



## LA SOLITUDINE DEL 14 BIS, COMMA TRE: L'IDEOLOGIA DEL CAPO E LA SUA ESTRANEITÀ ALL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE\*

di Alessandro Lauro\*\*

*«Domani a quest'ora ti manderò un uomo della terra di Beniamino e tu lo ungerai come capo del mio popolo»  
«Ecco l'uomo di cui ti ho parlato; costui avrà potere sul mio popolo»  
(Libro di Samuele, 9, 16-17)*

SOMMARIO: 1. Introduzione (con una nota metodologica) – 2. Fra “personalizzazione” e “presidenzializzazione”, l'eredità del *Mattarellum*: coalizioni e *leader*– 3. Nascita e conferma del 14 *bis*: la legge Calderoli e il c.d. *Italicum* – 4. La solitudine sul piano comparato: l'individuazione del *leader* nei regimi parlamentari ad opera delle leggi elettorali – 5. La solitudine costituzionale: il 14 *bis*, comma 3 al cospetto della Carta fondamentale (e della Corte che la salvaguarda) – 6. La solitudine “sistematica” della nomina del capo (*rectius*: dei capi) nella “matematica elettorale” della legge Rosato – 7. Conclusioni: la parabola costituzionale del “capo”, fra Costituzione “percepita” ed esigenza di rappresentatività

### **ABSTRACT**

*Art. 14 bis, paragraph 3, of the Italian Chamber of Deputies Electoral Act imposes on political forces taking part to elections to indicate the name of their “leader”, “without prejudices to the powers of the President of the Republic” in appointing the Prime minister.*

*This essays aims to reconstruct the historical origins of this provision, questioning its compatibility with the Constitutional principles and its coherence with the actual electoral system, which makes quite difficult to form a parliamentary majority without an agreement following the elections results.*

*A consistent part is devoted to the comparison with other Constitutional systems, in order to verify if Party leaders in other countries enjoy a formal recognition given by the law.*

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Allievo del Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi 2018- Università degli studi di Firenze. Cultore della materia in diritto costituzionale – Università degli studi di Brescia.

## 1. Introduzione (con una nota metodologica)

La campagna elettorale antecedente le elezioni del 2018 ha portato in sé un'insanabile contraddizione: da un lato, infatti, la scena politica è stata continuamente occupata da soggetti proclamatisi *leader* di questo o quello schieramento e che hanno professato di essere i “candidati Premier”. Dall'altro il sistema elettorale chiamato a trasformare le scelte dei cittadini italiani in seggi parlamentari è sin da subito apparso del tutto inidoneo a formare una maggioranza “certa” nella fantomatica “sera stessa delle elezioni”<sup>1</sup>.

Eppure non si può dire che questi *leader* abbiano davvero millantato qualcosa di estraneo al nostro ordinamento: la legge 3 novembre 2017 n. 165, conosciuta anche come legge Rosato, ha infatti mantenuto, in (non perfetta) continuità con le sue due ultime predecessore, la disposizione di cui all'art. 14 bis del Testo unico sulle leggi elettorali per la Camera dei deputati (D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361). Oggi tale norma, al comma terzo, impone che “*contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati depositano il programma elettorale, nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 92, secondo comma, della Costituzione*”. Per quanto riguarda il Senato, l'art. 8 del D.lgs. 20 dicembre 1993 n. 533 rinvia a questa stessa disposizione e, per di più, l'art. 4 della legge 165/2017 richiede che il nominativo del capo della forza politica sia pubblicato nell'apposita sezione “Elezioni trasparenti”, sul sito internet del Ministero dell'Interno.

In primo luogo, il presente scritto si propone di ricostruire la genesi storico-politica di questa disposizione che vide formalmente la luce con la legge 21 dicembre 2005 n. 270, ma che è stata null'altro che il precipitato dei sussulti subiti dalla forma di governo parlamentare del nostro Paese. Si cercherà quindi di gettare uno sguardo su altri sistemi parlamentari europei, nel tentativo di comprendere se e in che misura la previsione della legge elettorale italiana costituisce un *unicum* nel panorama comparativo. Ancora, occorrerà soffermarsi sulla compatibilità della previsione di cui all'art. 14 bis, comma 3 con alcuni principi fondamentali della Costituzione, per giungere – da ultimo – ad una più approfondita riflessione sulla situazione odierna e sull'illogicità sistematica della previsione nella nuova normativa elettorale dettata dalla legge Rosato.

<sup>1</sup>Ha parlato di «*miraggio del candidato premier*» L. PALMERINI, *Lo stallo sul Consultellum e il “miraggio” del candidato premier*, in *Il Sole 24 ore*, 7 settembre 2017. Sebbene da allora il quadro normativo sia mutato, sembra che l'immagine possa ancora ben adattarsi all'attuale contesto. Peraltro il bisogno di un “*leader*” è stato di recente messo in luce dall'indagine Censis diretta da I. DIAMANTI ed apparsa su *La Repubblica*, 22 gennaio 2018 ed in particolare l'analisi di F. BORDIGNON-A. SECURO, *Alla ricerca del rapporto diretto fra elettori e capi politici*.

Il tema – come è intuibile – si colloca in una zona di confine fra diritto costituzionale e scienza politica. L'approccio prevalente vuole essere quello giuridico, basato sull'analisi dei dati normativi (scritti e non) e sulle loro interpretazioni; tuttavia non saranno tralasciate alcune osservazioni socio-politiche, magari non di stretta competenza della scienza costituzionalistica, ma che per la loro enorme influenza sulle dinamiche costituzionali hanno saputo guidare lo stesso sviluppo normativo<sup>2</sup>. Se dunque nel prossimo paragrafo si cercherà di delineare l'evoluzione storico-politica che ha condotto alla nascita della previsione legislativa *de qua*, con taluni spunti forse più politologici, l'analisi si farà più “giuridicamente orientata” nella parte dedicata alla comparazione fra ordinamenti, per poi entrare nel cuore del diritto costituzionale italiano.

Situandosi in questo crocevia, la riflessione avrà modo di toccare molti e diversi temi che, per ovvie ragioni, non potranno essere tutti sviscerati in maniera completa; si cercherà tuttavia di trarre gli elementi più utili e più pertinenti alla costruzione del percorso logico.

## 2. Fra “personalizzazione” e “presidenzializzazione”, l'eredità del *Mattarellum*: coalizioni e leader

Sebbene vi fossero state precedenti avvisaglie<sup>3</sup>, fu con il referendum elettorale del 1993 che venne messo in moto in Italia quel processo binario e biunivoco di “personalizzazione” e “presidenzializzazione” del potere: termini, questi, che occupano i due lati complementari della stessa medaglia<sup>4</sup> di un processo che è, sì, *in primis* socio-politico-culturale, ma niente affatto neutro rispetto all'ordinamento costituzionale.

<sup>2</sup>In questo senso non si può che ritornare alla lezione di L. ELIA ed in particolare (sui temi che ci occupano) al suo saggio *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, n. 1/2006, p. 5 ss., in cui l'illustre A. dialoga con alcuni argomenti messi in luce dalla politologia e che all'epoca in cui scriveva trovavano una concretizzazione normativa nella riforma costituzionale votata dal centrodestra nel 2005 e nella riforma elettorale del cd. “*Porcellum*”, su cui si tornerà *infra*.

<sup>3</sup>Da un punto di vista socio-politico, si pensi alla figura di Bettino Craxi e al nuovo uso che fece dei mezzi di comunicazione per promuovere la sua figura presso gli elettori negli anni '80. Dal punto di vista istituzionale in questi stessi anni si propose in Italia un'esigenza di rinnovamento: la fine della solidarietà nazionale e la difficile coesistenza fra le varie anime del pentapartito iniziarono a mettere in luce l'esigenza di smuovere la democrazia parlamentare italiana, nata all'ombra del *metus tyranni*<sup>e</sup> “ingessata” dalla *conventio ad excludendum* e dai suoi cascami. Iniziò a farsi largo all'idea della “democrazia decidente” o “governante” promossa dallo stesso Craxi (cfr B. CRAXI, *Una democrazia governante*, in G. ACQUAVIVA- L. COVATTA (a cura di), *La grande riforma di Craxi*, Marsilio, Padova, 2010, p. 255 : trattasi di un estratto dal dibattito parlamentare sulla mozione di fiducia al Governo Spadolini, 31 agosto 1982) e che trovò accoglienza anche nella dottrina costituzionalistica: si v. ad esempio G. CUOMO, *Decisionismo politico*, in AA.VV., *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 254 ss. L'A. afferma che «il ritorno del Governo che governa con la sua maggioranza nelle Camere ha segnato un punto di attrito con quelle norme regolamentari [del 1971] che, prescindendo dalla rigidità della Costituzione formale, hanno codificato una differente concezione della democrazia parlamentare» (pag. 268). Su questa scia nel 1988 venne approvata la riforma regolamentare che limitava il voto segreto (si veda A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 72), nonché la legge 23 agosto 1988 n. 440 sull'attività di governo, che mirava ad un rafforzamento della posizione monocratica del Presidente del Consiglio (S. MERLINI- G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 209 ss.).

<sup>4</sup>Il fenomeno della presidenzializzazione è stato studiato dalla scienza politica, in particolare si veda T. POGUNTKE - P. WEBB (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005 in cui il caso italiano è trattato da M. CALISE, *Presidentialization. Italian style*, p. 88 ss. Sul rapporto fra “personalizzazione” e “presidenzializzazione” S. VENTURA, *Il racconto del capo. Berlusconi e Sarkozy*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 10 ss.

Se infatti la “personalizzazione”<sup>5</sup> connota il rapporto che si crea fra “aspirante capo” (prescindendo qui dall'effettivo titolo per cui si concorre) e complesso degli elettori in termini di “rapporto fiduciario” (per cui la scelta – il mandato – è dato *intuitus personae* ed il voto diventa un netto *con me o contro di me*), la “presidenzializzazione” attiene invece alla relazione fra gli organi costituzionali dotati di potere politico. Relazione che, appunto, si sbilancia a favore di un organo monocratico (o al massimo collegialmente ridotto) su cui il potere converge, a detrimento della più vasta Assemblea rappresentativa. Si tratta di una combinazione che platealmente coinvolge la forma di governo, ma altrettanto certamente non lascia esente dei suoi effetti l'assetto complessivo della forma di Stato, incidendo sia sul principio di separazione dei poteri<sup>6</sup>, sia sui caratteri generali della rappresentanza politica<sup>7</sup>.

Dunque, con il passaggio ad una legislazione elettorale prevalentemente maggioritaria – attuato con le leggi 276 e 277 del 1993 – il percorso di “verticalizzazione del potere”, descritto poc'anzi, da tendenziale auspicio di talune forze politiche<sup>8</sup>, iniziò a trovare più forti appigli onde radicarsi nell'ordinamento costituzionale italiano.

All'esito di tre distinte tornate elettorali rette dal cd. *Mattarellum* (1994-1996-2001) il quadro politico si trovava ad essere completamente mutato rispetto al periodo repubblicano che verrà ribattezzato – appunto per indicarne il superamento storico-politico, seppur nell'invarianza della Costituzione formale – come “Prima Repubblica”.

Sul piano politologico, la situazione può essere sintetizzata come segue.

a) Il sistema dei partiti aveva raggiunto un grado piuttosto chiaro di bipolarizzazione. Ciò significa che esistevano due grandi “poli” (il centrodestra ed il centrosinistra), elettoralmente in grado di raccogliere la stragrande maggioranza dei suffragi espressi. Le due formazioni coalizionali si presentavano come alternative ed antitetiche, riproducendo questa separazione praticamente ad ogni livello di governo<sup>9</sup>.

<sup>5</sup>Dopo il fallimento della Bicamerale D'Alema «si è accentuato il fenomeno dei partiti personali e della personalizzazione del potere, che forse meno propriamente si è voluto qualificare come presidenzializzazione: certamente quest'ultima connotazione è particolarmente adatta ai partiti che fanno capo ad un leader-fondatore e proprietario» (così L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 65-78). Più ampiamente sul tema L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, in particolare i capp. VII-VIII-IX.

<sup>6</sup>Lo ha sottolineato S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto*, V aggiornamento, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 354.

<sup>7</sup>Incidendo così sull'idea stessa di “democrazia”: L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria della democrazia*, Bari-Roma, Laterza, 2007, pag. 173 stigmatizza come una «fallacia nella concezione della rappresentanza politica» quella in base alla quale «il capo della maggioranza si identificerebbe con il rappresentante organico del popolo, o se si preferisce, della nazione: in breve, con la massima espressione della democrazia». L'effetto di “impoverimento” della rappresentanza politica si trova in realtà ad essere al contempo causa ed effetto di questo fenomeno, poiché, come insegna L. ELIA, *La forma di governo*, p. 70, «una particolare ragione della cosiddetta presidenzializzazione» è stata costituita «[dal] vuoto ideologico e ideale della esperienza partitica che [ha distinto] negativamente la situazione italiana, non compensata, almeno parzialmente, dalle scelte programmatiche proposte agli elettori dalle diverse formazioni politiche».

<sup>8</sup>G. DE RITA, «Leadership» e decisionismo nell'esperienza di Craxi, in G. ACQUAVIVA - L. COVATTA (a cura di), *Decisione e processo politico. La lezione del governo Craxi (1983-1987)*, Marsilio, Padova, 2014, p. 36, riporta una frase dello stesso Bettino Craxi, secondo cui «in questo paese, per uscire fuori dalle sabbie mobili democristiane della mediazione cattolica e dell'insipienza democristiana, bisogna imparare a decidere (enfasi dell'autore). Per decidere bisogna concentrare il potere, bisogna verticalizzare il potere. Per farlo, bisogna personalizzarlo. Per personalizzarlo, bisogna mediatizzarlo, cioè renderlo pubblico, e per fare tutto questo ci vogliono un sacco di soldi».

<sup>9</sup>Tant'è che il governo D'Alema II si dimise a seguito della sconfitta della coalizione di centrosinistra alle elezioni regionali nell'aprile del 2000.

L'istituzione del collegio uninominale *first-past-the-post* fu l'innovazione cardine, il catalizzatore di questo processo: gli schieramenti infatti presentavano candidati comuni<sup>10</sup>, in maniera che i singoli partiti coalizzati potessero ottenere una rappresentanza congrua al loro peso elettorale (presuntivamente determinato attraverso i “sondaggi”), ma che allo stesso tempo premiasse la loro scelta di “stare in coalizione”<sup>11</sup>.

b) Di là dal dato elettorale, però, sul versante politico-ideologico le coalizioni si presentavano come raggruppamenti estremamente (forse eccessivamente) eterogenei e frammentati<sup>12</sup>, cosicché la convivenza coalizionale risultava spesso litigiosa e tormentata, riverberandosi (qualora la coalizione si trovasse in maggioranza) in crisi di governo palesi o camuffate da frequenti rimpasti ministeriali<sup>13</sup>.

c) I *leader* assumevano allora un ruolo centrale: da un lato essi erano l'immagine stessa della coalizione, che necessitava di presentarsi all'elettorato in maniera unitaria e di essere riconoscibile ed identificabile immediatamente dagli stessi elettori. Dall'altro, questi capi fungevano – loro malgrado? – da collante della coalizione avversaria: di fatti, se la distanza ideologica fra membri di uno stesso schieramento pareva su alcuni fronti incolmabile, ecco che il *metus hostilis* di sallustiana memoria<sup>14</sup> riusciva a fungere da elemento riaggregante. Forse poté più l'avversione per il nemico, che non la fiducia e la stima dell'alleato, a tenere insieme i partiti coalizzati: ecco che allora il *leader* – che per il singolo partito coalizzato diventava qualcosa come il “nemico numero uno del mio nemico” – acquistava una ancor maggiore legittimazione politica come “capo” dello schieramento, come “coperchio” di un vaso di Pandora contenente forze, interessi e posizioni ideologiche non così agevolmente compatibili fra loro.

d) Il legame fra capo ed elettori era promosso ed affermato (verrebbe da dire: “sponsorizzato”) già nella fase della campagna elettorale. Nel 1996 si tenne “il primo dibattito televisivo fra candidati premier della storia italiana”<sup>15</sup> (all'epoca Silvio Berlusconi ed Achille Occhetto), nel quale i due contendenti si presentarono *coram populo* come concorrenti alla carica di Presidenti del Consiglio, sebbene con qualche

<sup>10</sup>Si noti già da ora che la presentazione di candidati comuni era un'attitudine politica che la legge favoriva nella possibilità di affiancare più contrassegni ad uno stesso candidato e prevedendo lo scorporo *pro quota* in caso di più liste collegate. La legge 165/2017 – pur non obbligando i partiti a formare coalizioni – indica normativamente che le coalizioni hanno lo scopo di presentare candidati comuni nei collegi: lo dice proprio il nuovo art. 14 *bis*, comma 3.

