



Rivista N°: 3/2024
DATA PUBBLICAZIONE: 25/07/2024

AUTORE: Enrico Grosso*

PARTITI POLITICI E REGOLAZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO**

POLITICAL PARTIES AND REGULATION OF THE FORM OF GOVERNMENT

Sommario: 1. La questione teorica concernente il ruolo dei partiti nella definizione degli assetti della forma di governo. Funzione costitutiva o funzione integrativa? – 2. Il ruolo delle convenzioni costituzionali. – 3. (segue) La natura del vincolo convenzionale e la sua capacità regolativa: convenzioni e meri fatti politici. – 4. Le condizioni materiali che rendono possibile il sorgere di nuove convenzioni costituzionali regolatrici della forma di governo. – 5. Quale regolazione, per quale parlamentarismo. – 6. La grande frattura: regolazione senza convenzioni? – 7. Per trarre qualche filo. Quali partiti per quali convenzioni?

1. La questione teorica concernente il ruolo dei partiti nella definizione degli assetti della forma di governo. Funzione costitutiva o funzione integrativa?

Una vasta letteratura giuridica sviluppatasi negli ultimi anni ha ritenuto di prendere molto sul serio (qualcuno – come vedremo – ritiene “troppo” sul serio) la forte opzione metodologica imboccata da Leopoldo Elia nel celebre scritto del 1970 sulle forme di governo¹.

Come noto, in quello scritto Elia rompeva con una tradizione classica degli studi giuridici in materia. Tradizionalmente, come ricorda Mauro Volpi nella sua puntuale e raffinata ricostruzione metodologica del 2015², l’approccio dei giuristi allo studio della forma di governo era eminentemente normativo: la forma di governo in quanto tale si definisce a partire da (e a chiudere con) l’analisi delle relazioni normativamente esplicitate dalle disposizioni costituzionali – tutt’al più integrate da disposizioni attuative di rango ordinario – senz’alcun riguardo alle

* Ordinario di diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Torino.

** Relazione al XXXVIII Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti “Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana”, Brescia, 27-28 ottobre 2023.

¹ L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.

² M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *DPCE*, n. 1/2015, 132.

“situazioni concrete” entro cui dette norme si inscrivono. Nell’impostazione classica, insomma, nessuno spazio era lasciato allo studio delle dinamiche concrete entro cui le forme definite dalle norme si calavano, e dunque delle capacità “regolative” che quelle dinamiche erano in grado di esprimere.

Lo scritto di Elia rappresenta, rispetto a tale impostazione, un vero e proprio “spartiacque” nell’impostazione degli studi sulle forme di governo, delle quali offre una lettura *dinamica*, valorizzando il ruolo rivestito dall’assetto del sistema politico, ed in specie del sistema dei partiti, al fine di spiegare come *forme* appartenenti al medesimo *genus* (soprattutto quelle affe- renti, nella classificazione tradizionale accreditatasi a cavallo tra Ottocento e Novecento, al parlamentarismo) possano funzionare in concreto in modo completamente diverso l’una dall’altra.

L’esatto ruolo che, nella riflessione sviluppata da Elia nella voce del 1970, andrebbe attribuito ai partiti nella definizione della griglia interpretativa delle forme di governo è stato correttamente colto da chi³ ha distinto, in quel saggio, una *pars destruens* sostanzialmente ispirata ad autori (non a caso non ascrivibili alla categoria dei giuristi, o comunque non a quella dei giuristi “ortodossi”) che già precedentemente avevano contestato l’approccio rigidamente normativo della dottrina più tradizionale⁴, da una *pars costruens*, quella davvero originale, nella quale Elia sembrava attribuire un valore propriamente *giuridico* all’inserimento del sistema dei partiti tra gli elementi rilevanti nella classificazione delle forme di governo.

È su questo specifico punto, mi pare, che la riflessione teorica successiva si è soprattutto incentrata. Se cioè, da un punto di vista metodologico, la classificazione giuridica (e più in particolare, quella propria del diritto costituzionale) delle forme di governo possa ammettere tra le sue variabili quelle che a tutti gli effetti sono “condizioni di fatto”, di natura politica, per loro natura destinate a mutare nel tempo e nella storia, anche indipendentemente dal mutamento di altri dati giuridici di contesto.

Già pochi anni dopo la pubblicazione dello scritto di Elia, Mario Dogliani notava, pur criticando l’impostazione normativistica tradizionale per «l’incapacità dei tipi di rappresentare la complessiva e reale struttura politico-costituzionale»⁵, come l’assunzione di ulteriori

³ Cfr. spec. M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir. Annali III*, Milano, Giuffrè, 2010, 551 ss.

⁴ Viene in luce, ovviamente, in primo luogo l’impostazione di Maurice Duverger, cui lo stesso scritto di Elia offre un esplicito tributo (cfr. in particolare M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, 1° ed. 1951, 10° ed. 1976, 465 ss.), ma anche alcuni spunti ricavabili da scritti di Giannini (cfr. M.S. Giannini, *Prefazione* a P. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950, 1 ss.), nonché, come nota Luciani, da ben più antichi studi di Arthur F. Bentley (cfr. A.F. Bentley, *The Process of Government: a Study of Social Pressure*, Chicago, 1908) ove già si metteva in luce come i meccanismi politici di composizione degli interessi, e più in generale di regolazione sociale, di cui i partiti politici cominciavano, a cavallo dei due secoli, a farsi protagonisti, fossero alla base del funzionamento concreto dei sistemi di governo. Anche Ostrogorsky (cfr. G.A. Ostrogorsky, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, 2° ed. 1912), si potrebbe aggiungere, criticava – più o meno negli stessi anni in cui scriveva Bentley – la sottovalutazione del sistema dei partiti tra gli elementi costituzionalmente rilevanti nell’osservazione del funzionamento delle forme di governo, sebbene essi avessero ormai stabilmente conquistato un ruolo di primaria importanza nell’operare concreto dei meccanismi costituzionali del governo.

⁵ M. Dogliani, *Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost.*, 1973, 223, il quale così aggiungeva: «La concezione normativistica, considerando giuridicamente rilevante solo ciò che è previsto dalla norma scritta, senza distinguere quindi tra assenza di norma giuridica e assenza di norma scritta, impedi all’attenzione dei giuristi di posarsi sul fenomeno partitico e sulle alterazioni del sistema di governo che ad esso fanno capo, relegandole nel campo della pura rilevanza politica».

elementi «tratti dall'osservazione dell'esperienza concreta» ma da considerare «giuridicamente rilevanti» ai fini dell'individuazione delle tipologie della forma di governo ponesse un problema metodologico di fondo: come evitare che l'attenzione alle circostanze empiriche caratterizzanti il modo in cui concretamente si atteggia – nel corso del tempo e quindi nella dinamica storico-politica – il sistema di governo entro «gli ambienti socio-politici in cui operano le strutture costituzionali», faccia perdere alle classificazioni così proposte qualsiasi carattere di normatività⁶.

Una volta assodato, in altri termini, che a fini conoscitivi non si può prescindere dall'osservazione della struttura e dei reciproci rapporti tra partiti per comprendere la dinamica della forma di governo, sarà ancora possibile distinguere, anche al fine di stigmatizzarne eventualmente il divario, tra la forma di governo quale è (secondo un approccio *realistico* che valorizza il ruolo della partecipazione dei partiti, con il loro specifico peso politico, nell'influenzare il sistema di governo, «facendolo evolvere verso una o un'altra direzione»⁷), e la forma di governo quale *dovrebbe essere* (ossia quale è stata delineata dai Costituenti e presupposta come giuridicamente vincolante dalla Costituzione)? O per dirla diversamente, la descrizione delle forme di governo – e l'individuazione delle loro *differenze* – in base al numero e ai reciproci rapporti tra i partiti è in grado di trascendere le specifiche situazioni che di volta in volta sono descritte per acquisire una specifica funzione *normativa*?

Si intravede qui una critica teorica che caratterizzerà da lì in poi un intero filone della dottrina. Quella preoccupata dal rischio che indicare nel sistema dei partiti un fattore propriamente *costitutivo* della forma di governo pregiudichi proprio la valorizzazione della portata prescrittiva delle norme costituzionali, e in definitiva impedisca di qualificare come incostituzionali (e quindi, eventualmente, giuridicamente aggredibili con gli strumenti propri del diritto costituzionale) le violazioni di fatto di quel complesso normativo. Si farebbe così venir meno una delle funzioni essenziali delle norme sulla forma di governo inserite nelle Costituzioni, che consiste proprio nella pretesa di *contenere prescrizioni idonee a limitare il potere*, ossia di guidare e conformare i rapporti tra gli organi costituzionali titolari di potere entro relazioni il più possibile vincolanti.

Di tali obiezioni si fece interprete in anni successivi lo stesso Elia, che in scritti più recenti riconobbe espressamente la necessità di porre un limite al c.d. metodo realistico nello studio del tema (da lui stesso propugnato nella sopracitata voce sull'Enciclopedia del diritto), da individuare nella «distinzione tra sistema politico o dei partiti politici e forma di governo»⁸. Se, da un lato, lo studio del sistema politico sarebbe indispensabile per «la comprensione delle forme di governo considerate dinamicamente, e cioè quanto al loro funzionamento, alle regole convenzionali cui danno luogo, alle “polarizzazioni” nello schieramento dei partiti», dall'altro lato «sarebbe improprio ritenere che ogni variazione importante nell'ambito del sistema politico

⁶ M. Dogliani, *Spunti*, cit., 237-238.

⁷ M. Dogliani, *Spunti*, cit., 232.

⁸ L. Elia, *La forma di governo e il sistema politico italiano* (1982), ora in L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, 331 ss.

comporti un mutamento della forma di governo, sia pure assunta nella figura della Costituzione “reale”, materiale o vivente»⁹.

Il rischio, va da sé, è quello di un uso “puramente congiunturale” della Costituzione, che elide qualsiasi valore prescrittivo, e dunque regolativo, alle norme in essa contenute che disciplinano i rapporti tra supremi organi costituzionali, e dunque i loro poteri reciproci.

Da qui il suggerimento avanzato da Elia, e fatto proprio dalla maggior parte degli autori intervenuti successivamente, di mantenere il più possibile ferma la distinzione concettuale tra «forma di governo» e «sistema politico», ascrivendo a quest’ultimo un ruolo «condizionante» più che propriamente «costitutivo» della forma di governo¹⁰.

È a partire da tale distinzione che la maggior parte della dottrina ha dunque argomentato la necessità che il sistema dei partiti venga escluso dagli elementi propriamente *costitutivi* della forma di governo, e sia invece valorizzato come un “fattore di contesto”, che contribuisce – ma dall’esterno – a spiegarne il funzionamento nel singolo momento storico dato. Si è pertanto consolidata una distinzione di fondo tra la c.d. “statica” delle forme di governo, definita dalle norme giuridiche disciplinanti i rapporti tra i supremi organi dello Stato, e la loro “dinamica”, nell’ambito della quale il sistema dei partiti eserciterebbe «un’influenza sul modo in cui la forma concretamente funziona»¹¹.

In senso simile vanno intese quelle posizioni che intendono valorizzare la forma di governo «in quanto forma»¹², e dunque a partire dai suoi elementi puramente giuridico-normativi, rispetto alla quale i partiti si muoverebbero «su un terreno diverso» (seppure interferente), ascrivibile appunto, più genericamente, al «sistema politico istituzionale»¹³. L’intento è quello di valorizzare e “prendere sul serio” la portata normativa non solo – in generale – delle prescrizioni costituzionali regolatrici della forma di governo, ma proprio ed espressamente di talune “parole” utilizzate in Costituzione, il cui significato, proprio in quanto produttivo di una “forma” normativamente definita, non si presterebbe ad essere relativizzato o distorto per effetto dell’operare concreto del sistema politico nel singolo momento storico (si pensi alla differenza tra la formula di cui all’art. 95 sul Presidente del Consiglio dei ministri che «*dirige*» la politica «*generale*» del governo, e quella dell’art. 49 sui cittadini organizzati in partiti che contribuiscono a «*determinare*» la politica «*nazionale*»¹⁴). La forma di governo sarebbe quindi definita esclusivamente dall’insieme delle regole giuridiche formali che «costituiscono le condizioni di possibilità delle concrete strategie degli attori politici del sistema, che si vedono

⁹ *Ivi*, 332.

¹⁰ L. Elia, *Forme di stato e forme di governo*, in S. Cassese (cur.), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, vol. III, 2600.

¹¹ M. Volpi, *Il metodo*, cit., 139; S. Bartole, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, Mucchi, 2018, 13.

¹² M. Luciani, *Governo*, cit., 554. L’autore è recentemente tornato sulle medesime questioni ribadendo l’idea che il rendimento concreto della forma di governo è sicuramente *condizionato* da un complesso di fattori esterni, a cominciare dal sistema dei partiti, senza che però tutto ciò possa attenere «alla forma di governo *in quanto forma*» (cfr. M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023, 67).

¹³ M. Luciani, *Governo*, cit., 556: «Tutto ciò che sta fuori dalla forma, dal dato specificamente normativo, non può essere un elemento di quella stessa forma, ma deve essere collocato sul piano, diverso, del “sistema politico-istituzionale”».

¹⁴ M. Luciani, *Governo*, cit., 555.

alcune strade aperte ed altre sbarrate proprio dall'esistenza di certe regole e non di altre», addirittura di certe *parole* e non di altre¹⁵.

Secondo tale impostazione, in definitiva, i partiti (o almeno, i partiti per come essi sono disciplinati nei sistemi costituzionali come quello italiano¹⁶) starebbero “fuori” (nel senso che “dovrebbero stare fuori”) dalla forma di governo quanto alla individuazione della sua struttura (non ne sarebbero, cioè, elementi “costitutivi”). Elementi costitutivi sarebbero solo (nel senso che “dovrebbero essere solo”) le norme giuridiche regolatrici dei rapporti intercorrenti tra gli organi supremi dello Stato titolari di potere politico, in relazione all'allocazione di tale potere¹⁷, rispetto ai quali il sistema dei partiti eserciterebbe soltanto una funzione “esterna” di “influenza”, dovendo essere per il resto relegato tra gli elementi «spuri», che nelle versioni più radicali andrebbero addirittura «isolati» in nome della ricostruzione di una corretta prospettiva giuridica a partire dalle «sole regole costituzionali»¹⁸. A loro volta, quelle stesse norme giuridiche regolatrici eserciterebbero un'influenza sul modo di essere e di manifestarsi nel tempo del sistema politico, «se è vero che la stessa conformazione del sistema politico può essere plasmata dal modo in cui sono istituiti e regolati gli organi supremi dello Stato»¹⁹.

Il “condizionamento materiale” che i partiti indiscutibilmente esercitano sul funzionamento concreto della forma di governo (e che nessuno degli autori citati si sogna ovviamente di negare) sarebbe in tal modo da quelle stesse regole formali opportunamente limitato.

2. Il ruolo delle convenzioni costituzionali.

La domanda che sorge immediatamente di fronte alle riflessioni sin qui sommariamente riassunte è, tuttavia, se davvero quella “forma” sia capace di mantenere nel tempo le prestazioni promesse, senza la necessità di tenere conto di “regolarità” (espresse nella forma di “convenzioni della Costituzione”) che si formano *praeter Constitutionem* e di cui i partiti politici si fanno portatori nel loro concreto operare *dentro* tale forma, capaci di sopravvivere al tempo. Altrimenti il discorso rischia di peccare di astrattismo. Non a caso, gli autori che tendono ad allontanare dall'orizzonte degli elementi costitutivi della forma di governo il sistema dei partiti (e delle loro relazioni) sono anche generalmente ostili al riconoscimento di un effettivo valore giuridico-condizionante alle convenzioni costituzionali. Si tornerà su questo punto.

Mi pare in ogni caso che tutte queste riflessioni siano dettate, e attraversate, da una preoccupazione di fondo. Che l'immissione del sistema dei partiti nella “costituzione” della forma di governo possa, alla lunga, favorire la “cattura”, da parte dei partiti medesimi (e delle

¹⁵ M. Luciani, *Governo*, cit., 566.

¹⁶ Diversamente dovrebbe invece ragionarsi nei sistemi costituzionali in cui i partiti sono espressamente disciplinati come “organi dello Stato”, in quanto in tali casi essi rientrerebbero formalmente nell'organizzazione costituzionale e ad essi sarebbero ascrivibili specifiche disposizioni idonee a inglobarli nella “forma in quanto forma”.

¹⁷ Questa è definizione offerta da G. Amato, F. Clementi, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2012 (2° ed.), 19.

¹⁸ Così, a proposito della controfirma presidenziale nella forma di governo parlamentare, O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2010, 5.

¹⁹ Così G. Amato, F. Clementi, *Forme di stato*, cit., 20.

loro convenzioni), delle norme costituzionali e di conseguenza la trasfigurazione di quelle regolarità in prassi non tanto *praeter*, quanto piuttosto *contra Constitutionem*. Che ciò stia, storicamente, avvenendo, mi pare non discutibile²⁰. E dunque, coloro che escludono la funzione propriamente “costitutiva” dei partiti nella definizione della forma di governo hanno quindi in realtà l’obiettivo di difendere la prospettiva secondo cui tale “cattura” debba essere rigorosamente confinata sul piano dell’essere, magari di un “essere incostituzionale”²¹, mentre i comportamenti degli attori politici, ed *in primis* dei partiti, anche nel caso in cui sono in grado di dare luogo a convenzioni, non possano in alcun modo essere considerati idonei ad alterare le regole costituzionali che disciplinano la forma di governo²².

