

La forma di governo italiana. Permanenza e transizione

di **Sandro Staiano** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Napoli – Federico II*

SOMMARIO: 1. La falsa aritmetica delle Repubbliche. – 2. Forma di governo e sistema dei partiti. – 3. I formanti della relazione fiduciaria. – 4. Il vuoto di convenzioni nella vicenda del 2018 – 5. Il formante giudiziale e le sorti della forma di governo

1. La falsa aritmetica delle Repubbliche

Ci sono fasi, nella vicenda costituzionale, in cui l'esattezza dei concetti e le conseguite innovazioni nel metodo tornano particolarmente utili, per non indulgere ad atteggiamenti epigonalmente nei confronti di dottrine trascorse e a ritardi ideologici nell'esaminare le cose che accadono. Fasi di consolidamento sistemico e di «normalità costituzionale», in cui le ricostruzioni dommatiche possono confrontarsi e sedimentare.

Ci sono poi fasi in cui quella esattezza e quel rigore di metodo sono categoricamente dovuti. Ché, altrimenti, parrà di assistere – piuttosto che a tensioni interne a un assetto integro nella struttura profonda – a un traumatico passaggio di sistema, se non a un caos primigenio, dal quale si pensa nascerà un nuovo universo senza però intravederne i tratti. E prevarrà il timore della dissoluzione. O tale timore verrà agitato per caldeggiare revisioni profonde ed estese della Costituzione, spesso in senso regressivo (cioè nel senso della maggiore limitazione dei diritti; della minore forza conformativa dei doveri, soprattutto a carico di chi sia, di fatto, in posizioni di supremazia; della minore responsabilità delle istituzioni politiche). Quante volte è stata evocata, richiamando le disfunzioni attuali della forma di governo, l'ombra di Weimar? E quante volte è stato prospettato come soluzione l'abbandono – più o meno esplicito – del parlamentarismo, per dispiegare le vele verso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica? («*Votre Président sera élu par vous mêmes*», diceva De Gaulle ai Francesi proponendo il referendum che il 28 ottobre 1962 avrebbe consumato la rottura della legalità costituzionale, portato all'esito estremo la crisi di ruolo dei partiti politici, prodotto il mutamento della forma di governo. Ma la Francia, già quattro anni prima, in una crisi istituzionale profonda provocata dalla questione algerina e innanzi al pericolo di un colpo di stato militare, aveva visto conferire a De Gaulle poteri straordinari e

approvare una revisione costituzionale per via plebiscitaria. Lì si teneva pienamente il concetto di «passaggio di Repubblica», che invece nell'Italia del tempo presente, e del tempo appena trascorso, è solo un'iperbole ripetutamente abusata).

2. Forma di governo e sistema dei partiti

Ora noi possediamo le categorie e il metodo per applicarle; e non è lecito perderne memoria (non è lecito specialmente ai costituzionalisti).

È ormai trascorso quasi mezzo secolo dacché Leopoldo Elia ne ha disegnato il quadro, a partire dalla voce di enciclopedia *Governo (forme di)*; e quella elaborazione si è sedimentata abbastanza da poter essere rivisitata criticamente, nella riscrittura che di quella voce è stata fatta quarant'anni dopo (da Massimo Luciani, nel 2010).

E, per quanto non siano mancati contributi (isolati), anche recenti, sorprendentemente astratti da tale contesto teorico e attardati intorno alla lettera delle scarse disposizioni degli artt. 92 ss. Cost., nel tentativo inane di ricavarne chissà quali risultanze sistematiche, e vincoli per gli attori politici e per gli organi costituzionali, è consolidato che vi sia una relazione non dissolubile tra attività di governo, struttura e dinamica dei rapporti tra organi costituzionali, sistema dei partiti. È il disporsi reciproco di tali fattori a determinare i caratteri della forma di governo, nell'ambito dei larghi vincoli costituzionali di principio; e le dinamiche cui essi risultano assoggettati a determinarne il mutamento.

