

ALESSANDRO LAURO si è laureato in giurisprudenza sotto la guida di Antonio D'Andrea nel 2017. Nel 2018 è stato allievo borsista del Seminario di ricerche e studi parlamentari "Silvano Tosi" dell'Università di Firenze.

Nel 2019 ha conseguito una laurea magistrale ("Master 2") in "Droit constitutionnel et droits fondamentaux" presso l'Università di Paris I - Panthéon Sorbonne.

Attualmente è dottorando in diritto costituzionale e diritto pubblico comparato presso le Università Ca' Foscari di Venezia e Paris II - Panthéon Assas, continuando la collaborazione con le cattedre costituzionalistiche dell'Ateneo bresciano.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

ISBN 978-88-6611-879-4



9 788866 118794

La Repubblica garantisce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Alessandro Lauro

La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura

LA DECLINAZIONE DEL SISTEMA PARLAMENTARE ITALIANO NELLA XVIII LEGISLATURA

Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettiva esercizio di attività commerciale, è sottoposto, salvo il contrario della Repubblica, a condizioni stabilite dalla legge.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettiva esercizio di attività commerciale, è sottoposto, salvo il contrario della Repubblica, a condizioni stabilite dalla legge.

La Repubblica non è vincolata dalle obbligazioni assunte dall'Italia e annessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

CACUCCI EDITORE



BARI

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Sezione didattica

La presente Collana di Studi di diritto pubblico ha il suo ascendente storico-scientifico e si inserisce in piena continuità nel solco fecondo tracciato dalla precedente, recante lo stesso titolo, che, fondata e diretta nell'anno 2000 dal prof. Francesco Gabriele in stretta collaborazione con il già istituito "Dottorato di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia" anche al fine di parteciparne i risultati della ricerca scientifica, ha al suo attivo numerose ed apprezzate pubblicazioni.

Sempre con la direzione del Prof. Gabriele (e con la collaborazione attiva degli studiosi del diritto pubblico con lui via via formati), la Collana, in veste parzialmente rinnovata, è caratterizzata da una nuova struttura tecnico-scientifica e dall'adozione di rigorose procedure di valutazione degli Studi destinati alla pubblicazione, in linea con le esigenze manifestatesi nel corso dei tempi più recenti.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

ALESSANDRO LAURO

LA DECLINAZIONE DEL
SISTEMA PARLAMENTARE ITALIANO
NELLA XVIII LEGISLATURA

Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del
Presidente del Consiglio

con un saggio introduttivo di Antonio D'Andrea

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it
Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco Gabriele

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione "indipendente" del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico* (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. **Giovanni Luchena**, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.
3. **Mario Gorlani**, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, 2017.
4. **Matteo Frau**, *La sfiducia costruttiva*, 2017.
5. **Vittorio Teotonico**, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, 2018.
6. **Arianna Carminati**, *Libertà di cura e autonomia del medico. Profili costituzionali*, 2018.
7. **Stefania Cavaliere**, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, 2018.
8. **Elisa Tira**, *La restrizione della libertà personale dei parlamentari. Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere*, 2019.
9. **Gavina Lavagna**, *Gli atti aventi forza di legge e le regioni*, 2019.

Sezione didattica

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.
2. **Antonio D'Andrea**, **Marco Podetta** (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, 2018.
3. **Alessandro Lauro**, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII Legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, 2020.

SOMMARIO

Premessa Metodologica	13
-----------------------	----

Forma di governo e sistema politico in Italia: distinzioni e connessioni

di Antonio D'Andrea

1. Il Governo democratico della Comunità statale	15
2. La “dialettica interna” nella genetica del governo parlamentare	17
3. Le peculiari vicende accadute “dentro” il sistema parlamentare italiano	18
4. Il quadro ordinamentale nel quale opera il Governo italiano	20
5. Il ritorno alla flessibilità del modello parlamentare	22
6. La tenuta del vigente sistema parlamentare	26
7. Le nuove sfide alla democrazia parlamentare	27

CAPITOLO I

La nascita del Governo Conte I

SEZIONE I

LA GESTIONE DELLA CRISI DI GOVERNO DA PARTE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1. Le elezioni del 4 marzo 2018. Le dimissioni del Governo Gentiloni	31
2. I primi due giri di consultazioni: una difficile “esegesi” del voto popolare	33
3. Il doppio mandato esplorativo affidato ai Presidenti delle Camere	36
4. La proposta di un “Governo neutrale” di decantazione	38
5. Un ammonimento quirinalizio: il discorso di Dogliani	42
6. La conclusione del “contratto di governo”	44
7. La formazione della compagine ministeriale: il primo incarico a Conte	45
8. Il “caso Savona”. La precipitazione della crisi e l’incarico a Cottarelli	46
9. La risoluzione della crisi e il giuramento del Governo Conte	50

SEZIONE II

IL “CONTRATTO DI GOVERNO” E LA FIDUCIA PARLAMENTARE

- | | |
|---|----|
| 10. La proposta pentastellata all’origine del “contratto di governo”. Il “Comitato Della Cananea” | 52 |
| 11. I contenuti del “contratto” | 53 |
| 12. Il recepimento del “contratto” nella mozione di fiducia e il dibattito parlamentare | 56 |
| 13. La nomina dei sottosegretari | 58 |

CAPITOLO II

Gli obiettivi istituzionali del governo giallo-verde e la sua crisi

SEZIONE I

LE RIFORME COSTITUZIONALI

- | | |
|--|----|
| 1. Il tema delle riforme nel “contratto di governo” | 59 |
| 2. Il metodo seguito per le riforme costituzionali | 62 |
| 3. Le proposte di revisione costituzionale presentate dalla maggioranza | 64 |
| 3.1. La riduzione del numero dei parlamentari | 65 |
| 3.2. segue: l’adeguamento della normativa elettorale alla revisione costituzionale | 67 |
| 3.3. L’allineamento degli elettorati attivi di Camera e Senato | 68 |
| 3.4. Il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta | 70 |
| 3.5. L’abolizione del CNEL | 71 |
| 4. Il regionalismo differenziato | 72 |

SEZIONE II

LA DIMENSIONE EUROPEA

- | | |
|---|----|
| 5. Il problema dell’indirizzo politico della maggioranza nel quadro sovranazionale | 75 |
| 6. La legge di bilancio per il 2019 | 77 |
| 7. La campagna elettorale per le elezioni europee | 81 |
| 8. I risultati delle elezioni europee. L’elezione di Ursula Von der Leyen alla Presidenza della Commissione europea | 83 |
| 9. I riflessi domestici del voto europeo: il discorso di Conte e il “mini-rimpasto” di Governo | 85 |
| 10. Il decreto-legge di correzione dei conti pubblici e l’evitamento della procedura di infrazione | 88 |
| 11. Il caso “Russiagate” e il preannuncio della fine per la maggioranza giallo-verde | 89 |