A tali impostazioni, peraltro, si contrappongono come noto quelle di coloro che, alla indiscutibile influenza (non negata neppure dai fautori di quella sorta di “dottrina pura della forma di governo”²³ sin qui illustrata) che i partiti politici esercitano sul funzionamento concreto delle relazioni tra organi costituzionali titolari di potere politico, ascrivono invece caratteristiche e qualità giuridicamente qualificabili.

Il condizionamento che i partiti esercitano sull’assetto materiale della forma di governo, si osserva, non si manifesterebbe soltanto *de facto*, attraverso meri *comportamenti*. Esso si presenterebbe invece sotto forma di regolarità idonee ad assumere forma giuridica. Proprio alle convenzioni costituzionali formatesi nei reciproci comportamenti concreti tra partiti andrebbe ascritto un inevitabile carattere di giuridicità, sia in quanto correlate alla funzione propriamente costituzionale (ancorché non “istituzionalizzata”) attribuita ai partiti stessi dall’art. 49, sia in quanto a loro volta produttive di norme regolatrici dei rapporti tra gli organi costituzionali, in particolare delle norme disciplinanti le relazioni tra parlamento, governo e Presidente della Repubblica²⁴.

²⁰ Basti osservare lo stato delle relazioni tra governo e Parlamento sul piano della distribuzione dei poteri normativi e le condizioni in cui è ridotto il secondo, per effetto dell’agire del primo, nell’esercizio stesso della funzione legislativa.

²¹ Che le alterazioni subite dalla forma di governo per l’operare dei “fattori esterni” (tra cui in primo luogo il comportamento degli attori politici) debbano «essere colte nella loro essenza di alterazioni, appunto, altrimenti le si giustificerebbe come semplici conseguenze delle evidenti trasformazioni esperite dal sistema dei partiti e non le si stigmatizzerebbe come pregiudizievoli rotture *in apicibus* della certezza del diritto» è la preoccupazione chiaramente espressa da M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, cit., 67.

²² Così, a proposito del sistema parlamentare in Italia e della sua torsione politica in senso maggioritario a partire dagli anni ’90, O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell’interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 1/2004, 27, il quale argomenta come gli accordi politici in base ai quali il leader della coalizione vincente all’esito di una competizione elettorale incentrata su un sistema maggioritario sia *de facto* riconosciuto da quelle stesse forze politiche quale *premier*, non altererebbe in alcun modo l’integrità dei poteri presidenziali ex art. 92.

²³ Non è revocabile in dubbio che, secondo quanto da ultimo argomentato da M. Luciani, *Questioni generali della forma di governo in Italia*, cit., 23 (e quantunque l’autore stesso ne neghi le inevitabili implicazioni), sarebbe indispensabile «*espungere* dall’analisi della forma di governo in quanto forma il riferimento a tutto ciò che le è esterno e appartiene al sistema politico-partitico» (corsivi non testuali), proprio come per il Kelsen della *Reine Rechtslehre* era indispensabile *espungere* dalla scienza del diritto, allo scopo di «liberarla», gli elementi (psicologia, sociologia, etica, teoria politica ...) ad essa ritenuti estranei (cfr. H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, ed. it. a cura di Mario G. Losano, Torino, Einaudi, 2021, 11).

²⁴ Così S. Staiano, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, 293. La stessa opinione è manifestata da A. Spadaro, *L’evoluzione della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 84, secondo il quale «se il giurista dovesse fermarsi a valutare solo le “forme” [del rapporto fiduciario] coglieremmo ben poco della stessa realtà giuridico-istituzionale. In particolare, senza un’analisi ... del sistema partitico, ignoreremmo di fatto il “tipo” della forma di governo parlamentare esaminata».

Tali studi mettono dunque al centro dell'attenzione, al fine di valorizzare il ruolo dei partiti nella dinamica della forma di governo, le convenzioni costituzionali, alle quali viene esplicitamente attribuito il carattere della giuridicità. Si tratta di posizioni polemiche nei confronti di una pretesa «ideologia dell'ontologica separatezza del mondo della produzione della norma giuridica dal mondo delle relazioni politiche fattuali, per effetto della quale il discorso giuridico incentrato su quella grande metafora che è la fonte normativa si restringe ai comandi scritti nelle sedi politiche acconce»²⁵.

Gli strumenti giuridici della stretta implicazione dei partiti nella forma di governo sarebbero dunque le convenzioni costituzionali, autentiche norme giuridiche ascrivibili al *genus* delle consuetudini. Le convenzioni sarebbero veri e propri vincoli giuridici all'azione politica, che determinano «il modo in cui i poteri attribuiti devono essere esercitati in pratica»²⁶, ovvero «il veicolo che trasporta la fattualità delle dinamiche politiche nella sfera della rilevanza giuridica»²⁷.

Il ruolo delle convenzioni come strumento giuridico integrativo delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo sarebbe reso palese, in tale impostazione, proprio dalla scelta dei Costituenti – non casuale ma ben ponderata e consapevole – di affidare la disciplina costituzionale della forma di governo a poche e scarse disposizioni “a fattispecie aperta”, che avrebbero dovuto necessariamente essere oggetto di integrazione mediante norme convenzionali, che gli stessi partiti, nelle loro reciproche relazioni progressivamente assestatesi in base ai rapporti di forza che di volta in volta emergevano, avrebbero provveduto a formare.

Questo elemento, tra l'altro, consentirebbe di rispondere all'obiezione sollevata da chi, fedele all'idea della “forma di governo in quanto forma”, osserva che i partiti non sarebbero certo gli unici “soggetti sociali” implicati nel condizionamento del concreto funzionamento della forma di governo, dovendo essere presi allora in considerazione anche interlocutori diversi, come gruppi di pressione e di interesse, *lobbies*, sindacati e associazioni dei produttori, e così via²⁸. Soltanto i partiti, tra i vari soggetti sociali eventualmente implicati nei fattori di condizionamento della forma di governo, sarebbero tuttavia davvero in grado (o comunque lo sarebbero stati nel periodo storico in cui le convenzioni sulla forma di governo furono elaborate) di produrre, a causa dell'immediatezza dei rapporti di potere che a loro fanno capo, norme convenzionali integrative capaci di conformare concretamente le scarse ed ellittiche norme contenute negli artt. 92 e ss.. Quelle norme, si sostiene, erano *concepite per essere integrate*, e di tale integrazione i partiti sono stati, indiscutibilmente, i principali, se non gli unici, produttori. Potremmo aggiungere che, se ciò è vero, quelle norme erano concepite per essere integrate essenzialmente dai partiti, di cui, nel momento storico in cui si affermò e si consolidò la

²⁵ S. Staiano, *Democrazia*, cit., 294, ove i partiti vengono fatti assurgere a veri e propri «formanti giuridici» della forma di governo. Cfr. Id., *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. Musella (cur.), *Il governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2019, spec. 31 ss.

²⁶ Così, citando Pierre Avril, S. Ceccanti, *Le convenzioni costituzionali come ponte fra sistema elettorale e forma di governo e come strumento di stabilizzazione del regime parlamentare*, in L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa, (cur.), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 2638.

²⁷ S. Staiano, *La forma di governo*, cit., 32.

²⁸ M. Luciani, *Governo*, cit., 556; M. Volpi, *Il metodo*, cit., 140.

“Repubblica dei partiti”²⁹, le altre articolazioni del pluralismo sociale erano considerate tutt’al più collaterali.

L’attenzione deve quindi essere spostata sulle convenzioni costituzionali integrative della forma di governo e sulla loro natura. Era in realtà quello il vero elemento di novità introdotto da Elia nella sua voce del 1970, ove si sosteneva che le regole convenzionali elaborate all’interno del sistema dei partiti dovessero concorrere, insieme alle norme “esterne”, alla definizione degli elementi costitutivi delle forme di governo. L’intuizione, che in quel momento rompeva con la più risalente impostazione dei costituzionalisti, era che non fosse possibile ricostruire tali caratteri (né, per la verità, alcun istituto costituzionale attinente all’organizzazione dei poteri pubblici) senza considerare il ruolo assunto dalle convenzioni, di cui i partiti erano i principali artefici. Di fronte alla constatazione che, come è stato efficacemente notato, sarebbe ormai impossibile, a partire da un certo momento dell’evoluzione del nostro sistema di governo, «riconfermare gli sviluppi ed i problemi da essi generati a pure e semplici questioni di interpretazione delle norme costituzionali, secondo un metodo interno al sistema normativo formale»³⁰, il dibattito ha finito per trasferirsi sulle caratteristiche di queste «regole autonome condizionanti».

In ordine alla natura delle convenzioni si è sviluppato come noto un ricco dibattito, del quale non è possibile in questa sede dar conto neppure per sommi capi. A un’impostazione “contrattualistica” (che ascrive alle convenzioni il carattere di veri e propri accordi volontariamente stipulati³¹) si contrappone l’idea che esse incorporino la risultante involontaria dell’operare congiunto e parallelo di comportamenti unilaterali³². In tale ottica, esse sarebbero sì, come è stato efficacemente scritto, il prodotto di *relazioni* che si manifestano negli spazi di autonomia (ossia negli spazi non regolati dalla Costituzione, o da altre norme giuridiche positive attuative di norme costituzionali) di cui godono (o di cui si appropriano) i «soggetti costituzionali»³³, ma di relazioni non esplicitate. Esse incorporerebbero *standards* di comportamento reciproci di tali soggetti, che nascono appunto nell’equilibrio delle forze e sotto l’aspettativa di reciprocità, fondandosi in definitiva sulla *convenienza* al mantenimento di determinati comportamenti al fine di evitare reazioni sgradite o temute³⁴, e la cui giuridicità si ricaverebbe proprio dalla volontà

²⁹ Cfr. P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 1991.

³⁰ Così G. Zagrebelsky, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, vol. XI, 1.

³¹ G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972; Id., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4/1997, 499 ss.; Q. Camerlengo, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, n. 1/2022, 3 ss. e spec. 9 ss., che significativamente, a proposito delle convenzioni destinate a integrare le norme scritte nella disciplina delle relazioni tra i poteri dello Stato, evoca il principio di leale collaborazione, a testimonianza del fatto che le fonti suddette vengono ascritte alla categoria del “contratto” (e comunque dell’agire *consensuale*), anziché a quella dell’agire *spontaneo* e *utilitaristico* (dello stesso autore cfr. altresì, *amplius*, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, spec. 99 ss. e 155 ss., ove le convenzioni della costituzione sono descritte alla stregua di “accordi taciti”, o di “delimitazioni consensuali dei reciproci interessi” tra gli organi politici di vertice).

³² Cfr. G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, 261 ss.

³³ Come sostiene G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, cit., spec. 115 ss..

³⁴ G. Zagrebelsky, *Manuale*, cit., 267.

di continuare a tenere quei medesimi comportamenti da parte del titolare di potere che li ha sin lì mantenuti confrontandosi con altri³⁵.

Non interessa certo, in questa sede, approfondire sul piano teorico il discorso in merito alla natura delle convenzioni costituzionali, alle conseguenze dell'assenza di una norma di qualificazione della loro capacità normativa e al loro rapporto con il sistema delle fonti formali. Qui importa soltanto constatare che il sistema dei partiti incide sul funzionamento (dunque sulla concreta *regolazione*, e certamente sulla *dinamica*) delle forme di governo essenzialmente attraverso regole di questo tipo. Il modo in cui è di fatto strutturato quel sistema, e i rapporti di forza che al suo interno si instaurano, influenzano non soltanto la formazione, ma anche la permanenza nel tempo di tali regole.

A ciò contribuisce tuttavia anche un altro fattore, che potremmo definire un "fattore culturale". I partiti politici sono portatori di "culture politiche", che si formano nel tempo e nello sviluppo della storia politica di un Paese. Le convenzioni che si producono tra i partiti – *quando esse davvero si producono* – sono inevitabilmente segnate anche dall'incontro e dall'intreccio di tali culture, a loro volta influenzate dal contesto costituzionale, oltre che politico e sociale, di riferimento³⁶.

Si tratta di un meccanismo estremamente delicato, la cui maggiore o minore stabilità nel tempo dipende in definitiva dall'esistenza di vincoli, o comunque di motivi *esterni* ad esso³⁷. Ciò ha anche conseguenze sul loro grado di *vincolatività*. Le convenzioni costituzionali che si formano tra i partiti resistono nel tempo e continuano a essere riconosciute dagli attori in gioco come vincolanti se ed in quanto si mantengano nel tempo i presupposti complessivi che ne hanno determinato l'insorgere. E dunque non è affatto detto che, al venir meno di un sistema di convenzioni, ad esso ne susseguisca necessariamente un altro, anziché un mero susseguirsi di *fatti politici*, costituzionalmente rilevanti ma privi di qualsiasi stabilità. Dipende, appunto, dal contesto, dal grado di reciproco riconoscimento e reciproca *legittimazione* che i partiti sono disposti a garantirsi l'un l'altro, dall'estensione della condivisione in ordine ai fattori culturali (anche in ordine all'interpretazione del contesto costituzionale di riferimento) entro cui agiscono, e così via.

³⁵ M. Cavino, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, Utet, 2010, 49.

³⁶ Come osserva A. Barbera, *Le epifanie di fatto nel diritto costituzionale*, in AIC, *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Atti del XXIX Convegno annuale, Napoli, Jovene, 2015, 272, è indispensabile tenere conto, accanto al dato normativo, del «contesto politico-sociale e politico-culturale entro cui si produce il riconoscimento dei principi costituzionali fondamentali, l'ordito intorno al quale si intessono le varie norme».

³⁷ G. Zagrebelsky, *Convenzioni*, cit., 3, nota giustamente che la regola convenzionale «può nascere solo dall'esistenza di *motivi esterni* che inducano ad ottemperare a quanto pattuito e tali motivi esterni non sono riconducibili alla volontà dei contraenti un tempo manifestata, bensì a una premessa di tipo convenzionale, cioè ad un comune calcolo di utilità».

3. (segue) La natura del vincolo convenzionale e la sua capacità regolativa: convenzioni e meri fatti politici.

Il dibattito sviluppatosi intorno alla natura propriamente “giuridica” delle convenzioni finisce in effetti per coincidere con quello sulla loro effettiva capacità coercitiva e sulla durata nel tempo di tale capacità. Chi nega che alle convenzioni costituzionali (e, per quanto qui interessa, a quelle integrative delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo) possa essere ascritta la natura di norme giuridiche, fa infatti essenzialmente notare l’assenza di conseguenze giuridiche in caso di violazione. La loro inosservanza non sarebbe assistita da una sanzione, intesa come misura punitiva inflitta da un soggetto terzo imparziale³⁸. Esse, in quanto “liberamente violabili” dai soggetti che le hanno poste, sarebbero di conseguenza incapaci di produrre effetti giuridici vincolanti³⁹. Ad esse potrebbe tutt’al più essere ascritto un ruolo in termini di “ausilio all’interpretazione” delle fonti scritte, negli stretti limiti entro cui queste ultime si prestino ad essere oggetto di plurime scelte interpretative⁴⁰. Al limite, le regole convenzionali si porrebbero in una sorta di “confine” tra il diritto e la politica, operando quali fattori di “registrazione dei rapporti di forza” (in ogni caso *volontariamente* imposti o subiti) nei (pochi) interstizi lasciati liberi dalle norme giuridiche vincolanti⁴¹.

Secondo un opposto orientamento, come noto, la giuridicità delle convenzioni non potrebbe essere negata per il solo fatto dell’assenza di “giustiziabilità” da parte di un giudice terzo. Tali autori valorizzano una caratteristica indiscutibile che le convenzioni, almeno *de facto*, assumono, ossia di continuare ad essere osservate sinché sia conveniente farlo, ossia sinché ciascuno dei soggetti che vi si sottopongono percepisca le conseguenze negative derivanti dalla loro violazione⁴². Da ciò viene tratta la conseguenza che la violazione della convenzione è soggetta in realtà a sanzione, consistente in tal caso nell’obbligo di sopportare la

³⁸ G.U. Rescigno, *Le convenzioni*, cit., 109 ss.; Id., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, cit., 514 ss., il quale considera la “giustiziabilità” e l’imposizione forzata e vincolante di un castigo in caso di inosservanza elementi costitutivi imprescindibili della norma giuridica. La medesima impostazione è seguita da Q. Camerlengo, *Entre le droit et la politique: l’actualité des conventions constitutionnelles*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, 7, ove si osserva che «dans les systèmes de civil law la reconnaissance de la nature juridique d’un précepte est étroitement liée à la force exécutoire de toute violation de celui-ci», con la conseguenza che «la justiciabilité d’une règle est une qualité indispensable à la qualification de ce précepte comme une règle de droit»; cfr. Altresì Id., *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, cit., 4.

³⁹ Tale impostazione è stata da ultimo riproposta da M. Luciani, *Questioni generali della forma di governo in Italia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, 19, in risposta alla tesi di chi, come il sottoscritto, continua a *constatare* che – anche se prive di sanzione – le convenzioni costituzionali sono state, di fatto, spontaneamente rispettate in innumerevoli occasioni da chi, potendo violarle, non aveva in realtà alcun interesse a farlo. E pertanto, a dispetto della loro pretesa inidoneità vincolante, hanno materialmente funzionato, ossia hanno raggiunto materialmente lo scopo che il loro contenuto presupponeva.

⁴⁰ S. Bartole, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, 251; Q. Camerlengo, *Entre le droit et la politique*, cit., 8.