Noi sappiamo, infatti, che dai partiti, e dal loro disporsi in sistema, proviene la disciplina della relazione organizzativa fondamentale in cui la forma di governo consiste. Si tratta di formanti consistenti in fonti atto: le leggi elettorali, definite dai partiti attraverso le loro proiezioni parlamentari; e di formanti consistenti in fonti fatto: le convenzioni costituzionali, il veicolo attraverso il quale le regole prodotte nel contesto partitico assumono rilevanza giuridica.

Ciò appartiene alla sostanza profonda del sistema e deriva dai caratteri originari della democrazia italiana, che si connota, fin dalla sua fondazione, come democrazia rappresentativa dei partiti. Di tali caratteri Costantino Mortati restituiva la costruzione teorica nello «sdoppiamento» del rapporto, tra «elettore e partito» e «fra i partiti e i propri membri preposti alle cariche elettive». (Altri, più propensi all'empiria, hanno rilevato criticamente, innanzi al medesimo dato ordinamentale, l'eccesso di intermediazione partitica, salvo proporre, come terapia, concependo il fenomeno come «malattia morale», la fondazione di partiti «nuovi»).

Invero, i partiti, *framer* della Costituzione in Italia come altrove, non solo definirono la forma di governo nello stampo delle relazioni in atto tra essi nella fase costituente, e della struttura organizzativa che allora possedevano. Ma costruirono anche pro futuro le condizioni affinché i mutamenti in quella struttura e in quelle relazioni potessero trovare riscontro molto diretto nelle dinamiche della forma di governo.

E le disposizioni costituzionali sulla forma di governo – in cui si manifesta la «razionalizzazione debole» connotativa del modello italiano di parlamentarismo – altro non sono che un *pactum de modo* tra i partiti: saranno questi a definire e a rendere operanti (e non attraverso

norme di rango costituzionale) quei «dispositivi», intesi a stabilizzare l'azione di governo e a «evitare le degenerazioni del parlamentarismo», auspicati dall'ordine del giorno Perassi, approvato nella Seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente il 4 settembre 1946; saranno essi a definire di volta in volta, in concreto, i tratti della «fattispecie a formazione progressiva» prefigurata dagli artt. 92 ss. Cost.

La logica virtuosamente compromissoria che permea l'opera costituente guida dunque anche le soluzioni organizzative fondamentali e i modi di metterle in opera.

Né si può dire che quel compromesso non abbia retto alla prova del tempo e assorbito le sollecitazioni di vicende politiche e istituzionali in qualche caso tumultuose. Sicché anche nella lettura degli eventi più recenti vanno usate con prudenza categorie come «anomalia», «deviazione», «lacerazione», poiché il modello presenta un'assai elevata elasticità e capacità di adattamento.

3. I formanti della relazione fiduciaria

Per comprendere ciò che accade, mettendolo in connessione con ciò che è accaduto, nelle dinamiche della forma di governo, occorre dunque guardare ai formanti: al formante soggettivo, il partito; ai formanti atti e fatti fonte, legge elettorale e convenzioni costituzionali.

Quanto ai formanti soggettivi, va contrastata la tendenza, a base pressoché interamente ideologica, a certificare la «morte dei partiti» o a preconizzarla come assai prossima. Se i partiti fossero «morti», si sarebbe estinta anche la democrazia moderna, per come l'abbiamo conosciuta, per come ci è dato osservarla, per come possiamo immaginarla. I partiti non sono affatto «morti»; e, se li considerassimo tali, non vedremmo ciò che in realtà è accaduto, e cioè che essi sono stati interessati, sono ancora interessati, da radicali trasformazioni. Non sono più ciò che erano; ma ciò che sono diventati – in un arco di tempo ormai quasi trentennale, attraverso processi che si compiono secondo un accentuato dinamismo, che sono ancora in corso, che non sono prevedibili negli esiti ultimi – non ne riduce affatto il ruolo nella determinazione della forma di governo. Poiché, anche quando l'influenza che essi rimarkano produce disfunzione, per «insufficienza democratica» della relazione fiduciaria, ciò non significa che ne diminuisca la «presa», la capacità di determinazione e di condizionamento; può anzi voler dire che essa si accentua e che semmai si fa debole l'«autoproduzione» di regole nel sistema partitico, cioè una certa autolimitazione e predeterminazione delle condotte.