SEZIONE III
PROVE DI TENUTA DELLA MAGGIORANZA AL LIMITARE DI
UNA CRISI DI GOVERNO

12. La mancata calendarizzazione della mozione di sfiducia al Ministro Salvini	91
13. Il seggio senatoriale siciliano assegnato al M5S	91
14. La questione di fiducia sul decreto “sicurezza bis”	93
15. La mozione TAV	94

SEZIONE IV
LA “CRISI DI AGOSTO”

16. Le dichiarazioni del Ministro Salvini	96
17. La mozione di sfiducia presentata dalla Lega Nord contro il Presidente del Consiglio	97
18. Il voto parlamentare sulla calendarizzazione: una nuova maggioranza è possibile	98
19. L'incrociarsi della crisi con il voto sulla riduzione dei parlamentari	100
20. Le contraddizioni dei partiti	101
21. Le dimissioni del Presidente del Consiglio	103

CAPITOLO III

La nascita del Governo Conte II

SEZIONE I
L'ACCORDO FRA M5S E CENTROSINISTRA

1. Le consultazioni al Quirinale	105
2. Il ruolo del Presidente della Repubblica	107
3. Il “doppio forno” di Di Maio	109
4. L'intervento attivo di Giuseppe Conte	110
5. L'accordo sul nome di Conte	111
6. Il re-incarico al Premier e la costruzione del programma di coalizione	112
7. La nomina del Governo	115

SEZIONE II
IL GOVERNO CONTE II

8. La struttura della compagine ministeriale	116
9. La ritrovata centralità politico-istituzionale del Presidente del Consiglio	117
10. Dibattito e fiducia parlamentare	119

SEZIONE III

PROBLEMI DI TENUTA NELLA NEONATA MAGGIORANZA “GIALLO-ROSSA”

11. La nascita di “Italia Viva” di Matteo Renzi	121
12. L’approvazione della riduzione del numero dei parlamentari e il suo seguito	122
13. Le tensioni interne alla maggioranza: il fallito tentativo di una “coalizione strutturale” nelle elezioni regionali umbre, la legge di bilancio per il 2020 e la riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)	124
14. Il logoramento del Movimento Cinque Stelle	126
15. Il ritorno della questione elettorale e gli orizzonti della legislatura	128
Osservazioni conclusive: intorno al ruolo del Capo dello Stato nella fluidità del sistema parlamentare italiano	133

I think that you will all agree that we are living in most interesting times. I never remember myself a time in which our history was so full, in which day by day brought us new objects of interest, and, let me say also, new objects for anxiety.

J. CHAMBERLAIN (1898)

PREMESSA METODOLOGICA

Il presente volume si inserisce in una lunga tradizione di studi coltivata dal gruppo dei costituzionalisti bresciani sotto la guida e secondo gli insegnamenti di Antonio D'Andrea, il quale, a sua volta, ha recepito l'attenzione alle vicende delle istituzioni costituzionali dal suo Maestro Valerio Onida.

Le ricerche che si sono susseguite negli anni hanno coperto più di tre decenni di storia costituzionale italiana¹, dando conto della forma di governo colta nel suo svolgersi, nella sua concreta realtà, nella sua resilienza malgrado le contraddizioni del sistema politico chiamato ad inverarla.

La scelta metodologica compiuta *ab origine* e tramandata è quella di osservare la cronaca istituzionale del nostro Paese, al fine di evidenziare i fatti che divengono costituzionalmente rilevanti per decriptare il funzionamento della "Costituzione vivente"².

In quest'ottica, allora, il primo scopo di questa pubblicazione (come di quelle che l'hanno preceduta) è di natura documentale, poiché si intende raccogliere e ordinare i dati storici e giornalistici dell'ultimissima fase della democrazia parlamentare italiana, così da favorire, andando ad aggiungersi

¹ Si hanno così: E. BALBONI – F. D'ADDABBO – A. D'ANDREA – G. GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova. 1985-1987*, Milano, Giuffrè, 1988; A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, Milano, Giuffrè, 1999; A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, Giuffrè, 2003; A. D'ANDREA – L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Brescia, Bibliofabbrica, 2008; N. MACCABIANI – M. FRAU – E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi al Governo Monti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012; A. CARMINATI – M. FRAU – N. MACCABIANI – L. SPADACINI – E. TIRA, *Cronache dalla XVII legislatura*, in *Osservatorio costituzionale*, 2013; M. GORLANI – N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, Brescia, Bibliofabbrica, 2013; A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, Brescia, Bibliofabbrica, 2015; ID., *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, Bari, Cacucci, 2017; A. D'ANDREA – M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII legislatura*, Bari, Cacucci, 2018.

² V. ONIDA, *Presentazione*, in E. BALBONI – F. D'ADDABBO – A. D'ANDREA – G. GUIGLIA, *La difficile alternanza*, cit., p. XIV: «La cronaca costituzionale a torto si considererebbe un genere "minore"... Essa richiede analitica attenzione dei fatti, paziente fedeltà ricostruttiva, precisa documentazione, apertura alla problematicità e talora all'ambiguità dei fatti, ma anche capacità di coglierne i significati al di là del puramente contingente, non sottovalutando né il peso dei precedenti (la continuità) né le novità che emergono».

al lavoro già fatto in precedenza, l'agile reperimento di informazioni d'interesse costituzionalistico. Proprio per questo motivo si troveranno citati in nota, integralmente o con ampi stralci, i più importanti discorsi tenuti dal Presidente della Repubblica o dal Presidente del Consiglio e parti rilevanti degli atti parlamentari. Ciò permette(rà) di individuare linee di continuità o di rottura rispetto alla storia costituzionale precedente.

Il secondo scopo è invece pedagogico, come testimonia la collocazione dell'opera all'interno della "Sezione Didattica" della Collana "Studi di diritto pubblico". Si vorrebbe, quindi, non solo condurre gli studenti dei corsi di Diritto costituzionale avanzato nei meandri della vita politica e istituzionale della Repubblica, ma anche indicare come le regole costituzionali si declinano nelle interpretazioni, nelle scelte e nelle condotte che gli attori politici ed istituzionali adottano nell'esercizio dei loro compiti.