⁴¹ Q. Camerlengo, *Entre le droit et la politique*, cit., 16;

⁴² G. Zagrebelsky, *Convenzioni*, cit., 4. Ma cfr. anche A. Reposo, *Le regole di correttezza costituzionale nel sistema delle fonti-fatto*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano, Giuffrè, 1977, 265; F. Modugno, *Fonti del diritto, I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, Treccani, 1989.

conseguenza negativa (o la preclusione all'ottenimento del vantaggio) derivante dalla altrui reazione alla violazione⁴³.

Orbene, che le convenzioni integrative delle norme costituzionali sulla forma di governo, sebbene non giustiziabili, posseggano tali caratteri effettivi, pare difficilmente negabile. Che ad esempio, sebbene nessun giudice possa sanzionare il Presidente della Repubblica per non aver proceduto a consultazioni con i vertici dei partiti politici rappresentati in Parlamento prima della nomina del Presidente del Consiglio, la violazione di tale regola convenzionale sia verosimilmente destinata a produrre conseguenze negative (nei termini di una maggiore difficoltà, se non della pratica impossibilità, per quel Presidente del Consiglio, a ottenere la fiducia parlamentare) che scoraggiano la violazione della suddetta convenzione, non può essere messo in discussione.

È tuttavia altrettanto ovvio che l'intensità del vincolo convenzionale (e dunque la maggiore o minore resistenza alla tentazione di violarlo) è fortemente soggetta alla situazione materiale che si manifesta nei rapporti di forza in ogni singolo momento storico. Per questa ragione, in condizioni politiche mutate la regola convenzionale e l'intensità del vincolo che essa contiene può a sua volta variare. Ciò significa ovviamente che il perdurare nel tempo di convenzioni costituzionali capaci di condizionare il funzionamento della forma di governo è possibile soltanto in contesti costituzionali sufficientemente stabili. Tale stabilità, è importante sottolineare, dipende da molteplici fattori. Dipende innanzi tutto dall'ampiezza degli spazi lasciati liberi dalla norma scritta, laddove si dia per scontato che le convenzioni intervengano (soltanto) negli spazi lasciati aperti da quest'ultima⁴⁴ (possano cioè operare *praeter*, ma non *contra Constitutionem*). Dipende in secondo luogo dal numero e dalla capacità conformativa dei condizionamenti esterni, ossia dalla forza del *contesto*⁴⁵. Potremmo dire: dalla *capacità normativa* del contesto. In contesti costituzionali non sufficientemente presidiati da norme scritte e/o non sufficientemente stabilizzati (o non più percepiti come stabili) non si formano convenzioni⁴⁶, tutt'al più si susseguono meri *fatti politici*. Occorre quindi distinguere le convenzioni da ogni altro comportamento dettato dalla mera opportunità che, nella contingente assenza di una capacità di reazione, la lotta politica quotidiana possa offrire.

Riassumendo quanto sin qui ricostruito, potremmo dunque affermare che:

⁴³ S. Staiano, *La forma di governo*, cit., 37.

⁴⁴ Come assunto da L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 679: «È universale avviso che le convenzioni e le consuetudini costituzionali, comunque esse siano definite, conservano in comune un aspetto essenziale: cioè discendono entrambe da norme giuridiche implicite nella Costituzione stessa, ovvero dai principi generale del sistema». Che sia «davvero impossibile conferire valore normativo alla formazione e al consolidamento di prassi apertamente in contrasto con disposizioni della Costituzione formale» è altresì opinione di M. Cavino, *Convenzioni e consuetudini*, cit., 58.

⁴⁵ In questo senso non pare del tutto convincente affermare che il rispetto delle convenzioni sia interamente rimesso al *potere* dei soggetti che ne sono coinvolti (cfr. G.U. Rescigno, *Le convenzioni*, cit., 127), in quanto quel potere è a sua volta condizionato da qualcosa che non è sotto il loro diretto controllo, ossia il contesto politico-sociale e culturale entro cui ciascuno degli attori si muove.

⁴⁶ Come giustamente osserva Q. Camerlengo, *Entre le droit et la politique*, cit., 24, «*la naissance d'une règle conventionnelle nécessite une condition spécifique d'équilibre politique. Lorsque cet équilibre tombe, le sort de la convention est marqué*»; cfr. altresì Id., *Les conventions de la Constitution écrite: dimension virtuelle, équilibre politique et collaboration loyale*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XXXVI-2020, spec. 39 ss.

- a) Il sistema dei partiti e delle loro relazioni inevitabilmente influenza il funzionamento concreto della forma di governo, indipendentemente dal fatto che tale relazione sia formalmente ascritta o ascrivibile alla dimensione costitutiva di quest'ultima;
- b) Tale influenza si manifesta essenzialmente attraverso un più o meno ampio sistema di convenzioni, che "regola" concretamente i rapporti tra gli organi come definiti formalmente dalle norme sulla forma di governo;
- c) La regolazione della forma di governo per effetto di convenzioni prodotte all'interno delle relazioni partitiche, indipendentemente dal tasso di "giuridicità" che si voglia ascrivere a tali tipi di regole, muta inevitabilmente nel tempo, quando a un sistema di convenzioni se ne sostituisca un altro, pur in assenza di modifiche dell'assetto costituzionale formale;
- d) Tuttavia, non è affatto detto che al venir meno di un sistema di convenzioni ne succeda *sempre* uno nuovo: non ogni comportamento o *fatto politico* idoneo a definire in un certo momento il modo di essere della forma di governo per effetto dei rapporti di potere che via via si instaurano è idoneo ad essere interpretato come convenzione costituzionale.

Le ultime due circostanze – e il timore che ne deriva – sono, a mio giudizio, alla base delle resistenze poste al pieno riconoscimento delle relazioni partitiche come elementi costitutivi (e quindi come "formanti") della forma di governo. Come si valuta e come si gestisce il mutamento? Come si garantisce che quel mutamento (degli assetti partitici, dunque delle loro relazioni e dei loro rapporti di forza, dunque delle convenzioni costituzionali che quelle relazioni e quei rapporti di forza generano) non vada a modificare *contra Constitutionem* l'assetto costituzionale dei poteri pubblici?

La questione dell'apporto del sistema dei partiti alla definizione della forma di governo e quella della giuridicità delle regole convenzionali sono pertanto due facce della stessa medaglia, e generano le medesime preoccupazioni. Si tratta in entrambi i casi di definire le modalità, le condizioni e i limiti entro cui le norme costituzionali sulla forma di governo si prestano ad essere *integrate* da regole non scritte, prodottesi per effetto delle relazioni politiche concrete, che sono applicate in ragione del loro contenuto (e dunque dello stato di quelle relazioni nel momento storico dato) e che a tutto voler concedere, come già riconosceva Livio Paladin, «sono vincolanti sino a quando il loro rispettivo ambiente politico-sociale consente di osservarle e farle valere»⁴⁷.

È perfettamente comprensibile che, a partire dalle vicende successive al 1994 e alla frattura che, almeno da quella data, ha cominciato a manifestarsi tra le forze politiche circa il significato da attribuire alle stesse norme costituzionali sul governo (e poi ancor di più di fronte alle crescenti incertezze nelle relazioni tra i partiti che a partire da quel momento storico si sono manifestate, al crescente tasso di reciproca delegittimazione tra le stesse, alla perdita dei principali codici comunicativi e culturali che nei primi decenni della Repubblica ne avevano caratterizzato l'esistenza), la dottrina maggioritaria si sia preoccupata di argomentare l'estraneità dei partiti (e delle convenzioni da loro prodotte) alla struttura della forma di governo. Si

⁴⁷ L. Paladin, *Governo*, cit., 678.

trattava in realtà di difendere, nel rapporto tra “regole” e “regolarità della politica”⁴⁸, la supremazia delle prime sulle seconde, negando che le prime potessero inverarsi attraverso le seconde. L’obiettivo polemico era dunque la pretesa – nel nuovo contesto politico retoricamente imbevuto di una pretesa logica maggioritaria – che singoli fatti politici, fatti assurgere (da taluni degli attori in campo) a nuove convenzioni, modificassero l’interpretazione che le vecchie convenzioni avevano costantemente fornito di quelle norme costituzionali.

4. Le condizioni materiali che rendono possibile il sorgere di nuove convenzioni costituzionali regolatrici della forma di governo

Il dibattito sviluppatosi intorno alla pretesa formazione di nuove convenzioni costituzionali dopo il 1994 è arcinoto: in presenza di una crisi di governo, nel nuovo contesto in cui il sistema elettorale darebbe (asseritamente) all’elettorato il potere di indicare “direttamente” la formula politica, nel caso in cui quella stessa formula politica vada in crisi nel corso della legislatura vi è ancora spazio per la formazione di un nuovo governo generato da un cambiamento di formula? La tesi negativa pretendeva di poggiare sull’esistenza (cioè sulla ormai avvenuta formulazione) di nuove regole convenzionali, in grado di esercitare una funzione “ri-conformativa” del significato della disposizione costituzionale, in tal modo «concorrendo al suo invero e rinnovamento»⁴⁹. La tesi negativa valorizzava invece la supremazia della Costituzione e del suo dato testuale (che affida al Presidente della Repubblica il compito di verificare, a crisi di governo avviata, gli spazi per una formula politica diversa in grado di sostenere in Parlamento un nuovo governo). La preoccupazione era evidentemente quella di non far perdere alle stesse disposizioni costituzionali il compito di limitare e condizionare gli spazi della politica.

Ma il problema era in realtà più profondo. Il fatto è che le precedenti convenzioni si erano formate, e avevano a lungo con-vissuto senza problemi, con le medesime (scarne) disposizioni costituzionali, che esse avevano pacificamente provveduto ad integrare, senza che tale integrazione suscitasse contrasti di fondo circa la loro natura. È stata la c.d. “transizione” degli anni Novanta (che per i più, da allora ad oggi, è sempre rimasta “incompiuta”⁵⁰) a cambiare le carte in tavola.

Ciò permette di cogliere un elemento solitamente sottaciuto o non tenuto adeguatamente in conto dai critici della “razionalizzazione debole”. I Costituenti che scelsero di affidare la disciplina della formazione del governo e dei rapporti tra governo e Parlamento a poche norme a matrice aperta, avevano in realtà in testa un ben preciso modello di funzionamento di quella “forma”, ma non intesero normativizzarla eccessivamente, proprio al fine di lasciare

⁴⁸ M. Volpi, *Il metodo*, cit., 141.

⁴⁹ Così A. Ruggeri, *Il governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in AIC, *Annuario 2001. Il governo*, Padova, Cedam, 2002, spec. 325 s., il quale argomentava l’ormai avvenuto consolidamento di una “regola”, ricavabile direttamente dal nuovo contesto politico “maggioritario”, che vieterebbe la formazione, in corso di legislatura, di governi espressione di una formula diversa da quella direttamente scelta dagli elettori.

⁵⁰ Cfr., ancora da ultimo, S. Ceccanti, *Verso un premierato non elettivo. Quattro strategie possibili per la transizione incompiuta*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2023, 621 ss.

che essa si sviluppasse sulla base di una stabilizzazione convenzionale (accuratamente evitando, infatti, di dare seguito in termini eccessivamente rigidi alle raccomandazioni implicate, ancorché non esplicitate, dall'ordine del giorno Perassi, e dunque introducendo di proposito forme di razionalizzazione piuttosto blande). La Costituzione faceva ovviamente riferimento a un ben preciso sistema di partiti, a sua volta storicamente determinato e modellato sull'esperienza che in quegli anni stava maturando⁵¹. A quel sistema di partiti storicamente determinato venne assegnata la centralità nel sistema. E sebbene, come è stato giustamente osservato, nessuno dei costituzionalisti di quegli anni dubitava che fosse stata introdotta una forma di governo parlamentare monista razionalizzata, sia pur debolmente, ciò che più emergeva era proprio il raccordo continuo, assicurato non dalle norme costituzionali che disciplinavano la "forma", ma dalle convenzioni integratrici della stessa, «tra governo e maggioranza parlamentare e tra sovranità popolare e organi costituzionali d'indirizzo per il tramite dei partiti politici»⁵².

Del resto, ciò corrispondeva, a quel tempo, alla "naturale evoluzione" della stessa nozione di "forma di governo parlamentare", dalla quale il nuovo sistema politico non poteva prescindere. Il sistema di partiti, "padrone della forma di governo" attraverso convenzioni stipulate al suo interno, era quello cui fa riferimento Costantino Mortati nelle celebri "lezioni" del 1959 ripubblicate nel 1973⁵³, quello «la cui progressiva penetrazione in ogni manifestazione sociale esige ... un apparato organizzativo gerarchicamente ordinato», quello «cui è necessario il consenso continuo e diretto del popolo e non più soltanto il consenso dei suoi rappresentanti (cioè i parlamentari)».

È all'interno di tale ben preciso e definito sistema dei partiti che il Parlamento tende a diventare «l'organo di registrazione» delle decisioni politiche che i singoli partiti, o meglio i gruppi direttivi dei singoli partiti prendono al di fuori ed indipendentemente da esso»⁵⁴. Tutto ciò in un contesto di eterogeneità delle forze sociali e di pluralismo politico, che viene tuttavia

⁵¹ Sotto quest'ultimo profilo è bene chiarire che la legge elettorale proporzionale adottata a partire dalle elezioni politiche del 1948 era la *conseguenza*, non certo la *causa* di quel sistema. Tant'è vero che la formula proporzionale non fu costituzionalizzata, proprio perché essa corrispondeva già, alla fin fine, alla naturale, e preesistente, struttura partitica presupposta. È pertanto un errore di prospettiva quello di coloro che, dopo il 1994, hanno argomentato che la convenzione costituzionale in base alla quale, all'atto della crisi di governo, il Presidente della Repubblica dovrebbe in ogni caso verificare la praticabilità di una formula politica alternativa in grado di garantire il sostegno a un governo sarebbe venuta meno per effetto della nuova legislazione elettorale di impronta maggioritaria (cfr. A. Spadaro, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, 5; O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 2004, 32; Q. Camerlengo, *Le convenzioni costituzionali* cit., 50). In realtà la legislazione elettorale sopravvenuta non avrebbe potuto avere di per sé alcun impatto nella determinazione del funzionamento concreto delle norme costituzionali sulla forma di governo, in quanto ad esse formalmente subordinata. Ciò che era venuto meno, piuttosto, era *quel* sistema di partiti, dotato di *quella* struttura e caratterizzato da *quelle* modalità di reciproco riconoscimento, all'interno del quale la precedente convenzione si era formata e consolidata (cfr. sul punto anche *infra*, n. 53). Il tema era quindi di sostanza politica, non certo di forma giuridica. Il nuovo assetto partitico non era in grado (e non lo è stato neppure in seguito) di costruire un nuovo sistema di convenzioni in grado di gestire altrimenti il delicato passaggio delle crisi di governo. In questo caso, quindi, non si trattava di individuare una pretesa *nuova* convenzione derivante dalla modifica delle regole elettorali, ma più banalmente di constatare che, alla vecchia convenzione venuta meno, non se ne era sostituita alcuna, con la conseguenza di lasciare il Capo dello Stato solo di fronte alla necessità di "riempire" in qualche modo la disciplina costituzionale a fattispecie aperta.

⁵² Così O. Chessa, *L'incerto monismo. Modello e prassi della forma di governo negli anni 1953-1970*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 32.

⁵³ C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, 159 ss.

⁵⁴ C. Mortati, *Le forme*, cit., 161.

accettato e legittimato da tutte le forze in campo come “forma della democrazia costituzionale”. Le convenzioni costituzionali che si elaborano nel sistema dei partiti assumono quindi la funzione di dare concretezza a quella “forma”, cioè di dare attuazione al parlamentarismo monistico voluto dai partiti costituenti. Non è un caso che Mortati riconosca al principio proporzionalistico la funzione di pilastro stesso del parlamentarismo italiano⁵⁵: sono i partiti rappresentati proporzionalmente in Parlamento a offrire il «sostegno» alla forma di governo. La vicenda del 1953 che portò all’approvazione della c.d. “legge truffa”, e poi al mancato raggiungimento del quorum maggioritario da essa previsto è, sotto questo profilo, paradigmatica. Proprio la forzatura (che ad uno sguardo retrospettivo potrebbe in effetti apparire assai “blanda”, ma che per la cultura politica di quel tempo fu dirimpente) rappresentata dal tentativo di alterare l’equilibrio proporzionale del consenso parlamentare e dunque la consistenza dei rapporti di forza entro i quali si giocavano le relazioni interpartitiche, segna una rottura momentanea la cui bocciatura consente il rinsaldarsi e in definitiva il consolidarsi nella reciproca accettazione di un modello multipartitico in cui i partiti, anche appartenenti a sponde opposte dello schieramento, si riconoscono e si legittimano reciprocamente in quanto tutti caratterizzati da una struttura e da relazioni con la società abbastanza simili. Si tratta di caratteri che, nelle norme costituzionali sulla forma di governo e in quelle concernenti lo statuto dei partiti, si rispecchiano perfettamente.

Non è affatto vero, sotto quest’ultimo profilo, che l’art. 49 non contenga alcuna indicazione sul formato del sistema partitico. Esso non si limita a escludere il monopartitismo e ad esaltare il pluralismo politico, ma accredita con chiarezza un modello di partito come *soggetto collettivo impersonale*. L’immagine dei «cittadini» che possono «associarsi liberamente» in partiti evoca l’idea dell’auto-organizzazione dal basso entro soggetti collettivi rappresentativi delle diverse articolazioni del pluralismo, mentre nel «concorrere con metodo democratico» sta nuovamente l’idea dell’integrazione politica dei cittadini entro grandi organizzazioni collettive capaci di «rappresentare» effettivamente le diverse articolazioni della società.