<sup>11</sup>G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 221 parla (con una formula di successo destinata a perpetuarsi) di «partitini ricatto», che grazie alla loro entrata in coalizione ottenevano seggi “a tavolino” in collegi uninominale in misura superiore ai seggi che avrebbero ottenuto con un proporzionale puro.

<sup>12</sup>Descrive perfettamente i problemi di tenuta ideologica delle coalizioni, partendo dagli stessi elettorati, R. D'ALIMONTE, *I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del «mattarellum»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004, p. 505.

<sup>13</sup>Il primo caso (le crisi di governo palesi) ha caratterizzato soprattutto il centrosinistra, allorché il ricorso al rimpasto ministeriale è stata prerogativa della coalizione di centrodestra: sul punto si veda A. APOSTOLI, *I notevoli problemi di tenuta della maggioranza parlamentare nella XIV legislatura ed il frequente ricorso al rimpasto per rilanciare l'Esecutivo*, in A. D'ANDREA- L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare. Cinque anni di centrodestra*, Brescia, Bibliofabbrica, 2009.

<sup>14</sup>SALLUSTIO, *Bellum Iugurthinum*, 41: «*Nam ante Carthaginem deletam populus et senatus Romanus placide modesteque inter se rem publicam tractabant, neque gloriae neque dominationis certamen inter civis erat: metus hostilis in bonis artibus civitatem retinebat.*».

<sup>15</sup>F. BORDIGNON, *Il partito del capo*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014, p. 87.



titubanza da parte del candidato del centrosinistra<sup>16</sup>. Nel 2001, invece, i nomi dei candidati (Berlusconi e Rutelli) apparvero sulla scheda elettorale, grazie all'*escamotage* di inserirli direttamente nei simboli delle coalizioni, dando così agli elettori l'impressione di votare “direttamente” un Presidente del Consiglio<sup>17</sup>.

e) A fronte di tutto ciò, questi stessi *leader* rivendicavano una diretta investitura da parte dell'elettorato, un mandato che, se benedetto dalla realizzazione del “fatto maggioritario” all'interno delle Assemblee legislative, riduceva allora il Presidente della Repubblica a mero “notaio”, chiamato a ratificare l'esito delle elezioni nominando Presidente del Consiglio la guida della coalizione vincitrice<sup>18</sup>.

Era questo, in sintesi, il quadro politico-istituzionale in cui si trovava ad operare il legislatore quando approvò la legge 21 dicembre 2005 n. 270 di riforma dei sistemi elettorali di Camera e Senato, conosciuta come Legge Calderoli, la quale – non può dimenticarsi – era pensata a completamento di una più vasta riforma della Seconda parte della Costituzione, respinta a larga maggioranza dal corpo elettorale nel referendum *ex art. 138 Cost.* del giugno 2006.

### 3. Nascita e conferma del 14 *bis*: la legge Calderoli e il c.d. *Italicum*

Fu proprio con la legge Calderoli che vide la luce il protagonista di questo scritto, ossia l'art. 14 *bis* del Testo unico sulle elezioni della Camera dei deputati, che all'epoca richiedeva la presentazione di una “dichiarazione di collegamento” cristallizzante l'accordo coalizionale pre-elettorale – dal quale dipendevano non indifferenti effetti nell'accesso e nel riparto dei seggi – con il deposito di un “programma comune” della coalizione, nonché l'indicazione del “capo unico” della stessa alleanza da parte dei partiti e dei gruppi politici organizzati che “si candidavano a governare”<sup>19</sup>. In conclusione del terzo comma in cui erano raccolte queste disposizioni, la legge si premurava di rammentare – in quella che è stata sagacemente definita una *excusatio non petita*<sup>20</sup> – che “restavano ferme le prerogative del Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, secondo comma, della Costituzione”. Nell'articolo era

<sup>16</sup>Cfr. l'audizione di G. QUAGLIARIELLO in A.C. XIV, Commissione Affari Costituzionali, *Resoconto stenografico della seduta di martedì 15 giugno 2004*, p. 47.

<sup>17</sup>Contro questo stratagemma (si noti: «*deciso di comune accordo fra i partiti*») si levò in particolare la voce di G. SARTORI, *L'ultimo sopruso. L'indicazione del premier sulla scheda snatura il sistema parlamentare* dalle colonne del *Corriere della sera*, 12 aprile 2001 (oggi lo si può trovare in ID., *Mala tempora*, Laterza, Bari-Roma, 2004, p. 200): «*in questo caso il divieto discende dritto dritto dalla Costituzione; da una Costituzione che è di tipo parlamentare e che con l'indicazione del capo del governo sulla scheda verrebbe trasformata in un sistema diverso... Dopo il voto il vincitore potrà sostenere di essere stato “voluto” dal popolo. Dal che ulteriormente discende che cambiarlo sarebbe tradire la volontà degli elettori* (quest'ultima frase in corsivo nel testo)».

<sup>18</sup>Come messo in luce da P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità dell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, p. 5.

<sup>19</sup>Si noti che la dichiarazione di collegamento *nazionale* era – nel sistema della legge Calderoli per il Senato – l'unico dato che rimandava ad una dimensione appunto nazionale della competizione elettorale, allorché il sistema era strettamente legato alla “base regionale” (con la nota assegnazione dei premi di maggioranza in ogni Regione).

<sup>20</sup>Così la definirono R. BALDUZZI- M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, 2 marzo 2006. Nel dibattito parlamentare alla Camera fu proprio l'allora deputato Sergio Mattarella a sottolineare che l'indicazione del capo unico non poteva che «*essere per l'incarico di formare il Governo, [urtando] contro le prerogative del Presidente della Repubblica*» (A.C. XIV, *Resoconto stenografico della seduta di mercoledì 15 ottobre 2005*, pp. 82-83).

quindi compendiata tutta la filosofia politica-costituzionale sviluppatasi nell'arco di applicazione del *Mattarellum*, già sperimentata in ambito locale e regionale<sup>21</sup> e che trovava pieno compimento nella riforma costituzionale che era in attesa di pronunciamento popolare: il “capo unico della coalizione” – definizione in un certo qual modo infelicemente evocatrice del passato fascista<sup>22</sup> e in particolare della connotazione fortemente “leaderistica” del regime di Mussolini<sup>23</sup> – restava l'elemento aggregante (insieme al programma comune) dello schieramento di partiti e si presentava come loro guida per accedere in maniera praticamente diretta al vertice del governo, cosa che effettivamente la riforma del 2005, qualora approvata, avrebbe limpidamente sancito, peraltro riconoscendo al Primo ministro eletto una sorta di “intangibilità” derivatagli dal voto popolare e declinata in un meccanismo di automatico scioglimento della Camera dei deputati – unica titolare del rapporto fiduciario – in caso di voto di sfiducia (anche sotto forma di reiezione della questione di fiducia) nei confronti del governo<sup>24</sup>.

Il periodo conclusivo del terzo comma – cioè la conferma delle prerogative del capo dello Stato – non era altro che la cartina al tornasole di tutto ciò: prendendo atto della sua incapacità sistematica di incidere su quanto disposto da una norma gerarchicamente superiore, la norma ordinaria si limitava a ribadire di non voler impingere nei poteri del Presidente della Repubblica, benché, in questo modo, essa ammetteva platealmente e inescusabilmente che quell'indicazione del capo era effettivamente fatta in vista della nomina del Presidente del Consiglio. A ciò, come è noto, si aggiungeva un sistema elettorale che nella combinazione di premio di maggioranza e lunghe liste bloccate consentiva all'elettore una sola, vera scelta:

<sup>21</sup>Prima antesignana di questo sistema fu la legge per l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Provincia (legge n. 81/1993), cui poi si aggiunse, dopo la legge costituzionale n. 1/1999, l'elezione popolare del Presidente della giunta regionale – salvo (come è noto) una diversa volontà dello Statuto regionale *ex art. 123 Cost.* – “rafforzata” dal meccanismo dell' *aut simul stabunt, aut simul cadent*.

<sup>22</sup>F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 64 commenta che «*si tratta ovviamente di un'assonanza, che appare interessante per definire il contesto in cui convergono elementi contraddittori di carattere coalizionale, plebiscitario ed organizzativo-gerarchico, che si collegano, invece, alla recente storia della Repubblica*». Anche nel dibattito parlamentare si sottolineò l'infelicità di reintrodurre la parola “capo” nel tentativo di tradurre l'inglese “leader”: si veda in particolare l'intervento dell'on. Carlo Leoni (A.C. XIV, *Resoconto stenografico della seduta di mercoledì 15 ottobre 2005*, p.86-87).

<sup>23</sup>Come è noto, la figura del duce-uomo forte, ovviamente centrale nell'ideologia fascista, si era tradotta anche sul piano giuridico-costituzionale: si pensi alla legge 24 dicembre 1925 n. 2236, con la quale si mutò il titolo di Primo Ministro, aggiungendovi anche le dizioni di Segretario di Stato e Capo – per l'appunto – del governo, superando così l'idea statutaria che il Presidente del Consiglio fosse un “*primus inter pares*”, ma anche riducendo enormemente il ruolo del Re al vertice dell'esecutivo (emergente dagli artt. 5, 6 e 65 dello Statuto). La stessa legge eliminò nei fatti il controllo parlamentare sul governo, definendo la responsabilità del Primo ministro nei soli confronti del Re (art. 1) e dei ministri nei confronti del Capo del Governo e del sovrano (art. 2): si veda sul punto A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017 p. 25 ss. Questo processo sarà poi completato dalla istituzionalizzazione del Gran Consiglio del fascismo operata con legge 9 dicembre 1928, n. 2693, dove, all'art. 2 si stabiliva che il Capo del Governo Primo ministro Segretario di Stato fosse di diritto Presidente del Gran Consiglio (sul tema si veda lo scritto di F. LANCHESTER, *Il Gran Consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in *Nomos- Le attualità nel diritto*, n. 3/2017). Il progetto di Costituzione della Repubblica Sociale Italiana rese ancora più esplicita questa attitudine ideologica: ecco che in questo testo (art. 35) il “Duce della Repubblica” è indicato come “Capo dello Stato” (si noti la C maiuscola, diversamente dal testo costituzionale repubblicano, come ha osservato M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica fra mito e realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 1), nonché come “supremo interprete della volontà nazionale” che “realizza in sé l'unità dello Stato” (testo tratto da G. Negri e S. Simoni, *Le Costituzioni inattuata*, Roma, Editore Colombo, 1990 e disponibile all'indirizzo <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/repubblica.htm>).

<sup>24</sup>Per tutti si rimanda alle autorevolissime critiche di L. ELIA, *La Costituzione aggredita: forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005.

quella del *Premier*, appunto, che – nell'idea – sarebbe stato il capo della coalizione vincente la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera.

Una simile concezione seppe sopravvivere ben più a lungo del testo costituzionale per cui era stata pensata: se, infatti, il referendum costituzionale del 2006 aveva seppellito il “premierato assoluto”, nelle disposizioni della legge elettorale è continuata a sopravvivere l'ideologia del Premier “eletto dagli elettori”, tant'è che per due volte la Corte costituzionale – prima con la sentenza n. 262/2009 sul cd. “Lodo Alfano” e poi con la n. 23/2011 sul legittimo impedimento – si è trovata a dover ribadire che la legge elettorale non può modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio conferendogli una diretta legittimazione popolare<sup>25</sup>.

Ciononostante, l'idea che questa previsione avesse sostanzialmente – invero in maniera surrettizia ed illegittima, secondo autorevole opinione<sup>26</sup> – modificato la forma di governo ha trovato una continua rivendicazione da parte dei protagonisti della scena politica<sup>27</sup> e, talvolta, anche un implicito avallo da parte del Presidente della Repubblica<sup>28</sup>.

Dieci anni dopo la sua nascita – e, ancora una volta, in parallelo con una riforma della parte seconda della Costituzione – l'art. 14 *bis* ha subito un rimaneggiamento ad opera della legge 6 maggio 2015 n. 52, latrice del sistema elettorale conosciuto come *Italicum*.

Nello sfoltoimento complessivo della disposizione, dovuto al divieto di creare coalizioni pre-elettorali, il legislatore ha lasciato intatto l'obbligo di indicare il “capo della forza politica”, fermi restando (come nella normativa precedente) i poteri dell'inquilino del Quirinale. Le osservazioni formulate precedentemente

<sup>25</sup>Si badi che questa è stata (e forse è) una concezione assolutamente trasversale nel panorama politico italiano, tant'è che lo Statuto del Partito Democratico, all'art. 3 indica chiaramente che il segretario è “*candidato all'incarico di Presidente del Consiglio*” e coerentemente furono indicati come “capi unici” – una volta formatosi il Partito – Walter Veltroni nel 2008 e Pierluigi Bersani nel 2013, mentre nel 2006 la coalizione di centrosinistra – dove le forze che daranno vita al PD erano riunite nella Lista “L'Ulivo” - era capitanata da Romano Prodi, investito a seguito di primarie di coalizione. A questo proposito nello stesso Statuto (all'art. 18, comma 8) si stabilisce che “*qualora il Partito Democratico aderisca a primarie di coalizione per la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri è ammessa, tra gli iscritti del Partito Democratico, la sola candidatura del Segretario nazionale*”. È chiaro che tali elezioni primarie sono svolte nell'idea di indicare il “capo unico della coalizione”. Si noti che anche nell'archivio storico delle elezioni curato dal Ministero dell'Interno (<http://elezionistorico.interno.it>) accanto ad ogni raggruppamento è indicato il nominativo del “candidato”, sebbene non sia specificato per quale carica il soggetto concorresse.

<sup>26</sup>M. LUCIANI, *Governo (forme di)* in *Enciclopedia del diritto, Annali III*, Milano, 2010, pag. 593, denuncia l'incostituzionalità di modifiche surrettizie alla forma di governo, fra cui «*l'introduzione di una sorta di elezione popolare del Presidente del Consiglio, che ha pesanti conseguenze sulla percezione delle radici della sua legittimazione e sulla stessa distribuzione dei poteri normativi primari tra Parlamento e Governo*».

<sup>27</sup>Si pensi al tema del « governo – o del Presidente del Consiglio – eletto dal popolo », diventato un mantra a partire dal governo Monti: si vedano, ad esempio le dichiarazioni dell'ex premier Berlusconi ad esempio: «*Berlusconi: io ultimo premier eletto dal popolo, contro di me strategia di Colle e Pdb*», in *Il Sole 24ore*, 14 febbraio 2014. Medesime affermazioni si sono registrate – da parte delle varie opposizioni – al momento dell'insediamento dell'esecutivo Gentiloni: cfr. *Salvini contro: «Quarto premier non eletto, una vergogna»*, in *Il Sole 24 ore*, 11 dicembre 2016 oppure *Come nasce l'equivoco del governo eletto dal popolo di Di Battista (e di tanti altri)*, in *www.agi.it*, 6 dicembre 2016.