Non c'è dunque altra strada che ricostruire queste trasformazioni, mettendole in connessione con le dinamiche del parlamentarismo italiano.

Prima del collasso verificatosi tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del secolo scorso, il sistema dei partiti era connotato da una sostanziale omogeneità degli attori: dimensione nazionale, debolezza dei procedimenti partecipativi interni, assetto oligarchico della dirigenza, relativamente ristretta e formata secondo meccanismi di stretta cooptazione. Si trattava di partiti fortemente presenti nei territori, le cui rappresentanze locali erano strumenti di acquisizione di conoscenze, sensori degli orientamenti dell'elettorato, trasmettitori del comando politico centralizzato.

La formula elettorale a carattere accentuatamente proporzionalistico – conseguente al compromesso costituzionale e decisa mentre erano sotto il «velo di ignoranza» i futuri rapporti di forza tra i partiti – imponeva di razionalizzare, attraverso limitazione di campo, le coalizioni di governo: fu il tempo della *conventio ad excludendum*, e i tentativi di superarla per ridurre le rendite di posizione delle forze minori delle coalizioni in modo da dare maggiore efficienza alla relazione fiduciaria (tentativi compiuti per via di «riforma» legislativa, ordinaria o costituzionale, o per via puramente politica, tutti falliti) segnano la parabola della Repubblica fino ai mutamenti nel sistema dei partiti che si compiono a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso.

La crisi che in questa seconda fase coinvolge anzitutto gli attori politici nel sistema, e la conseguente trasformazione dei partiti nella loro forma organizzativa e nel tipo e nei modi del loro insediamento, inducono modificazioni nei formanti della relazione fiduciaria: legge elettorale e convenzioni costituzionali.

Quanto alla legge elettorale, è il tempo delle postulate virtù razionalizzatrici e moralizzatrici delle formule maggioritarie, dei referendum manipolativi per affermarle, della polarizzazione per coalizioni del sistema partitico (ne sono il portato, in quegli anni, le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277, che introducono un sistema elettorale prevalentemente maggioritario). La regola convenzionale fondamentale – destinata a perdurare fino all'attuale XVIII legislatura, oltre le vicende della formula elettorale, nell'innovazione legislativa e nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale – riguarda, ancora, la conformazione e la delimitazione delle coalizioni, e stabilisce che il Presidente della Repubblica debba affidare, in prima istanza, l'incarico di formare il governo al leader della coalizione vincente nella competizione elettorale.

Ma, nell'arco di tempo, non breve, in cui quella regola ha avuto vigenza, il suo significato è mutato, per la diversità delle connessioni sistematiche, in ragione del mutamento del sistema dei partiti.

Nasce, invero, il «partito personale», cioè il partito dominato dal suo leader.

In questo partito nuovo, gli apparati tradizionali sono ridotti in funzione strettamente servente nei confronti del leader, e questo si pone al centro di una «rete» autonoma di relazioni, nella quale, valendosi anche della propria posizione istituzionale, distribuisce i ruoli, determina le carriere, decide le «promozioni» nell'ambito delle rappresentanze parlamentari.

Dapprima il «partito personale» convive con i vecchi partiti, con i «dinosauri» (fortunata metafora coniata in ambiente politologico) sopravvissuti al XX Secolo, e attecchisce solo su un versante dello schieramento politico, quello di centro-destra. Ma poi esso mostra di attribuire un tale vantaggio competitivo da assolutizzarsi, da diventare la forma unica di organizzazione nel sistema partitico italiano (v'è un'articolazione tipologica, con distinzioni sotto diversi profili: partito personale nazionale, partito personale regionale federato o confederato con quello nazionale, partito personale «aziendale» modellato sull'impresa economica, partito personale a innesco carismatico. Ma la connotazione maggiore – essere il partito «nella forma del leader» – è la stessa per tutti i sottotipi).