Lo stesso principio “oligarchico” che secondo alcuni ne caratterizzerebbe l’organizzazione e la selezione dei gruppi dirigenti, non impedisce a quelle organizzazioni politiche di essere – in quel tornante storico – effettivamente e concretamente lo specchio dei gruppi sociali che si propongono di rappresentare. Gruppi sociali e portatori di interessi che “si riconoscono” davvero in quei partiti o – all’interno di quei partiti – nelle loro articolazioni, ciascuna delle quali ne è una efficace cinghia di trasmissione. In tale contesto, i gruppi dirigenti di partito non sono soggetti autoreferenziali, ma strettamente legati ai soggetti sociali che vi si rispecchiano. Essi sono tali in quanto a loro volta capaci, dentro l’organizzazione collettiva e mai a prescindere da essa, di intercettare e adeguatamente rappresentare i valori e gli interessi dei

⁵⁵ C. Mortati, *Le forme*, cit., 430. Cfr. sul punto P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 87, il quale nota correttamente come non possa negarsi, nelle concezioni allora dominanti in merito alla corretta interpretazione del significato del verbo «concorrere» impiegato all’art. 49, «la correlazione esistente fra il pluralismo partitico ed il sistema proporzionale, specie ove si ritenga che il regime di concorrenza presupposto dalla Costituzione non si esaurisca nel principio maggioritario e nella mera regola dell’alternanza, e che la tutela delle minoranze sia assicurata anzitutto da meccanismi che consentano la più completa fluidità delle maggioranze». È la «rappresentanza analitica» delle diverse articolazioni sociali ciò che stava a cuore a quei partiti.

settori della società cui fanno riferimento⁵⁶. L'art. 49, da questo punto di vista, costituisce una fedele rappresentazione di ciò che i partiti, in quel momento, sono e pensano di se stessi. E quando Mortati teorizza lo "sdoppiamento" del rapporto rappresentativo affermando che la funzione del corpo elettorale si esaurirebbe «fin quasi a scomparire» con la scelta dei rappresentanti, lasciando poi lo spazio (non tanto agli organi rappresentativi in quanto tali, quanto) alle forze politiche ormai «titolari di un autonomo potere»⁵⁷, egli manifesta una concezione "monopolistica" del ruolo dei partiti che in quel tornante storico è quella culturalmente dominante nei partiti stessi.

Le regole sulla forma di governo furono espressamente pensate e tarate su *quel* sistema di partiti, e hanno funzionato dentro la cornice – anche normativa – che quel sistema di partiti riteneva di presupporre. Un sistema che, al di là delle fratture politiche anche profonde da cui era attraversato, si caratterizzava per una «convergenza di fondo di tutti i partiti intorno ai valori posti a fondamento del regime, cui corrispond[ev]a una estesa convinzione della loro effettiva adesione al metodo democratico»⁵⁸.

Insomma, la democrazia costituzionale nata dalle macerie della seconda guerra mondiale si fondava e si manteneva in vita grazie all'esistenza di partiti (nonché ovviamente di altri corpi intermedi, ai partiti in qualche modo legati e intrecciati da molteplici e complessi rapporti, di cui i singoli esponenti dei gruppi dirigenti di partito erano spesso a loro volta referenti), che esercitavano un ruolo di "concretizzazione" delle "forme democratiche" definite dalla Costituzione, i quali erano fortemente organizzati di per sé, che fungevano effettivamente da "cinghia di trasmissione", nel senso che erano – contemporaneamente – rappresentativi di grandi istanze popolari (e dunque collettori e "mediatizzatori" di quelle istanze), ma anche capaci di rappresentare agli occhi dei cittadini modelli di società e di "produrre" azione politica – e conseguente decisione politica – in cui i diversi settori della società potevano rispecchiarsi ed effettivamente si rispecchiavano. In ciò si manifestava in concreto quella funzione di intermediazione tra lo Stato comunità e lo Stato apparato su cui secondo Paolo Ridola avevano voluto porre l'accento i Costituenti nella redazione dell'art. 49⁵⁹.

Era un sistema nel quale i partiti pretendevano di godere – e godevano davvero – di un indiscusso prestigio e di una forte legittimazione presso i cittadini. Una legittimazione che consentiva loro di esercitare davvero quella funzione integrativa cui la Costituzione li

⁵⁶ Da questo punto di vista, in prospettiva storica, possiamo certamente affermare che non coglievano nel segno, in quanto non erano sorrette da una realistica analisi delle relazioni effettive tra i partiti, i loro iscritti e i loro elettorati di riferimento, le critiche che sin dagli anni '60 si svilupparono contro la presunta "partitocrazia" che avrebbe "spogliato" il corpo elettorale dei diritti di partecipazione ad esso riconosciuti dalla Costituzione producendo inammissibili disfunzioni nel tessuto istituzionale (vengono in rilievo, in primo luogo, le note tesi polemiche di G. Maranini, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1958; Id, *Il tiranno senza volto*, Milano, Bompiani, 1963; ma si vedano altresì gli argomenti scientificamente più raffinati impiegati da V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (1960), ora in *Stato, popolo, governo*, cit., 153 ss.). Quei diritti di partecipazione erano infatti esercitati nel quadro di un sistema che era esplicitamente presupposto proprio dalle norme costituzionali che ai partiti avevano affidato quel ruolo, ivi compresa la loro diretta incidenza sul funzionamento della forma di governo (cfr. sul punto P. Ridola, *Partiti politici*, cit., 79).

⁵⁷ C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, Giuffrè, 1972, 373 ss.

⁵⁸ C. Mortati, *Le forme*, cit., 436.

⁵⁹ Cfr. P. Ridola, *Partiti politici*, cit., 72.

chiamava. In tale contesto la stessa Costituzione implicava dunque (in qualche modo presupponendo e dando per scontato) che i partiti egemonizzassero le istituzioni politiche, nel momento in cui ad essi era affidato in prevalenza il compito di produrre le condizioni della partecipazione democratica (di consentire loro, appunto, di «concorrere» alla «determinazione della politica nazionale»). Solo a quelle condizioni i partiti, come espressione di un reale e diffuso pluralismo politico, proprio di un sistema restituito alla democrazia, hanno potuto diventare «i motori della politica nazionale», pur mantenendo «le vesti delle associazioni non riconosciute»⁶⁰.

È in tale contesto che si formano le principali convenzioni costituzionali che orientano l'applicazione in concreto delle “forme” costituzionali entro cui è disciplinata la distribuzione del potere politico. Quelle convenzioni, sotto tale profilo, erano in quel momento realmente “costitutive”, nel senso che erano “consustanziali” all’unica forma possibile di manifestazione del parlamentarismo che le condizioni storico-concrete consentivano.

5. Quale regolazione, per quale parlamentarismo.

Quali sono, in questo periodo, le forme e i meccanismi di funzionamento della regolazione convenzionale attraverso cui i partiti condizionano l’operare della forma di governo?

Prendiamo in esame, ad esempio, la regola – affermatasi progressivamente e con qualche incertezza già dagli anni del centrismo ma sicuramente stabilizzatasi almeno a partire dal primo centro-sinistra⁶¹ – in forza della quale il Presidente della Repubblica che nomina i ministri «su proposta» del Presidente del Consiglio registra tendenzialmente, senza contestarlo, il consenso raggiunto sulla lista dei ministri dai partiti che compongono la maggioranza (e anche, laddove esistano, delle correnti interne in cui si articola ciascun partito), sancendo così un accordo all’esito del quale la compagine governativa finisce per operare come una somma di delegazioni di partito. Si tratta della tipica regola di natura convenzionale, ossia rispettata in forza del principio sopra ricordato della “non convenienza” a disobbedire per evitare conseguenze negative, sia nell’immediato sia soprattutto nella futura negoziazione prodromica alla formazione del governo successivo⁶². Una convenzione che, negli anni successivi, finirà addirittura per consolidarsi e in qualche modo istituzionalizzarsi, quando verrà

⁶⁰ Così L. Paladin, *I «principi fondamentali» della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in *Giur. Cost.*, 1997, 3036.

⁶¹ Tale conclusione non sembra smentita da alcuni esempi apparentemente opposti, risalenti per la verità ai governi centristi degli anni '50, citati da O. Chessa, *L'incerto monismo*, cit., 39 s., che testimoniano soltanto della non ancora pienamente avvenuta stabilizzazione della convenzione.

⁶² Le critiche che la dottrina coeva muove a tale modalità convenzionale di formazione della lista dei ministri (cfr. ad es. G. Quadri, *I comitati di ministri*, Milano, Giuffrè, 1965, 309 ss.; V. Crisafulli, *Partiti, Parlamento, Governo* (1967), ora in *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985, 218; L. Paladin, *Governo*, cit., 698; ma vedi anche Id., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 187 ss.) partono dal presupposto che in tal modo la scelta del governo dipenderebbe da dinamiche sostanzialmente esterne al circuito degli organi costituzionali. Ma è esattamente questo aspetto che caratterizza la logica della “Repubblica dei partiti”, nella quale quelle dinamiche sono regolate da convenzioni che, senza violare la lettera della Costituzione, guidano i comportamenti concreti dei soggetti coinvolti (cfr. sul punto O. Chessa, *L'incerto monismo*, cit., 41).

istituito, sempre per via convenzionale, un “consiglio di gabinetto” (costituzionalmente non previsto, ma di per sé non vietato) con lo specifico fine di coadiuvare il Presidente del Consiglio nel lavoro di elaborazione e realizzazione dell’indirizzo politico e “stabilizzare” il più possibile la continuità delle relazioni tra le delegazioni di partito nel governo, evitando che esse si disperdano in defatiganti, estemporanei e “rapsodici” vertici informali.

Qualcuno potrebbe giuridicamente (ossia ai sensi di una qualche interpretazione di una norma costituzionale) impedire al Presidente della Repubblica di rifiutare la nomina di un ministro a lui sgradito? Certamente no (tanto che, in casi eccezionali, è successivamente capitato). Però lo stesso Presidente evita tendenzialmente di rompere la regola convenzionale. Non lo fa perché consapevole delle conseguenze negative che ne deriverebbero sulla “tenuta” del governo in Parlamento e sulle relazioni interpartitiche e interne ai singoli partiti, che quella “tenuta” a loro volta potrebbero condizionare. Il tutto si fonda essenzialmente sulla forza che i partiti sono in grado di sprigionare e sul “sostegno” che tale sistema offre a quella interpretazione della “forma” indicata dall’art. 92. Non lo fa perché ciò significherebbe, dal punto di vista della conservazione degli equilibri politici sostanziali, l’imposizione di un governo che non gode più “sostanzialmente” della fiducia parlamentare, implicitamente sottintesa dalla decisione di taluni dei partiti che lo sostengono di ritirarla, e dunque significherebbe l’imposizione di un indirizzo politico alternativo a quello “sostenuto” da quei partiti, destinato con tutta probabilità ad essere rifiutato e respinto⁶³. La prefigurazione di tale verosimile conseguenza trattiene il Capo dello Stato dall’esercitare i poteri a lui assegnati dall’art. 92 al di fuori del quadro convenzionale che ne condiziona la lettura. Si deve peraltro notare che quella lettura non è a sua volta contraria a nessuna delle regole formali che disciplinano la “forma in quanto forma”.

Allo stesso modo si consolida la regola convenzionale in forza della quale le crisi di governo sono – in genere⁶⁴ – extraparlamentari e possono concludersi (anzi, normalmente si concludono) con la nomina di un nuovo governo senza un previo passaggio parlamentare, mentre a sua volta lo scioglimento anticipato non viene considerato un’opzione di cui il Presidente possa liberamente disporre⁶⁵ (anche soltanto sotto il profilo della “minaccia”).

Anche in questo caso, nessuna norma costituzionale impedisce formalmente al governo di dare le dimissioni nelle mani del Presidente⁶⁶, né vi è un obbligo costituzionale di

⁶³ Indicazioni sul punto in O. Chessa, *L’incerto monismo*, cit., 33; ma vedi già G. Zagrebelsky, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1968, 842.

⁶⁴ Si ricordano in proposito pochi e sporadici casi in cui il Presidente “tentò”, senza particolare successo, di costringere i governi (e dunque i partiti) a “parlamentarizzare” la crisi (come fece Gronchi in occasione delle dimissioni di Zoli nel 1957, di Fanfani nel 1959 e di Tambroni nel 1960). Il rifiuto di assecondare tali tentativi emerge plasticamente dalla decisione del Parlamento (e dunque, nuovamente, del sistema dei partiti) di non pervenire comunque a un voto sulla fiducia nel caso del 1957 e del 1960 (pertanto entrambi condizionati dalla questione della disponibilità a “conteggiare” i voti missini al fine del raggiungimento della maggioranza parlamentare), ovvero, nel 1959 da quella dello stesso Presidente del Consiglio, che comunicò direttamente al Capo dello Stato di non poter recedere dalle dimissioni, illustrandogli i motivi che le avevano determinate (indicazioni sugli svolgimenti delle crisi di governo in tali frangenti in P. Calandra, *I governi della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1998, 138 ss., 158, 174 ss.).

⁶⁵ Cfr. O. Chessa, *La democrazia maggioritaria*, cit., 34, secondo il quale in questa fase storica, dal punto di vista fattuale, «la decisione di sciogliere, poiché intrinsecamente politica, cioè espressiva di una scelta di indirizzo, non appartiene – e non può appartenere – sostanzialmente al Presidente della Repubblica».

⁶⁶ Come notava già nel 1968 G. Zagrebelsky, *La formazione del governo*, cit., 838; ma vedi prima ancora M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 384.

“rinviare” il governo alle Camere per una verifica sulla fiducia, tanto meno la Costituzione esplicita i casi in cui il Presidente “può” sciogliere le Camere. È in *quel* sistema dei partiti che si afferma la regola convenzionale delle dimissioni extraparlamentari che preludono alla formazione di nuovi governi, magari con la stessa – o simile – formula politica, e che sposta quindi sostanzialmente il baricentro della scelta sul governo dal Presidente ai partiti, senza tuttavia violare la “forma” designata dagli artt. 88-92-94 della Costituzione.

Non si trattava tanto, come venne sostenuto all’epoca in cui quella convenzione si consolidava, di un «rifiuto del sistema dei partiti di sottostare, dentro e fuori del Parlamento, ad una disciplina costituzionale rivolta ad assicurare la stabilità al governo»⁶⁷, quanto piuttosto dell’inevitabile svolgimento della vicenda politica italiana entro un quadro di multipartitismo – condizionato a sua volta da un sistema internazionale di alleanze che impediva di fatto il ricorso a formule politiche radicalmente alternative – che trovava vie diverse al mantenimento di quella medesima stabilità. I “rimpasti” e le crisi extraparlamentari non fecero infatti mai venire meno, per tutti gli anni del centrismo, la stabilità della formula politica, mentre l’allargamento a sinistra dopo la crisi del 1960 fu comunque “gestito” tramite l’individuazione di una regola convenzionale sui limiti massimi possibili dell’allargamento stesso⁶⁸: la *conventio ad excludendum*, di cui non a caso parla per la prima volta Leopoldo Elia proprio nella voce sulla forma di governo in cui il ruolo del sistema dei partiti nella dinamica della forma di governo viene posto al centro della riflessione.

Come è stato giustamente osservato, quando De Gasperi aveva puntato a una “istituzionalizzazione” normativa della *conventio ad excludendum*, tramite l’approvazione della legge elettorale maggioritaria del 1953, stava in realtà forzando (con lo scopo, a detta di taluno, di scongiurare le possibili conseguenze “weimariane” di una polarizzazione verso le estreme del quadro politico) l’introduzione di una regola propriamente “giuridica” laddove «partiti fortemente legittimati, che all’interno del comitato di Liberazione Nazionale avevano rivestito un ruolo *paritario* ... per i quali l’autentica democrazia era in primo luogo “giustizia dei numeri” ...

⁶⁷ Così S. Tosi, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 93

⁶⁸ Cfr. S. Staiano, *La forma di governo*, cit., 45. Ritiene invece non qualificabile come “convenzione costituzionale” il patto politico tra le forze di maggioranza per escludere il partito comunista dal governo G. Zagrebelsky, *Convenzioni*, cit., 7, secondo il quale una convenzione non potrebbe mai vertere «puramente e semplicemente sul terreno, sempre necessariamente instabile, della lotta politica contingente e quindi reversibile» (sostanzialmente identica l’opinione di Q. Camerlengo, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 53, secondo il quale tale convenzione apparirebbe «rilevante solo ed esclusivamente dal punto di vista politico, senza alcuna implicazione giuridico-istituzionale»). Vi è però da riconoscere che quella specifica convenzione, ancorché fondata su una mera opzione politica a sua volta condizionata dal contesto delle relazioni internazionali con cui il sistema dei partiti era tenuto a fare i conti, non solo seppe persistere, nell’ordinare l’andamento delle maggioranze politiche e quindi in definitiva il funzionamento in concreto della forma di governo, per più di trent’anni, ma che lo stesso partito comunista finì in qualche modo per accettarne (“convenzionalmente”) le implicazioni, ottenendone in cambio l’aumento del proprio spazio di agibilità politica in Parlamento e una conformazione dei regolamenti parlamentari tale da accentuarne la “centralità” nel corso degli anni ‘70 (cfr. sul punto G. Guzzetta, *Dalla centralità del Parlamento alla crisi della Prima Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 62; sul ruolo dei regolamenti parlamentari nella conformazione concreta dei rapporti tra Parlamento e governo e quindi sulla dinamica della forma di governo cfr. F. Biondi, S. Leone, *Il governo “in Parlamento”: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012; V. Lippolis, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene, 2007, 105 ss.).

non potevano che considerare la legge del 1953 come una vera e propria “truffa”⁶⁹. Il fallimento di quel disegno all’esito dei risultati elettorali del 1953 non soltanto sancì che si era trattato di un errore politico, ma dimostrò che la saldatura tra quel sistema di partiti fortemente legittimati dalla vicenda storica che aveva portato alla nascita della Repubblica e la società di cui quei partiti erano lo specchio, era robusta e resistente. Non mi trovo d’accordo, sotto questo profilo, la tesi di chi ha sostenuto che quel tornante storico avrebbe impedito per decenni l’evoluzione della società italiana. Al contrario, la indirizzò definitivamente, almeno fino alla crisi della fine degli anni '80 e alla rottura del 1992, sui binari di una stabilizzazione del sistema costituzionale attraverso la funzione integrativa dei partiti e delle loro dinamiche reciproche.

