impone all'esecutivo un continuo sforzo di mediazione, per cui il combinato disposto decretazione d'urgenza/iniziativa legislativa governativa-apposizione della questione di fiducia spesso appare l'unico strumento idoneo a scongiurare la paralisi dell'indirizzo politico; dall'altra, si registra l'affermazione, *di fatto*, di un bicameralismo imperfetto, essendo costretta la Camera

¹ Discorso augurale del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano alle Alte Magistrature dello Stato, 20 dicembre 2006. Sul tema delle riforme Napolitano è poi intervenuto, significativamente, in occasione del Messaggio di fine anno, nel quale ha invitato le forze politiche a concordarle "con realismo e misura".

² BARBERA A., *Una transizione all'indietro*, in *Quad. cost.*, 1/2006, 89ss.

sempre più frequentemente ad uniformarsi alla volontà politica tanto faticosamente elaborata dal Senato.

Questa situazione è emersa in tutta la sua problematicità nel corso del travagliato *iter* di approvazione della legge finanziaria, al termine del quale il Capo dello Stato – apparentemente sempre più orientato verso un’interpretazione interventista del proprio mandato – ha espresso la preoccupazione in merito alla possibilità che il “ruolo legislativo” delle Assemblee elettive risulti, allo stato attuale, “pesantemente condizionato da distorsioni divenute sempre più gravi”, rivolgendo, al tempo stesso, un invito alle forze politiche affinché ricerchino un più equilibrato contemperamento tra “il diritto-dovere di governare, le prerogative del Parlamento, il ruolo dell’opposizione, un efficiente e corretto processo legislativo”³.

3. In merito, poi, ai rapporti endogovernativi, partendo dalla considerazione che il dettato costituzionale, all’art. 95, ha inteso consentire l’*elasticità funzionale*⁴ della posizione del *premier* rispetto a quella dei ministri, non si ritiene sostenibile la prevalenza, all’interno dell’attuale compagine governativa, del principio monocratico, che pure la doppia legittimazione popolare del Presidente del Consiglio – selezione mediante il meccanismo delle *primarie* e sostanziale designazione del corpo elettorale – avrebbe dovuto consentire.

L’idea che al Presidente del Consiglio, in questa fase, non possa riconoscersi un’autonoma determinazione delle linee generali dell’indirizzo politico, quanto, tutt’al più, un ruolo di mediazione tra le diverse forze della maggioranza, se in primo luogo è imputabile alla *fisiologica* esigenza di un costante confronto dialettico con le molteplici componenti della coalizione di governo, a tutt’oggi appare quanto mai rafforzata dalla circostanza che il *premier* non sia al tempo stesso *leader* di partito.

L’esperienza repubblicana ha invece dimostrato che l’affermazione di un sistema di governo simile a quello del parlamentarismo maggioritario all’inglese risulta possibile alla condizione (necessaria ma non sufficiente) che ci sia coincidenza in un’unica personalità dei ruoli di Presidente del Consiglio e di *leader* del partito di maggioranza relativa⁵. Ciò è accaduto, ad esempio, nella prima legislatura (anche alla luce delle indiscusse qualità personali di De Gasperi) e, con i dovuti distinguo, nella prima fase della quattordicesima legislatura (alla prevalenza del Presidente del Consiglio hanno contribuito il riconoscimento da parte della stessa coalizione di governo del suo ruolo di *premier* infungibile, la disponibilità del potere economico e mediatico,

³ Discorso augurale del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano alle Alte Magistrature dello Stato, 20 dicembre 2006.

⁴ VENTURA L., *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano 1988, 64ss.

⁵ ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX (1970), 28.

la virtuale investitura a *monarca repubblicano* da parte del progetto di revisione costituzionale allora in corso di approvazione).

Alla veste di *federatore*, tutt'al più riconoscibile attualmente al *premier*, meglio si addice, pertanto, il ruolo di *uomo di fiducia* dei partiti della coalizione⁶, di arbitro di contrasti altrui, compatibilmente con la configurazione del Presidente del Consiglio quale *primus inter pares*.