Questi partiti – senza che a tali fini assuma alcun rilievo l'area politica di appartenenza né l'ideologia professata – tentano ripetutamente la strada della modificazione della formula elettorale

come strumento per preservare il proprio ruolo di governo quando si prospetti una flessione o un declino del consenso elettorale, o almeno per ottenere il risultato di impedire o di rendere molto difficile o di limitare nella portata la vittoria dello schieramento avverso (peraltro, v'è una «legge bronzea» che, in tutte le democrazie, domina le sorti di chi si ponga questi fini con questi mezzi: l'insuccesso, l'eterogenesi dello scenario conseguito. Solo lo scopo distruttivo di impedire a chiunque di trarre frutto dalla vittoria elettorale con la costituzione di un governo ha speranza d'esito; ma è scopo «stupido», per usare un concetto tratto dalla fenomenologia costruita da Carlo M. Cipolla, cioè reca danno anche a chi lo progetta e lo persegue, oltre che al sistema nel suo complesso).

È da ascrivere al novero di questi tentativi la legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270, che, oltre a voler impedire la vittoria dello schieramento avverso, si propone anche di creare, a regime, le condizioni per consolidare e far prosperare il «partito personale», introducendo il sistema delle liste bloccate, formate dai singoli partiti (nel partito personale, dal suo leader) e imponendo agli elettori scelte di adesione globale, interpretabili come pronuncia plebiscitaria. Il primo scopo non è conseguito (scatta la suddetta «legge bronzea»); il secondo sì.

Allo stesso novero è da ascrivere la legge 3 novembre 2017, n. 165, la quale – dopo le vicende della legge n. 270 del 2005 innanzi alla Corte costituzionale, e l'unicum della legge 6 maggio 2015, n. 52, mai applicata a causa delle manipolazioni anche su di essa compiute dal giudice della legittimità costituzionale – senza mostrare di perseguire un coerente disegno univocamente decifrabile (come era pur sempre avvenuto nei due casi appena richiamati: con la legge 270 del 2005 e attraverso le previsioni «potenziali» della legge n. 52 del 2015), è anch'essa orientata, insieme alla normativa «di contorno», a raccordare partito personale e sistema elettorale: accentra nel leader la determinazione delle candidature e la distribuzione delle chances di vittoria, attraverso liste bloccate sul canale proporzionale e collegi uninominali sul canale maggioritario, senza possibilità di voto disgiunto. E, nell'esperienza applicativa, il ferreo controllo dei leader – di tutti i leader, tutti a capo di partiti personali – è stato pienamente confermato.

Ma l'effetto di maggior rilievo che il nuovo sistema elettorale ha prodotto (effetto chissà in quale misura nella consapevolezza del legislatore) è di dissoluzione delle regole convenzionali per la razionalizzazione della forma di governo.

Infatti, la messa in opera del sistema ha rivelato come – in un assetto spiccatamente proporzionalistico (sessantatre per cento di seggi attribuiti sul canale proporzionale, incluso il due per cento riservato agli elettori italiani residenti all'estero; trentasette per cento sul canale maggioritario), e, in mancanza della previsione espressa di un premio di maggioranza in seggi – la vagheggiata possibilità di conseguire un premio «occulto» al raggiungimento di una soglia stimata intorno al quaranta per cento ha indotto due competitori sui tre maggiori a costituire cartelli elettorali (la terza forza ha ritenuto invece di competere in solitudine, com'era obbligata a fare avendo incentrato la costruzione della propria immagine e l'intera propria strategia elettorale sul rifiuto di allearsi con chicchessia).

Cartelli elettorali, non coalizioni. Con una legge elettorale siffatta, nel contesto politico dato, coalizioni in senso proprio non sarebbero state possibili. Invece molto spingeva alla costituzione di

cartelli (aggregazioni pensate unicamente per la competizione elettorale, tra forze dalle affinità programmatiche deboli, accomunate solo dalla genericità degli obiettivi).

Sul versante del centro-destra, ciò è stato possibile rinviando tatticamente la questione della leadership e occultando la radicale distanza delle posizioni su temi di fondo quali sicurezza e immigrazione.

Sul versante del centro-sinistra, la forza «aggregante» (cioè quella ipoteticamente dotata di più esteso insediamento elettorale) ha coinvolto nel cartello due tipi di liste «aggregate»: il tipo lista satellite e il tipo lista veicolata.