L'obiettivo, allora, diviene non tanto la trasmissione (invero un po' sterile) di un insieme nozionistico di date, nomi ed eventi, ma un invito ad effettuare un'osservazione attenta di quanto quotidianamente succede, cercando di rileggere la realtà con le categorie proprie del costituzionalista e sviluppare il senso critico necessario per decifrare i fatti del presente, di là dai proclami mediatici e delle letture interessate di parte.

Coerenti con questa impostazione, dopo il saggio introduttivo di Antonio D'Andrea che proietta il lettore nel quadro generale dello stato attuale del parlamentarismo italiano, i successivi tre capitoli coprono gli avvenimenti intercorsi fra il marzo 2018, con l'avvio della XVIII legislatura, e il febbraio 2020, un periodo relativamente breve, ma decisamente denso di avvenimenti costituzionalmente significativi. In conclusione, invece, si prova a formulare alcune riflessioni generali sul funzionamento della forma di governo parlamentare italiana, alla luce delle evoluzioni descritte nelle pagine che precedono, focalizzandosi in particolare sul ruolo del Capo dello Stato.

Il tutto con la speranza che – malgrado la difficoltà di dare ordine alle intricate vicende italiane – qualcuno possa appassionarsi allo studio del diritto costituzionale (in particolare della forma di governo) concepito come un "diritto vivente" che non può essere studiato a prescindere dai fatti storici.

AL

*Forma di governo e sistema politico in Italia: distinzioni e connessioni**

DI ANTONIO D'ANDREA

1. *Il Governo democratico della Comunità statale*

La forma di governo, come è noto, è determinata direttamente da norme di natura costituzionale (anche se, come si vedrà, finisce per essere condizionata non solo da queste) e stabilisce una tipologia di relazioni tra gli organi di vertice dello Stato, dalle quali discende l'assegnazione del potere di governare in concreto la Comunità politica.

Poiché è evidente che la Comunità è governata appunto “in concreto” e non già astrattamente – cosicché è possibile verificare in che modo gli organi preposti esercitano o hanno esercitato il potere che viene loro attribuito per assolvere tale compito – al costituzionalista spetta accertare in prima battuta se il funzionamento delle istituzioni implicate nei compiti di indirizzo politico avviene o meno nel rispetto delle procedure prescritte dalla normativa costituzionale e delle competenze riservate a ciascun organo, prima ancora che valutare nel merito le scelte di governo (il che potrà semmai essere oggetto di altre analisi). Potrebbe, in effetti, registrarsi uno scarto tra sistema costituzionale e andamento istituzionale e, parafrasando espressioni fortunate, constatare dunque una distanza tra “istituzioni viventi” e “istituzioni concepite astrattamente”.

Benché sia una precisazione superflua, è certo indispensabile collocare la *forma di governo* nel più ampio contesto rappresentato dalla *forma di Stato* che assumiamo essere *democratica* cosicché, quale che sia la tipologia della forma di governo prescelta, si eviterà di concentrare l'esercizio del potere di indirizzo politico nelle mani di un solo organo, pur se di origine elettiva e sostenuto da un vasto apprezzamento popolare.

Da questo punto di vista, la prima connessione da considerare è proprio quella che si instaura tra forma di Stato e forma di governo, allorché si valutino come irrinunciabili per l'ordinamento le seguenti condizioni di partenza: il potere pubblico – si parla di prevedere distinte funzioni sovrane – deve essere diviso tra più organi, accettando il principio che chi

* Il saggio riprende i contenuti di una lezione dallo stesso titolo tenuta il 5 novembre 2019 presso l'Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro.

guida politicamente il Paese – chi è chiamato a governare lo Stato – lo può fare in quanto legittimato dal basso (si parla di rappresentanza del corpo elettorale) e comunque riconoscendo e garantendo i diritti fondamentali, a partire da quelli politici, il principale dei quali è quello di voto (libero, uguale, personale e segreto: art. 48 Cost.) da esercitare per scegliere i propri rappresentanti/governanti.

Nel contesto democratico nel quale il nostro Paese si è ritrovato proiettato grazie alla Costituzione del 1948, in ogni caso, *non si può governare disattendendo i principi costituzionali* (che pure si possono nel tempo variare, salvo l'immodificabilità dei principi supremi) e se ciò dovesse accadere l'ordinamento evolutosi oramai in chiave democratica – la supremazia gerarchica della Costituzione sulle altre fonti primarie è espressamente garantita dalla Corte costituzionale – è in grado di accertare e sanzionare in linea di principio l'illegittimità perpetrata da questo o quell'organo di vertice anche qualora il "solenne" atto proveniente dall'autorità politica – si pensi alla legge ordinaria – fosse supportato da una larga maggioranza parlamentare di per sé legittima e ben raccordata con il consenso popolare.

Questo concetto di fondo si esprime ancor più semplicemente ricordando che in democrazia la "contingente maggioranza" non può tutto! Oltretutto, *governare democraticamente* la Comunità non si esaurisce nel compito "delegato" dal popolo che diventa corpo elettorale a quanti sono chiamati ad indirizzare politicamente lo Stato pur con tutte le cautele sopra richiamate poiché, da un lato, sono contemplati controlli sulle decisioni di governo (la realizzazione dell'indirizzo politico è una cosa, il controllo su questo e sulle scelte compiute o da compiersi è un'altra cosa, come preciserò in un secondo momento) e, dall'altro lato, governare vuol dire anche soddisfare in modo continuativo i bisogni comunitari riconoscendo, come detto, diritti di varia natura, nonché assicurando prestazioni e apprestando mezzi per dirimere contrasti tra soggetti che interagiscono tra loro per perseguire aspettative individuali. La cura dell'interesse collettivo è anche *amministrazione dello Stato*, a partire dall'accertare per via giurisdizionale il rispetto della legge, alla quale non sfuggono, in linea di principio e a parte le deroghe esplicitate in Costituzione, coloro i quali rivestono cariche politiche ed esplicano funzioni di rilievo istituzionale, che si ricollegano, direttamente o indirettamente, ad un mandato elettorale. La forma di Stato, perciò, descrive in che modo avviene nell'ordinamento il *governare complessivamente la Comunità*, stabilendo sino a dove può estendersi il potere in mano alle autorità pubbliche così da soddisfare le esigenze dei suoi appartenenti (a partire da quelle basilari delle categorie economicamente e socialmente più

svantaggiate: è noto che con riferimento all'ordinamento costituzionale italiano si parla di *Stato sociale*) e viceversa precisando quando è bene che l'inevitabile esercizio del "potere di imperio" si arresti per lasciare libertà e autonomia a quanti fanno parte, a vario titolo, di quella Comunità.