Gli effetti derivanti dalla carenza di leadership, infatti, non paiono validamente compensati né dalla selezione operata attraverso le *primarie* (la portata di tale istituto, che ha nella logica presidenzialista il suo alveo naturale, appare sensibilmente ridimensionata dall'innesto in un sistema parlamentare fortemente partitocratico), né dalla prescrizione contenuta nella nuova legge elettorale che impone ai partiti o gruppi politici l'indicazione, al momento del deposito dei contrassegni, del "capo unico della coalizione" (alla quale va riconosciuta un'efficacia meramente retorica, non essendo accompagnata da adeguata sanzione giuridica, peraltro incompatibile con l'art. 92 Cost., co. 1°, per il caso in cui venga disattesa).

Escluso ogni riferimento al *Kanzlerprinzip*, neppure sostenibile è l'idea che in questa fase a prevalere sia il principio collegiale (*Kollegialprinzip*), come invece lascerebbe presagire il fatto che per le deliberazioni del Consiglio dei ministri si adotti (stando a quanto recentemente affermato da alcuni membri del governo) la regola della maggioranza semplice. In merito si possono nutrire serie perplessità, essendo la stessa dinamica dei governi di coalizione ad imporre, almeno per le decisioni politicamente più impegnative, la regola dell'unanimità.

Con riferimento all'attuale compagine governativa più opportuno sarebbe un richiamo a tutte le osservazioni fatte in tempi ormai risalenti sul policentrismo strutturale e funzionale: rispetto al mito della *par condicio* ministeriale (presupposta dal principio collegiale), presenta maggiore aderenza al dato fattuale la prospettazione di un impianto *multipolare*, i cui poli andrebbero ricercati nel Presidente del Consiglio e nei capi delegazione dei partiti⁷.

A sostegno di questa conclusione militano argomentazioni di vario tenore.

In primo luogo, una simile strutturazione dei rapporti infragovernativi ben si addice all'elevata frammentazione delle forze politiche di maggioranza e all'accresciuta competitività endo-coalizionale comunemente addebitate al sistema elettorale proporzionale.

Se è pur vero che il precedente sistema semi-maggioritario non aveva realizzato l'esito immediato della riduzione del numero dei partiti, né, a maggior ragione, il risultato ultimo (e consequenziale rispetto al primo) della determinazione di maggioranze stabili ed omogenee, non si può certo nascondere che l'attuale proporzionale corretto appaia ancora più distante dal perseguimento di tali obiettivi. Da una parte, infatti, il multipartitismo esasperato viene

⁶ Sull'argomento cfr. VENTURA L., *Il Governo*, cit., 62ss.

⁷ Sul concetto di multipolarità diseguale cfr. VENTURA L., *Il Governo*, cit.

legittimato da un meccanismo di soglie di sbarramento tale da produrre il triplice risultato di consentire agevolmente l'accesso delle liste coalizzate, di prestarsi ad essere *di fatto* aggirato da quelle che sono sicure di non superarle (ad es. l'Udeur, negoziando con i partiti maggiori qualche posto nella loro lista), di aumentare il potere di ricatto di quei partiti capaci di ottenere seggi anche fuori dai poli (Rifondazione e Lega); dall'altra, è la stessa idea di coalizione (degradata a mero cartello elettorale, come testimonia l'indicazione sulla scheda elettorale unicamente dei simboli dei singoli partiti in luogo dei contrassegni di coalizione) ad essere indebolita da quella esasperazione delle varie identità parziali funzionale ad una competizione elettorale che non si svolge più soltanto tra schieramenti avversari, ma anche (e soprattutto) all'interno di ciascuno di essi⁸.

Né rappresenta un valido correttivo alla frammentazione delle coalizioni il premio di maggioranza, il quale, obbligando i partiti a stringere alleanze elettorali, li compatta nella fase precedente alle elezioni, ma da solo (cioè, senza l'eliminazione del divieto di mandato e senza il presupposto di un Parlamento a numero variabile) non vale a scongiurare che gli stessi, una volta beneficiato del premio, tornino alla consueta litigiosità nella fase post-elettorale⁹.

In secondo luogo, l'esposizione dell'esecutivo ad una maggiore conflittualità interna appare confermata dalla riforma dei ministeri realizzata dal d.l. 181/2006 (convertito in l. 233/2006). Sul punto, due considerazioni: di metodo e di merito.