Anche l’introduzione della “questione di fiducia” si presta a una lettura dello stesso tipo. Non prevista in Costituzione, ma da essa certo non vietata (sulla base del principio ricavabile dalle disposizioni costituzionali secondo cui il governo, dovendo godere della fiducia per restare in carica, può in ogni momento decidere di “misurare” politicamente il persistere della stessa e farne dipendere la propria durata in carica), viene utilizzata, nei primi decenni della Repubblica, con la parsimonia che una convenzione tra partiti certifica, e che si dimostra così utilmente rafforzativa delle deboli forme di razionalizzazione disciplinate all’art. 94. È lo stesso sistema dei partiti che accetta volentieri, in funzione di stabilizzazione delle possibili fibrillazioni interne alla maggioranza, l’introduzione di una “valvola di sfogo” alle inevitabili difficoltà politiche che la gestione delle coalizioni in un conteso multipartitico comporta. Una “valvola di sfogo” che gli stessi governi, dominati dalle relazioni interpartitiche, gestiscono però con molta parsimonia. Detto in altre parole: sono i partiti, più che il governo (o meglio, è il governo in quanto condizionato dai partiti che ne controllano l’azione attraverso le loro delegazioni interne) a determinare forme e modalità del ricorso alla questione di fiducia. E non è certo un caso che la smodata dilatazione dell’istituto, fino all’annichilimento stesso della funzione legislativa come funzione propriamente parlamentare (questa sì, davvero, *contra Constitutionem*), si sia manifestata proprio quando i partiti hanno cessato di esercitare un’adeguata “presa” sul governo, esattamente quella “presa” che le convenzioni formatesi nei primi decenni della Repubblica avevano garantito.

Allo stesso modo si potrebbe ragionare – *a contrario* – a partire dalle convenzioni che *non si sono* stabilizzate. Viene in rilievo in primo luogo quella, che nello stesso periodo andava consolidandosi in tutti i principali sistemi parlamentari multipartitici, in forza della quale il Presidente del Consiglio viene (in genere) individuato nel *leader* politico del principale partito della coalizione di maggioranza. Mancava, da noi, la convenienza al suo rispetto. Mancava la rappresentazione di conseguenze negative che fossero vissute dal sistema dei partiti come pregiudizievoli. Anzi, in un sistema politico fondato sulla centralità di un partito (la Democrazia Cristiana) che era a sua volta una sorta di federazione di correnti – a loro volta fortemente radicate e rappresentative di quote significative di elettorato (mosse sovente da valori e interessi tra loro difficilmente conciliabili) che in quelle correnti, e non nel “partito” astrattamente inteso, spesso si rispecchiavano – la possibilità di avere a disposizione una pluralità di

⁶⁹ G. Brunelli, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell’“eccezione degasperiana”*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 24.

“cariche” tra cui compensare e rinegoziare periodicamente gli equilibri interni (tra cui quella di segretario del partito e di Presidente del Consiglio) era una garanzia di mantenimento della stabilità politica ed era dunque addirittura incentivata⁷⁰.

A riprova della difficoltà suddetta, basti pensare alle vicende degli anni 1983-87. Nel corso della legislatura inaugurata nel 1983, e caratterizzata dalla nomina a Presidente del Consiglio di Bettino Craxi, che non solo non era il leader del partito più forte della coalizione, ma neppure ne era un membro, la Democrazia Cristiana provò a rivendicare la necessità che si imponesse una sorta di regola convenzionale per cui il governo fosse guidato, normalmente, da un esponente del partito di maggioranza relativa, in quanto «il criterio della “pari dignità” tra alleati non poteva annullare quello della quota di consenso popolare ottenuto»⁷¹. L'accordo di coalizione denominato “patto della staffetta”, con cui la crisi fu momentaneamente risolta, prevedeva come noto la riconferma di Craxi alla Presidenza del Consiglio, con l'impegno di quest'ultimo a restare in carica per soli otto mesi, e poi dimettersi e cedere a un esponente democristiano (verosimilmente lo stesso segretario De Mita) le redini del pentapartito, affinché guidasse il governo nella restante parte della legislatura⁷². Il patto, come noto, non venne rispettato, e dopo la caduta di Craxi si aprì una crisi assai tormentata, all'esito della quale le Camere furono sciolte. Ciò dimostra che quel patto non era sorretto da un sistema di convenzioni (ossia di regole di tipo non contrattuale e fondate sul principio di utilità) in grado non soltanto di garantire nell'immediato il rispetto dell'accordo, ma di “guidare” e *stabilizzare*, in termini di aspettative di reciprocità e rischi di conseguenze negative, il comportamento degli attori politici in campo (tale non essendo, in tutta evidenza, lo “spettro” dello scioglimento anticipato né quello del governo “elettorale” e di chi fosse eventualmente chiamato a guidarlo: tale conseguenza non fu considerata dal PSI sufficientemente “punitiva” da convincerlo al rispetto del patto, che infatti fu rotto, conducendo alla fine prematura della legislatura e alla nomina di un governo monocolore guidato da Amintore Fanfani che vide i parlamentari della Democrazia Cristiana astenersi volutamente sulla fiducia ad un governo espressione di quel solo partito, con lo scopo di favorire l'immediato scioglimento del Parlamento).

Né il Capo dello Stato – in quello e in altri frangenti in cui si manifestava la volontà politica dei partiti di mantenere comunque, sia nel momento in cui promuovevano sia in quello in cui risolvevano le crisi di governo, il controllo sul funzionamento del sistema – riusciva a produrre un suo indirizzo alternativo. Nella sopra ricordata vicenda del 1987, il Presidente Cossiga si affannò inutilmente – senza mai rinviare il governo uscente e dimissionario alle Camere – ad inseguire e interpretare i possibili disegni e obiettivi politici dei partiti, offrendo prima un incarico a Giulio Andreotti in vista di un nuovo pentapartito, poi un mandato esplorativo a Nilde Iotti, poi un nuovo incarico a Oscar Luigi Scalfaro affinché – come ministro dell'interno allora in carica, ex vicepresidente della Camera ed esponente di partito non legato ad alcuna corrente – componesse un governo adatto a gestire elezioni anticipate, per poi ripiegare infine, di fronte al fallimento di questa opzione, sul monocolore a guida Fanfani (in quel

⁷⁰ Cfr. sul punto S. Ceccanti, *Le convenzioni costituzionali*, cit.

⁷¹ Tale era l'argomento di Ciriaco De Mita, nella ricostruzione che ne fa P. Calandra, *I governi*, cit., 408.

⁷² Per una puntuale ricostruzione dell'elaborazione e delle ragioni della mancata “tenuta” di tale accordo cfr. M. Carducci, *L'accordo di coalizione*, Padova, Cedam, 1989, spec. 59 ss.

momento Presidente del Senato⁷³). Non certo un Presidente in grado di imporre un “suo” governo. Piuttosto un Presidente consapevole del sistema convenzionale che regge e fa funzionare la forma di governo (e che si fonda sulla centralità dei partiti), e della necessità di rispettarlo.

Sotto tutti questi profili, la – spesso denunciata - «riduzione» per via convenzionale delle prerogative che la Costituzione attribuirebbe al Capo dello Stato (e allo stesso Presidente del Consiglio) sia nella fase della formazione del governo che in quella della sua crisi, si manifesta, nei primi decenni della Repubblica (e almeno a partire dalla seconda legislatura⁷⁴), come “autoriduzione”, nella consapevolezza delle conseguenze che deriverebbero dalla “forzatura” di un sistema di convenzioni (comunque non contrarie alla “forma” costituzionale del governo) costruite al fine di tenere conto delle esigenze di composizione dei complessi e molteplici interessi politici di cui i partiti che entrano nella coalizione governativa sono portatori⁷⁵.

Ciò, lo si ripete, non ha davvero nulla di inaspettato, o peggio di abnorme o di anormale. È soltanto la conseguenza *realistica* degli equilibri politici che, all'interno di un quadro costituzionale condiviso e accettato da tutti, si possono di volta in volta realizzare, in un quadro normativo che la Costituzione aveva lasciato volutamente suscettibile di sviluppi diversi, governabili per via convenzionale. Le singole convenzioni, quando si formano, permangono nel tempo perché permane nel tempo la volontà, da parte dei partiti, di farne la base del funzionamento delle regole sulla forma di governo. A loro volta, i partiti sono in grado di “produrre” convenzioni regolative della forma di governo, di rispettarne nel tempo i dettami e di consolidare e stabilizzare in tal modo il sistema, in quanto – autonomamente legittimati dalla forza

⁷³ Cfr. M. Carducci, *Il sesto governo Fanfani*, in Id., *L'inizio della fine*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 1993, 112 ss.

⁷⁴ Laddove nella prima legislatura tale lettura non si era ancora stabilizzata. Come ricorda opportunamente G. Brunelli, *La prima legislatura repubblicana*, cit., 15, Crisafulli accreditava in quegli anni una lettura dell'art. 88 in chiave apertamente “presidenzialista”, riconoscendo al Capo dello Stato un potere sostanzialmente “libero” di scioglimento proprio al fine di evitare che lo stesso Presidente diventasse «uno strumento di più in mano alla maggioranza (attraverso il governo da essa derivante)» (cfr. V. Crisafulli, *La maggioranza parlamentare e i suoi limiti in Italia*, ora in S. Bartole (cur.), *Veziò Crisafulli. Politica e Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2018, 185 ss.). Tra l'altro, proprio la vicenda della prima legislatura dimostra una volta di più come le convenzioni operino entro il quadro dei rapporti di forza che di volta in volta si disegnano e che ne condizionano la vigenza. La forma di governo funziona indiscutibilmente, in quella fase, in senso “maggioritario”, con prevalenza del Presidente del Consiglio e coincidenza tra tale figura e quella di segretario del maggior partito della coalizione. Tale elemento “di fatto” non si trasforma mai, tuttavia, in “convenzione”, perché il successivo sviluppo dei rapporti di forza (che allora erano ancora in via di consolidamento), sia quelli interni alla DC sia quelli tra il partito di maggioranza relativa e i suoi alleati c.d. “minori”, non lo consente. Fu un mero “fatto politico”, non più riprodotto (tenendo peraltro conto che, anche in quella legislatura, si formarono ben tre successivi governi sotto la guida dello statista tridentino, a dimostrazione del fatto che, in assenza di convenzioni, i “fatti politici” sono sottoposti al materiale svolgersi delle forze, talvolta conflittuali, che si manifestano e che trovano il proprio transeunte equilibrio). Il che ancora una volta dimostra in che modo le convenzioni, quando si formano, contribuiscono alla determinazione in concreto, e alla stabilizzazione, delle regole di funzionamento della forma di governo.

⁷⁵ La tesi qui proposta è solo apparentemente in contrasto con quella ampiamente argomentata da O. Chessa, *L'incerto monismo*, cit., 34 ss., ove si afferma che la “Repubblica dei partiti” sarebbe stata in realtà, sin dall'inizio, anche una Repubblica del Presidente” e che la gran parte delle regole integrative delle norme costituzionali “a fattispecie aperta” sulla forma di governo, sarebbero state in realtà prodotte, più che dai partiti, dalla inesauribile creatività presidenziale posta a servizio della stabilità costituzionale. La mia opinione, come meglio si dirà, è che questo è vero ma comincia seriamente a manifestarsi solo dopo la grande crisi dei primi anni '90, ossia quando il sistema di convenzioni «qualificate dal sistema dei partiti» salta per la venuta meno non tanto del sistema convenzionale in quanto tale, ma in primo luogo dei partiti che ne erano portatori e del rapporto con la Costituzione che era stato loro proprio.

che ricavano dalla loro *effettiva* capacità rappresentativa – si riconoscono e si accettano reciprocamente, e accettano e riconoscono complessivamente il quadro costituzionale, politico e culturale entro cui essi agiscono, di cui essi fanno e si sentono parte. E tutti manifestano la convinzione che sia utile (e dunque, per ciò solo, necessario) continuare a garantire nel tempo il regolare sviluppo delle loro relazioni intersoggettive, in funzione della conservazione complessiva del sistema costituzionale e, in definitiva, della Repubblica. Ciò dimostra che le prassi politiche, in un sistema costituzionale fortemente legittimato e pur nelle difficoltà che il conflitto politico e sociale sempre produce in un contesto pluralistico, sono ispirate – oltre che dagli interessi contingenti – da una sorta di «coscienza unitaria di valori e di specificazioni storiche»⁷⁶ che dettano il modo in cui i singoli partiti interpretano il loro ruolo nella forma di governo.

La violazione di quelle prassi⁷⁷ sarebbe anche per loro foriera di conseguenze negative non desiderabili, che essi evitano. Tali conseguenze negative sono connesse proprio allo stretto rapporto tra i partiti stessi e la società pluralistica di cui sono la cinghia di trasmissione nelle istituzioni. La «presa molto forte del sistema dei partiti sul funzionamento delle Camere, destinata a rafforzarsi nel tempo»⁷⁸ è in realtà lo specchio della presa che gli stessi partiti hanno sulla società che pretendono di rappresentare, e che continuano a rappresentare proprio in quanto continuano a rispettare quel sistema di convenzioni. Una società che pretende da loro quel tipo di prestazioni e li punirebbe se tradissero tali aspettative (o in ogni caso essi agiscono *come se* quella fosse l'aspettativa che i diversi gruppi in cui si articola il pluralismo sociale mantengono nei loro confronti).

Sul punto è bene essere particolarmente chiari. Ci siamo da tempo abituati a partiti che, saltato ogni stabile codice di condotta reciproca e ogni stabile legame *culturale* con le loro presunte *constituencies* elettorali, agiscono sulla base dell'estemporanea e volatile percezione di possibili vantaggi competitivi da conquistare – e consumare – nello spazio di un mattino. Ciò non deve farci dimenticare che per lungo tempo il sistema dei partiti ha agito – appunto – come “sistema”, che prevedeva disciplina e riconoscimento, che induceva ciascun attore, anche sulla base della valutazione delle conseguenze (i famosi “prezzi politici” che ciascuno riteneva di non poter rischiare di dover pagare), a non uscire da un condiviso perimetro di regole convenzionali (riguardanti anche le loro relazioni reciproche), e continuare a rispettarne i dettami. Se vogliamo per un momento prescindere dalla “cattiva stampa” di cui quel sistema, anche presso i costituzionalisti, ha cominciato a godere da un certo punto in poi (più o meno a partire dalla metà degli anni 80), a uno sguardo freddo e retrospettivo si può forse oggi concludere che la stabilizzazione della forma di governo di cui quel sistema è stato capace è stata resa possibile, in primo luogo, proprio dalla legittimazione che ad esso veniva offerta, ossia dal sostanziale consenso e dalla generale accettazione che la società civile a quel sistema tributava. Una società complessa e plurale, segnata da fratture anche profonde sul piano degli ideali (molto più che su quello – oggi predominante – degli interessi materiali), la

⁷⁶ Così M. Carducci, *L'accordo*, cit., 131.

⁷⁷ Si utilizza qui il termine in senso generico, volutamente accantonando la questione teorica involgente le distinzioni concettuali tra la “prassi”, la “convenzione”, la “consuetudine” e altre forme consimili di manifestazione delle regolarità comportamentali produttive di effetti normativi, che ai fini del ragionamento qui proposto paiono non significative.

⁷⁸ Così G. Brunelli, *La prima legislatura*, cit., 20.

cui conflittualità potenziale era altissima (e che infatti ad un certo punto – nel corso degli anni '70 – esplose rischiando di mettere a repentaglio la tenuta stessa delle istituzioni democratiche) ma che quel sistema di partiti (da qualcuno giudicato, con connotazioni negative, “consociativo”⁷⁹), interpretando convenzionalmente norme costituzionali che erano state lasciate volutamente “aperte”, contribuì a tenere sotto controllo.

Insomma, volendo semplificare, fino alla soglia degli anni '90 la autonoma capacità di legittimazione politica e sociale del sistema dei partiti contribuì a colmare gli spazi volutamente lasciati vuoti dalle “fattispecie aperte” presupposte dalle norme costituzionali sulla forma di governo. Se è sicuramente vero, da un lato, che a colmare sin da subito tali spazi contribuì in qualche modo il Capo dello Stato, si deve in ogni caso riconoscere che in tanto il Presidente della Repubblica poté introdurre «una lussureggiante varietà di fasi prodromiche, istituti, figure soggettive ecc.»⁸⁰, in quanto tale florilegio di istituti era accettato, fatto proprio e per lo più introiettato nelle prassi politiche dei partiti, che ne fecero il portato stesso del loro modo di essere. Si può quindi anche convenire sulla conclusione (peraltro, come detto, non da tutti condivisa) che questo sistema di regole di comportamento non fosse *giuridicamente* titolato a “completare” le norme sulla forma di governo, ma tutt'al più a “veicolare lo *iussum*”; sta di fatto che fu a lungo un sistema stabilizzato, e non perché *imposto* dal Presidente, bensì perché divenne parte essenziale del modo di essere delle relazioni interpartitiche, e a sua volta veicolo della loro reciproca legittimazione⁸¹. Tutto il contrario di ciò che talvolta viene rappresentato come il portato di una “fluidità” o di una “debolezza strutturale”. Quelli che, nella successiva fase di sistematica e consapevole distruzione di quel patrimonio di cultura politica, vennero qualificati – in funzione delegittimante – come “i riti della partitocrazia”, erano in realtà i modi di essere della democrazia dei partiti, e servivano a stabilizzarne nel tempo le forme. Forme necessariamente complesse, forse barocche, perché complesse sono sempre state, in Italia, le relazioni politiche, a causa della complessità degli intrecci di valori e di interessi che ne caratterizzano il sostrato sociale, fin dai tempi della faticosa costruzione dell'unità nazionale.