2. La "dialettica interna" nella genetica del governo parlamentare

A quali soggetti si assegna nell'ordinamento, all'interno della più ampia forma di Stato democratica, la direzione politica della Comunità statale?

In effetti, come già ricordato, la forma di governo descrive – certo, in primo luogo astrattamente – modi e mezzi, passando dall'individuazione anche popolare degli organi, attraverso i quali dovrebbe realizzarsi il governo in senso politico-strategico dello Stato.

Più ancora che il numero degli organi coinvolti e della stessa riconosciuta autonoma legittimazione popolare degli stessi – si pensi all'elezione del Capo di Stato e di Governo nei sistemi c.d. presidenziali che si aggiunge, va da sé, alla tradizionale elezione dell'organo parlamentare – la forma di governo nel contesto pluralistico e democratico assume caratteristiche geneticamente differenti ove sia prescritto uno stretto collegamento tra gli organi politici in grado di produrre la *costituzionalmente* necessaria unità dell'indirizzo di maggioranza che si afferma nello Stato rispetto a quel che si determina allorché, partendo da una rigida ripartizione di competenze tra tali organi, si consente il sorgere nell'ordinamento di una intensa dialettica politica non sempre (e comunque non necessariamente) armonizzabile e perciò potenzialmente, ma legittimamente confliggente tra gli organi dotati di pari caratura democratica (quali sono il Presidente statunitense e il Congresso nordamericano).

È evidente che ove si preveda un indispensabile coordinamento tra organi distinti si favorisce una sorta di "controllo interno" dell'indirizzo politico che non ha niente a che vedere con il "controllo esterno" dell'attività di governo da intendersi in senso lato, che spetta ad altra tipologia di organi (in effetti, una volta registrata la definitiva approvazione della legge parlamentare, è possibile la verifica della legittimità di quest'ultima da parte del giudice costituzionale).

Il "controllo interno" con riguardo all'elaborazione dell'indirizzo politico al quale mi riferisco finisce per essere una sorta di valutazione interinale di atti e comportamenti che assumono rilievo prettamente politico e che possono essere rivisti rispetto all'iniziale prospettazione, senza che ciò prefigi una formale frattura della relazione tra gli organi implicati nel processo

deliberativo (art. 94, quarto comma Cost.) e rappresenta il tratto genetico del sistema di governo parlamentare nel quale si affida al Parlamento – in realtà bisognerebbe dire: *alla maggioranza parlamentare* – il controllo dell'Esecutivo. Ecco allora evocata la presenza di due organi distinti – Parlamento e Governo – che hanno la necessità costituzionale di stabilire tra loro una stretta relazione questa volta giuridica – si instaura in effetti un formale rapporto fiduciario – che non fa venir meno la distinta soggettività dell'uno e dell'altro accompagnata da specifiche attribuzioni non sovrapponibili (al massimo, a certe condizioni, delegabili dal primo al secondo).

3. *Le peculiari vicende accadute “dentro” il sistema parlamentare italiano*

Vorrei fornire alcune indicazioni restando nel campo del sistema di governo parlamentare, ma guardando in particolare all'ordinamento italiano e perciò alle “vicende nostrane”, specialmente per mettere in evidenza una questione metodologica della quale mi sono andato convincendo vieppiù in questi complicati decenni: ogni sistema di governo fa storia a sé ed è attraversato da “correnti” (fatti, prassi, convenzioni, consuetudini) che sprigionano la loro peculiare forza d'urto al suo interno, a prescindere da dove provengano e dagli effetti che sembrano produrre altrove.

Richiamo sinteticamente e approssimativamente qualcuna delle più significative vicende che hanno avuto a che fare esclusivamente con il nostro sistema di governo: agli inizi degli anni Novanta l'avvento della c.d. “Seconda Repubblica” in seguito al superamento della ultraquarantennale legislazione proporzionale “abbattuta” nel 1993 dal referendum elettorale per il maggioritario; poi l'affermazione del bipolarismo “muscolare” tra il polo di centrodestra – con la salda guida di Silvio Berlusconi – e quello (più mobile rispetto ai suoi confini) del centrosinistra, vincente solo con Romano Prodi, nella vigenza del c.d. *Mattarellum* (leggi n. 276 e n. 277 del 1993), seguito poi dalla legge n. 270/2005 definita *Porcellum*. Inoltre, già a partire dal voto politico del 2013, si è registrata l'inattesa affermazione di un movimento politico assai peculiare quale è il M5S, divenuto persino forza di maggioranza relativa in occasione del voto del 2018, nel quale si è adoperata un'altra legge elettorale, il c.d. *Rosatellum*. Il tutto accompagnato dall'emersione di sorprendenti leadership, alcune *forse* già tramontate, altre *forse* in ascesa in un contesto dapprima faticosamente bipolare, poi improvvisamente tripolare, ma *forse* destinato a tornare bipolare.

In questi stessi anni, come è noto, da più parti si è progettato inoltre il superamento dell'assetto organizzativo della vigente Costituzione – la Se-

conda Parte – che include il sistema di governo parlamentare dal quale, in verità, nessuno dei tanti riformatori visti all’opera sin dagli anni Ottanta (a parte il progetto elaborato nel 1997 dalla Commissione bicamerale guidata da Massimo D’Alema, che mirava ad una variante italiana del “semipresidenzialismo” francese) avrebbe previsto, almeno formalmente, di uscire.

Neppure si era spinto in questa direzione il progetto di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” che peraltro avrebbe di fatto realizzato indirettamente questo risultato in virtù del combinato disposto frutto dell’emarginazione del Senato dal circuito fiduciario e dell’elezione della sola Camera dei Deputati con la legge n. 52/2015 – il c.d. *Italicum* – peraltro poi parzialmente annullata dalla Corte costituzionale proprio con riguardo al “trucco” escogitato per giungere a quello scopo (una sostanziale elezione del Presidente del Consiglio con maggioranza parlamentare annessa). In sostanza, stando così le cose, la *semplice manipolazione* dell’attuale forma di governo (con soluzioni, a mio avviso, sempre peggiorative del quadro costituzionale vigente) è sempre stata considerata non solo dalle forze politiche, ma dalla stessa dottrina impegnata sul fronte riformista, obiettivo più desiderabile o comunque meno complicato da raggiungere rispetto all’abbandono puro e semplice del sistema parlamentare in favore di sistemi presidenzialistici.