<sup>28</sup>Come si legge nel comunicato dell'11 novembre 2011 (in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)) all'affidamento dell'incarico di formare un nuovo governo al senatore Monti, il presidente Napolitano ha rilasciato una dichiarazione nella quale precisava che « *non si tratta ora di operare nessun ribaltamento del risultato delle elezioni del 2008 né di venir meno all'impegno di rinnovare la nostra democrazia dell'alternanza attraverso una libera competizione elettorale per la guida del governo*».



trovano qui una perfetta replica<sup>29</sup>: nella visione complessiva dell'inscindibile combinato disposto fra revisione costituzionale e riforma elettorale, il fine restava comunque quello di creare un'investitura popolare diretta del Presidente del Consiglio, capo della forza politica vincitrice del premio di maggioranza al primo turno ovvero – questa era la novità dell'*Italicum* – al ballottaggio fra liste<sup>30</sup>.

La bocciatura referendaria del dicembre 2016 – unita al fatto che (improvvidamente) il legislatore aveva scelto di non disciplinare le elezioni del Senato nella speranza che la diretta elettività della Camera Alta venisse meno con l'approvazione della revisione costituzionale – ha impedito che la previsione dell'*Italicum* potesse perpetuarsi oltre quell'orizzonte temporale, obbligando così il legislatore – dopo gli accorati appelli del Presidente Mattarella, nonché il monito della Corte costituzionale contenuto nella sentenza n. 35/2017 – ad approntare una nuova normativa elettorale per entrambe le Camere, approvata con la legge 3 novembre 2017 n. 165.

Siamo dunque arrivati all'oggi, dove l'art. 14 *bis*, comma terzo ha sostanzialmente ripreso le sembianze che aveva nella vigenza della legge 270/2005, con una differenza di non poco conto: la dichiarazione di collegamento che sancisce la nascita delle coalizioni non richiede più l'indicazione del capo unico, né del programma comune, dovendo ciascun partito presentare una sua propria guida e un documento programmatico. Oggi l'art. 14 *bis*, che ancora, perveracamente, sembra sottintendere un'individuazione diretta del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale, si trova però ad essere più solo che mai<sup>31</sup>.

È solo (e lo è sempre stato) nel panorama comparato, dove mai e poi mai una legge elettorale mette in relazione l'individuazione di un *leader* di partito con un'investitura a Primo ministro, facendo salva (pur disdegnandola) una norma costituzionale che non può attingere.

È solo e messo all'angolo – e pure in questo caso non è mai stato diversamente, visto il rigetto delle revisioni costituzionali – sul piano dei principi costituzionali vigenti.

Ma è solo – e oggi differentemente dai suoi precursori – anche rispetto alla configurazione effettiva del sistema elettorale. Sarà quest'ultima solitudine (potremmo dire “sistematica”) a concludere la riflessione, in un crescendo che vedrà il suo principio in un itinerario di comparazione, per soffermarsi in un secondo momento sui principi costituzionali e sulla valutazione del 14 *bis* alla stregua della Costituzione vigente.

#### 4. La solitudine sul piano comparato: legislazioni elettorali e “candidati Premier” nei regimi

<sup>29</sup>Dimostra la perfetta continuità in termini di concezione democratica della revisione costituzionale del 2016 con quella del 2005 M. BOVERO, Pleonocrazia. *Critica della democrazia maggioritaria*, in *Teoria politica – Annali*, 2017, p. 390 ss. (in particolare p. 402).

<sup>30</sup>A. BARBERA, *Italicum: più pregi che difetti*, in *Il Mulino*, 20 aprile 2015, affermava (rispetto a quel sistema elettorale in combinato disposto con la revisione costituzionale che avrebbe circoscritto il rapporto fiduciario alla sola Camera) «che saremmo di fronte a un rafforzamento del primo ministro, che verrebbe ad avere una legittimazione politica diretta».

<sup>31</sup>N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017*, in *rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, p. 23 osserva – dopo un paragone con le leggi precedenti – che «in concreto, inoltre, vista la natura non majority assuring del sistema elettorale ora adottato, l'indicazione del leader di partito diventa, evidentemente, ancora meno significativa rispetto al procedimento di formazione del Governo».

## parlamentari

Quello che qui si vorrebbe fare è tentare di mostrare come la previsione del 14 *bis* resti una stravaganza nel panorama comparato. Ciò ci permette di operare una chiarificazione, anche rispetto a quanto testé sostenuto: nessuno vuole (né, coscientemente, potrebbe) negare che i confronti elettorali nel Mondo (e quindi anche in Italia) siano sempre o quasi confronti fra capi, fra personaggi più o meno carismatici alla guida di forze politiche che effettivamente si “candidano” a governare questo o quel Paese.

Occorre, però, verificare se nelle legislazione elettorali di alcuni regimi parlamentari (qui assunti come “campione”) ci sia effettivamente uno spazio giuridico-formale per questi “leader”, tenuto presente che – al fine di quest'analisi – non può sinteticamente prescindere dalle norme costituzionali concernenti l'investitura dell'esecutivo.

Il punto sta qui: un conto è osservare le dinamiche socio-politiche in cui si svolgono le competizioni elettorali e il peso che la “personalizzazione” di una campagna può assumere nel determinare il successo di una forza politica; tutt'altra cosa è dar conto dell'intervento del legislatore (ordinario) nel tentativo di piegare la forma di governo parlamentare verso modelli che da essa fuoriescono, quale – appunto – la configurazione di un'elezione sostanzialmente diretta del Primo ministro. È forse allora il caso che questo itinerario parta da quella che è riconosciuta come la patria del “premierato”, ovvero il Regno Unito.

### 4.1 Il Regno Unito: la patria del “leader”

La figura del *leader*<sup>32</sup> di partito è, come ampiamente noto, centrale nel funzionamento del sistema parlamentare inglese: è centrale per il partito di maggioranza, che vede assurgere il suo *leader* alla carica di *Prime minister*, sia che ciò avvenga all'esito delle elezioni grazie alla formazione di una *overall majority* nella *House of Commons*, sia che invece un avvicendamento alla testa del partito determini un conseguente cambio al vertice dell'esecutivo.

È la prima ipotesi che ha spinto la dottrina, anche risalente, a parlare delle *general elections* come “elezioni del Primo Ministro”<sup>33</sup>. La definizione, per quanto suggestiva, resta in realtà imprecisa e ciò nella misura in cui – nonostante l'allargamento della base elettorale del *leader*<sup>34</sup> – il sistema partitico resta un

<sup>32</sup>Si noti che in realtà il termine *leader* «non è di certo traducibile con “capo”, sostantivo che implica una struttura di comando più rigida e autocratica di quella sottintesa dalla parola “leadership”» (così M. REGALIA, *La leadership: concetto, concezioni e rappresentazioni*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2012, p. 386). Questa precisazione resta fondamentale nella misura in cui già testimonia un dato fondamentale: i partiti inglesi non sono diretti da “capi” onnipotenti, ma da dirigenti, peraltro eletti ed individuati con regole e procedure molto nette e radicate nella tradizione dei partiti: cfr. N. JOHNSTON – L. MAER, *Leadership elections: Conservative Party*, Paper n. 1366, House of Commons Library, 14 luglio 2016 .

<sup>33</sup>I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1937, p. 150.

<sup>34</sup>R. BLACKBURN, *The nature and importance of Parliamentary procedure*, in R. BLACKBURN – A. CARMINATI – L. SPADACINI (a cura di), *Parliament as the cornerstone of democracy*, Londra, King's College, 2018, p. 67 ss., sottolinea lo sviluppo

indissolubile diaframma fra corpo elettorale e accesso ai ruoli di governo: questo è ampiamente dimostrato dal fatto che Primo ministro resta tale in quanto (e fintanto che) assommi anche la carica di capo del partito. Così, nel 2016, Theresa May è subentrata al dimissionario David Cameron; così era successo per Tony Blair, sostituito da Gordon Brown nel 2007; così avvenne anche per Margareth Thatcher, avvicendatasi con John Mayor alla guida dei Conservatori e del *Cabinet* nel 1990<sup>35</sup>.

Allo stesso modo la realizzazione di un *Hung Parliament* all'esito delle elezioni impedisce quella immediata associazione “elezione parlamentare-investitura del Primo ministro”<sup>36</sup>, dal momento che sarà necessario intavolare trattative post-elettorali non scontate, per giungere ad un accordo coalizionale<sup>37</sup>, ovvero ad un *Supply and confidence agreement*<sup>38</sup>. Ancora, il *Fixed-term Parliaments Act* del 2011, prevedendo nella sua *Section 2* che la *House of Commons* possa approvare una mozione di sfiducia ed evitare nuove elezioni concedendo la fiducia ad un nuovo governo, ha cristallizzato la regola classica dei regimi parlamentari razionalizzati, per la quale i governi nascono e muoiono in Parlamento.

Sono venute così ad essere disconosciute, da un punto di vista strettamente costituzionale, le ricostruzioni che vedevano la legittimità del governo inglese derivare direttamente dalle elezioni<sup>39</sup> e che conseguentemente affermavano la piena legittimità del potere “arbitrario” di dissoluzione da parte del Primo ministro<sup>40</sup>.

Il ruolo del *leader* è parimenti centrale per il principale partito di opposizione, dal momento che alla guida di quest'ultimo è riconosciuto il ruolo di capo dell'Opposizione di Sua Maestà, un ruolo

---

democratico dell'elezione del *leader* avvenuto a partire dagli anni '80, quando sono state adottate nuove regole volte ad includere gli appartenenti al partito (e non più soltanto i parlamentari dello stesso) nella scelta del *leader*.

<sup>35</sup>Nel caso della Thatcher, il Primo Ministro venne addirittura rimossa dall'incarico di leader dei Conservatori mentre si trovava a capo del governo, essendo così costretta a dimettersi (cfr. N. JOHNSTON – L. MAER, *Leadership elections: Conservative Party*, p. 16), sicché «non si può negare che la personalizzazione propria delle esperienze Thatcher e Blair, per rimanere in Europa, è di qualità diversa, perché entrambe incardinate in formazioni politiche in grado di rendere politicamente responsabili anche leader che hanno vinto tre elezioni di seguito» (così L. ELIA, *La forma di governo*, p. 70).

<sup>36</sup>È curioso notare che vi sono stati casi nei quali, pur in presenza di una «comfortable majority», la nomina della guida del partito maggioritario come Primo ministro apparve non così scontata, a causa di fratture interne al partito: V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Oxford and Portland (Oregon), Hart, 2011, p. 17, riporta l'esempio della contesa intestina ai Conservatori fra Lord Home e R.A. Butler nel 1963.

<sup>37</sup>Oltre il noto caso della coalizione *Tories – LibDem* del 2010 e del governo laburista di minoranza del 1974, la storia parlamentare britannica dell'ultimo secolo è costellata di momenti in cui si è fatta strada l'idea di formare governi con una base parlamentare più ampia rispetto a quella dei vincitori (cfr. V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, p. 13 ss.), soprattutto in caso di affinità politiche (storicamente intercorrenti fra laburisti e liberaldemocratici: *ivi*, p. 25 ss.).

<sup>38</sup>In punto di nomina del Primo Ministro sulla base delle circostanze politiche fattuali che possono determinarla si veda V. BOGDANOR, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford- New York, Oxford University Press, 1997, p. 84 ss. Il *Cabinet Manual* del 2011 (p. 14 ss.) ha poi ordinato la prassi, prevedendo esplicitamente diverse opzioni a seconda che si realizzi o meno nel Parlamento una *overall majority*.

<sup>39</sup>*Ex multis* A. BARBERA- C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 65 ss.

<sup>40</sup>A. LE DIVELLEC, *Un tournant de la culture constitutionnelle britannique: le Fixed-term Parliaments Act 2011 et l'amorce inédite de rationalisation du système parlementaire de gouvernement au Royaume Uni*, in *Jus Politicum*, n. 7, maggio 2012, p. 6: «Le Premier Ministre du Royaume-Uni perd ainsi l'une de ses prérogatives les plus considérables, ce droit de dissolution de la chambre basse du Parlement, quasi-discretionnaire, qu'il détenait depuis la fin du “dualisme” effectif (et la neutralisation — non point absolue, certes, mais tout de même très avancée — de la Couronne comme pouvoir autonome). L'un des instruments ayant permis le développement du Prime-Minister-System typique du système de Westminster est ainsi pour le moins ébréché».

costituzionalmente rilevante ed individuato in forza della *Section 2* del *Ministerial and other Salaries Act*<sup>41</sup> cui si aggiunge un complesso di prerogative parlamentari<sup>42</sup> che ne valorizzano il ruolo di “aspirante Primo ministro”. Questa centralità è fatta propria anche dagli statuti dei due principali partiti britannici, in particolare dal *Labour Party Rule Book*<sup>43</sup>.

Ma tali figure trovano una corrispondenza nella normativa elettorale?

La risposta va data con riferimento al *Political Parties, Elections and Referendum Act* del 2000, legge che si preoccupa precipuamente di disciplinare tutti gli aspetti preparatori alle consultazioni popolari, siano esse elettorali o referendarie. La normativa richiede che i partiti all'atto della registrazione, necessaria per poter presentare candidati nelle varie competizioni elettorali<sup>44</sup>, indichino il loro *leader*, che eventualmente potrà ricoprire anche la carica di tesoriere e di *nominating officer*<sup>45</sup>. Da tale nomina discendono alcuni effetti: il primo è il diritto del *leader* ad essere consultato dal Governo prima che questi proceda alla nomina della *Electoral Commission*, autorità in particolare incaricata di vigilare sullo svolgimento delle elezioni e di verificare i rendiconti finanziari delle campagne elettorali<sup>46</sup>. Il secondo è la responsabilità del *leader* in ordine a tutti gli adempimenti richiesti dalla legge, specialmente quelli legati alla trasparenza del finanziamento della campagna elettorale<sup>47</sup>, che si aggravano fino a lambire la responsabilità penale qualora il *leader* fosse anche formalmente indicato come tesoriere del partito, ai sensi della *Section 47*. Dunque una combinazione di onori ed oneri gravano in capo al soggetto chiamato alla guida di un partito, in fondo secondo la famosa massima di Duguit secondo cui “là où est la responsabilité, là est le pouvoir”.

È peraltro interessante notare che, secondo la stessa *Section 24*, può essere indicato il soggetto che sia il “capo generale” della forza politica (“*overall leader*”), ma – in sua mancanza – può anche venire iscritto chi si trova ad essere il responsabile del partito per un qualche fine particolare (“*leader of the party for some particular purpose*”).

<sup>41</sup>In base al quale il capo dell'opposizione è indicato come «*the Member of that House who is for the time being the Leader in that House of the party in opposition to Her Majesty's Government having the greatest numerical strength in the House of Commons*».

<sup>42</sup>La più nota è ovviamente la partecipazione da protagonista al *Premier's Question time*, cui si aggiunge la fattiva partecipazione alla definizione dell'agenda parlamentare. Ciò avviene sia formalmente, tramite le quote di tempo riservato all'Opposizione nella definizione dell'ordine del giorno (si veda lo *Standing Order* n. 14 della *House of Commons*), sia informalmente, attraverso la perenne contrattazione con la maggioranza parlamentare, attraverso i cd. *Usual channels*: sul punto si veda A. CARMINATI, *La vitalità del Parlamento nella scansione temporale del procedimento legislativo: un aspetto del sistema inglese spesso trascurato nel dibattito italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017, p. 14 ss.

<sup>43</sup>Che, nell'edizione del 2017, alla *Clause VII*, lettera A, n. III stabilisce: «*The Leader shall be the person registered as the Party's Leader for legal purposes*» e al n. VIII: «*When the Party is in Government, the Leader shall appoint the Cabinet and all other front bench positions in his/her capacity as Prime Minister. When the Party is not in Government, MPs in the Shadow Cabinet shall be appointed by the Party Leader, as shall the Chief Whip. The Party Leader shall also appoint all other frontbench positions outside the Shadow Cabinet*». La *Conservative Party Constitution* è invece decisamente più laconica sul punto, statuendo nella sua *Part III*: «*The Leader shall determine the political direction of the Party having regard to the views of Party Members and the Conservative Policy Forum*».

<sup>44</sup>Si noti che la registrazione è necessaria se un partito vuole presentare candidati (e poi ottenere finanziamenti), ma possono esservi candidati indipendenti che non appartengono a partiti (o a partiti registrati): cfr. *Section 22*.