A fronte della riserva di legge contenuta nell'ultimo comma dell'art. 95 Cost., nell'attuale legislatura si è consolidata la tendenza, già registrata in quella precedente, del ricorso, ancor prima della concessione della fiducia, alla decretazione d'urgenza al fine di modificare l'ordinamento strutturale e funzionale dell'esecutivo. Pur ammettendo la potenziale utilità di una prassi che consenta ad ogni nuovo governo di rimodulare apparati e competenze in modo più funzionale all'attuazione del programma, appare valore preminente la salvaguardia (oltre che della lettera) della *ratio* della norma costituzionale, che, nel prevedere la riserva di legge, ha inteso introdurre un elemento di garanzia nei confronti dell'opposizione (della quale viene agevolata l'azione di controllo e di contrapposizione democratica), ma soprattutto dello stesso Governo, al quale la disciplina legislativa assicurerebbe gli strumenti attraverso cui realizzare l'unità dell'indirizzo politico-amministrativo, evitando una dispersione di energie nella ricerca dei mezzi necessari all'azione governativa e contenendo, con norme giuridiche puntuali, gli

⁸ Non a caso, in occasione delle recenti elezioni legislative, i leader di partito dello schieramento di centro-destra si sono presentati come legittimi candidati alla guida del governo nel caso di vittoria dello schieramento, ovviamente, ma soprattutto nel caso di successo elettorale del proprio partito all'interno della coalizione (sintomaticamente i simboli presenti nelle schede elettorali prevedevano tutti il nome del leader del partito), nonostante l'indicazione dell'"unico capo della coalizione" depositata, insieme al programma elettorale unico e quindi alla dichiarazione di collegamento, presso il Ministero dell'interno prima delle votazioni.

⁹ SARTORI G., *Ingenieria costituzionale comparata*, Bologna 2004, 19.

effetti della proiezione delle regole della politica all'interno dell'esecutivo, al fine di rafforzarne l'omogeneità e la stabilità¹⁰.

Quanto al merito, non si può non segnalare una chiara inversione di tendenza rispetto alla riforma realizzata dai dd.lgs. 300 e 303 del 1999, che – pur non indicando una chiara evoluzione verso il bipolarismo e lasciando impregiudicata la questione relativa al bilanciamento tra principio monocratico e principio collegiale – si caratterizzava per l'enorme sforzo di razionalizzazione e riorganizzazione dei ministeri¹¹. La nuova disciplina, esasperando le spinte centrifughe che già nella quattordicesima legislatura avevano prodotto diverse modifiche dell'impianto originario (d.l. 217/2001, convertito in l. 317/2001, legge delega 137/2002 e relativi decreti legislativi), ha proceduto alla separazione di ministeri già unificati nel 1999 ed allo scorporo di funzioni proprie di quelli preesistenti, con la conseguenza di portare il numero dei ministeri da quattordici a diciotto, a cui si vanno ad aggiungere otto ministri senza portafoglio e dieci vice-ministri.

Parzialmente consequenziale alla creazione di nuovi ministeri appare poi la scelta di realizzare una riallocazione delle funzioni ministeriali che, se in alcuni punti pare finalizzata ad una maggiore efficienza nello svolgimento dell'azione di governo, nel complesso rimane distante da un razionale e coerente disegno organizzativo (prova ne sono le frequenti ipotesi di immotivate separazioni e duplicazioni delle competenze), contribuendo anzi a minare la collegialità e la funzionalità stessa dell'esecutivo e ad accrescere il rischio di conflitti interministeriali.

Né il pericolo di una frantumazione e parcellizzazione dell'indirizzo governativo – che l'art. 95 Cost., co. 2° vorrebbe unitario – pare ridimensionato dal trasferimento di alcune importanti funzioni al Presidente del Consiglio, dal momento che i positivi effetti di un potenziamento del suo ruolo di indirizzo e coordinamento risultano compensati dall'elevato numero di ministri senza portafoglio, dall'attribuzione a due ministri dello *status* di *vice-premier* e da alcune riattribuzioni di competenze dalla Presidenza del Consiglio a singoli ministeri.

Il risultato, a questo punto scontato, è la prevalenza di un modello a direzione plurima dissociata, il c.d. *governo per ministeri (Ressortprinzip)*¹², nel quale all'affermazione di ciascun ministro ed all'esasperazione delle politiche settoriali corrisponde un proporzionale indebolimento del Consiglio dei ministri e del suo Presidente, detentore di una mera *immagine di leadership*¹³.

¹⁰ ARCIDIACONO L., *Relazione generale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale - Palermo, 8 - 9 - 10 novembre 2001*, Padova 2002, 34s.