Ciò mi pare la riprova di come la tradizionale forma di governo costituisca il “pezzo” dell’ordinamento costituzionale italiano più impermeabile alle volgarizzazioni connesse all’esportazione di modelli sperimentati altrove e magari giudicati – ma solo in apparenza e con finalità, in realtà, propagandistiche – sponde a cui approdare e da invidiare (si pensi, in linea con quanto ricordato, alla retorica che nel nostro Paese ha riguardato, prima delle attuali non esaltanti prove, il “modello Westminster”, peraltro spesso frainteso).

A queste considerazioni si aggiunga che la forma di governo statutale rappresenta proprio il “nocciolo duro” di quel che resta impregiudicato dell’ordinamento nazionale rispetto alla oramai inevitabile penetrazione interna del diritto europeo.

Diamo dunque egualmente per scontato che con l’espressione “sistema di governo parlamentare” utilizziamo in realtà una generalizzazione poco significativa delle soluzioni costituzionali apprestate nei singoli ordinamenti e del tutto approssimativa nel descrivere l’effettivo andamento che assume il sistema istituzionale di ciascun Paese che pure si suole ricondurre pacificamente, ma davvero superficialmente, al modello di governo di tipo parlamentare. Quanto allo iato che può verificarsi tra sistema costituzionale

astratto e sistema istituzionale effettivo si pensi alla circostanza che nel nostro Paese il corpo elettorale ha utilizzato il c.d. *Porcellum* per ben tre volte – 2006, 2008, 2013 –, vale a dire un sistema elettorale che sarebbe stato poi dichiarato illegittimo e dal quale sono sorti Assemblee elettive ed Esecutivi pienamente operativi.

4. *Il quadro ordinamentale nel quale opera il Governo italiano*

Assumiamo perciò che la forma di governo parlamentare sia quella soluzione organizzativa indicata a livello costituzionale che non prevede la diretta investitura popolare dell'Esecutivo – non si elegge, cioè, il capo del Governo con una elezione separata rispetto a quella dell'organo parlamentare – bensì, sempre che ne sussistano le condizioni, la derivazione parlamentare del Governo e che richiede *in concreto* un necessario coordinamento tra i due organi da coinvolgere nel raggiungimento dell'intesa; ciò consente alla maggioranza dell'organo parlamentare in qualsiasi momento di sfiduciare l'Esecutivo in carica e, nel corso della legislatura, di far nascere nuovi Governi. Sicché è di tipo parlamentare quel sistema che accetta, senza per questo procedere a nuove elezioni, l'eventualmente mutamento della maggioranza di supporto all'organo esecutivo che potrà formarsi e operare nell'ordinamento in sostituzione di quello precedente, volontariamente dimessosi o sfiduciato dall'organo parlamentare. Si coglie pertanto nel segno quando si sottolinea "l'innata flessibilità" della forma di governo parlamentare rispetto alle altre, che non consentono di cambiare il vertice del Governo sino alla scadenza del mandato popolare ottenuto in via diretta e a prescindere dallo sfavorevole orientamento parlamentare.

Poter sfiduciare il Governo in carica e far nascere un altro Esecutivo comporta un inevitabile corollario o, se si vuole, un inevitabile completamento del modello-tipo: una volta apertasi la crisi governativa (sempre che tale organo sia nato dopo il voto politico) se non si riesce a innescare la relazione fiduciaria e perdurando lo stato di crisi (che in realtà non rende il Paese sprovvisto di un Governo, ma solo di un organo esecutivo dotato di pieni poteri, posto che sino alla nomina del nuovo Governo resta in carica l'Esecutivo sfiduciato e/o dimissionario), la durata delle Camere è destinata ad abbreviarsi, giungendosi fatalmente allo scioglimento anticipato di queste ultime.

In tal caso, assume un ruolo arbitrario di "controllo esterno" il Capo dello Stato (da esercitare a salvaguardia della corretta funzionalità del sistema costituzionale e da considerarsi quale controllo di natura politico-istitu-

zionale e non già strettamente giuridico come quello spettante al giudice costituzionale che, viceversa, è chiamato a valutare atti di un certo tipo e dirimere conflitti sulla base di precisi parametri costituzionali) che nel sistema di governo parlamentare è destinato a favorire, sin dall'avvio della legislatura, le dinamiche ontologiche di quel sistema, il cui punto di caduta è sempre rappresentato dall'instaurazione della relazione fiduciaria tra una maggioranza parlamentare e il Governo. Da questo semplice richiamo del ruolo del Presidente della Repubblica si può desumere che mentre è esatto considerarlo quale "commissario della crisi", è del tutto improprio considerare legittime quelle iniziative presidenziali che volessero condurre alla formazione di "governi del Presidente" minoritari, sia pure al solo scopo di giungere – con maggiore neutralità possibile – alla gestione del periodo intercorrente tra l'inevitabile scioglimento delle Camere e l'insediamento del nuovo Governo.

Ovviamente i compiti costituzionali di controllo affidati al Presidente della Repubblica non sono esclusivamente da riferire alla individuazione della maggioranza governativa e allo scioglimento anticipato delle Camere (si pensi al problema esploso di recente nel corso di questa legislatura a proposito della nomina degli stessi ministri proposti alla sua firma dal Presidente del Consiglio – il c.d. caso Savona – così come pure al controllo integrativo finale sulle leggi in vista della loro promulgazione, nonché alla stessa verifica formale dei requisiti sugli atti normativi del Governo prima della loro emanazione) essendo il suo magistero di influenza esercitabile in tanti altri svariati campi (si pensi alla presidenza del Consiglio superiore della magistratura) proprio perché non si tratta di un organo costituzionale destinato a farsi carico di funzioni di indirizzo politico e cioè del perseguimento e della realizzazione di *suoi* programmi, da imporre al Paese.

Queste semplici considerazioni riferite alla figura del Capo dello Stato, così come tratteggiata dalla nostra Costituzione, confermano come non si debbano considerare di scarso peso le peculiari caratteristiche dei singoli ordinamenti: basti pesare, sempre per restare nella Costituzione vigente, alle complicazioni provocate dalla presenza delle due Camere elettive chiamate a conferire la fiducia al Governo, ai sensi dell'art. 94 Cost., secondo il modello tipicamente italiano di bicameralismo paritario.

Le caratteristiche di base della forma di governo parlamentare sono pertanto integrate dalle specifiche soluzioni costituzionali di ciascun ordinamento e da altre misure ordinamentali che possono favorire o complicare l'instaurazione e il permanere della "relazione fiduciaria", così come lo stesso potenziamento degli altri strumenti procedurali a disposizione del

Governo (si pensi alla riconosciuta competenza ad adottare atti normativi primari, alla possibilità – pressoché illimitata – di ricorrere alla questione di fiducia, di organizzare la programmazione dell’attività parlamentare e di ottenere tempi rapidi e garantiti per le delibere in discussione all’interno delle Camere).