<sup>45</sup>Le disposizioni sono contenute nella *Section 24*.

<sup>46</sup>La *section 3*, sub. (2), par. (b) riconosce questo diritto al *leader* di un partito registrato cui appartengano almeno due membri della *House of Commons*.

<sup>47</sup>Cfr. *Section 64*, sub. (7).

## 4.2 La Grecia: i capi-partito fra Costituzione e legge elettorale

Il caso greco è interessante per due ordini di ragioni.

La prima è che la stessa Costituzione ellenica riconosce espressamente un ruolo dei capi-partito in occasione delle consultazioni cui il Presidente della Repubblica è tenuto prima di affidare l'incarico di governo: l'art. 37 impone infatti al capo dello Stato di nominare come Primo ministro (*Πρωθυπουργός*) il capo della forza politica (*αρχηγός*) che abbia una maggioranza assoluta nel Parlamento<sup>48</sup>. Se ciò non è possibile poiché il “fatto maggioritario” non si è realizzato, ecco che allo stesso leader viene dato un mandato esplorativo (comma 2) per tentare di formare una coalizione. Se il tentativo fallisce, il mandato ricade sul *leader* del secondo partito e, in caso di ulteriore insuccesso, l'ultima prova è esperita da chi guida il terzo partito per numero di seggi.

Il ruolo dei *leader* di partito è dunque un ruolo di piena rilevanza costituzionale e non meramente politica, iscritto in Costituzione anche come chiaro limite alle scelte discrezionali del Presidente della Repubblica ellenica<sup>49</sup>. Epperò lo stesso dato costituzionale indica chiaramente due cose: *in primis*, non esiste alcun obbligo in capo ai partiti di avere un “capo”, tant'è che il comma quarto dell'art. 37 pacificamente ammette che il soggetto cui affidare l'incarico possa essere individuato dal gruppo parlamentare<sup>50</sup>. *In secundis*, qualora il governo si dimetta o il Parlamento non intenda più accordargli la fiducia, ecco che di nuovo si ricomincia il processo di nomina e i negoziati per creare l'esecutivo, come chiarisce l'art. 38, primo comma.

Tenendo presente tutto ciò – e qui siamo alla seconda ragione d'interesse – la legge elettorale (trattasi del Decreto presidenziale n. 26/2012<sup>51</sup>) effettivamente assegna un ruolo “privilegiato” ai capi di partito. Nel suo art. 32, comma secondo, la legge autorizza il capo di un partito o di una coalizione a presentarsi in due circoscrizioni, in deroga alla regola enunciata nel comma precedente che consente ai candidati di presentarsi in un solo collegio elettorale. Ancora, all'art. 72, comma ottavo, si stabilisce che il *leader*

<sup>48</sup>In generale si vedano P.C. SPYROPOULOS – T.P.FORTSAKIS, *Constitutional Law in Greece*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2011, p. 121 ss.

<sup>49</sup>Può giovare alla comprensione riportare il testo in inglese dell'art. 37, comma terzo della Costituzione greca, che disegna esattamente i passi che il capo dello stato è tenuto a seguire – prima di procedere allo scioglimento dell'Assemblea elettiva – nel tentativo di dare un governo al Paese in mancanza di una chiara maggioranza interna: “*If this possibility cannot be ascertained, the President of the Republic shall give the exploratory mandate to the leader of the second largest party in Parliament, and if this proves to be unsuccessful, to the leader of the third largest party in Parliament. Each exploratory mandate shall be in force for three days. If all exploratory mandates prove to be unsuccessful, the President of the Republic summons all party leaders, and if the impossibility to form a Cabinet enjoying the confidence of the Parliament is confirmed, he shall attempt to form a Cabinet composed of all parties in Parliament for the purpose of holding parliamentary elections. If this fails, he shall entrust the President of the Supreme Administrative Court or of the Supreme Civil and Criminal Court or of the Court of Auditors to form a Cabinet as widely accepted as possible to carry out elections and dissolves Parliament?*” (il testo in lingua inglese è disponibile sul sito del Parlamento greco, <http://www.hellenicparliament.gr>).

<sup>50</sup>Art. 37, comma 4: “*In cases that a mandate to form a Cabinet or an exploratory mandate is given in accordance with the aforementioned paragraphs, if the party has no leader or party spokesman, or if the leader or party spokesman has not been elected to Parliament, the President of the Republic shall give the mandate to a person proposed by the party's parliamentary group?*”.

<sup>51</sup>Il testo del decreto è disponibile sul sito del Parlamento greco, nella sezione dedicata alle elezioni ed al sistema elettorale.



candidato si veda in automatico assegnare preferenze per ogni voto espresso a favore della propria lista. Lo scopo della norma appare evidente: aumentare sia la capacità di “spendita” del peso politico del capo, sia le possibilità che il *leader* di partito abbia un più agevole accesso alla carica di deputato, così da poter guidare la sua forza dall'interno e partecipare – eventualmente – alle negoziazioni per la formazione di un governo. Non v'è però alcun dato formale nella legge elettorale che metta espressamente in relazione la nomina e l'individuazione di un capo politico – il cui ruolo all'interno del sistema parlamentare è considerato centrale – con la nomina a Primo ministro. Nomina che, per giunta, può arrivare in corso di legislatura a seguito di una crisi di governo e che potrebbe investire il *leader* di un partito diverso da quello originariamente incaricato di formare un gabinetto, come testimonia l'art. 38 della Costituzione, sgombrando così il campo da qualsiasi ipotesi di elezione diretta o semi-diretta del Primo ministro.

Tale ultima eventualità – o meglio: un'investitura sostanzialmente diretta e conseguente al risultato delle urne – è circoscritta al caso che un partito ottenga una netta maggioranza parlamentare (salvi poi successivi cambi alla guida del governo), circostanza che la recente riforma elettorale rende ancora meno probabile di prima<sup>52</sup>.

### 4.3 L' Austria: le “Namenslisten”

L'Austria – come è noto – possiede una forma di governo parlamentare in cui il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dai cittadini, nomina il Cancelliere e con lui il resto dei ministri federali, senza che il Parlamento approvi una specifica mozione di fiducia (art. 70 Cost. aust.).

Il legame fiduciario deve però ovviamente esistere e sopravvivere, poiché il *Nationalrat* (la Camera politica) può sempre approvare a maggioranza assoluta una mozione di sfiducia nei confronti dell'esecutivo, costringendolo alle dimissioni (art. 74 Cost. aust.)<sup>53</sup>. Pur in assenza di espressi vincoli alla scelta presidenziale, i principi della forma di governo parlamentare (*Parlamentarisches Regierungssystem*) impongono al Presidente la scelta di un Cancelliere e di un gabinetto che possano godere del sostegno della maggioranza parlamentare<sup>54</sup>, sicché è ormai comune la prassi – che subì però una particolare eccezione nel 2000<sup>55</sup> – di nominare Cancelliere il *leader* del partito che ottenga più seggi all'interno del

<sup>52</sup>La riforma elettorale del 2016 rende più probabile la formazione di coalizioni, dal momento che è stato abrogato il premio di maggioranza di 50 seggi concesso alla lista prima arrivata (lista, si badi, che deve essere espressione di un unico partito e non di una coalizione, pena la non assegnazione del premio): cfr. S. BOURAS, *Greece Passes Electoral-Reform Law*, in *The Wall Street Journal*, 21 luglio 2016

<sup>53</sup>Sul punto T. ÖHLINGER – H. EBERHARD, *Verfassungsrecht*, Vienna, Facultas, 2016, p. 157 ss.

<sup>54</sup>*Ibidem*, p. 58, si afferma che esiste dunque per il Presidente l'«obbligo costituzionale non sanzionato (*verfassungsrechtliche Verpflichtung freilich nicht sanktioniert*)» di nominare un Cancelliere che goda del sostegno di una maggioranza parlamentare.

<sup>55</sup>Nel 2000 risultò essere primo partito il *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ), partito considerato di estrema destra, il cui *leader* Jörg Haider era un personaggio estremamente controverso. Per questa ragione si decise di affidare il cancellierato a Wolfgang Schüssel, che guidava l'*Osterreichische Volkspartei* (ÖVP), seconda forza della coalizione. Sulla vicenda M. WELAN, *Zur Regierungsbildung. Discussionpapier nr. 96*, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht Universität für Bodenkultur Wien, novembre 2002, p. 16 ss.

Consiglio nazionale, posto che però egli si troverà a guidare un governo di coalizione, dal momento che il sistema elettorale austriaco è schiettamente proporzionale<sup>56</sup>.

Il 18 dicembre 2017 ha formalmente giurato come cancelliere il giovane *leader* dell' ÖVP Sebastina Kurz, dopo aver raggiunto un accordo di governo con la FPÖ. Il nome di Sebastian Kurz era impresso sulle schede con le quali gli elettori sono stati chiamati a votare, il 15 ottobre 2017, in quanto capolista del gruppo di candidati dell' ÖVP<sup>57</sup>. Questa possibilità è ammessa esplicitamente dalla legge elettorale austriaca, che al suo art. art. 44, comma terzo, autorizza l'utilizzo del nome del capolista (*Listenführer*) come aggiunta al nome del partito, parlando così di *Namensliste*.

È chiaro che, anche nel caso austriaco, la normativa consente di sfruttare il personale patrimonio di fama, credibilità e apprezzamento popolare del *leader* di partito per rendere più immediata la scelta degli elettori, ma ciò non incide sul potere di nomina del Cancelliere da parte del Presidente federale, che verrà esercitato una volta costruitasi un'ideonea maggioranza parlamentare su base coalizionale<sup>58</sup>.

#### 4.4 La Germania (e le altre legislazioni silenti): *Spitzenkandidaten*

La Legge fondamentale tedesca – come è noto – prevede che sia la stessa Camera politica, il *Bundestag*, ad eleggere il Cancelliere federale. Ciò può avvenire in prima battuta su proposta del Presidente federale (art. 63, comma 1)<sup>59</sup>, ma anche su spontanea decisione della Camera qualora il candidato proposto non ottenga l'elezione. L'investitura singola – si noti – del Cancelliere lo pone già in una posizione costituzionale differenziata rispetto all'insieme dei ministri, che il Presidente federale nominerà (e revocherà) su sua proposta in forza dell'art. 64<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> La rappresentanza proporzionale è richiesta all'art. 26 della Costituzione. Il sistema elettorale (disciplinato dalla *NationalratsWahlordnung* del 1992, in particolare art. 96 e ss.) opera su tre diversi livelli e secondo questo ordine: provinciale, regionale e federale. In primo luogo si calcola il quoziente ottenuto fra numero di seggi assegnati alla provincia e suffragi ottenuti dalle liste. In secondo luogo, a livello regionale, concorrono all'assegnazione di ulteriori seggi i partiti che abbiano superato il 4% a livello nazionale od abbiano già ottenuto un seggio a livello regionale: i seggi ottenuti da un partito sono pari al quoziente fra la cifra elettorale regionale e il numero di seggi in palio, diminuito dei seggi già conseguiti nella prima fase di distribuzione. Da ultimo, la stessa cosa avviene a livello federale, dove il numero di seggi che fungerà da divisore della cifra elettorale nazionale sarà 183 (seggi totali del *Nationalsrat*) meno i seggi già assegnati nelle precedenti tornate.

<sup>57</sup> E come lui altre liste sono state battezzate in base al nome del capolista: i dati si possono trovare sulla pagina del Ministero degli interni austriaco [http://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl\\_2017](http://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2017).

<sup>58</sup> La necessità di una successiva trattativa per la creazione di una coalizione governativa si evince chiaramente anche dalle funzioni riconosciute al *Bundesparteiohmann* (capo federale) dal *Bundespartei-Organisationsstatut* dell' ÖVP, all'art. 44, paragrafo 7: “*Der Bundesparteiohmann übt die Nominierungsrechte der Bundespartei in Zusammenhang mit einer Beteiligung der ÖVP an einer Bundesregierung aus*”.

<sup>59</sup> Il Presidente «è pertanto privo di un potere politico relativo alla scelta dell'Esecutivo ma può esercitare un potere discrezionale, più o meno ampio a seconda delle circostanze, nella fase della formulazione della proposta del candidato Cancelliere... I poteri discrezionali del Presidente, anche grazie all'assenza della controfirma dell'atto di nomina del Cancelliere, sono peraltro soggetti a espansione quando il Bundestag non sia in grado di eleggere un Cancelliere a maggioranza assoluta» (così M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Cacucci, Bari, 2017, p. 114).

<sup>60</sup> Il ruolo del Cancelliere è ovviamente fondamentale all'interno del sistema parlamentare tedesco, tant'è che la dottrina ha parlato di *Kanzlerdemokratie*, seppur sottolineando che spesso è stata la personalità del singolo cancelliere ad influenzare la forza (anzitutto politica) del capo del governo: cfr. W. JÄGER, *Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie*, in *Zeitschrift für*

In astratto, esisterebbe allora anche un certo qual “spazio costituzionale” perché il Cancelliere possa rivendicare – tramite la mediazione del voto parlamentare, che potrebbe ridursi ad una mera ratifica a mo' di “grandi elettori” – un legame diretto con il corpo elettorale<sup>61</sup>.

Eppure così non è per almeno due ordini di ragioni.

La prima è la natura (notoriamente razionalizzata, ma allo stesso tempo) fortemente parlamentare della forma di governo tedesca, corroborata dall'esistenza di plurimi dati costituzionali che lasciano libero il *Bundestag* di dare un nuovo Cancelliere al Paese, vuoi tramite l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, vuoi tramite la reiezione di una mozione di fiducia posta dal Cancelliere. La seconda ragione attiene invece al sistema elettorale, fondato su una formula proporzionale “corretta” dalla previsione di collegi uninominali, l'esistenza dei quali, però, non è sostanzialmente in grado di incidere sulla proporzionalità del sistema<sup>62</sup>. La combinazione delle due comporta che il governo federale – come è ormai ben noto – poggia su accordi coalizionali successivi<sup>63</sup>, vari ed eventuali come sono anche i nomi che li accompagnano, generalmente evocativi dei “colori” associati a questa o quella forza politica (si parla così di “coalizione Giamaica”, “coalizione rosso-verde”, “coalizione semaforo” ecc.). Queste coalizioni si aggregano generalmente attorno ai due (tradizionalmente) maggiori partiti tedeschi: la CDU e l'SPD. Dunque, i *leader* di questi partiti sono candidati *in pectore* a guidare le trattative prima, e, in caso di successo, il governo di coalizione, poi. A questo proposito è generalmente utilizzato – da qualche tempo, e in maniera rilevante, anche in ambito europeo<sup>64</sup> – il termine *Spitzenkandidaten* (candidati di punta):

---

*Politik*, n. 1/1988, p. 15 ss. ed anche ID., “*Kanzlerdemokratie im Wandel. Von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl*”. *Rede des Rektors bei der Eröffnung des akademischen Jahres 1995/96*, disponibile sul sito <https://freidok.uni-freiburg.de/data/39>.

<sup>61</sup>Tant'è che si è detto che nella costituzione di Bonn, a differenza del precedente weimariano, esiste un *Kanzlerprinzip*. Così mentre il Cancelliere di Weimar veniva nominato dal Presidente e doveva sforzarsi di trovare una maggioranza nel Reichstag, il cancelliere federale viene eletto dal Parlamento («*während der Weimarer Reichskanzler vom Reichspräsidenten ernannt wurde und sich um eine Mehrheit im Reichstag bemühen musste, wird der Bundeskanzler vom Parlament gewählt*»), traduzione nostra da K. NICLAUß, *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, Springer, Wiesbaden, 2015, p. 65) e quindi l'elezione parlamentare del capo del Governo conferisce a questi legittimità e rafforza la sua posizione («*die parlamentarische Wahl des Regierungschefs verleiht diesem jedoch zusätzliche Legitimität und stärkt seine Position*», *ibidem* p. 66).

<sup>62</sup>Insiste sulla natura sostanzialmente proporzionale del risultato elettorale G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 88. Sul sistema elettorale tedesco si veda altresì M. Volpi, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2001, pp. 1387-1410.