Tale complessità non si presta a draconiane semplificazioni, come le vicende successive al 1994 hanno puntualmente dimostrato.

⁷⁹ Del fatto che il tanto vituperato “consociativismo” non solo non sia stato un fenomeno “isolato”, ma abbia accompagnato l'intera storia politica del nostro Paese, che esso abbia connotazioni fisiologiche e anche, in qualche misura, positive, era convinta L. Carlassare, *Relazione generale*, in AIC, *Annuario 2001. Il governo*, cit., 79.

⁸⁰ Come correttamente sottolineato da O. Chessa, *L'incerto monismo*, cit., 36.

⁸¹ Non condivido, sotto questo profilo, il giudizio eccessivamente severo che sul sistema di regole convenzionali formatosi intorno alle procedure di nomina del governo esprime O. Chessa, *L'incerto monismo*, cit., 37. È sicuramente vero che gli strumenti di volta in volta utilizzati per “far decantare” le tensioni politiche e rendere possibile il maturare di nuovi equilibri (numero ed estensione dei soggetti “consultati”, durata delle consultazioni, mandati esplorativi e preincarichi, ecc.) fossero eterogenei e “oscillanti”. Non era né eterogenea né oscillante la regola convenzionale generale che dall'applicazione dell'uno o dell'altro strumento possiamo ricavare: il procedimento di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri era subordinato ai tempi e alle forme non lineari della convergenza progressiva possibile tra partiti e al rispetto dei loro codici e dei loro rituali (anche comunicativi), che al Presidente toccava, anche con il ricorso a strumenti abilmente dilatori, assecondare. In ciò consisteva, essenzialmente, la “convenzione”, non negli strumenti di volta in volta escogitati per rispettarla.

6. La grande frattura: regolazione senza convenzioni?

Si sono sommariamente illustrati nel primo paragrafo gli opposti argomenti con cui gli autori che negano e quelli che invece riconoscono al sistema dei partiti e alle convenzioni da essi elaborate un ruolo “costitutivo” della forma di governo, motivano le loro conclusioni.

Alla luce degli accadimenti politico-costituzionali successivi alla “grande frattura” degli anni '90, il dibattito, nei termini in cui viene impostato, mi pare peccare di astrattezza. Che si tratti o non si tratti fattori “costitutivi”, mi sembra che gli eventi sopra ricordati dimostrino come indiscutibilmente quelle regole convenzionali abbiano di fatto integrato, nel corso dei primi quarant'anni di vita della Repubblica, la forma di governo nel suo concreto svilupparsi. Che ciò fosse l'effetto della loro piena compenetrazione giuridica con le regole costituzionali, ovvero del mero “condizionamento” che erano capaci di sprigionare sullo stesso, mi pare questione non dissimile, per importanza, da quella cara a Don Ferrante: se la peste, cioè, fosse da considerarsi sostanza o accidente. Il fatto è che quelle regole convenzionali funzionavano *come se* si trattasse di fattori in grado di mantenere stabile nel tempo l'equilibrio delle relazioni tra i soggetti titolari del potere politico, e in definitiva di preservare la continuità dell'ordinamento dei poteri pubblici definito dalle norme costituzionali.

Ad un certo punto, però, questa funzione è palesemente venuta meno. È venuta meno la «presa» di *quel* sistema partitico (quello presupposto e integrato nel sistema costituzionale) sulle regole formali e sul loro concreto funzionamento. Qualcuno ha cominciato ad *argomentare* e financo a *teorizzare* che il mutamento del sistema dei partiti, a cominciare dall'idea di partito che da quel sistema era presupposta, esigesse un parallelo mutamento nella concezione della forma di governo costituzionalmente definita dalle norme scritte, o quantomeno una loro radicale reinterpretazione.

Sta in questa novità teorica, a mio giudizio, la principale spiegazione delle preoccupazioni manifestate (o sottintese) da coloro che sostengono la necessità di tenere fuori il sistema dei partiti dai fattori costitutivi della forma di governo. Si tratta – comprensibilmente – di preoccupazioni che hanno a che vedere con il rischio della perdita di normatività di quelle stesse regole formali. Da qui l'insistenza con cui ci si affanna a sottolineare che sono le stesse regole formali a costituire (nel senso che *devono* costituire) la cornice condizionante entro la quale il sistema dei partiti può muoversi, di modo che la conformazione del sistema politico è a sua volta (nel senso che *deve* a sua volta essere) plasmata dal modo in cui sono disciplinati dalle regole formali i rapporti tra i supremi organi dello Stato⁸². Non si potrebbe ammettere, a seguire tale impostazione, che quel sistema elabori nuovi meccanismi di funzionamento della forma di governo, dal momento che «non pare accettabile la tesi che le norme costituzionali si inverino attraverso i fatti politici».

Ma allora, invece di continuare ad insistere in astratto su ciò che è sostanza e su ciò che è accidente, è forse proprio la perdita di normatività che le stesse regole formali rischiano di subire per effetto della crisi del sistema presupposto formatosi nel contesto dell'operare dei partiti “storici” a dover essere fatta oggetto di attenzione.

⁸² Cfr. per tutti gli argomenti sviluppati da M. Luciani, *Forme*, cit., spec. 554 ss.; M. Volpi, *Il metodo*, cit., 139.

Massimo Luciani coglie perfettamente nel segno, a questo proposito, quando sottolinea come la centralità attribuita al sistema dei partiti nella forma di governo dal celebre saggio di Elia (sia essa intesa come fattore costitutivo o meramente condizionante) fosse storicamente segnata. Quelle riflessioni venivano in effetti elaborate nell'epoca d'oro dei partiti, «in un luogo e in un momento nei quali il sottosistema partitico ancora godeva di una forte legittimazione ed elevava non meno forti pretese di diretta influenza (più ancora che di egemonia) sulle istituzioni»⁸³.

Si tratta di capire però quale impatto abbia avuto sul funzionamento complessivo della forma di governo, e dunque anche sulla sua dinamica per effetto dell'operare dei partiti, la profonda trasformazione storica che quel sistema ha subito a partire dalla fine degli anni '80, e che ha portato entro il decennio successivo non soltanto alla totale scomparsa dei partiti storici che avevano dato vita alla Repubblica, ma al declino irreversibile del modello di organizzazione politica che quei soggetti avevano concepito e presupposto⁸⁴.

Anticipando qui la tesi che si proverà ad argomentare, i partiti del c.d. "arco costituzionale" hanno potuto costruire quasi in condizioni di monopolio la sfera della "politica nazionale" e far presa sulla disciplina costituzionale della forma di governo attraverso le convenzioni che hanno contribuito ad integrarla proprio perché gli uni e l'altra "stavano dentro" un medesimo sistema di relazioni condivise e costituzionalmente presupposte che implicavano la loro funzione sistemica. Le convenzioni costituzionali integrative delle norme sulla forma di governo esistevano perché a monte esisteva quel sistema costituzionale *materiale* presupposto (fondato appunto su partiti di massa, fortemente legittimati e riconosciuti, radicati nella società, ideologicamente caratterizzati, capaci di effettiva intermediazione, e pertanto di effettiva rappresentanza, che integravano efficacemente con la loro azione la società civile nello Stato e "sostenevano", pur partendo da basi ideali fortemente divaricate, un'interpretazione condivisa – almeno nei fondamenti – della Costituzione e delle sue finalità).

Oggi la crisi di *quei* partiti (non *dei* partiti in quanto tali, si badi bene) ha fatto qualcosa di più che produrre un semplice "allentamento della presa". Ha prodotto un effetto molto più pervasivo e, se si vuole, molto più pericoloso. Ha lasciato sole le fattispecie aperte. Ha smesso di integrare efficacemente, e dunque di stabilizzare mediante convenzioni, quelle regole giuridiche che appositamente erano state lasciate "vuote" dai Costituenti, i quali avevano assegnato ai partiti (ma a *quei* partiti) il compito di riempirle mediante l'elaborazione di convenzioni.

Il complesso delle regole giuridico-formali che definiscono la forma di governo sembra ormai incapace di offrire prestazioni efficienti perché soffre l'assenza di meccanismi di stabilizzazione attraverso convenzioni (ossia regolarità indotte dalla condivisione di un medesimo codice interpretativo del contesto politico, sociale, costituzionale ... di riferimento).

Cominciamo con il precisare che ha perfettamente ragione chi afferma, con realismo, che «la crisi dei partiti è quella dei partiti che vorremmo»⁸⁵, e che nessuno può «pretendere»

⁸³ M. Luciani, *Forme*, cit., 559.

⁸⁴ Già nel 1991, a tal proposito, Andrea Manzella insisteva sulle conseguenze del progressivo venir meno della «grande rete di sostegno che al sistema istituzionale prestavano i partiti politici» (cfr. A. Manzella, *La forma di governo nell'Italia odierna*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1991, 25).

⁸⁵ Così M. Calise, *Il destino dei partiti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, 102.

dai partiti che essi adempiano a un «compito» rispetto al quale oggi sarebbero divenuti «inadempienti». I partiti sono, in ogni momento storico, ciò che lo sviluppo della realtà sociale da essi rappresentata li fa essere. E dunque la perdita delle caratteristiche ascritte a quei partiti storici su cui ci si è sopra soffermati (radicamento sociale, forte legittimazione, identità ideologica, capacità di integrazione e rappresentanza sociale) non fa venir meno la loro natura di «partiti».

Tuttavia, quella trasformazione ne muta profondamente la capacità di generare un sistema di convenzioni alternativo, ed altrettanto efficace, rispetto a quello che i partiti precedenti avevano saputo costruire⁸⁶.

Come noto, secondo la celebre immagine coniata da Mauro Calise, la crisi della capacità di effettiva rappresentanza sociale di cui i partiti cominciano a soffrire a partire dalla fine degli anni '80 apre la strada all'imporsi di un nuovo modello di partito, da lui definito «partito personale»⁸⁷. Tale nuova forma si caratterizza essenzialmente, rispetto alla precedente, per un ritorno prepotente a forme di legittimazione carismatica del «capo», una legittimazione costruita a partire dal pervasivo ed assai efficace sfruttamento delle potenzialità dello strumento mediatico come veicolo di comunicazione e propaganda. Una legittimazione favorita, inoltre, dall'allentamento sempre più rapido del vincolo ideologico come base del riconoscimento e del radicamento delle formazioni politiche, e più in generale delle premesse sociali che avevano consentito la nascita e l'affermazione dei partiti storici intesi come organizzazioni collettive e impersonali, che vivevano e duravano nel tempo indipendentemente dalle persone fisiche che, di volta in volta, erano chiamate a dirigerle. La trasformazione è radicale, e secondo taluno addirittura «antropologica», finendo per investire «la testa delle persone»⁸⁸.

Un ruolo essenziale è ovviamente giocato, nell'affermarsi e nel rafforzarsi del nuovo modello di partito, da quello che è stato chiamato il «formante elettorale»⁸⁹. È fortemente discusso – e non è certo possibile qui affrontare neppure per sommi capi tale complessa questione – se sia stato (e se sia in generale) il sistema elettorale a produrre, più o meno meccanicamente, mutamenti strutturali sul sistema dei partiti, o se quest'ultimo sia sostanzialmente refrattario a farsi condizionare dall'ingegneria elettorale⁹⁰, e se dunque siano semmai le

⁸⁶ Sui profondi mutamenti strutturali e funzionali che i partiti subiscono, specie a partire nell'ultimo decennio del ventesimo secolo, cfr. L. Morlino, *Leggi elettorali e democrazia, dalla comparazione sincronica a quella diacronica*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 17 ss. Sulla metamorfosi dei partiti nella metamorfosi del sistema entro cui erano calati cfr. M. Calise, *La democrazia del leader*, Roma, Laterza, 2016, spec. 29 ss.

⁸⁷ Cfr. M. Calise, *Il partito personale*, Roma, Laterza, 2000, 51 ss.

⁸⁸ Così M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, cit., 68, secondo il quale alla de-ideologizzazione dei partiti si sarebbe accompagnata, nel generare la complessiva crisi del modello sociale su cui si erano retti gli assetti politici precedenti, le nuove tecnologie, capaci di modificare per sempre le strategie di ricerca del consenso e di alterare irreversibilmente i rapporti tra i partiti, i loro militanti e i loro elettori.

⁸⁹ S. Staiano, *La forma di governo*, cit., 46; Id., *democrazia dei partiti*, cit. 301.

⁹⁰ Come ritiene ad es. da ultimo, in riferimento ai tentativi condotti in Italia negli anni '90 per introdurre i tratti della «democrazia immediata» teorizzata da Duverger, A. Di Giovine, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 62; ma vedi già Id., *Sistemi elettorali e «scatola nera»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, III, XVI, ove si rilevava lucidamente la necessità di non perdere mai di vista «la complessità dell'ambiente nel quale le regole istituzionali sono chiamate ad operare» e di quanto tali regole siano in effetti «sensibili» a quell'ambiente che pretenderebbero di conformare, con la

trasformazioni del sistema politico a produrre, talvolta, le condizioni per la modifica delle regole elettorali. Una cosa peraltro è certa. La formula elettorale proporzionale, come si è rilevato in precedenza, era consustanziale al sistema dei partiti tradizionali, e ne segnava gli equilibri. Quel sistema di convenzioni di cui abbiamo parlato si fondava sull'equilibrio dei rapporti di forza tra partiti che il sistema elettorale era oggettivamente in grado di sancire e di misurare. Pertanto, la spinta prepotente alla "maggioritarizzazione" del sistema che – anche per effetto della spinta referendaria (e dunque mediante l'attivazione di un canale di iniziativa politica alternativo, e ostile, rispetto a quello entro il quale la Repubblica dei partiti aveva prosperato) – comincia ad accreditarsi nel tornante storico a cavallo tra gli anni '80 e gli anni '90, è senza dubbio un fattore che contribuisce (insieme ad altri di tipo socio-politico) alla destabilizzazione del modello di partito su cui l'assetto convenzionale della forma di governo poggiava. Una destabilizzazione cui, si può forse oggi affermare guardando retrospettivamente a quella stagione, non ha tuttavia corrisposto una nuova legittimazione, tanto meno una "rigenerazione".

Appare allora ineludibile domandarsi, oggi, se ed in qual misura il nuovo sistema di partiti impostosi in questo tornante sia stato in grado di imprimere dinamiche della forma di governo riassumibili in *nuove* convenzioni in grado di sostituirsi alle vecchie e di assumere la stessa capacità performativa. La risposta, mi sembra, non può che essere negativa.

Si è già accennato⁹¹ alla notissima vicenda del dibattito sulla soluzione delle crisi di governo, a seguito della caduta del primo governo Berlusconi nel 1994 e del primo governo Prodi nel 1998. Quel dibattito vede scontrarsi la tesi di chi sosteneva che, a seguito della modifica del sistema elettorale, il sistema politico si fosse ormai irreversibilmente ristrutturato in senso bipolare, e che dunque le stesse "aspettative dei cittadini" imponessero di interpretare le regole costituzionali sulla forma di governo in modo da generare una nuova "convenzione costituzionale" tale per cui il Presidente della Repubblica, venuto meno il rapporto fiduciario tra governo e parlamento (ossia rottasi la coalizione politica cui gli elettori avevano dato in maggioranza il proprio voto), fosse tenuto a sciogliere le Camere. A tale tesi si contrapponeva quella di chi osservava come l'effetto generato dal sistema elettorale fosse solo il prodotto di una "alchimia delle formule", inidonea a modificare l'interpretazione tradizionale delle disposizioni costituzionali in materia, che continuavano dunque ad affidare al Capo dello Stato il compito di verificare, venuta meno una formula politica, se il Parlamento fosse in grado di esprimere un'altra, in tutto o in parte diversa.

La verità è che, sul punto, si era infranta la vecchia convenzione (sulla base della quale tale compito era, in sostanza, affidato alle relazioni tra partiti, i cui equilibri di volta in volta raggiunti – compresa eventualmente la decisione sullo scioglimento – spettava al Presidente "certificare"), ma non se ne era creata una nuova. Il fatto è che le convenzioni costituzionali si

conseguenza che occorre diffidare di ogni artificialismo che pretenda di ascrivere effetti certi all'introduzione di determinate "regole del gioco", e non bisogna stupirsi se si dovesse poi constatare che esse hanno in realtà prodotto effetti imprevisi, non desiderati o addirittura opposti rispetto a quelli attesi per effetto delle decisioni adottate. Osserva giustamente a questo proposito M. Volpi, *Il metodo*, cit., 162, che la questione dell'incidenza effettiva delle formule elettorali sul funzionamento della forma di governo vada affrontata «con prudenza», dal momento che lo stesso rendimento di quella formula sarà sempre influenzato «da fattori extra-giuridici di varia natura (storici, culturali, sociali, geografici)» che rendono, tra l'altro, assai illusoria l'idea che l'importazione della formula elettorale comporti di per sé importazione del modello che con quella formula altrove si è imposto.