A parte la tumultuosa legislazione elettorale, da riferire, come si è ricordato, a due distinte Camere (il Senato, peraltro, da eleggere «su base regionale») e sempre oscillante, dopo l’abbandono dell’ultraquarantennale sistema proporzionale, tra il favorire la *governabilità* (premi di maggioranza, convenienze coalizionali, sbarramenti e quant’altro) e il rispetto della *rappresentatività* (con meccanismi proporzionali o maggioritari o misti), appare del tutto opportuno valutare l’impatto sul sistema di governo italiano della legge sulla Presidenza del Consiglio e l’attività del Governo (legge n. 400/1988) cui si deve, a mio avviso, un’accentuazione della centralità dell’organo consiliare a discapito del “primato” endogovernativo del Presidente del Consiglio.

Del pari, non vanno trascurate le numerose modificazioni introdotte, a partire dagli anni Ottanta, ai regolamenti parlamentari sempre con l’intento di favorire l’accelerazione delle deliberazioni parlamentari, così come richiesto dal Governo e dalle maggioranze che lo sostengono, queste ultime oramai del tutto “serventi” e adesive rispetto all’indirizzo governativo, cosicché è possibile osservare come nell’ordinamento italiano si sia passati da un Parlamento “controllore” del Governo ad un Parlamento “controllato” dall’Esecutivo, invertendo in effetti, del tutto patologicamente, la logica della relazione fiduciaria.

5. *Il ritorno alla flessibilità del modello parlamentare*

Anche per fornire una spiegazione plausibile di come ciò sia potuto accadere (e posto che si è da subito avvertito che il funzionamento del sistema istituzionale può non essere del tutto in linea con la logica perseguita a livello costituzionale) mi pare inevitabile chiedersi quale significato occorre riconoscere al sistema politico affinché si possano sviluppare certi peculiari sviamenti del sistema di governo parlamentare prescelto a livello costituzionale.

Il sistema politico interferisce sicuramente con la forma di governo e si identifica prevalentemente con il sistema dei partiti che operano ciascuno a suo modo per concorrere – dice l’art. 49 Cost. – alla determinazione della politica nazionale. Benché la politica nazionale non si svolga esclusivamen-

te nella sede parlamentare appare difficile riconoscere alle forze politiche che non abbiano un peso specifico all'interno degli organi parlamentari la concreta possibilità di incidere sull'indirizzo politico (se in maggioranza) ovvero di impedire o contribuire a modificare le scelte governative (se in minoranza). La capacità e la possibilità di influenzare l'indirizzo politico agendo dal di fuori del circuito parlamentare, pur essendo una eventualità da considerare sempre possibile (si pensi al ruolo esercitato da Beppe Grillo quale garante della forza politica espressione attualmente dei gruppi parlamentari maggioritari), allo stato non sembra aver vanificato il ruolo del partito politico (e, ancor più, degli stessi gruppi parlamentari), quello cioè di essere ancora adesso la cinghia di trasmissione tra cittadini e istituzioni (semmai ci si potrebbe chiedere sino a quando resterà così). Naturalmente i partiti politici sono a loro volta, e indubbiamente quando assumono un ruolo parlamentare, soggetti istituzionali che costituiscono una componente rilevante del sistema di governo – di qualsiasi tipo, a maggior ragione se di derivazione parlamentare – ancorché la loro stessa conformazione e il tipo di relazione che si instaura tra loro dipende in larga misura dalla legislazione elettorale la cui stretta connessione con la forma di governo appare perciò evidente e condizionante.

Chiunque si occupi di studiare e analizzare la forma di governo è tenuto a valutare l'impatto in primo luogo del sistema elettorale sul sistema politico e, a cascata, di quel che scaturisce dal sistema politico forgiato dalle regole elettorali sui meccanismi costituzionali.

Non si può ovviamente ripercorrere la storia del sistema dei partiti in Italia e non si può neppure raccontarne in poche battute l'evoluzione. Credo si possa peraltro ammettere che l'approdo democratico cui il nostro Paese è giunto grazie alla Costituzione repubblicana è certamente legato all'azione e alla presenza dei "partiti storici" ed inoltre che per molto tempo (dall'entrata in vigore della Costituzione sino all'introduzione del c.d. *Mattarellum* e dunque fino al voto del 1994 che convenzionalmente segna l'inizio della c.d. "Seconda Repubblica"), il sistema politico italiano, ancorché esasperatamente multipartitico in virtù dei meccanismi elettorali proporzionali, è stato incentrato su due forze politiche prevalenti: l'una, il partito dei cattolici – la Democrazia cristiana (DC) – invariabilmente partito di maggioranza relativa e costantemente presente nella maggioranza di governo (quasi sempre anche alla guida); l'altra, il maggior partito della sinistra italiana di ispirazione marxista – il Partito comunista italiano (PCI) – seconda forza politica per consenso elettorale e invariabilmente (salvo il periodo della c.d. "solidarietà nazionale", dal 1976 al 1979) principa-

le componenti dell'opposizione parlamentare (a tal proposito si parlava di una *conventio ad excludendum* quale elemento equilibratore di fatto del sistema di governo italiano, che ancorava il nostro Paese alle democrazie occidentali in un'Europa divisa per "blocchi").

Volgendo lo sguardo, viceversa, a questi ultimi venticinque anni è possibile sostenere, almeno credo, che sistemi elettorali incentrati più che su una logica schiettamente maggioritaria (il *Mattarellum* – che pure era un sistema misto – è servito per le elezioni del 1994, del 1996 e del 2001) su meccanismi premiali e liste bloccate (mi riferisco in particolare al deleterio *Porcellum*) e in ogni caso basati su tecniche di assegnazione centralizzata dei seggi (così è anche per il *Rosatellum*) che consentono non pochi slittamenti da una circoscrizione all'altra e ammettono pluricandidature dei leader delle forze politiche, hanno aperto le porte – cessati i partiti storici per noti fattori interni (inchieste giudiziarie sull'illecito finanziamento ottenuto dai partiti) e internazionali (sgretolamento dell'Unione Sovietica e caduta del muro di Berlino) – a quel fenomeno ancora una volta patologico descritto come "nomina dei parlamentari" da parte di nuovi soggetti politici incentrati quasi obbligatoriamente sulla figura di un leader carismatico. Un capo capace di convogliare consenso esclusivamente su di sé, servendosi dei nuovi mezzi tecnologici via via più pervasivi (dalla radiotelevisione ai *social network*), nel frattempo impostisi nelle relazioni sociali e in grado di influenzarle.