<sup>63</sup>Ecco che, in particolare a partire da Helmut Kohl, i cancellieri guidano due soggetti: la coalizione governativa di cui devono prendersi cura (*Koalitionspflege*) e il loro proprio partito (*Parteiführung*). In questo modo il ruolo del Cancelliere si traduce in un'azione di coordinamento, da qui il termine *Koordinationsdemokratie*: cfr. W. JÄGER, *Kanzlerdemokratie im Wandel. Von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl*.

<sup>64</sup>Questa pratica è stata trasposta – a partire dalle elezioni del 2014 – anche sul piano delle istituzioni eurounitarie, con l'indicazione da parte dei gruppi politici eurounitari di un Candidato Presidente della Commissione in concomitanza delle elezioni per il Parlamento di Strasburgo. Tale innovazione non ha incontrato il favore del Consiglio, organo al quale – tenuto conto dei risultati elettorali – compete l'indicazione del Presidente della Commissione ex art. 17, comma 7 TUE: cfr. H. MAHONY, *Eu leaders to review “Spitzenkandidat” process*, in *EU observer*, 27 giugno 2014. Il 7 febbraio 2018 il Parlamento europeo ha approvato una decisione (n. 30/2018, sotto forma di accordo interistituzionale con la Commissione) con la quale ribadisce la necessità che il procedimento dello *Spitzenkandidat* non sia archiviato, addirittura insistendo sul fatto “*che il Parlamento è pronto a rigettare qualunque candidato alla presidenza della Commissione che non sia stato designato come Spitzenkandidat in vista delle elezioni europee*” (punto 4).

formalmente nessuna norma della legge elettorale, né della normativa sui partiti<sup>65</sup> impone di individuare uno *Spitzenkandidat*, tanto meno si chiede di nominare un candidato Cancelliere. Tuttavia, lo Statuto dell'*SPD* disegna una precisa procedura per l'individuazione, da parte degli organi interni, di colui o colei che sarà candidato di punta del partito e conseguentemente candidato Cancelliere (*Bundeskanzlerkandidat*)<sup>66</sup>.

Di certo l'emergere della *Grosse Koalition* (appunto fra i due partiti che generalmente si contendono la guida dell'esecutivo) mette ancora più in luce come questi “candidati” vivano una situazione assai particolare, essendo contemporaneamente candidati alla carica di Cancelliere e/o di Vicecancelliere, a seconda dell'effettiva configurazione dei rapporti di forza elettorali.

Come la Germania, anche altre legislazioni restano silenziose sui capi-partito: è il caso della Spagna<sup>67</sup>, del Portogallo<sup>68</sup> o del Belgio<sup>69</sup>, dove il silenzio legislativo presuppone sostanzialmente un attivismo dei partiti nel costruire (ove occorrono, ben inteso) alleanze post-elettorali.

#### 4.5 Tirando qualche conclusione sul piano comparatistico

Questo breve itinerario ci consegna alcune conferme.

La prima è che la forma di governo parlamentare non ha un bisogno giuridico di vedere indicati i “candidati Premier”, che eventualmente emergono *naturaliter* nel confronto tra forze politiche e nel funzionamento del sistema parlamentare. Anzi, la scelta legislativa di imporre una tale indicazione a fini meramente elettorali costituisce un tentativo di irrigidire la competizione e la dialettica politica in vane rivendicazioni di “governi eletti dal popolo”, rischiando di creare pericolosi cortocircuiti istituzionali fra il titolare del potere di nomina e colui che asserisca di essere l' “eletto del popolo” immediatamente dopo le elezioni.

<sup>65</sup>Si tratta della *Bundeswahlgesetz* del 7 maggio 1956 (modificata dalla legge 8 giugno 2017) e della *Parteiengesetz* del 24 luglio 1967 (modificata da ultimo il 18 luglio 2017).

<sup>66</sup>Si veda l'*Organisationsstatut* dell'*SPD* (9 dicembre 2017), in particolare al §14, n. 9.

<sup>67</sup>La *Ley Orgánica* 5/1985 del *Régimen Electoral General* non parla di candidati Presidenti del Governo. Si ricordi che in questo ordinamento spetta al monarca presentare un candidato al Congresso dei deputati, la cui investitura – che, diversamente dal caso tedesco, si basa su un programma da presentare al Congresso, salvo che si realizzi sulla base dell'approvazione di una *moción de censura* ex art. 114 Cost., come avvenuto per la prima volta il 1 giugno 2018, quando il Congresso ha sfiduciato Mariano Rajoy, investendo al contempo Pedro Sanchez – può realizzarsi in prima battuta a maggioranza assoluta, ovvero a maggioranza semplice (art. 99 della Costituzione). Neppure la *Ley Orgánica* 6/2002 sui partiti politici impone di indicare un capo, rimandando direttamente agli statuti interni che, peraltro, devono conformarsi al principio democratico (art. 6).

<sup>68</sup>Qui non si fa menzione alcuna di un capo, né nella legge elettorale dell'Assemblea (legge 14/79), né all'interno della legge organica sui partiti (n. 2/2003).

<sup>69</sup>È noto che in Belgio fra il 2010 ed il 2011, per 541 giorni, non si è riusciti a formare un nuovo governo dopo le elezioni del 13 giugno 2010. Vi è dunque il dato incontrovertibile sulla necessità di condurre lunghe trattative post-elettorali per arrivare alla formazione di una coalizione di governo che, allora, può essere davvero una compagine varia ed eventuale. I *leader* di partito sono comunque generalmente collocati “*en tête de liste*”, sono cioè capilista delle liste regionali. Ciò significa che – in assenza di una diversa scelta dell'elettore, che può modificare l'ordine: art. 144 del *Code électoral* – sono tendenzialmente favoriti nell'accesso al seggio parlamentare. Ad esempio, l'attuale premier Charles Michel era capolista nella circoscrizione vallona per il suo movimento (*Mouvement réformateur*), mentre l'ex premier socialista Di Rupo guidava il suo partito nella circoscrizione dell'Hainaut (le liste dei candidati sono disponibili all'indirizzo <http://www.elections.fgov.be>).

Il fenomeno dei governi di coalizione (conosciuto, più o meno frequentemente, da tutti i sistemi parlamentari<sup>70</sup>) è già di per sé stesso la negazione della logica che associa le elezioni del Parlamento alle elezioni del Primo ministro: nel momento in cui nessuna forza ha la maggioranza, il suo capo non può rivendicare alcunché, se non il tentativo di condurre delle negoziazioni con le altre forze parlamentari nello sforzo di addivenire ad un accordo e ad una maggioranza parlamentare. E non è affatto detto – né preventivabile – che questi accordi convergano, alla fine, per portare al governo il partito di maggioranza relativa: da ultimo, l'esempio portoghese del 2015 ne è la prova evidente<sup>71</sup>.

A maggior ragione, eventuali rivendicazioni scoloriscono di fronte al fatto che i poteri di nomina spettino ai capi dello Stato e costoro non incontrino limiti formali nella scelta del vertice del governo, confrontandosi semmai con i limiti politici dettati dalla conformazione elettorale delle Assemblee. Queste, eventualmente, disporranno sempre della facoltà di rigettare un gabinetto, aprendo la strada ad esecutivi diversi o a nuove elezioni.

La seconda conferma riguarda la bizzarria del nostro art. 14 *bis*, comma 3. Se ci soffermiamo un attimo a riflettere, la disposizione sta imponendo di indicare un “capo” per le elezioni e solo per queste<sup>72</sup>. Ciò, però, ci mette di fronte anche all'inutilità di una norma estemporanea, che non si cura di inserirsi in un più complesso quadro di regolamentazione dell'attività partitica. Detto altrimenti: un conto è indicare – come avviene nel Regno Unito o in Grecia – una guida per il *partito* (caricandolo anche di responsabilità), altra cosa è chiedere la nomina del capo per la *lista*. Il che è estremamente significativo: se l'interesse è avere un capo per le elezioni, significa che si vuole prescindere dal gruppo organizzato e continuamente attivo anche in periodo non elettorale<sup>73</sup>. In altre parole, si sostanzia nella norma quella “cultura” istituzionale<sup>74</sup> che ritiene superflua la mediazione dei corpi intermedi e che immagina la legittimazione della rappresentanza politica non come “ascendente” (cioè proveniente dal basso), ma “discendente”,

<sup>70</sup>L'arcinota coalizione *Tories – Libdem* del 2010 ha dimostrato anche la definitiva permeabilità del Regno Unito a questa evenienza. Anche in Francia (regime “parlamentare” poiché esiste «*un cabinet responsable devant l'Assemblée*», secondo la definizione data R. CAPITANT, *Régimes parlementaires*, in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Parigi, Librairie du Recueil Sirey, 1926, p. 40) il governo di coalizione è una costante del sistema (si pensi all'alleanza tradizionale del centrodestra gollista e del centro d'ispirazione cristiano-democratica), che nemmeno l'affermazione del movimento di Emmanuel Macron ha scalfito, dal momento che esisteva un patto pre-elettorale fra *La République en marche* e il *Mouvement démocrate* per l'accesso al governo, concretizzatosi in una distribuzione concertata dei candidati nei collegi uninominali (una sorta di “accordi di desistenza” reciproci).

<sup>71</sup>Il Presidente della Repubblica Anibal Cavaco Silva, ai sensi dell'art. 187 della Costituzione portoghese, aveva nominato Primo Ministro Pedro Passos Coelho, *leader* della coalizione di centrodestra che aveva ottenuto la maggioranza relativa. Il governo però non ottenne la fiducia, aprendo così la strada ad un governo del Partito socialista (arrivato secondo), capeggiato da António Costa e sostenuto esternamente da altre forze di sinistra. Persino nei casi di *Hung Parliaments* britannici si è prospettato un governo guidato dal “secondo arrivato”: ad esempio nel 2010 Gordon Brown non escluse di rimanere alla guida del governo cercando il sostegno, oltretutto dei Liberaldemocratici, anche di forze regionaliste: cfr. V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, p. 25.

<sup>72</sup>Questa considerazione va probabilmente estesa anche agli altri adempimenti oggi richiesti, quali la presentazione dello “statuto”.

<sup>73</sup>N. BOBBIO, *Leader e capipopolo*, in *La Stampa*, 13 febbraio 1996 scrisse che «*l'elezione diretta di un leader sembra fatta apposta per favorire la candidatura di capipopolo senza radici*».

<sup>74</sup>Come ha sottolineato A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003.



cioè ricadente dalla legittimazione del capo<sup>75</sup>. Di certo a questa “cultura” contribuisce grandemente la crisi dei partiti tradizionali (e con loro dei “classici” bipolarismi)<sup>76</sup>, ma ciò non significa che la crisi di partiti storici comporti necessariamente la scomparsa della forma partitica, come dimostrano recenti esperienze europee<sup>77</sup>.

### **5. La solitudine costituzionale: il 14 *bis*, comma 3 al cospetto dei Principi costituzionali (e della Corte che li salvaguarda).**

La previsione dell'art. 14 *bis* c. 3, per quanto sia scomparsa l'unicità del capo, resta certamente una norma che non può trovare benevolo accoglimento rispetto a plurimi parametri costituzionali.

Quello che viene immediatamente in luce – anche in continuità con il discorso svolto al paragrafo precedente – è l'art. 49 Cost. Un articolo, è bene sottolinearlo, che attribuisce la libertà di associazione partitica *ai cittadini*, al fine di concorrere democraticamente alla determinazione della politica nazionale: essi, cioè, hanno una funzione strumentale alla partecipazione democratica dei cittadini-elettori<sup>78</sup>. È difficile che la concezione sottesa ed espressa dall'art. 14 *bis* possa sposarsi con una siffatta impostazione: i partiti restano sì strumenti, ma cambiano il loro “titolare”, dal momento che l'idea stessa del partito si

<sup>75</sup>V. ONIDA, *Costituzione: perché difenderla, come riformarla*, Roma, Edizioni, 1995, p. 66 descrive magistralmente la «differenza sottile, ma in realtà profonda fra un capo dell'esecutivo che tragga la sua legittimazione da un'investitura personale e che crei attorno a sé una maggioranza parlamentare che lo sostiene, e un capo dell'esecutivo che sia investito nella carica in quanto espressione di una maggioranza parlamentare che lo sostiene. E' la differenza che corre tra una democrazia tendenzialmente plebiscitaria fondata sul potere personale, e una democrazia maggioritaria radicata in un sistema di partiti che riacquistino la funzione costituzionale di strumenti attraverso cui i cittadini concorrano con metodo democratico a determinare la politica nazionale, secondo il dettato dell'art. 49 della Costituzione». E, d'altra parte, non può sorprendere che proprio la comparsa dell'art. 14 *bis* con la legge 270/2005 si accompagnasse ad un'attribuzione di seggi a livello nazionale (con tanto di premio di maggioranza alla Camera) e poi redistribuiti nelle circoscrizioni territoriali: si mirava infatti ad un'elezione centrale e diretta del *Premier*, da cui sarebbe discesa l'attribuzione dei seggi, diversamente dalla legge elettorale del 1948, che invece assegnava nel collegio unico nazionale solo i seggi “residuati”, cioè quelli che nelle circoscrizioni non erano stati attribuiti per assenza di quozienti interi.

<sup>76</sup>La crisi dei partiti italiani – su cui, da ultimo, si veda M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Cacucci, Bari, 2017, in particolare p. 45 ss. – è un fenomeno tutt'altro che isolato. Si pensi alla Francia, dove il classico confronto fra Partito socialista e Partito gollista è stato radicalmente superato dal sempre crescente consenso del *Front National* e dalla comparsa del movimento dell'attuale presidente Macron, *La République en marche*. Non diversamente la Spagna, dove nel 2016 il Re ha dovuto sciogliere il Congresso perché all'esito delle elezioni nessuna forza politica aveva abbastanza seggi per governare o per contribuire ad una coalizione di governo che non fosse “trasversale”: il Partito Popolare e il Partito socialista si sono infatti visti erodere la loro base elettorale da *Ciudadanos* l'uno e da *Podemos* l'altro. Anche in Germania l'emersione del partito di ultradestra *Alternative für Deutschland* non è stata indolore, rendendo estremamente difficile trovare una coalizione che avesse i seggi per governare. Sul nuovo crinale pro o contro l'Unione Europea sembra giocare la possibile costruzione dei nuovi schieramenti, come ha osservato S. FABBRINI, *Oltre il buio della siepe elettorale*, in *Il Sole 24 ore*, 11 febbraio 2018.

<sup>77</sup>Il caso spagnolo, ad esempio, mostra chiaramente che *Podemos* e *Ciudadanos* si sono ben radicati nel territorio (si pensi alle recenti elezioni autonomistiche catalane del dicembre 2017, dove *Ciudadanos* – nella sua versione locale *Ciutadans* – è risultato il primo partito in termini di suffragi ottenuti), assumendo tutte le fattezze dei partiti tradizionali, “contro” i quali questi movimenti sono nati. Anche in Francia sono stati significativi gli sforzi dello stesso Emmanuel Macron per radicare il suo movimento e renderlo strutturalmente più stabile.

<sup>78</sup>L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007, p. 6, afferma che « i partiti-vertice dovrebbero essere esclusi: non adempiendo allo scopo per il quale sono stati previsti, allo stesso modo dei partiti personali. E, ancor più, dovremmo considerare inammissibili partiti che non si sono sottoposti al vaglio degli elettori, ma hanno vita solo in Parlamento ».

annichilisce nella figura del capo<sup>79</sup>, trasformando così la struttura politica in una macchina elettorale meramente servente al giorno delle elezioni<sup>80</sup>. La stessa circostanza che l'indicazione del capo non sia una mera eventualità, ma addirittura un onere per la forza che voglia presentare proprie liste nella competizione elettorale nazionale non può che destare grandi perplessità in relazione alla democraticità interna ai partiti, nonché sulla libertà di cui gli stessi godono nel darsi una libera organizzazione<sup>81</sup>.