¹¹ VENTURA L., *Ordinamento e organizzazione del Governo*, in AIC, *Annuario 2001*, cit., 65ss.

¹² Cfr. CAPOTOSTI P. A., *Governo*, in *Enc. giur.*, XV (1989), 9.

¹³ VENTURA L., *Il Governo*, cit., 95ss.

4. Un ulteriore motivo d'instabilità – strettamente legato al tema, appena affrontato, dei rapporti endogovernativi – è poi rappresentato dalla scelta dei *leaders* di alcuni partiti della maggioranza (Ds, Rifondazione comunista, Comunisti italiani) di non ricoprire alcun incarico ministeriale, in ciò rendendo più difficile quel processo di assunzione di responsabilità delle forze politiche di governo che sta alla base dello *swing of pendulum*. Se questa circostanza appare più congeniale, come dimostra la tradizione dei governi di coalizione, ai partiti minori delle compagini di governo, interessati a confermare l'appoggio della propria base elettorale (ed eventualmente ad espandere i propri consensi presso l'elettorato deluso dall'azione di governo, in modo da ridefinire più favorevolmente i rapporti di forza all'interno della maggioranza), il fatto che ciò riguardi ora il primo partito della coalizione, oltre ad accreditare l'idea che le scelte di indirizzo politico non siano prese nelle sedi a ciò costituzionalmente deputate (sempre più accreditate come *organi di teatro*), rappresenta un dato insolito¹⁴ che potrebbe ripercuotersi gravemente sulla stabilità governativa¹⁵.

5. In questo contesto, il rischio che il sistema politico, nella conclamata incapacità di autoregolarsi ed autoriformarsi, cerchi nuovi equilibri al di fuori della democrazia dell'alternanza risulta quanto mai elevato.

Questa possibilità, contrariamente a quanto generalmente sostenuto, non pare essere addebitabile principalmente al formato proporzionale dell'attuale sistema elettorale.

Ma ciò non tanto per la presenza del premio di maggioranza, quanto piuttosto – e più in generale – in considerazione della limitata portata effettiva della legislazione elettorale sul sistema politico e della sua sostanziale indifferenza rispetto al problema della stabilità governativa. L'assetto bipolare del sistema politico italiano, infatti, come non sembra essere stato il risultato del meccanismo maggioritario introdotto nel '93 (che, tutt'al più, può averne costituito una concausa, nell'ambito della profonda crisi costituzionale degli anni '90), analogamente non pare garantito dal premio di maggioranza dell'attuale legge elettorale ove non supportato dal concorso determinante di fattori extra-giuridici: la tendenza maggioritaria del sistema elettorale favorisce l'aggregazione delle forze politiche, ma non assicura la loro bipolarizzazione, che dipende, in

¹⁴ La circostanza che nelle moderne democrazie occidentali il leader del partito di maggioranza (nei sistemi bipartitici) o il leader del primo partito della coalizione uscita vincente dalla competizione elettorale (nei sistemi di bipolarismo pluripartitico) sia il candidato naturale alla guida del governo nazionale costituisce una consolidata regolarità politica che, come dimostrano le recenti vicende della *Grosse Koalition*, non manca di essere osservata nemmeno nelle situazioni di stallo o di maggiore incertezza, nelle quali la preferenza verso una figura tecnica o comunque di minor spiccato rilievo politico potrebbe presentare qualche profilo di opportunità.

¹⁵ Sulla possibilità che si instauri un rapporto di *alterità* tra l'esecutivo e la prima forza della coalizione vedi Corriere della Sera del 26 ottobre 2006, *Fassino: "Età pensionabile? Non sia tabù"* (in cui il segretario Ds auspica il passaggio alla "Fase 2"); Corriere della Sera dell'1 novembre 2006, *L'attivismo di Fassino*; Corriere della Sera del 12 dicembre, *Fassino: "Cambio di passo o rischiamo il corto circuito"*.

ultima analisi, dalla strutturazione che il sistema politico, per dinamiche per lo più interne, tende ad assumere in un determinata fase.

Infatti, il maggioritario a turno unico del *Mattarellum* ha potuto garantire il bipolarismo solo al livello del singolo collegio – dove imponeva all'elettore una scelta binaria, tra due candidati, tra due partiti – ma l'effetto restrittivo sull'elettore non ha evitato il multipartitismo e la frammentazione politica su scala nazionale¹⁶.