In ogni caso – per restare alla normativa elettorale introdotta nell'ordinamento – non solo si sono sacrificate, in punto di libertà, le scelte degli elettori (come ha poi finito per accertare la Corte costituzionale), ma si è finito per snaturare la qualità della rappresentanza parlamentare (richiedendo, anche se non sempre ottenendo, una sorta di rinuncia preventiva degli eletti – regrediti esplicitamente più di recente allo stato di portavoce dei loro elettori – ad esercitare la libertà di mandato), alterandosi mano a mano il significato precipuo della competizione elettorale e, a seguito di ciò, del confronto parlamentare che si è ridotto ad essere uno scontro frontale tra leader contrapposti e i rispettivi "seguaci", anche eventualmente da "catturare", alla bisogna, nella sede parlamentare.

Si è cioè dapprima inseguita per la via elettorale la bipolarizzazione "forzosa" della competizione parlamentare, per poi imboccare con sempre maggiore determinazione la strada della individuazione di una maggioranza "certa" (ci si è spinto sino ad affermare che occorresse "procurare" un "vincitore" da "proclamare" non appena conosciuti gli esiti del voto parlamentare), direttamente fornita dal corpo elettorale e dotata di un leader

preventivamente e obbligatoriamente indicato agli elettori così da ottenere, certo con una soluzione non richiesta dalla stessa logica di un sistema di governo parlamentare e dalla nostra Costituzione, un Presidente del Consiglio “eletto”, da considerarsi “istituzionalmente” non revocabile dalle Camere, se non al prezzo di tornare immediatamente al voto anticipato. Questo convincimento fatto proprio, a partire dalla XIV legislatura (2001), da tutto il fronte delle forze politiche italiane è durato sino a quando, sul finire della XVI legislatura (con la crisi del IV Governo Berlusconi e la nomina del Governo Monti nel 2011) e l’avvio della XVII legislatura, le convenienze politiche – cui si deve aggiungere l’imprevedibilità del risultato elettorale registratosi nel 2013, con il successo del M5S, così come un’interpretazione molto “governista” del ruolo del Capo dello Stato offerta dal Presidente Napolitano, eccezionalmente rieletto nell’aprile 2013 a quella decisiva carica – hanno prodotto il ribaltamento di quei convincimenti che avevano aperto le porte ad un funzionamento “bloccato” del nostro sistema istituzionale e favorito il ritorno alla legittima e ordinaria flessibilità del mai cessato – fortunatamente aggiungerei – sistema di governo parlamentare. Si è così potuti passare, grazie alle “larghe intese”, dalla “dura” contrapposizione tra i due schieramenti allora in campo e dalla crisi – irrisolvibile se si fosse restati nello schieramento di centrodestra nettamente maggioritario in avvio di legislatura – del IV Governo Berlusconi alla nomina del “Governo tecnico” guidato da Mario Monti senza obbligatoriamente ricorrere al voto anticipato. Così, dopo l’anomala rielezione del Presidente Napolitano, si è arrivati alla formazione del Governo Letta, poi sostituito – per ragioni legate a questioni interne insorte nel gruppo parlamentare allora maggioritario – dal Governo Renzi, cui è seguito – con un’identica maggioranza parlamentare di sostegno – il Governo Gentiloni, che ha consentito, dopo l’insuccesso referendario del 2016 registrato dall’ampia e ambiziosa riforma costituzionale renziana, l’uscita di scena dell’allora leader del PD (oggi collocatosi fuori da quel partito), ma anche il prosieguo dell’attività di quella stessa maggioranza incentrata sul Partito democratico.

Eguale, se guardiamo ai fatti recenti della XVIII legislatura in corso, dopo il fallimento della maggioranza “giallo-verde” che era riuscita a dar vita al c.d. “Governo del cambiamento” sorto – si diceva – sulla base di un “contratto” tra i leader di forze politiche (la Lega di Salvini e il M5S guidato da Di Maio) tra loro contrapposte in occasione del voto politico del marzo 2018 disciplinato dal c.d. *Rosatellum*, si è legittimamente passati ad altro Esecutivo supportato da una differente maggioranza parlamentare “giallo-rossa”, che include un “pezzo” della “vecchia” maggioranza (il M5S)

e altre forze politiche in precedenza all'opposizione, pur essendo rimasta incredibilmente intatta la guida del Governo in capo al Presidente Conte.

6. *La tenuta del vigente sistema parlamentare*

Possiamo perciò dire che il sistema politico italiano, in continuo divenire (basti pensare alla fuoriuscita dei gruppi parlamentari renziani dopo il varo del II Governo Conte che lo stesso Renzi aveva sollecitato e promosso, *in primis* all'interno di quel partito di cui è stato segretario e che ha subito dopo abbandonato), sembra davvero giovare del sistema di governo vigente che non è sicuramente responsabile della volatilità delle forze politiche operanti sulla scena e degli stessi, cangianti intendimenti dei rispettivi leader, né del loro funzionamento interno (penso in particolare all'uso della piattaforma Rousseau, piuttosto che a estemporanee consultazioni presso gazebo installati nelle piazze), né della penetrante vischiosità della politica nei meccanismi costituzionali (penso al ruolo che si erano ritagliati i due Vicepresidenti Di Maio e Salvini rispetto al Presidente del Consiglio con riguardo all'esperienza del I Governo Conte). Qui è francamente bene rimarcare una distinzione netta tra le caratteristiche intrinseche del sistema politico e le prescrizioni costituzionali, le quali non sempre riescono ad incidere – si potrebbe dire: a interferire – sulla libertà di azione rimessa ai soggetti politici e ancor meno sulla razionalità (per non parlare della moralità) dei comportamenti di quanti si assumono (o comunque vengono investiti di) rilevanti responsabilità politiche.

Nonostante la visibile destrutturazione delle attuali forze politiche e un imprevedibile andamento del sistema politico (il passaggio dal I al II Governo Conte di cui si è detto appare emblematico di tale situazione) può constatarsi la “tenuta” del sistema di governo parlamentare. Forse si dovrebbe più esattamente parlare della sua “sopravvivenza” e ricordare che questa è stata assicurata più che da ogni altra evenienza di cui pure si è detto (ho già ricordato come il contesto politico-parlamentare sul finire della XVI legislatura e l'inizio della XVII legislatura, su forte impulso del Presidente della Repubblica del tempo, abbia di fatto favorito l'abbandono di una interpretazione meccanica e rigida dello “schema bipolare”, sostanzialmente superato anche per il timore di qualche forza politica di arrivare “impreparata” al voto anticipato, così sollecitando l'organo parlamentare ad esprimere sino in fondo la sua forza vitale) dal rigetto popolare nel giugno 2006 e nel dicembre 2016 delle grandi riforme costituzionali.