La lista satellite ha un elettorato ristretto, ma tale da portare in dote alla lista aggregante una quota marginale di consenso, decisiva nel caso di distacchi ridotti tra i competitori. E la forza maggiore può considerare auspicabile, a certe condizioni, che essa non consegua la soglia del tre per cento, con la conseguenza che i voti conseguiti siano distribuiti tra le altre componenti del cartello.

La lista veicolata è accreditata di maggior successo elettorale rispetto a quanto possa riconoscersi alla lista satellite; dunque, ha maggior «potere di coalizione» nella distribuzione dei collegi «sicuri» sul canale maggioritario: il partito maggiore è il mezzo che trasporta la lista veicolata verso il rinfoltimento della propria rappresentanza parlamentare, altrimenti assai più ristretta; la lista veicolata, a sua volta, può contribuire al successo complessivo del cartello, apportando il consenso raccolto nell'area del proprio specifico insediamento politico e sociale, che può essere contiguo a quello della lista maggiore o essere stato da questa perduto ma ritenuto recuperabile.

Nella specie, si trattava di rinforzare il versante esposto a sinistra nel rapporto con l'elettorato, interessato da un significativo esodo dei consensi. Insomma, una simbiosi mutualistica mediterranea (mediterranea: sono infatti fallaci i raffronti con il caso tedesco, sulla base di assonanze, riferite a termini come «contratto»), nella quale il Paguro Bernardo-lista maggiore cura il trasporto e dunque rende possibile la ricerca e l'alimentazione del consenso; l'attinia-lista veicolata cura la difesa di un insediamento elettorale. Il primo mette in campo la sua natura di artropode; la seconda le sue capacità urticanti nella competizione politica.

Non è utile che la lista veicolata occulte le proprie peculiarità ideologiche e programmatiche; ché anzi esse potranno contribuire decisamente a conseguire scopi di ampliamento del consenso. Ma, appunto, su basi siffatte non è stata certo costituita una coalizione, ma solo un cartello elettorale; come, per i diversi fattori richiamati, solo un cartello elettorale è stato possibile costituire sul versante di centro-destra.

E le diversità interne ai cartelli – i quali difficilmente possono trasformarsi in coalizioni di governo – sono destinate a riemergere negli orientamenti parlamentari delle singole forze che li compongono; specie quando – com'è avvenuto – nessuno dei cartelli in competizione ottenga la maggioranza assoluta dei seggi nelle due Camere: ciascuna delle forze in campo, si sia presentata o non in cartello, fluttua liberamente tra le aggregazioni possibili.

4. Il vuoto di convenzioni nella vicenda del 2018

Questo essendo lo stato delle cose, il problema maggiore deriva dal dissolversi delle norme convenzionali sulla formazione e sulla delimitazione delle coalizioni: ecco un effetto distruttivo della legge n. 165 del 2017, di essa conseguenza disfunzionale non secondaria.

Non può infatti più riconoscersi validità alla regola, qui già ricordata, che vincolava il Presidente della Repubblica a conferire l'incarico, in prima istanza, al capo della coalizione vincente (o almeno non sconfitta) o al capo del partito vincente (come sarebbe stato se avesse mai avuto applicazione la legge n. 52 del 2015), per la semplice circostanza che non si sono date coalizioni elettorali proiettabili in coalizioni di governo, ma solo cartelli.

Se, dunque, regole convenzionali non vi sono, altre se ne dovranno produrre, per razionalizzare il sistema; regole derivanti principalmente dagli attori politici, ai quali essi stessi si assoggettino, e tali da vincolare gli attori istituzionali, innanzitutto il Presidente della Repubblica.