⁹¹ Cfr. *retro*, n. 49.

possono generare, come si è detto, a determinate condizioni di contesto, e le convenzioni che si erano prodotte nei decenni precedenti erano il frutto di quel processo di reciproco riconoscimento e legittimazione. Tale processo si è interrotto, ma non è stato sostituito da un nuovo circuito di reciproca legittimazione, sostenuto consensualmente dall'opinione sociale. Proprio la durezza dello scontro sull'interpretazione del perimetro dei poteri del Presidente della Repubblica nella crisi di governo in quel periodo (uno scontro che, si badi bene, non riguardava soltanto i partiti o i loro intellettuali di riferimento, ma passava anche per l'opinione pubblica, a testimonianza del fatto che le convenzioni si producono soltanto laddove vi sia un contesto sociale favorevole alla loro conservazione) è la prova più evidente che alle vecchie convenzioni non se ne erano sostituite di nuove, perché mancavano le condizioni di contesto affinché ciò potesse avvenire⁹².

Il modello del partito personale, come noto, ha finito per affermarsi in modo pervasivo e per sostituirsi al vecchio anche presso i partiti che hanno continuato a rivendicare la loro continuità ideale rispetto a soggetti politici che erano stati protagonisti della stagione precedente. Pur tenendo conto delle differenze nello sviluppo dell'organizzazione di ciascuno di essi, vi è stato un effetto omologante che ha portato progressivamente anche i partiti più legati (sia dal punto di vista organizzativo, sia da quello ideologico e delle culture sociali di riferimento) alla vecchia tradizione novecentesca, o almeno quelli, fra loro, numericamente e politicamente più rilevanti ai fini degli equilibri della forma di governo, a soggiacere alla nuova forma dominante⁹³. Allo stesso modo, anche le formazioni politiche di più recente formazione, spesso ascritte alla piuttosto vaga categoria dei "partiti populistici", non si sottraggono alla personalizzazione e alla verticalizzazione delle loro leadership, e alla corrispondente perdita della capacità di rappresentare efficacemente le complessità del pluralismo sociale⁹⁴.

⁹² Un discorso perfettamente sovrapponibile potrebbe essere fatto con riferimento alla vicenda del 1995 concernente la sfiducia individuale al ministro Mancuso e il successivo conflitto di attribuzioni deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 7/1996. Il fatto stesso che la vicenda si sia sviluppata in quei termini e abbia dato luogo nientemeno che a un conflitto costituzionale tra poteri è la miglior prova che ogni sistema di convenzioni costituzionali era ormai saltato, e che quel tipo di tensioni non era più gestibile attraverso una ridefinizione per via politica degli equilibri alterati. Come osserva lucidamente L. Carlassare, *Relazione generale*, cit., 87, il fatto che il Presidente del Consiglio sia costretto a ricorrere «a vie traverse e talvolta pericolose come la sfiducia individuale, per mantenere l'unità di indirizzo» denota una «anomalia», sintomo che il sistema non trova più al suo interno alcun baricentro ed è costretto a rifugiarsi in «un formalismo inutile, *senza sostanza*». Le convenzioni davano appunto *sostanza alla forma costituzionale*. Venuto meno quel sistema, non si riesce più ad imporne uno alternativo, che non sia basato esclusivamente sui contingenti e transeunti rapporti di forza esistenti nel singolo frangente, sempre reversibili e soggetti ad essere rimessi in discussione, come dimostrano le vicende più recenti relative alla problematica gestione delle richieste di dimissioni di singoli ministri, risolte – in assenza di un qualsiasi criterio convenzionale "ordinato" – in base al "peso" che, nello specifico frangente, quel ministro e la sua forza politica di riferimento era in grado di esprimere. Non è un caso, sotto tale ultimo profilo, che nessun'altra mozione di sfiducia individuale sia più stata accolta, a testimonianza del fatto che *non* di una nuova convenzione costituzionale si trattava (come invece da taluno argomentato: cfr. Q. Camerlengo, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 31), bensì di una mera contingente misurazione degli equilibri e dei rapporti di forza sussistenti in quel momento tra maggioranza e opposizione e soprattutto all'interno della maggioranza.

⁹³ Come osserva S. Staiano, *Democrazia dei partiti*, cit., 302, «la nuova forma partito ... mostra una tale preminenza competitiva da diventare largamente dominante: gli attori partitici rilevanti quanto alla determinazione della forma di governo assumono a un tratto tutti la medesima struttura personale; questa si differenzia bensì per sottotipi, ma, quando alla riconducibilità alla categoria generale, si omologa».

⁹⁴ Che la semplificazione populista tenda a sua volta alla *mono-archia* che accorcia la catena di trasmissione del mandato rappresentativo è opinione di molti osservatori sia sul versante della scienza politica, sia su

Il contesto culturale entro cui tale nuovo assetto si cala è, per la verità, “maggioritario” molto più di quanto la realtà degli assetti politici giustificherebbe. Dietro i vagheggiati “assetti bipolari” si celano infatti, molto spesso, le contraddizioni di una semplificazione soltanto artificiale. La ricerca di formule elettorali maggioritarie a tutti i livelli di governo è, in questa fase, il portato quasi ossessivo di tale trasformazione nella concezione, e nella percezione, del ruolo reciproco che le forze politiche “dovrebbero avere” nella competizione elettorale. Una pretesa spesso illusoria, anche ammesso che sia desiderabile, proprio per la comprovata inidoneità delle manipolazioni ingegneristiche a realizzare da sole tale effetto⁹⁵.

E così le modifiche elettorali in Italia non solo non contribuiscono affatto a realizzare l’auspicata semplificazione e integrazione bipolare, ma finiscono per accentuare addirittura alcune tendenze esiziali che il disfacimento del sistema dei partiti tradizionali aveva mostrato: alla frammentazione della rappresentanza politica, che le riforme c.d. “maggioritarie” non frenano, si aggiunge anche una sempre più devastante frammentazione della rappresentanza territoriale (e dunque un indebolimento del radicamento territoriale dei partiti che tale rappresentanza aveva precedentemente garantito), accentuata dalla progressiva differenziazione delle formule elettorali utilizzate per i diversi livelli di elezione (dal momento che, come è stato giustamente osservato, «la molteplicità dei sistemi elettorali non solo rompe il meccanismo di identificazione-appartenenza tra elettori e partiti ... ma rende inevitabilmente difficile una ricomposizione unitaria del rapporto cittadini-istituzioni elettive»⁹⁶).

A ciò si aggiunga la vera e propria “mutazione genetica” dei principi legittimanti della democrazia rappresentativa, prodottasi per effetto della crescente squalificazione e insofferenza per qualsiasi ruolo *mediatorio* delle forze collettive tra la sfera del comando e i cittadini, e dell’accreditarsi di un orientamento che pretende di affiancare (o forse, più drasticamente, di sostituire) «al circuito rappresentativo un circuito, per così dire, d’incarnazione identitario-personalistica che esprime il leader della nazione, interprete e rappresentante dell’unità dell’indirizzo politico statale»⁹⁷. Questa tendenza, già ben avviata negli anni tra il 1994 e il 2006, si accentua ancor di più quando, con la riforma elettorale votata in tutta fretta alla fine della quattordicesima legislatura, viene ulteriormente alimentata l’illusione semplificatrice, con la creazione di un bipolarismo del tutto artificiale e forzoso e con una ancor maggiore divaricazione, anche grazie all’introduzione della lista bloccata, tra partiti e società.

Si tratta di un contesto che crea indubbiamente nuove e opposte forme della competizione politica (anche se non, come detto, dei relativi *assetti*) rispetto alla stagione precedente.

quello del diritto costituzionale: cfr. N. Urbinati, *Il populismo come confine estremo della democrazia rappresentativa*, in *Micromega*, n. 2/2014; I. Massa Pinto, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 16 ss.. Indicazioni anche in G. Ferraiuolo, *Costituzionalismo e populismo al governo*, in A. Musella (cur.), *Il governo in Italia*, cit., spec. 271 ss.

⁹⁵ Di bipolarismo inevitabilmente “fragile” parla E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012, 91. Un bipolarismo che mal si presta ad essere costruito, a dispetto delle numerose faglie che solcano trasversalmente gli schieramenti, mediante l’invenzione di sempre nuovi congegni elettorali.

⁹⁶ A. Di Giovine, F. Pizzetti, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 4143.

⁹⁷ A. Di Giovine, S. Sicardi, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 152.

Ma quelle forme, in tutta evidenza, mal si prestano a generare nuove e altrettanto solide convenzioni costituzionali sulla forma di governo in grado di regolarne efficacemente e stabilmente il funzionamento. Quelle che talvolta vengono fatte passare per nuove convenzioni non sono altro che situazioni di fatto transeunti e reversibili, che «non oppongono nessuna resistenza al corso mutevole ed imprevedibile degli eventi politici»⁹⁸. La c.d. “democrazia competitiva” non produce “rigenerazione” di un sistema politico andato in crisi e non lo rilegittima su basi nuove. Le nuove leggi elettorali non riescono a promuovere – al contrario di ciò che avevano teorizzato i loro fautori e i loro apologeti – una nuova dinamica democratica su cui costruire un nuovo e condiviso sistema di convenzioni integrative della forma di governo⁹⁹, ma accentuano al contrario le naturali pulsioni alla personalizzazione delle leadership e alla chiusura oligarchica dei gruppi dirigenti, dietro le quali finisce per non esservi più – letteralmente – nulla se non l’exasperazione della lotta politica sia all’esterno (tra i partiti in competizione), sia all’interno (tra i gruppi dirigenti di partito impegnati in una sorda lotta per assicurarsi i seggi “sicuri”).

A sua volta, l’inasprimento del confronto bipolare si sposta addirittura sul versante della lotta sulle regole (con le opposte e contrapposte proposte di revisione costituzionale, tutte puntualmente bocciate dal corpo elettorale, in una sorta di dimostrazione plastica dell’assenza di qualsiasi condizione idonea a generare un nuovo condiviso sistema di norme, formali o convenzionali che siano).

Quelle che agiscono nel tentativo di dare un senso e una direzione alla forma di governo, dunque, non sono convenzioni costituzionali. Sono meri “fatti politici”, momentanei e transeunti, destinati a mutare con la stessa rapidità con cui si sono realizzati e poi disfatti gli equilibri di forze che li hanno generati. Si pensi alla questione della nomina del Presidente del Consiglio e alla fastidiosa retorica sul governo che sarebbe «nato la sera stessa delle elezioni», in un contesto che avrebbe generato una nuova regola in base alla quale alle coalizioni pre-elettorali corrisponderebbero automaticamente e quasi “naturalmente” coalizioni di governo il cui *capo* corrisponderebbe al *leader* del principale partito che la compone, mentre spetterebbe al Presidente della Repubblica soltanto il compito di *ricoscerlo* e *investirlo della carica* (la sera delle elezioni, appunto, al massimo la mattina dopo). La legge elettorale del 2005 prevedeva addirittura una sorta di ridicola “codificazione” della candidatura a Presidente del Consiglio, stabilendo come noto che le liste o le coalizioni di liste che intendessero presentarsi alle elezioni depositassero un programma elettorale nel quale fosse espressamente dichiarato il nome «della persona da loro indicata come capo unico», destinato, in caso di vittoria, a diventare appunto “automaticamente” Presidente del Consiglio. Ciò costituisce, a tacer d’altro, la più plastica dimostrazione del fatto che di convenzioni, sul punto, il sistema dei

⁹⁸ Così O. Chessa, *La democrazia maggioritaria*, cit., 29.

⁹⁹ Anzi, il fatto stesso che i partiti – variamente combinando di volta in volta maggioranze e opposizioni e all’esito di dibattiti spesso surreali – riescano, in pochi anni, a elaborare e votare ben tre leggi elettorali, di cui due dichiarate incostituzionali, denota un livello di smarrimento e di perdita di coordinate davvero impressionante, e dimostra che qualunque astratta pensabilità di uno *stabile* reticolo di convenzioni in grado di governare il sistema sia oggi fuori dall’orizzonte del possibile.

partiti non era più in grado di produrne¹⁰⁰. Si è costretti a rifugiarsi in pleonastiche proposizioni normative prive di qualsiasi reale capacità conformativa (tanto che la stessa disposizione sopra citata è poi costretta, per non incappare nel vizio di incostituzionalità, a «far salve» le «prerogative» assegnate ex art. 92 al Presidente della Repubblica). È la testimonianza di una evidente impotenza a produrre, per via convenzionale, effetti realmente regolativi.

Nulla di più distante, in ogni caso, dalla realtà delle relazioni politiche che concretamente si sviluppano, che invece vedono spesso sovrapporsi – in corso di legislatura – compromessi transeunti, patti pronti ad essere violati, bande di “responsabili”, o di “straccioni di Valmy”, disponibili a spostarsi dall’una all’altra parte per puntellare operazioni politiche sempre più asfittiche e autoreferenziali.

La verità è che non c’è più una bussola a guidare le relazioni interpartitiche, sia tra coalizioni sia all’interno delle stesse. Alleanze politiche fragili, destinate presto a spezzarsi e a ricomporsi, in un contesto complessivo in cui la formazione di convenzioni stabilizzanti è, semplicemente, impossibile.

È qui che cresce e si dilata la funzione arbitrale del Presidente della Repubblica¹⁰¹. Un Presidente che, a sua volta, non è in grado di contribuire al formarsi di nuove convenzioni, di cui, lo ricordiamo, può parlarsi soltanto se ci troviamo di fronte a una minima stabilità nel tempo delle condizioni entro cui esse possono operare. È vero, infatti, che la regola convenzionale muta quando, in condizioni politiche modificate, il soggetto sia indotto a forzare il quadro convenzionale a proprio vantaggio, e pertanto è subordinata alla clausola *rebus sic stantibus*¹⁰², ma occorre comunque, affinché una convenzione possa realisticamente formarsi, un contesto politico-istituzionale sufficientemente stabile. Il che, negli ultimi trent’anni (o quantomeno fino alla XIX legislatura, che potrebbe segnare, sotto questo profilo, un nuovo radicale mutamento di fase), ha per lo più faticato a realizzarsi.

C’è chi ha dato la colpa di tutto ciò alle troppo numerose modifiche della formula elettorale, che avrebbero impedito una stabilizzazione del sistema politico a partire da un nuovo equilibrio delle forze in campo. In effetti può anche darsi, come è stato da più parti sostenuto, che il mantenimento della legge prevalentemente maggioritaria a collegi uninominali del 1994, se le fosse stato lasciato il tempo di consolidare e rafforzare una nuova forma delle relazioni politiche fondata sulla logica dell’alternanza, avrebbe verosimilmente prodotto nel tempo nuove e più stabili relazioni interpartitiche, forse paragonabili a quelle formatesi nella lunga

¹⁰⁰ Ritiene invece di ascrivere alla categoria delle nuove convenzioni una sorta di “orientamento” del Presidente della Repubblica a incaricare, e poi a nominare, il capo della coalizione vincente S. Staiano, *Democrazia dei partiti*, cit., 306 s. Deve peraltro ribadirsi che di “convenzioni” si può realisticamente parlare, come chiarito in precedenza, solo in presenza di una certa costanza nel tempo e di una certa generale accettazione della regola che si pretende “convenzionalmente” istituita. Il che non pare essere il caso degli esempi di “nuove convenzioni” riportati nel saggio dell’A. citato. Il quale peraltro ammette, condivisibilmente, l’avvenuta «consunzione» delle convenzioni, o almeno di talune di esse, quantomeno nel corso della diciottesima legislatura (cfr. p. 314 ss.), rispetto alle quali i nuovi partiti avrebbero cominciato ad agire come un vero e proprio «fattore dissolutivo» (*ivi*, p. 316).

¹⁰¹ Che ha fatto addirittura parlare taluno dell’afferinarsi di una nuova forma di governo, “parlamentare a correttivo presidenziale” (cfr. P. Lauvaux, A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Puf, 2015, 939 ss.), o anche “parlamentare con tratti presidenziali” (cfr. A. Spadaro, *L’evoluzione della forma di governo*, cit., 99 ss.).

¹⁰² G. Zagrebelsky, *Convenzioni*, cit., 4.

stagione del proporzionalismo¹⁰³. Di sicuro, la nuova legge elettorale del 2006 ha soffocato sul nascere questa (peraltro non sicura) eventualità. Ma continuo a nutrire seri dubbi sul fatto che la logica politica ferocemente binaria e ossessivamente semplificatrice che sta alla base della costruzione “bipolare” del sistema politico sia di per sé adatta, in un contesto sociale così complesso e da sempre bisognoso di difficili interventi di mediazione e integrazione come quello che caratterizza la società italiana, al maturare delle condizioni per un nuovo equilibrio convenzionale capace di produrre reciproca legittimazione e accettazione, di combattere gli eccessi di conflittualità, di allontanare la tentazione di sfruttare in chiave elettorale, invece che di sforzarsi di ricomporre, le spinte corporative.

C'è, poi, chi ha cominciato, sempre più insistentemente, a dare la colpa della mancata stabilizzazione della forma di governo alle stesse norme che formalmente la disciplinano, le quali soffrirebbero un “deficit di capacità razionalizzante”. Insomma, nell'impossibilità, da parte dei partiti, di costruire ferme e credibili regole convenzionali integratrici e stabilizzatrici, le disfunzioni attuali nel funzionamento della forma di governo – secondo tale tesi – sarebbero addirittura da attribuire alle promesse non mantenute dell'ordine del giorno Perassi¹⁰⁴. Il dibattito, attuale sulla revisione costituzionale della forma di governo è naturalmente figlio di questa ipostatizzazione. Vi è tuttavia da chiedersi se, in questi ragionamenti, la causa non venga scambiata con l'effetto. Forse, invece di gettare la croce addosso a regole formali che hanno contribuito per decenni a svolgere degnamente la loro funzione ordinante, occorrerebbe riflettere sulle ragioni di contesto che ne impedirebbero oggi il funzionamento desiderato. È dunque nuovamente ai partiti, e alla loro attuale capacità di regolazione della forma di governo, che occorre rivolgere l'attenzione.