È difficile pure non vedere un qualche stridore tra la norma in questione e l'art. 67 Cost.

Come noto, la norma costituzionale affida al singolo parlamentare la rappresentanza della Nazione: ora, questa rappresentanza non può che derivare da un nesso diretto fra eletti ed elettori<sup>82</sup>. Viceversa, l'idea del capo sorpassa questo rapporto, tendendo a creare un legame diretto fra elettori e capo degli eletti: ecco che allora gli eletti non “promanano” dal corpo elettorale, bensì dalla scelta del capo che li ha collocati nelle liste<sup>83</sup> e derivano la loro legittimazione non dall'essere rappresentanti del popolo, ma dall'essere fedeli seguaci della loro guida suprema<sup>84</sup>.

L'attuale formulazione della disposizione solleva qualche perplessità anche rispetto a quello che Massimo Luciani ha definito come “principio di sincerità”<sup>85</sup>. Sull'attuale legge elettorale si tornerà meglio *infra*, però quello che qui preme dire è che lo stesso sistema elettorale strettamente inteso rende questa norma una “bugia” dinanzi all'elettore (anzi, forse una congerie di menzogne)<sup>86</sup>, giacché l'intero impianto

<sup>79</sup>C. PINELLI, *Una democrazia da rinnovare*, in *Mondoperaio*, n. 6-7/2016, p. 104 commentando il superamento della cd. “Repubblica dei partiti”, afferma: «non troviamo più partiti, ma incerti contenitori di leader, cacicchi e potentati». Nella stessa sede M. PLUTINO, *Elogio della rappresentanza*, p. 198 inquadra in maniera estremamente chiara i termini della questione «La “seconda Repubblica” ha avuto il suo sostrato organizzativo in un sistema di soggetti politici transeunti, per lo più rinvianti a entità del mondo animale e vegetale, e comunque rinuncianti al nomen “partito”. In realtà ha prodotto, a seconda delle tendenze e dei riallineamenti, un paio di sotto-sistemi con parecchie decine di soggetti operanti: è stata detta una partitocrazia (o “partitocrazia”) senza partiti. Ciò è stato possibile – ed era anzi inevitabile – per la presenza anche di un sostrato ideale: un sistema di dottrine, idee e credenze sintetizzabili nei mantra del “governo scelto dai cittadini” e del “mandato popolare”».

<sup>80</sup>In raggio al principio democratico di cui all'art. 1 Cost., in base al quale “la sovranità appartiene al popolo”: al proposito C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, p. 10 insegna che «in un regime “meramente” rappresentativo nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei loro rappresentanti». Ancora, «il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere. E che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)». Non pare inutile notare come questa riduzione del partito alla lista elettorale sia stata fatta propria anche dal diritto parlamentare, in tema di formazione dei gruppi. In particolare la Giunta per il Regolamento della Camera, con il parere rilasciato il 16 maggio 2006 (immediatamente dopo la prima applicazione della Legge 270/2005), ha interpretato l'art. 14, comma 2 r.C. nel senso che «si individua nella stessa lista elettorale il criterio di identificazione della forza politica la cui soggettività parlamentare è riconosciuta dal Regolamento».

<sup>81</sup>Si veda, da ultimo, D. MORANA, *Partiti politici e sindacati tra modello e attuazione costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 27 dicembre 2016, p. 3 ss.

<sup>82</sup>E in fondo la stessa libertà dal vincolo di mandato sussiste nella misura in cui il rappresentante è affrancato da vincoli (e quindi da sanzioni) giuridici, ma può essere politicamente sanzionato dai rappresentati in sede elettorale, con l'eventuale mancata rielezione.

<sup>83</sup>Lo sottolinea A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, in ID. (a cura di), *Il governo sopra tutto*, Bibliofabbrica, Brescia, 2009, p. 32. Lo stesso Autore ha di recente colto una sostanziale continuità di metodo nell'attuale legge Rosato: A. D'ANDREA, *Elezioni 2018 e candidati. Avete voluto il “leader”? Allora non piangete se fa lui le liste*, in *LaCostituzione.info*, 29 gennaio 2018.

<sup>84</sup>L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008.

<sup>85</sup>M. LUCIANI, *Il “principio di sincerità” nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, n. 4/2010, p. 575 ss.

<sup>86</sup>Parla di “legge bugiarda” G. AZZARITI, *Rosatellum, legge bugiarda*, in *Il Manifesto*, 17 ottobre 2017. Suggestivo e pienamente condivisibile l'accostamento fatto da M. AINIS, *Una legge con l'inganno*, in *La Repubblica*, 21 gennaio 2018: «Il Porcellum,

del *Rosatellum* si muove negli interstizi lasciati (presuntamente) liberi dalle pronunce della Corte costituzionale n. 1/2014 e 35/2017, per affrancare il più possibile la scelta dei candidati dalle determinazioni degli elettori, sì da conservare il “diritto di nomina” come appannaggio delle dirigenze di partito e quindi, in definitiva, dei capi e dei loro *entourages*, eppure impedendo fraudolentemente – nella sua “matematica elettorale” – che dalle urne possa derivare anche solo una qualche indicazione rispetto all'investitura dell'esecutivo.

Infine – ma forse avrebbe dovuto essere il primo, essendo il *fil rouge* dei principi sopra enunciati – ecco che un'altra fondamentale norma costituzionale viene così ad essere sacrificata: si tratta del “dovere inderogabile di solidarietà” ex art. 2 Cost., in particolare sotto la specie della solidarietà politica. Premesso che il legislatore non può sentirsi svincolato da un dovere che la Costituzione qualifica come inderogabile e che, soprattutto, non vede un'indicazione precisa di una singola entità obbligata<sup>87</sup>, gravando così su qualunque soggetto all'interno dell'ordinamento, non è concepibile che questo principio supremo – che presuppone “una comunanza di valori e di principi politici, la cui stessa esistenza consente la piena partecipazione democratica”<sup>88</sup> e che, soprattutto, trova la sua massima espressione nel “raccordo parlamentare tra Comunità e Stato”<sup>89</sup> – sia davvero rispettato dalla previsione *de qua*, precipitato storico di una cultura politico-istituzionale decisamente “altra” rispetto allo spirito della Costituzione repubblicana.

Resta ancora (almeno<sup>90</sup>) un articolo della Costituzione su cui soffermare l'attenzione: si tratta dell'art. 48. Questa disposizione della Legge fondamentale merita una trattazione riservata, non già perché si collochi al di fuori di un rapporto di perfetta complementarità con gli articoli sopracitati<sup>91</sup> o non ne sia addirittura estrinseca declinazione<sup>92</sup>, bensì per il ruolo dirimente che questa norma costituzionale ha avuto nella recente evoluzione giurisprudenziale. La Corte costituzionale ha infatti sindacato il contenuto delle

---

*quantomeno, era un mascalzone dichiarato, fin dal suo nome di battesimo. Il Rosatellum, viceversa, si veste d' abiti floreali, però le fattezze sono tali e quali. Perché gli eletti vengono decisi dai partiti, mica dagli elettori».*

<sup>87</sup>Sulla concezione che il principio solidaristico, nella sua multiformità, si imponga *in primis* al legislatore: A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, p. 24

<sup>88</sup>Cit. A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015, p. 7

<sup>89</sup>Cit. A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, n. 1/2008, p. 198.

<sup>90</sup>Anche il parametro dell'art. 138 Cost. (cioè il principio di rigidità della Costituzione) non può ritenersi completamente escluso dal novero di disposizioni contro cui cozza l'art. 14 *bis* a tutt'oggi: si veda il già citato M. LUCIANI, *Governo (forme di)*.

<sup>91</sup>Come è noto, la sentenza n. 1/2014 ha messo in luce il rapporto fra la “rappresentanza nazionale” ex art. 67 Cost. e il diritto costituzionale di voto ex art. 48 Cost. Per una lettura critica si veda N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 marzo 2014. Allo stesso modo la sent. 35/2017 (nel salvare la previsione dei “capilista bloccati”) ha ritenuto che il ruolo costituzionale dei partiti ex art. 49 Cost. dovesse trovare un legittimo bilanciamento con la “prevedibilità del voto”, che il precedente arresto ha ritenuto discendere dall'art. 48 Cost.

<sup>92</sup>Non a caso il voto è diritto e “dovere civico”, quindi una declinazione del più generale dovere di solidarietà politica (cfr. A. MORELLI, *I principi costituzionali*, p. 7).

leggi elettorali a partire da azioni giudiziali di accertamento della portata del diritto costituzionale di voto<sup>93</sup>.

Per ben due volte l'art. 14 *bis* nelle sue precedenti formulazioni ha rischiato di essere oggetto di una questione di legittimità costituzionale; in entrambi i casi i giudici (potenzialmente) *a quibus* hanno ritenuto manifestamente infondata o irrilevante la questione prospettata<sup>94</sup>.

La Corte di Cassazione, in particolare, ha ritenuto che l'inciso relativo ai poteri del capo dello Stato preservasse la disposizione da una sospetta incostituzionalità<sup>95</sup>. Anche nel caso delle azioni *contra Italicum* i giudici di primo grado hanno variamente disatteso la questione, pronunciandosi per l'irrelevanza o la manifesta infondatezza. In questi procedimenti si lamentava la dubbia costituzionalità dell'art. 14 *bis* (nella sua versione legata al sistema elettorale *Italicum*) rispetto, in particolare, ad i principi in tema di forma di governo parlamentare (art. 92 Cost.), in relazione all'art. 138 Cost., dal momento che, nella prospettazione dei ricorrenti, l'art. 14 *bis* avrebbe surrettiziamente modificato (o avrebbe tentato di modificare) la forma di governo come emergente dal dato costituzionale, per piegarla verso altri modelli<sup>96</sup>.

Messo da parte il (non secondario) problema della rilevanza di una siffatta questione<sup>97</sup>, verrebbe da dire, però, che sul punto i dubbi di costituzionalità siano stati mal posti all'attenzione dei giudici ordinari<sup>98</sup>. Non è così vero, a ben rifletterci, che una previsione come quella del 14 *bis* – magari in combinato disposto con altre norme, come quelle relative alla presentazione dei contrassegni<sup>99</sup> nonché con i mancati divieti in esse contenuti – non abbia alcun effetto sull'esercizio costituzionalmente garantito del voto, avendo presente che si tratta di un diritto tenuto a “fondersi insieme a quello di tutti quanti gli altri elettori nelle medesime forme”<sup>100</sup>. È davvero un voto “libero e personale”, nel senso emergente dai recenti arresti

<sup>93</sup>Il dibattito sulla natura di queste azioni e sulla loro compatibilità con l'accesso incidentale al Giudice delle Leggi è stato molto ampio. Per i critici si possono ricordare le argomentazioni di A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, nonché le preoccupazioni di eccessive ingerenze extraparlamentari sulla normazione elettorale espresse da M.C. GRISOLIA, *La legge elettorale tra la discrezionalità del Parlamento e i nuovi vincoli imposti dal sistema*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017. Paiono però più convincenti le ragioni esposte da G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 27 ss., che ritiene la nuova via di controllo sulle leggi elettorali una strada legittima, ancorché originale, affinché si eserciti il sindacato di costituzionalità.

<sup>94</sup>Un esempio di come le azioni configurate a partire dalla sent. 1/2014, pur senza dubbio mostrando una incidentalità “attenuata” o “semi-incidentalità” (vedasi M. BIGNAMI, *La Corte Costituzionale interviene in via « semi-incidentale » sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale*, in M. D'AMICO-S.CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla « storica » sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Franco Angeli, Milano, 2014), debbano passare per il penetrante filtro del giudice *a quo*, così smentendo la natura “diretta” dell'accesso alla Corte costituzionale, come rileva G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte Costituzionale*, p. 30.

<sup>95</sup>Da cui è discesa la dichiarazione di manifesta infondatezza – si badi: non irrilevanza – della questione sottoposta al Supremo Collegio, contenuta nel punto 10 dei *Motivi della decisione*, nell'ordinanza 12060/2013 che darà modo alla Corte costituzionale di pronunciarsi con la sent. 1/2014. Vi è effettivamente una certa stravaganza in questo passaggio: se la causa è instaurata per “l'accertamento del diritto costituzionale di voto”, come si può invocare la violazione delle prerogative del capo dello Stato come elemento conculcante il diritto di voto?

<sup>96</sup>Si veda in particolare Tribunale di Torino, I sez. civ., ordinanza 5 luglio 2016 (nella *Gazzetta ufficiale-1 Serie speciale*, n. 30/2016).

<sup>97</sup>Il problema è lo stesso esplicitato nella nota 94: l'azione verte sul diritto di voto costituzionalmente garantito, non su tutte le disposizioni della legge elettorale.

<sup>98</sup>Eccezioni adombrate, ma non sviluppate in maniera approfondita, come si legge nell'ordinanza del tribunale torinese.

<sup>99</sup>Si tratta dell'articolo 14 dello stesso Testo Unico per le elezioni della Camera.

<sup>100</sup>M. BIGNAMI, *La Corte Costituzionale interviene in via « semi-incidentale » sulla legge elettorale*, p. 45.

del Giudice delle leggi<sup>101</sup>, quello espresso da un elettore che trova sulla scheda elettorale contrassegni che accostano al cognome di un capo di partito il termine “Premier” o “Presidente”<sup>102</sup>? Il principio in parola può tollerare che si ingeneri negli elettori (o in buona parte di essi) una falsa aspettativa di simili dimensioni, un' *aberratio ictus* che porta il cittadino ad essere convinto di votare un governo ed invece sta votando “solo” per un rappresentante?

Certo, non c'è una costrizione, una limitazione della libertà di scelta dell'elettore. C'è però un inganno. E in una Repubblica che ha il compito di “rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena partecipazione di *tutti* i lavoratori all'organizzazione (tra l'altro) politica del Paese”, come recita l'art. 3, comma secondo Cost., non è davvero tollerabile una simile frode al voto dei cittadini. Di fatti, si va non ad eliminare, bensì ad aggiungere un ostacolo che “limita di fatto la libertà e l'uguaglianza”, soprattutto nei confronti di quei cittadini “laici” di diritto costituzionale, più facilmente suggestionabili dalle sirene di un “Premier eletto dal popolo”.

Sorge spontanea l'obiezione: un cittadino che voglia esercitare il suo “dovere civico” avrebbe il compito di sapere almeno per chi e per cosa sta votando. La contro-obiezione arriva altrettanto facilmente: ma allora il legislatore dovrebbe aiutarlo in ciò, invece di costruire sistemi elettorali estremamente complessi, che daranno risultati ancora più difficilmente leggibili da parte dell'elettore, per di più consentendo – anzi favorendo deliberatamente – la diffusione di un “equivoco” costituzionale<sup>103</sup> per cui il voto, costituzionalmente diretto verso le Assemblee di Montecitorio e Palazzo Madama, è invece idealmente convogliato verso Palazzo Chigi. E tutto ciò non è un “plusvalore” che discende dal principio di sovranità popolare<sup>104</sup>: non lo era ieri nell'era maggioritaria, dove a maggioranze parlamentari (magari artefatte grazie ad ingenti “premi”) numericamente solide si accostavano compagini politiche frammentate e litigiose, destinate inesorabilmente a sfasciarsi, con buona pace della “pronuncia popolare” e dei “programmi di legislatura” presentati all'elettorato. A maggior ragione non lo potrà essere oggi, nell'epoca “post-maggioritaria” inaugurata dalla legge 165/2017, per le ragioni su cui ora vale la pena soffermarsi.

<sup>101</sup>Un binomio inteso non solo come assenza di coartazione fisica, ma anche come minimo grado di consapevolezza sugli effetti che l'espressione del voto può produrre, come ricavato dalla sentenza n. 1/2014: cfr. M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 96.

<sup>102</sup>Comparsa nelle elezioni del 2001 (S. MERLINI- G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, p. 323 ss.), la prassi pone, ancora, problemi anche in relazione all'art. 49 Cost. secondo A. CARIOLA, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 6 ss. Si tratta – come è noto – di una prassi diffusissima anche nella campagna elettorale 2018: si veda A. CAZZULLO, *Elezioni 2018: la carica dei loghi*, in *Corriere della sera*, 14 gennaio 2018.