Senonché quell'effetto distruttivo della legge elettorale è stato così potente che tali nuove regole non si sono formate. E, nel vuoto di regole, è risultato massimamente potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica. Sistemicamente potenziato: sarebbe fuorviante andare alla ricerca di precedenti, con riferimento a specifici comportamenti, quale il «veto» posto su singole personalità quanto alla nomina nella carica di ministro, per sostenere l'idea che in realtà è immutata la dimensione del potere presidenziale. L'espansione invece c'è ed è potente, poiché deriva da un dato di fondo: se il Presidente, libero da vincoli convenzionali, può stabilire di volta in volta il criterio delle sue decisioni, e lo può liberamente consolidare in regola, egli si fa massimo decisore politico nella produzione della norma convenzionale, laddove tale funzione è sempre spettata precipuamente ai partiti. Il sistema partitico *imputet sibi*, alla insipienza dei suoi attori, un tale esito: certo esso rappresenta un radicale mutamento di paradigma. Si tratta di stabilire se destinato a durare o se invece manifestazione di uno stato transitorio, che potrà essere superato ricostituendo condizioni di «normalità», con la ripresa di campo dei partiti.

Per intanto, la vicenda che ha condotto alla formazione del Governo oggi in carica dà una rappresentazione molto efficace del richiamato mutamento, segnata com'è dalla ricerca da parte del Presidente della Repubblica di un criterio adeguato al modello costituzionale e al caso, senza avere la disponibilità di alcuna regola precostituita, e dunque senza poter neppure far soverchio affidamento sui precedenti per dirimere singole questioni.

E, invero, alla ricerca di quel criterio, il Presidente ha dovuto fare ricorso a due diversi mandati esplorativi, ciascuno affidato a uno dei presidenti delle Camere, in vista di composizioni politiche diverse del Governo. Ha affidato poi due distinti incarichi, in due tempi diversi, alla medesima persona, per aggregare maggioranze di composizione politica diversa; il secondo è andato a esito. Ha inframmezzato un incarico ad altra persona, nella dichiarata prospettiva di formare un Governo forse «tecnico», forse «politico del Presidente», forse «misto» tra i due tipi, ma con lo scopo, poi emerso, di incentivare i partiti a dare essi luogo alle scelte necessarie conformandosi alle prescrizioni presidenziali. Ha impedito la nomina di singoli ministri in comparti «sensibili» dell'azione di governo, giudicando le scelte non compatibili con la posizione dell'Italia

nell'Unione Europea. Ha conformato (stando a quando trapela dalle cronache) alcuni contenuti programmatici.

Il Governo è stato, infine, formato. E si può dire che il modello costituzionale abbia, in questa difficile stagione, mostrato grande tenuta, sotto le sollecitazioni derivanti dalle disfunzioni del sistema politico: anche quando queste sono massime, le disposizioni degli artt. 92 ss. Cost. confermano che la loro elasticità è virtù.

5. Il formante giudiziale e le sorti della forma di governo

Semmai, va tenuto in conto un fattore venuto in luce nella vicenda che ha preceduto e accompagnato, e potentemente condizionato, in un rapporto biunivoco, sia la legislazione elettorale sia il mutamento partitico a questa connesso: il fattore giudiziale.

A partire dalla sentenza n. 1 del 2014, le decisioni della Corte costituzionale entrano a pieno titolo tra i formanti della relazione fiduciaria, insieme al formante costituzionale, al formante politico-legislativo e al formante politico-convenzionale. Le decisioni della Corte sulle leggi elettorali – che è stato possibile pronunciare in forza dell'autonoma ridefinizione dei confini ordinamentali dei propri poteri da parte del giudice della legittimità costituzionale – hanno largamente contribuito a determinare il peso degli altri due formanti nell'ambito del quadro costituzionale.

Bisogna ora riconoscere che – per le debolezze del sistema partitico, derivanti anche dalle trasformazioni in atto, con il gioco di forze e controforze prodotte dall'affermazione e dalla generalizzazione di partiti di tipo nuovo – molte delle sollecitazioni cui il sistema è stato sottoposto derivano da quella scelta della Corte di farsi formante in un ambito che l'ordinamento aveva sottratto alla giurisdizione costituzionale in ragione della sua irriducibile politicità: l'ambito della forma di governo.

Forse una delle lezioni da trarre dall'esperienza di questi mesi è questa: la possibilità stessa di un formante giurisdizionale della relazione fiduciaria va rimeditata.