Analogamente, il sistema proporzionale corretto dal premio di maggioranza, non impone, né potrebbe farlo, il formarsi di solo due coalizioni, per cui nessuno ostacolo si pone alla formazione quantomeno di una terza coalizione. Ciò vale per l'ipotesi in cui il premio venga attribuito soltanto alla coalizione che ottiene la maggioranza assoluta dei voti (nel qual caso il premio *rafforza* una maggioranza che già c'è); ma a maggior ragione vale per l'ipotesi – prevista dall'attuale legge elettorale – in cui il premio vada anche alla coalizione vincente che abbia ottenuto meno del 50% dei consensi (in questo caso il premio *crea* una maggioranza).

L'unico effetto diretto del premio di maggioranza è quello di bloccare le coalizioni prima delle elezioni, imponendo alle forze politiche un'assunzione di responsabilità di fronte al corpo elettorale al momento della presentazione del candidato e del programma di governo di ciascuna coalizione, ma non è detto che ciò avvenga nel quadro della democrazia dell'alternanza. Ed anzi, nella situazione italiana – soprattutto nella prospettiva di una prevedibile ristrutturazione dello schieramento sconfitto alle recenti elezioni, che fatalmente finirebbe per coinvolgere anche la policefala coalizione di maggioranza – il sistema bipolare potrebbe trovare proprio nel premio di maggioranza un'insidia potenzialmente più pericolosa dello stesso proporzionalismo puro o del proporzionalismo alla tedesca (preso a modello da alcune forze politiche). Infatti, mentre con il premio di maggioranza un'eventuale coalizione centrista (qualora risulti la maggiore minoranza) risulterebbe autosufficiente, potendo governare da sola senza l'appoggio delle forze estreme, con il proporzionale senza premio i partiti di centro (qualora da soli non ottengano la maggioranza assoluta dei consensi) sarebbero obbligati a ricercare una maggioranza parlamentare mediante il coinvolgimento delle ali estreme (non tagliate dalla soglia di sbarramento, nella versione tedesca): con il risultato – ragionevolmente prevedibile, ma non scontato – che nel primo caso verrebbe a crearsi una situazione di blocco ancora peggiore di quella realizzatasi negli anni della *Prima Repubblica*, mentre nel secondo potrebbe tutt'al più giungersi (anche solo nella fase post-elettorale) alla definizione di una situazione di *semiturnover* o di semi-bipolarismo.

Considerazioni analoghe in merito alle garanzie di conservazione del bipolarismo valgono per l'ipotesi in cui il primo quesito referendario promosso dal comitato presieduto da Guzzetta (volto

¹⁶ G. SARTORI, *Ingegneria*, cit., 49.

ad attribuire il premio di maggioranza al primo partito e non più alla prima coalizione) abbia successo¹⁷.

Certo, una coniugazione virtuosa tra proporzionalismo e bipolarismo tendenziale è concretamente osservabile sul piano empirico, ma tale esito non presenta alcuna garanzia sul piano normativo.

Pertanto, di fronte all'appannamento del generale clima di fiducia nei confronti delle *magnifiche sorti e progressive* del bicameralismo all'italiana e nella prospettiva di un processo di rimodulazione del sistema politico appare difficile immaginare che lo strumento elettorale – la cui riforma appare inevitabile anche a detta delle forze politiche che ne hanno determinato l'attuale assetto – o addirittura la presunta *bipolarizzazione* dei comportamenti elettorali¹⁸ rappresentino un valido argine alla fluidità delle relazioni politiche, in una fase in cui il riacquisito protagonismo dei partiti¹⁹ potrebbe riaccendere istanze assembleariste e consociative, mai del tutto sopite neanche negli anni del parlamentarismo maggioritario.

¹⁷ Circa le possibilità che il referendum in questione sia idoneo a produrre, come nelle intenzioni dei promotori, un sistema bipartitico cfr. SARTORI G., *Pronta la legge, c'è già l'inganno*, in *Corriere della Sera* del 17/11/2006.

¹⁸ Cfr. PRISCO S., *“Il Governo di coalizione” rivisitato*, in AA. VV., *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino 2005, 195 ss.

¹⁹ Sul punto cfr. BARBERA A., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, 2/2006, 323.