<sup>103</sup>Così si è espresso il senatore Giorgio Napolitano durante il dibattito al Senato sull'approvazione (con fiducia) della nuova legge elettorale: «*l'auspicio da parte mia era che si eliminasse l'ultima sopravvivenza della legge Calderoli, promulgata nel 2005. Quell'auspicio non partiva da presunzioni di incostituzionalità della clausola relativa all'indicazione, in sede di procedimento elettorale, dei nomi del capo della forza politica e soprattutto del capo della coalizione. Quell'auspicio partiva dall'esperienza da me fatta, come Presidente della Repubblica, degli equivoci che di lì erano scaturiti sul piano degli equilibri costituzionali, adombrando un'elezione diretta del Presidente del Consiglio*» (A.S. XVII, *Resoconto stenografico*, 25 ottobre 2017, p. 58).

<sup>104</sup>Questa era la tesi espressa ad esempio in F. D'ADDABBO, *Sovranità popolare e forma di governo: l'investitura dell'Esecutivo e lo scioglimento delle Camere secondo una concezione rispondente al principio democratico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.



## 6. La solitudine “sistemica” della nomina del capo (*rectius*: dei capi) nella “matematica elettorale” della legge Rosato

Perché la critica complessiva possa essere più chiara, vale la pena ritornare ancora un istante sulle differenze che intercorrono fra l'attuale versione dell'art. 14 *bis* e le precedenti, in particolare quella della legge Calderoli, osservando in primo luogo che nella legge 165/2017 (conosciuta anche come “legge Rosato”) sono stati reintrodotti i collegi uninominali, cancellati dalla riforma del 2005.

La prima differenza è la previsione – al comma secondo – della possibilità per le liste rappresentative di minoranze linguistiche, depositando la dichiarazione di collegamento, di indicare in quali collegi uninominali della circoscrizione presentano candidati comuni con le altre forze della coalizione, dovendo dedursi che possono esistere collegi in cui – benché coalizzate – tali liste possono presentare candidati in competizione con quelli comuni<sup>105</sup>.

La seconda (e più importante) differenza sta nel fatto che, al comma tre, scompare ogni indicazione rispetto al “capo unico” ed al “programma comune” della coalizione: ogni singola lista indicherà il suo proprio capo ed il programma che sottopone agli elettori, prescindendo da una più complessiva concertazione con gli altri membri dell'alleanza<sup>106</sup>. Ed è in qualche modo indicativo che sia scomparso anche quell'inciso (a tratti stravagante, perché, in fondo, scontato<sup>107</sup>) che caratterizzava i partiti e i gruppi politici organizzati in coalizione come “candidati a governare”.

Se ne deduce che il legislatore – forse rimpiangendo i tempi andati – è perfettamente cosciente che le “dichiarazioni di collegamento” (e con loro le coalizioni stesse) non sono altro che un “ologramma” dal

<sup>105</sup>Si badi che il termine “coalizione” comparve solo con la legge 270/2005: nella vigenza del *Mattarellum* si parlava solo di “liste collegate” ad un medesimo candidato nel collegio uninominale e l'effetto di tale collegamento si riduceva ad uno scorporo *pro quota* delle cifre elettorali di dette liste in caso di elezione del candidato collegato, nonché al ripescaggio di candidati in caso di esaurimento di una lista collegata, “eccedentaria” nel numero di seggi. La coalizione pre-elettorale era allora essenzialmente un soggetto politico, che verrà più chiaramente “giuridificato” dall'art. 14 *bis* (nella sua prima versione), peraltro a livello nazionale (cosa non richiesta nel caso della legge Mattarella).

<sup>106</sup>N. LUPU, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, p. 23 afferma che «l'indicazione del leader di partito diventa, evidentemente, ancora meno significativa rispetto al procedimento di formazione del Governo. In questa logica, l'assenza di ogni riferimento al capo della coalizione si spiega appunto sulla base del fatto che l'accordo di coalizione dovrebbe, nelle intenzioni del legislatore, avere luogo anzitutto a livello di collegi uninominali, ancorché con valore nazionale».

<sup>107</sup>N. LUPU, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, p. 23 osserva che si tratta di un inciso «scontato solo in assenza di partiti anti-sistema». C'è da puntualizzare, però, che quell'indicazione era significativa nella genesi della legge 270/2005, pensata in combinato disposto con la riforma costituzionale volta ad impiantare nella Legge fondamentale quel principio di “rigidità bipolare”, per cui la Camera dei Deputati sarebbe andata incontro ad uno scioglimento automatico in caso di ribaltoni che avessero segnato la venuta meno della maggioranza “uscita dalle elezioni” ed individuata insieme al Primo ministro. È in quest'ottica che la “candidatura a governare” era esemplificativa – ancora una volta – di tutta una filosofia politico-costituzionale di contorno all'idea del capo.

punto di vista politico<sup>108</sup>, pur in realtà dispiegando non pochi effetti giuridici sull'esito del voto<sup>109</sup>: detto altrimenti, è chiaro ed evidente che il sistema elettorale non è congegnato per far emergere una maggioranza chiara all'esito delle elezioni, così come non è in alcun modo probabile che un “capo” – presentato agli elettori come tale<sup>110</sup> – abbia un sostegno sufficiente in entrambi i rami del parlamento per essere invitato a formare un governo “la sera stessa delle elezioni”.

Tutto ciò lo si evince chiaramente dalla “matematica” del sistema elettorale: l'inversione delle quote del *Mattarellum* rende sostanzialmente evanescente l'effetto maggioritario e (in ipotesi bipolarizzante) del collegio uninominale a turno unico, sicché sarà effettivamente nella ben più ampia quota proporzionale dove si giocherà effettivamente la partita<sup>111</sup>. Ma è noto che un sistema elettorale proporzionale – peraltro solo blandamente corretto con clausole di sbarramento non particolarmente elevate – non può (non

<sup>108</sup>Le ha definite così F. VERDERAMI, *Il patto tra Berlusconi e Renzi per avere “mani libere” dopo le urne*, in *Corriere della Sera*, 6 ottobre 2017. A. APOSTOLI, *Il cd. Rosatellum-bis. Alcune prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, p. 5 osserva che «traspare dunque dallo stesso impianto della legge che lo scopo delle coalizioni non è quello di aggregare soggetti politici diversi in un programma comune, ma solo quello di massimizzare i seggi ottenuti nelle competizioni nei collegi uninominali e per questa via, essendo escluso il voto disgiunto tra collegi uninominali maggioritari e collegi plurinominali proporzionali, di ottenere in generale più seggi, sia pure in assenza di un programma di governo coerente e di un unico candidato alla Presidenza del Consiglio».

<sup>109</sup>Fra i quali possiamo ricordare la distribuzione fra i partiti coalizzati (a livello di collegio uninominale) dei voti espressi nei confronti del solo candidato nel collegio o, ancora, l'assegnazione alla coalizione dei voti attribuiti alle liste con un consenso elettorale compreso fra l'1 ed il 3% a livello nazionale, nonché lo scivolamento dei seggi fra liste coalizzate nello stesso collegio plurinominali o nella circoscrizione, qualora non residuino candidati disponibili (né a livello di collegio, né a livello di coalizione) della lista cui spetterebbe il seggio.

<sup>110</sup>Peraltro anche in presenza di cause di incandidabilità o ineleggibilità: cfr. A. APOSTOLI, *Il cd. Rosatellum-bis*, p. 9: «Vi è inoltre il problema, cui si è già accennato, del “capo politico”, problema che risiede nella possibilità di indicare per questo ruolo chi non può neanche candidarsi a deputato o chi comunque non potrebbe assumere quel ruolo, così come quello di un incarico di governo, per espressa previsione di legge. Poiché il “capo politico” è anche colui che di fatto risulta, agli occhi degli elettori, come il candidato a svolgere il ruolo futuro di Presidente del Consiglio, va da sé che la possibilità in questione si presta a essere utilizzata, all'occorrenza, per realizzare vere e proprie “frodì” elettorali». N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, p. 23 aggiunge che «su un piano più generale, non può non sembrare poco conforme alle regole democratiche e alle tradizioni della forma di governo parlamentare che un leader di partito rinunci in toto a mettersi in gioco in prima persona nella competizione elettorale, così come pure, successivamente, nella dialettica parlamentare; così come che un partito politico decida di farsi guidare da un leader ineleggibile o incandidabile».

<sup>111</sup>Si potrebbe in realtà discutere sulla ragionevolezza complessiva delle “proporzioni” fra quote uninominali e plurinominali. La parte proporzionale di un sistema misto serve effettivamente a riequilibrare sul piano generale la rappresentatività di liste sacrificate dalla competizione nei collegi a turno unico. E ciò vale forse non tanto per le piccole forze, quanto piuttosto per rinsaldare in termini di seggi le liste proporzionalmente più consistenti, che tuttavia non avessero riportato la vittoria in molti collegi, magari per scarti di voti minimi (così infatti funzionava nel *Mattarellum* e questo era anche il senso del meccanismo dello scorporo: cfr. L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere*, Promodis, Brescia, 2003, p. 19). Il *quantum* di questo riequilibrio, però, sembrerebbe avere un senso sino al 50-50, cioè ad un sistema che assegni la metà dei seggi con il proporzionale e l'altra metà nei collegi uninominali (non si parla qui del sistema tedesco, che invece è un sistema proporzionale negli esiti, dove la quota di maggioritario è “riassorbita” nel complesso proporzionale, salvo il caso degli *Überhangmandate*). È invece perlomeno “bizzarro” che un sistema proporzionale sia “corretto” (di certo non “riequilibrato”) con una quota di maggioritario pari circa ad un terzo dei seggi: in questo caso, infatti, non si comprende quale sarebbe il senso della comparsa dei collegi uninominali. Si potrebbe dire che il collegio introduce un elemento volto a favorire la bipolarizzazione e la semplificazione del quadro partitico. Forse in linea teorica può esserci anche un fondo di verità in una simile affermazione, però resiste un'obiezione dirimente: nel momento stesso in cui nessuno schieramento ha la maggioranza, ecco che l'effetto in ipotesi bipolarizzante si annulla completamente e, anzi, si arriva ad un “liberi tutti” che nega l'iniziale operazione coalizionale. Nemmeno si può arrivare ad una pregevole semplificazione del quadro politico, dal momento che le piccole forze possono proliferare (soprattutto in presenza di clausole di sbarramento abbastanza generose) nella parte proporzionale, ma anche guadagnare seggi nei collegi uninominali grazie ad accordi preventivi (come già accadeva nella vigenza del *Mattarellum*). Anzi, forse diventa persino meno problematico per le forze maggiori cedere collegi ai “piccoli”, sapendo che comunque la parte del leone si farà nel segmento proporzionale, sicché, in definitiva, la quota di collegi uninominali non vorrebbe essere altro che un «premio indiretto» (espressione di C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto delle polemiche politiche)*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017, p. 3) alle forze maggiori.

garantire, ma) fornire un sostegno elettorale ad una candidatura al vertice esecutivo, che (se mai) dovrà essere oggetto di negoziazioni post-elettorali fra le forze politiche che avranno ottenuto seggi. Ecco che allora la presentazione dei “capi delle forze politiche” come candidati Premier è estremamente fuorviante innanzi agli elettori – adusi ed assuefatti ad una retorica politica per cui “il Governo è votato dagli italiani” – sia, ovviamente, da un punto di vista costituzionale, ma anche da un punto di vista meramente politico-elettorale, dal momento che il sistema è congegnato per creare manipoli di parlamentari pronti a seguire il loro “capetto”, in un' imprevedibile ricombinazione di alleanze post-elettorali che poco o nulla avrà a che fare con l'accordo presentato innanzi ai cittadini e sanzionato dall'esistenza di “candidati comuni” nei collegi uninominali.

Inoltre, un rapido colpo d'occhio del quadro politico odierno conferma quanto detto sino a qui: in un contesto tri-quadripolare, dove peraltro la prima forza politica è un movimento che in fondo ha macinato successi proprio portando avanti un'impostazione anti-leaderistica<sup>112</sup> (salvo poi doversi convertire, recentemente, alla necessità in organizzare la campagna elettorale attorno ad un candidato Premier<sup>113</sup>), la scelta di perseverare in quell' “equivoco costituzionale” per cui il Presidente del Consiglio è eletto direttamente dagli elettori appare una forzatura irrispettosa della scelta dei cittadini ed addirittura in odore di grave malafede legislativa.

Ecco cosa si intende per solitudine “sistematica”: è lo stesso sistema elettorale che, scegliendo in un certo qual modo di astenersi dall'indirizzare il sistema partitico, ma garantendo la conservazione dello *status quo*, priva di significato la previsione *ex art. 14 bis* ed anzi la rende qualcosa di accostabile ad un raggio a danno degli stessi elettori.

Non si può disconoscere – mettendo un attimo da parte il conflitto con i principi costituzionali sanzionato dalle pronunce della Corte – che nei sistemi del 2005 e del 2015 *perlomeno* esisteva una coerenza intrinseca che effettivamente garantiva una maggioranza automatica<sup>114</sup> a quello che nei fatti era un candidato premier, così configurandone una sorta di “elezione diretta”: una logica probabilmente aberrante sul piano costituzionale di una democrazia parlamentare, ma almeno dotata di una minima coerenza interna (almeno sotto questo profilo).

Nel caso del *Rosatellum* ciò che invece viene gelosamente conservato è il meccanismo di scelta dei parlamentari, di fatto demandato alle dirigenze di partito<sup>115</sup>. Ora, questa circostanza non è censurabile di

<sup>112</sup>Si pensi alle campagne elettorali condotte prima contro la figura di Silvio Berlusconi, poi di Matteo Renzi, ma anche all'idea che il fondatore Beppe Grillo si definisse come mero “garante”, nonché la scelta di creare una “turnazione” rispetto ai Presidenti dei gruppi parlamentari.

<sup>113</sup>Indicato come “capo politico” dal nuovo Statuto del 30 dicembre 2017, disponibile nel sito internet del Movimento.

<sup>114</sup>Similmente G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (1/2014 e 35/2017) e la legge n. 165 del 2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, p. 41. Che poi questa maggioranza fosse destinata a durare è tutto un altro discorso, come hanno dimostrato limpidamente la XV legislatura segnata dalla travagliata vita del governo Prodi II, ma anche la dissoluzione dell'amplissima maggioranza di centrodestra lungo il corso della XVI.

<sup>115</sup>Si veda G. FERRARA, *Rosatellum, l'incostituzionale mito del capo*, in *Il Manifesto*, 1 ottobre 2017.

per sé stessa: come ha detto la Corte costituzionale nella sentenza 35/2017 (punto 11.2 del *Considerato in diritto*), la formazione delle liste è una delle attività (probabilmente la principale) con la quale i partiti politici concorrono alla determinazione della politica nazionale ex art. 49 Cost. Il vero problema è che la legge elettorale prevede una serie di meccanismi che diluiscono, fino a rendere evanescente, quella “conoscibilità” degli eletti da parte dei votanti, fulcro dell'annullamento delle liste bloccate “lunghe” nella sent. 1/2014<sup>116</sup>. Da tutto ciò consegue che, alla fine, solo gli eletti nei collegi uninominali saranno effettivamente “conosciuti” e “conoscibili” da parte degli elettori. Ecco uno degli interstizi<sup>117</sup> di cui si parlava nel paragrafo precedente: se la Corte (sent. 1/2014, punto 5.1 del *Considerato in diritto*) ha affermato che l'indicazione popolare era carente per la totalità degli eletti<sup>118</sup>, il legislatore ha pensato di provvedervi facendo in modo che almeno (o addirittura solo) un terzo dei futuri parlamentari goda di questo sostegno, lasciando che i restanti due terzi fossero sì “leggibili” sulla scheda, ma in realtà non conoscibili dall'elettore<sup>119</sup>.