Con la prima, in effetti, si sarebbero volute costituzionalizzare “rigidità” legate al mantenimento della maggioranza parlamentare uscita dal voto politico con leader “collegato”, riducendo il ruolo arbitrale del Capo dello Stato sulla falsariga di quello che è stato direttamente introdotto in Costituzione a proposito della forma di governo regionale (si parla in tal caso di *simul stabunt, simul cadent* rispetto al rapporto tra Presidente direttamente eletto e Consiglio). Con la seconda, l’obiettivo “mascherato” era quello di ottenere all’inizio della legislatura la sostanziale individuazione del capo del Governo con “annessa” maggioranza parlamentare in occasione del voto per l’elezione della sola Camera dei deputati: un solo voto per ottenere un duplice scopo, lasciando in piedi, ma solo formalmente, il sistema parlamentare.

Va infine riconosciuto che la sopravvivenza della logica sottesa al sistema di governo parlamentare è stato ulteriormente puntellata dalla Corte costituzionale che ha dapprima ricordato come la legislazione elettorale non sia in grado di trasformare il ruolo costituzionale assegnato al Presidente del Consiglio, che non contempla la sua investitura popolare (sent. n. 262/2009) e poi ha meritoriamente annullato quelle parti della normativa elettorale (sentenze n. 1/2014 e 35/2017) che comprimendo l’effettiva rappresentatività a vantaggio della “governabilità” avrebbero perciò affievolito il ruolo riconosciuto dalla normativa costituzionale alle Assemblee elettive e alla stessa uguaglianza del voto espresso dagli elettori allorché vengono investiti del compito di scegliere i loro parlamentari nel collegio in cui questi ultimi sono candidati.

7. *Le nuove sfide alla democrazia parlamentare*

Da che cosa è oggi messo in tensione nell’ordinamento italiano il funzionamento della forma di governo parlamentare secondo le vigenti coordinate costituzionali? O meglio, quali conseguenze potrebbero avere sul sistema politico alcune prospettate riforme a partire dalla già ottenuta riduzione del numero dei parlamentari (a meno di un rigetto referendario, che pare poco plausibile)?

La riduzione del numero di deputati (da 630 a 400) e senatori (da 315 a 200) in sé non sarebbe destinata ad altro che a ridurre – oltre che in misura non significativa la spesa pubblica – la rappresentanza degli ambiti territoriali e ad alzare (il che non è detto che sia un male) la competitività interna ai partiti (essendoci meno cariche a disposizione del ceto politico), ma non altera la modalità con la quale si instaura e cessa la relazione fiduciaria tra

Camere e Governo. Certo occorrerà verificare in che cosa consisterà la riforma elettorale che, secondo gli accordi che sembrano essere stati raggiunti dalla nuova maggioranza governativa “giallo-rossa”, dovrebbe accompagnare la riduzione dei parlamentari e, in tale scenario, se continuerà ad essere confermato il riferimento alla “base regionale” per l’elezione del Senato (art. 57, primo comma Cost.). Nel caso di abolizione o anche solo di sottovalutazione di quel riferimento costituzionale, mi limito a rammentare, finirebbe per cadere un serio ostacolo per prevedere anche con riguardo al Senato eventuali premi di maggioranza da incassare per la lista o la coalizione “vincente” sulla base di voti nazionali. Tuttavia, se le Camere elettive restano due, anche qualora l’elettorato di Camera e Senato dovesse essere paradossalmente fatto coincidere in virtù di una ulteriore riforma costituzionale, prevedere due distinti premi di maggioranza rappresenterebbe pur sempre una chiara illegittimità sul piano della semplice razionalità della scelta legislativa.

Trovarei in ogni caso ancor più allarmante – anche se ora non se ne parla più – l’introduzione in Costituzione del c.d. “referendum propositivo”, cioè concepito come un voto diretto su una proposta di iniziativa popolare non accolta dalle Camere anche qualora queste si siano pronunciate nel merito con un esito che non appaga i proponenti. A mio avviso, rendere possibile una frontale contrapposizione – provocando un’ulteriore, ma in tal caso legittima divaricazione – tra gli organi della rappresentanza e il corpo elettorale nel campo della normazione primaria (il che è già accaduto utilizzando senza più alcuna cautela l’arma “impropria” del “semplice” referendum abrogativo in particolare, ma non solo, in materia elettorale) mi sembrerebbe regalare uno spazio potenzialmente assai largo a quanti – e non sono pochi – alimentano il sentimento dell’antipolitica partendo dalla ritenuta inutilità dei vecchi riti seguiti dalla politica parlamentare incentrata su strumenti logori (così come dovrebbero essere considerati gli stessi partiti, almeno quelli fondati su ideologie oramai ritenute inattuali, mano a mano che si avanza nel terzo millennio) da rimpiazzare perciò con strumenti più efficaci che sollecitino, a chi vuole o a chi sa o suppone di poter sapere, risposte sintetiche (sì o no) alle richieste che, sollecitate comunque “dal basso” e provenendo dall’esterno del “palazzo”, vorrebbero corrispondere al meglio ai bisogni della Comunità.

Questa sollevata preoccupazione – mi rendo conto – può dipendere dalla incapacità anche generazionale di comprendere in che modo ovviare alla perdurante perdita di centralità ed autorevolezza dell’Istituzione parlamentare che pertanto, si dice, andrebbe “stimolata” per confrontarsi – senza

se e senza ma – con iniziative alle quali dare una risposta adeguata che altrimenti non arriverebbe (o arriverebbe parzialmente o con troppi “distinguo”). Il timore evocato potrebbe, in verità, essere considerato come l’ulteriore conferma della marginalizzazione delle “complicate” istituzioni rappresentative, così come il trasferimento della centralità parlamentare in altri luoghi più facilmente “scalabili” dai “poteri forti” e globalizzati (che o prescindono dall’effettiva consapevolezza altrui degli interessi in gioco o piegano il consenso ai loro *desiderata*) potrebbe essere realisticamente considerato espressione lampante della profonda crisi del costituzionalismo occidentale. Crisi, pertanto, da affrontare con la dovuta attenzione, senza restare inerti e rassegnati, o peggio silenti, nel veder smontati i pezzi faticosamente messi insieme per costruire il “mosaico democratico”, a maggior ragione nella nostra giovane e, per definizione – si potrebbe dire: per evidenza storica – problematica democrazia repubblicana.