7. Per trarre qualche filo. Quali partiti per quali convenzioni?

È certamente vero, come si diceva, che i partiti, in un dato momento storico, sono “quel che sono” e vanno studiati, appunto, per “quel che sono” e non per come noi vorremmo che fossero.

È altrettanto vero, tuttavia, che vi sono sistemi politici i quali, nel contesto sociale e civile complessivo entro cui sono storicamente calati, sono in grado di “produrre” certi effetti di sistema, e altri dai quali tali effetti non possiamo attenderci. È per tale ragione che ha ancora senso parlare, nel contesto storico attuale, di “crisi dei partiti”. La crisi riguarda non soltanto il modello di partito storicamente affermatosi nei primi trent'anni della Repubblica, ma soprattutto il modello di partito storicamente presupposto dai Costituenti, che su quel modello avevano

¹⁰³ Da ultimo sostiene tale tesi S. Ceccanti, *Verso un premierato non elettivo*, cit., 630, secondo cui le tre legislature elette sulla base della legge Mattarella avrebbero avuto «un'evoluzione istituzionalmente virtuosa» che sarebbe stata spezzata dalla riforma (o contro-riforma) del 2005. Lo stesso concetto è espresso da S. Staiano, *Democrazia dei partiti*, cit., 305.

¹⁰⁴ È la tesi da ultimo formulata da A. Poggi, *Le virtù del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2024.

costruito il sistema delle regole costituzionali sulla forma di governo. La crisi è dunque, inevitabilmente, crisi costituzionale, perché la Costituzione – per le ragioni ampiamente argomentate in precedenza – presupponeva culturalmente quel sistema di partiti, incarnato in quella società e capace, attraverso la legittimazione che ne derivava, di costruire un sistema di convenzioni in grado di agire sulla dinamica della forma di governo senza spezzarne le logiche di fondo. La teoria della “centralità del Parlamento” ne è forse la manifestazione più eclatante¹⁰⁵.

Le dinamiche più recenti del sistema dei partiti non consentono più una lettura conforme della forma di governo, ma non sono in grado di sostituirvi una lettura nuova e altrettanto capace di produrre assetti stabilizzati.

La crisi costituzionale in cui l'Italia da troppo tempo si dibatte investe dunque il paradigma stesso della “forma di governo come forma”, che senza un apparato di convenzioni capace di integrarla e “sorreggerla”, regolandone il funzionamento, non tiene più. Non siamo di fronte a una crisi congiunturale. Le difficoltà attuali del Parlamento sono lo specchio di un fenomeno più complessivo, che investe la rappresentanza politica, i processi decisionali e i loro tempi, ancor più in generale il rapporto tra cittadini e istituzioni e tra istituzioni e realtà dei processi sociali ed economici nell'attuale fase della parabola delle democrazie mature.

In parole povere, i sistemi parlamentari sono in crisi – e non certo solo in Italia – perché è in crisi il modello di democrazia che, sulla base di un condiviso sistema di convenzioni integrative della forma di governo, era stato edificato nel secondo dopoguerra. La democrazia costituzionale nata dalle macerie della seconda guerra mondiale si fondava e si manteneva in vita grazie all'esistenza di partiti e di altri corpi intermedi, che esistevano indipendentemente dalle “forme democratiche” definite dalla Costituzione, i quali erano fortemente organizzati e capaci di esercitare il ruolo che era loro assegnato nel rapporto tra società e politica: essi, come si è detto in precedenza, erano – contemporaneamente – rappresentativi di grandi istanze popolari (e dunque collettori e “mediatizzatori” di quelle istanze), ma anche capaci di rappresentare agli occhi dei cittadini modelli di società in cui questi ultimi effettivamente si rispecchiavano.

In tale contesto, l'assetto di una forma di governo volutamente “a fattispecie aperta” avrebbe potuto funzionare benissimo senza rischiare di mettere in crisi la struttura intrinsecamente democratica delle istituzioni. Perché quella struttura era garantita dall'esistenza e dalla

¹⁰⁵ Che tale categoria, come ritiene G. Guzzetta, *Dalla centralità del Parlamento*, cit. spec. 61 ss., vada riferita alla sola fase politica che va dal 1968 alla fine dei governi di solidarietà nazionale, può anche essere vero in senso stretto. È in effetti del 1971 la riforma dei regolamenti parlamentari che «consacrò il ruolo delle Camere e esaltò il funzionamento consensuale della democrazia italiana». Ciò non toglie tuttavia che anche prima di quegli anni, quando il sistema politico avrebbe dovuto funzionare (e secondo taluni avrebbe effettivamente funzionato) nella logica del governo come “comitato direttivo della maggioranza”, la tenuta di quel governo dipendeva strettamente, salva la *conventio ad excludendum*, dagli equilibri politici di volta in volta raggiunti tra i partiti “centrali” dello schieramento (nonché tra le correnti interne al partito di maggioranza relativa), che proprio in Parlamento trovavano il loro sfogo. Non è un caso che Leopoldo Elia, già nel 1951, indicasse nel Parlamento in quanto tale, e non nella sola maggioranza, il riferimento necessario dell'azione di governo (cfr. L. Elia, *Il governo come comitato direttivo del Parlamento* (1951), ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., 15 ss., e spec. 23, ove Elia insiste – non certo a caso – sull'«opera delle commissioni in sede legislativa», che «ha dato in genere buoni risultati», esortando il governo a «dare un contributo decisivo alla funzionalità degli organi legislativi» e valorizzando in tal modo il rapporto tra il governo e *tutte* le forze politiche che in tale attività sono coinvolte). Cfr. anche, sul punto, S. Labriola, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento*, in L. Violante (cur.), *Storia d'Italia*, Annali, vol. 17, *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 385 ss..

vivacità del reticolo di corpi intermedi che operavano nella società, arricchendone la cultura politica complessiva e contribuendo così alla risoluzione pacifica dei conflitti e alla conservazione del contesto pluralistico garantito dalla Costituzione.

Oggi tale contesto sembra completamente sfarinato. La crisi irreversibile di quel modello di organizzazione politica e sociale, che peraltro non è solo italiana ma ha attraversato trasversalmente – sia pure non del tutto omogeneamente – tutte le democrazie mature nell'ultimo trentennio, non ha potuto che produrre effetti negativi – in parte irreversibili – anche sul rapporto tra cittadini e istituzioni democratiche, e sulla rappresentazione che i primi avevano elaborato delle seconde. Oggi è sempre più difficile catturare ed esprimere la complessità delle relazioni sociali, che sono tornate ad essere pericolosamente conflittuali. E la politica – che non sa più governare il conflitto con gli strumenti tradizionali che dovrebbero esserle propri – è dunque tentata di intraprendere la scorciatoia di nuove illusioni semplificatrici.

Fa parte di queste illusioni la fuga verso l'elezione diretta. L'elezione di qualcuno, chiunque sia: il Presidente della Repubblica o il Presidente del Consiglio. Purché si tratti dell'elezione diretta di una persona fisica, il leader capace di porre fine alle incertezze e alle divisioni fra i partiti.

Non entrerò ovviamente nel merito di questo dibattito, che esula dalle tematiche che stiamo discutendo. Mi pare peraltro che si possa dedurre, dall'impostazione stessa della discussione, che ai partiti non si riconosce più quella funzione stabilizzatrice. Se ciò che si persegue con sempre maggiore insistenza (e salvi i corollari che, a partire dalla scelta di fondo su cui il dibattito si alimenta, ne conseguono: attribuzione del potere di scioglimento, introduzione del *simul-simul*, disciplina del potere del governo in Parlamento, ecc. ecc.) è l'obiettivo di individuare le modalità più efficaci per consentire a un (sempre più fantomatico ed evanescente) «corpo elettorale», di eleggere «direttamente» la «persona» più adatta a esercitare – ma forse sarebbe meglio dire ad «incarnare» – per un periodo di tempo dato (l'intervallo tra due successive elezioni) la funzione di indirizzo politico, è perché ci si è definitivamente rassegnati al fatto che i partiti non siano (e non saranno più) in grado di produrre convenzioni capaci di incidere con effetti autonomamente stabilizzatori sulla dinamica della forma di governo parlamentare definita dalle norme costituzionali.

Il nuovo sistema politico prodottosi faticosamente a seguito della grande frattura degli anni 90 del Novecento, insomma, non è stato in grado (in nessuna delle versioni che esso ha assunto – con la volatilità che ne ha caratterizzato l'evoluzione – nelle diverse fasi in cui può essere scansionata la storia politica dell'ultimo trentennio) di promuovere tali effetti. Non è stato in grado di mantenere le promesse che avevano accompagnato la fine della stagione precedente, di esercitare una funzione stabilizzante, di rafforzare in tal modo la legittimità democratica delle istituzioni rappresentative, di garantire stabilità ed efficacia delle loro prestazioni decisionali. Di assicurare in altre parole la continuità nel tempo della funzione di indirizzo politico, in un contesto sociale che da sempre è fortemente pluralistico ma che oggi appare segnato da crescenti e sempre più preoccupanti fratture capaci di minarne la coesione, e che per tale ragione fa sempre maggiore fatica a riconoscersi e rispecchiarsi in modo condiviso nelle istituzioni rappresentative.

Una volta si era convinti (o almeno, i costituzionalisti erano tutti convinti) che solo il rafforzamento del sistema parlamentare fondato sul pluralismo dei partiti e sulla centralità di un Parlamento deliberante potesse garantire la disponibilità di tutti a riconoscere la legittimità di ciascuna decisione (anche quella soggettivamente avversata), in quanto atto finale di un processo di integrazione politica fondato a sua volta sul principio pluralista. E che a tali condizioni quella decisione sarebbe stata vissuta, alla fine, come effettivamente conforme all'interesse pubblico. Al mantenimento di quell'obiettivo erano finalizzate le convenzioni che governavano il funzionamento della forma di governo. E che infatti la stabilizzavano davvero, o almeno lo hanno fatto fino al momento in cui quell'assetto, dopo la crisi progressiva degli anni 80, è andato definitivamente in pezzi.

Intendiamoci: le crisi politiche – in natura – esistono e si manifestano periodicamente. Per fortuna, aggiungerei, perché dove non ci sono mai crisi politiche non c'è democrazia. La maggiore o minore frequenza delle crisi politiche non dipende tuttavia, in genere, dalle regole formali che disciplinano la forma di governo. Dipende dal modo in cui, nel singolo momento storico, è strutturato il sistema politico, e dalla sua capacità di produrre convenzioni in grado di influenzare la dinamica di quella "forma", senza alterarne i contenuti essenziali e condivisi. Dipende insomma dalla *qualità* delle relazioni tra i partiti e dentro i partiti, dalla qualità delle classi dirigenti che quei partiti sono in grado di esprimere e di selezionare, dal modo in cui, per effetto di quelle relazioni e di quelle qualità, si distribuisce di volta in volta il consenso politico. E dipende dalla capacità dei soggetti collettivi che raccolgono tale consenso di trovare i necessari compromessi tra di loro, continuando a produrre convenzioni. La forma di governo parlamentare ha consentito storicamente, proprio grazie alla flessibilità garantita dalle sue "fattispecie aperte", che si realizzassero quei compromessi.

Oggi ci troviamo dunque di fronte a un bivio. L'incapacità manifesta dell'attuale sistema dei partiti complessivamente inteso di incidere effettivamente, stabilizzandola nel tempo, sulla dinamica impazzita della forma di governo parlamentare, può condurre a sviluppi opposti. Qualcuno, constatata l'impossibilità di una tenuta complessiva delle regole, di fronte al mutamento irreversibile del contesto sociopolitico entro cui quel sistema di regole era stato pensato, sarà tentato di sfruttare la temporanea egemonia politica di cui apparentemente gode per imporre il *fait majoritaire*, realizzare un mutamento delle stesse regole formali e determinare in tal modo non soltanto – come semplicisticamente qualcuno pensa – la modifica delle norme sulla designazione del vertice dell'esecutivo, ma un vero e proprio cambio di paradigma nell'interpretazione complessiva delle relazioni politiche e sociali nel contesto costituzionale. Che ciò sia in grado di produrre davvero gli effetti sperati è quantomeno discutibile, se è vero – come abbiamo visto – che il funzionamento concreto e stabile nel tempo delle regole sulla forma di governo non dipende soltanto dalla "forma in quanto forma", ma dalla capacità di quelle regole di essere efficacemente "sostenute", non estemporaneamente ma con continuità, dalle dinamiche del sistema politico e sociale.

L'altra strada è assai più impervia, più faticosa, più incerta. Si tratta di ricostruire, se possibile, le condizioni per un «sistema dei partiti che non c'è» (più) ma che tuttavia è dalla Costituzione presupposto. Se compito del politologo è quello di descrivere le forme della politica per come esse concretamente si evolvono, forse tra i compiti del costituzionalista vi è

anche quello di individuare le condizioni “normative” entro le quali la Costituzione consente che tali forme ne assecondino i presupposti e gli obiettivi. Non si tratta quindi, come qualcuno ha obiettato, di una rassegnata auto-consegna all’anomia¹⁰⁶, ma di un recupero e di una valorizzazione delle condizioni costituzionali (in primo luogo di ordine *culturale*) entro le quali il sistema dei partiti (ossia l’indispensabile reticolo di sostegno del pluralismo politico e sociale, e dunque della democrazia costituzionale) possa ricominciare a funzionare.

Si tratta, in altre parole, di rovesciare il paradigma. Abbiamo visto che sono stati gli equilibri sostanziali del sistema politico (cioè, nella realtà delle poliarchie contemporanee, il sistema dei partiti) a rappresentare in passato il fattore realmente condizionante del funzionamento della forma di governo. Se esso è (autonomamente) forte, stabile e ben radicato nella società, è quest’ultimo a condizionare le regole che disciplinano la rappresentanza. Se, al contrario, esso è debole, poco può fare, per guarirlo, una qualsiasi semplificazione normativa. E poco hanno saputo fare, infatti, nell’ultimo trentennio, le più volte mutate regole elettorali. È sul terreno della ricostruzione del rapporto rappresentativo, allora, più che su quello delle scorciatoie ingegneristiche, che potrebbe giocarsi la vera scommessa per la rilegittimazione delle nostre istituzioni. Al massimo, un aiuto sul piano delle regole formali potrebbe arrivare dall’auspicata, ma mai seriamente perseguita, adozione di una legge attuativa dell’art. 49, che sappia valorizzarne i principi ispiratori (a partire da un’effettiva rivitalizzazione del circuito rappresentativo divenuto ormai asfittico).

Tale ricostruzione non può che partire dall’«evidente crisi del rappresentato»¹⁰⁷. Ma deve investire anche il versante dei rappresentanti, che a quella crisi hanno smesso di guardare, colpiti dall’ossessione semplificatrice che impedisce ormai, morte le ideologie tradizionali, qualsiasi lettura complessa e condivisa della realtà sociale di riferimento. Se l’obiettivo da perseguire è quello del rafforzamento complessivo del sistema politico-parlamentare attraverso la rilegittimazione dei corpi intermedi rappresentativi, in grado di tornare a condizionare stabilmente, attraverso un sistema di convenzioni, il funzionamento della forma di governo, la scommessa è quella della creazione di una nuova stabilità delle élite, capaci di riconoscersi e di operare nella reciproca accettazione del contesto pluralistico cui la Costituzione le costringerebbe.

Ricordandoci sempre la grande lezione che ci proviene dalla storia dell’andamento della forma di governo. La relazione tra “regole” e “assetto politico” è sempre stata, tutt’al più, una relazione biunivoca. Le prime non sono mai state in grado, da sole, di condizionare il secondo al punto di dominarlo. L’assetto politico-sociale esistente in un momento dato, se fortemente legittimato, è in grado di esprimere una consistenza profonda, capace di strutturare

¹⁰⁶ M. Luciani, *Questioni generali della forma di governo in Italia*, cit., 24; N. Zanon, *Intervento orale*, XXXVIII Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana*, Brescia, 27-28 ottobre 2023.

¹⁰⁷ Così da ultimo M. Luciani, *Ogni cosa a suo posto*, cit., 229, che insiste in particolare sulla «perdita di identità civica connessa alla dissoluzione dei legami sociali e familiari, alla crisi del principio di autorità, alla precarizzazione e parcellizzazione del lavoro, alla deideologizzazione, al difettoso assorbimento dei processi di secolarizzazione». Cfr. altresì Id., *Questioni generali della forma di governo in Italia*, cit., 4, ove si insiste sullo «smarrimento delle identità individuali e collettive indotto dai travolgenti processi di scomposizione economica, sociale e politica» dei nostri anni.

nel tempo il funzionamento degli assetti formali, mentre la spinta alla modifica di questi ultimi è sempre il sintomo della “perdita di presa” del primo.

Riflettere dunque sulle possibili strade che potrebbero consentire di rinsaldare quella presa – dopo l’evidente fallimento dimostrato in questi anni dalle scorciatoie della disintermediazione – potrebbe mostrarsi più utile, nel “tempo lungo” della vita delle forme di governo, rispetto alla promessa dell’ennesima palingenesi riformatrice.