In tal senso vi è questa pesante contraddittorietà di fondo nella legge, assente nei suoi antecedenti: da un lato, infatti, si rescinde qualunque forma di legittimazione più o meno diretta fra capo e corpo

<sup>116</sup>Questi meccanismi sono in particolare le pluricandidature (ammesse per un totale di 5+1, ovvero in cinque collegi plurinominali e in 1 collegio uninominale), la limitazione del numero di candidati nelle liste dei collegi plurinominali (al massimo quattro, allorché i seggi in palio nei collegi plurinominali sono compresi fra tre ed otto: art. 18 bis, comma 3) e la possibilità di scivolamenti di seggi fra: circoscrizioni diverse (art. 83 T.u. Camera, comma 1, lettere *b*) e *i*), tra collegi plurinominali della stessa circoscrizione (art. 84, comma 2), fra liste diverse coalizzate nel collegio o nella circoscrizione (art. 84, comma 5). Queste previsioni – combinandosi con il riparto dei seggi a livello nazionale, nonché con il numero di collegi plurinominali contenuto – rendono concretamente difficile che un elettore possa sapere (se non quando per ciascun parlamentare viene reso pubblico il collegio di elezione) se il suo voto ha concorso all'elezione del solo candidato uninominale, dei candidati delle liste collegate nell'uninominali cui il voto è stato distribuito *pro quota*, se un seggio della sua circoscrizione è scivolato altrove, sia per questioni aritmetiche, sia perché la lista votata aveva esaurito i candidati disponibili, eletti altrove. Quest'ultima eventualità si fa davvero concreta nel momento in cui una lista può essere formata al massimo da un numero di candidati pari alla metà dei seggi in palio. Così facendo, però, diviene allora insignificante avere impressi i nomi dei candidati nei collegi plurinominali sulla scheda elettorale, poiché un elettore non può prevedere (né ciò è verificabile *a posteriori*) il luogo dove il suo voto avrà un effetto nella quota proporzionale.

<sup>117</sup>Un altro è, appunto, lo scivolamento dei seggi, che la sent. 35/2017, al punto 10.2 del *Considerato in diritto* la Corte (posto che «sostenere che i contenuti precettivi dell'art. 56, quarto comma, Cost. si riferiscano soltanto al momento antecedente alle elezioni, ossia alla sola ripartizione dei seggi fra le diverse circoscrizioni e non anche alla fase della loro assegnazione alle liste dopo le elezioni, autorizzerebbe il sostanziale aggiramento del significato della norma costituzionale») aveva salvato «con riferimento allo specifico sistema elettorale previsto», poiché «l'effetto traslativo, attraverso l'applicazione della disposizione indubbiata, si presenta, di risulta, solo se il ricorso a quelle cautele si riveli inutile, in casi limite che il legislatore intende come del tutto residuali». Come si è detto nella nota precedente nel sistema vigente l'ipotesi è tutt'altro che residuale, non si tratta di «casi di chiusura» che fuoriescono dalla «fisiologia» del sistema (N. LUPPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, p. 15), e l'affanno del legislatore ad enunciare un non breve elenco di ipotesi nelle quali questo effetto traslativo andrà governato (più che essere una lodevole cura dei casi limite) dimostra che egli stesso ha ben presente come gli scivolamenti si manifesteranno in maniera massiccia: sul complesso tema degli “slittamenti” si veda G. TARLI BARBIERI, *Lo «slittamento dei seggi» dopo la sentenza n. 35/2017*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017, p. 537 ss.. Il terzo “interstizio” è certamente quello delle “liste corte bloccate”: premesso che la sent. 35/2017 ha salvato le liste dell'*Italicum*, nelle quali solo il capolista era bloccato, è del tutto confliggente con la logica per cui i candidati devono godere di un sostegno popolare porre liste bloccate brevi, dalle quali però i candidati sono attinti in base alle cifre elettorali nazionali. Si tratta di un'adulterazione del sistema spagnolo, dove le liste sono sì bloccate, ma i voti rilevanti al fine dell'attribuzione dei seggi sono quelli assegnati nella provincia, che costituisce la circoscrizione elettorale, divenendo così sistemi «non costrittivi» della volontà degli elettori, come ebbe a dire P.A. CAPOTOSTI, *Regole elettorali e sistema costituzionale italiano*, in *ASTRID Rassegna*, n. 60, 15 novembre 2007.

<sup>118</sup>«È la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione».

<sup>119</sup>Ciò per la combinazione dei meccanismi descritti *supra*, alla nota 116.

elettorale; dall'altro, però, si finge che questo legame permanga, sicché è nella logica delle cose che, una volta dato un capo agli elettori, questi possano anche accontentarsi che i loro rappresentanti siano scelti fra i “fedelissimi” di costui.

## 7. Conclusioni: la parabola costituzionale del “capo”, fra Costituzione “percepita” ed esigenza di rappresentatività

Sabino Cassese, dalle pagine del *Corriere della Sera*, ha messo in luce una chiave di lettura convincente di quelli che potranno gli effetti della nuova legge sulla concezione verticistica e leaderistica del potere affermatasi lungo questi anni della cd. “Seconda Repubblica”.

«La figura del capo del governo – scrive il già giudice costituzionale – deve essere diversa da quella del “leader” politico. Quest’ultima è quella di un protagonista, forse anche di un agitatore, che parla al Paese; l’altra è quella di un “dialogante”, che negozia, gestisce, amministra»<sup>120</sup>.

Una scissione dunque, fra quel “capo della forza politica” ex art. 14 *bis* e un Presidente del Consiglio scelto in base a criteri molto differenti da quelli elettorali: alcuni scenari ipotizzati vedevano infatti personalità diverse dai capi-partito alla guida dell'esecutivo<sup>121</sup> e questi scenari investivano proprio i partiti che sono stati protagonisti della (disordinata) esperienza “maggioritaria” italiana e che hanno variamente rivendicato la derivazione popolare a sostegno della legittimità del governo<sup>122</sup>. Ipotesi che richiamano – come sottolinea sempre Sabino Cassese – «una separazione di compiti che a lungo la Democrazia cristiana ha fatto valere», in un vichiano ritorno al passato che investirà proprio quei soggetti politici che si erano fatti carico di “chiudere” con ciò che era venuto prima di loro<sup>123</sup>.

La “profezia” si è poi concretamente avverata con la (turbolenta) nascita del governo Conte, creato dai due partiti usciti vincitori dalla competizione elettorale (Movimento 5 stelle e Lega): i due capi indiscussi dei movimenti hanno scelto di assumere entrambi la carica di Vicepresidenti del Consiglio, lasciando la direzione del governo ad un soggetto terzo, tecnico e non parlamentare, per quanto vicino al Movimento

<sup>120</sup> S. CASSESE, *Dalle elezioni siciliane tre lezioni per i partiti*, in *Corriere della Sera*, 7 novembre 2017.

<sup>121</sup> Infatti Silvio Berlusconi, (incandidabile) *leader* di Forza Italia ha proposto il Presidente del Parlamento Europeo Antonio Tajani come possibile premier indicato dal centrodestra (si veda ad es. *Elezioni, Berlusconi: «Tajani premier sarebbe un’ottima scelta»*, in *Il Sole 24 ore*, 25 gennaio 2018), come d'altra parte Matteo Renzi ha suggerito che lo stesso Paolo Gentiloni potesse continuare a ricoprire il ruolo di Presidente del Consiglio per conto del Partito Democratico (G. SCRANNO, *Sorpresa, adesso anche Renzi vota Gentiloni*, in *Linkiesta*, 9 gennaio 2018).

<sup>122</sup> Se sono notissime le rivendicazioni di Berlusconi, nondimeno v'è da ricordare che anche Matteo Renzi ha rivendicato una diversa forma di legittimazione popolare, prima attraverso le elezioni primarie e poi grazie le elezioni europee del 2014, cfr. S. VENTURA, *Renzi&Co: il racconto dell'era nuova*, Cosenza, Rubbettino, 2015.

<sup>123</sup> L'incompatibilità fra la carica di Segretario politico del partito e Presidente del Consiglio era sancita all'art. 25 dello Statuto della Democrazia cristiana (nel testo approvato fra il 1982 e il 1983). Questa necessaria separazione fra *leadership partitica* e *leadership governativa* all'epoca della DC è stata criticata da A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, p. 68 ss., il quale afferma che «rendere necessaria la partecipazione al Governo dei leaders dei partiti di maggioranza (corsivo nel testo) *potrebbe rappresentare se non proprio una regola, un elemento capace di stabilizzare la coalizione e di responsabilizzare... i partiti di governo che ne hanno la guida politica*».



5 stelle. Nonostante la non sottile differenza fra consensi elettorali e seggi parlamentari intercorrenti fra i due soggetti politici, che di certo vedevano preponderanti i cd. “pentastellati”, si è giunti ad una soluzione che da un lato sembra quasi rievocare la pari ed identica dignità fra i partner di governo, rivendicata a suo tempo dal partito socialista di Bettino Craxi per giustificare l’ “alternanza”<sup>124</sup>, ma dall’altro vede un Presidente del Consiglio (completamente ignoto ai più fino alla sua designazione) schiacciato dalle ingombranti figure dei due capipartito messi al suo fianco e quindi depotenziato nella funzione costituzionale di “direzione della politica del governo” e di “mantenimento dell’unità di indirizzo politico ed amministrativo” assegnatagli dall’art. 95 Cost<sup>125</sup>.

Tutto ciò – sia detto con la massima cautela e tenendo presente i mutati contesti politici, economici ed internazionali – delinea alcuni tratti di similitudine con le dinamiche politico-istituzionali anteriori al 1993, pur mostrando caratteristiche affatto originali<sup>126</sup>.

Certo, questi profili sono oggi solo sfumate suggestioni, da verificare nel futuro alla stregua degli sviluppi che si registreranno. Tuttavia e paradossalmente, rispetto a quell’evocato passato, pare esserci un corpo elettorale che a gran voce richiede di poter interagire direttamente con i “leader”, eliminando qualsiasi forma di mediazione<sup>127</sup>.

Da un punto di vista sociale, è una pretesa in fondo comprensibile: per più di vent’anni l’elettorato ha sentito proclamare dai protagonisti della scena pubblica (a prescindere da schieramento e colore politico) che il governo era eletto dal popolo con le elezioni per il Parlamento nazionale.

Quello che il corpo elettorale avverte e richiede è, a modesto avviso di chi scrive, la necessità di tornare

<sup>124</sup>V. ONIDA, *Presentazione*, in E. BALBONI- F. D’ADDABBO- A. D’ANDREA- G. GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare alla prova 1985-1987*, Milano, Giuffrè, 1988, sottolinea che «il principio dell’alternanza si poneva come uno sviluppo di quella rivendicata “pari dignità” fra partners della coalizione», ma «nonostante l’assonanza terminologica, non ha niente a che vedere con l’“alternativa” e non può rappresentare nemmeno un pallido surrogato, posto che essa si colloca all’interno di un’unica maggioranza di cui si presuppone la permanenza» (p. VIII). ID., *Alcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia*, in P. CARETTI – M. MORISI (a cura di), *Primo quaderno dell’Associazione di studi e ricerche parlamentari 1989-1990*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 27: «Il presidente del Consiglio è sempre stato, per così dire, l’incarnazione dell’ipotesi di governo determinata anche dai rapporti di forza tra i partiti della coalizione; in questo quadro era naturale anche l’attribuzione della Presidenza del Consiglio al maggiore partito. L’esplicita rottura di questa convenzione ha portato ad una scissione tra guida del governo e rapporti di forza elettorale fra i partiti coalizzati».

<sup>125</sup>La debolezza del Presidente del Consiglio, cui la legge 400/88 cercava di porre rimedio, era appunto dovuta allo “schiacciamento” subito fra i vari partiti della coalizione ed i loro leader: in questo senso A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge 400/1988 sulla presidenza del Consiglio dei ministri* in P. CARETTI – M. MORISI (a cura di), *Primo quaderno dell’Associazione*, p. 95 ss., *passim* sul tema

<sup>126</sup>È infatti la prima volta che si costruisce un governo di coalizione fra due soli partiti che godano della maggioranza parlamentare e al contempo rappresentino la maggioranza degli elettori votanti, diversamente da quanto avveniva negli accordi di coalizione della “Prima repubblica”: A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge 400/1988*, p. 107: «La legittimazione delle coalizioni ad alternanza riposa pur sempre in un accordo di governo che ha la sua unica fonte in una determinazione partitica completamente (e, ormai, insopportabilmente) autonoma dalla volontà del corpo elettorale». Così come è la prima volta che in un governo di coalizione (“a due”, appunto) si sceglie un Presidente del Consiglio laico, quindi non parlamentare, per tirare le fila della compagine ministeriale. Egualmente nuova sotto il profilo metodologico è l’adozione di un “contratto di governo” per definire l’indirizzo politico programmatico del Governo, espressamente e ripetutamente richiamato nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Conte davanti alle Camere, nonché nella motivazione della mozione di fiducia approvata dalle due Camere: cfr. A.S. XVIII, *Resoconto stenografico del 5 giugno 2018* (con gli allegati di seduta ivi acclusi).

<sup>127</sup> Si veda l’indagine Censis diretta da I. DIAMANTI ed apparsa su *La Repubblica*, 22 gennaio 2018 ed in particolare l’analisi di F. BORDIGNON- A. SECURO, *Alla ricerca del rapporto diretto fra elettori e capi politici*.

a “contare qualcosa” ed ecco che, allora, pensa di poter rivolgere le sue aspirazioni verso quei soggetti che, a lungo, si sono proclamati come gli “eletti dal popolo”<sup>128</sup>. Dunque, al giorno d'oggi esiste forse una percezione della forma di governo e della Costituzione che non corrisponde né alla Costituzione formale, ma nemmeno più a quella che è stata la “Costituzione materiale”<sup>129</sup> della cd. “Seconda Repubblica”<sup>130</sup>.

Ecco che allora, al fine di rimarginare queste discrasie sempre più marcate, sarebbe forse opportuno da un lato ridare agli elettori la possibilità di eleggere dei veri rappresentanti, consentendogli una schietta “leggibilità” del voto e degli effetti che questo potrà produrre<sup>131</sup>. A ciò dovrebbe accompagnarsi, dall'altro lato, un'assunzione di maggiore responsabilità delle forze politiche, chiamate ad abbandonare formule retoriche sempre più vuote di significato.

Chissà che un duplice movimento di questo tipo possa portare *in primis* a diminuire (o a contenere) il sempre più grave fenomeno dell'astensionismo<sup>132</sup> e che, *in secundis*, una più schietta competizione elettorale (innanzitutto di fronte ai cittadini) riavvicini il sistema costituzionale italiano ad altre esperienze democratiche europee di governo parlamentare, dove realmente chi diverrà Primo ministro si presenta innanzi agli elettori come candidato a tale carica. Tuttavia costui (o costei) sa bene (e, tendenzialmente, ne sono coscienti anche gli elettori) che a questo ruolo assurgerà solo con una maggioranza parlamentare, sia che essa derivi *naturaliter* dalle urne con un sistema elettorale coerente e rispettoso dei diritti politici riconosciuti nei testi costituzionali, sia che essa nasca grazie ad un successivo accordo (frutto, evidentemente, di una mediazione) fra le forze politiche<sup>133</sup>.

Il tutto – s'intende – sotto la vigile attenzione (magari i buoni uffici?) del solo “capo” ammesso dalla nostra Carta: il capo dello Stato.

<sup>128</sup> Pur, in realtà, avendo lo stesso popolo rigettato due revisioni costituzionali che senza dubbio avallavano impostazioni fortemente leaderistiche.

<sup>129</sup> Qui la locuzione “Costituzione materiale” viene usata in senso più lato – e probabilmente più generico – di quello originario di Costantino Mortati. In questo significato, la Costituzione materiale segna quella discrasia che si delinea fra l'«*ossequio soltanto formale*» riservato dai partiti politici alla Costituzione – i quali «*si limitano a rispettarne procedure e congegni organizzativi*» – e la concreta «*esperienza che dai [principi costituzionali] è scaturita*» (cit. da C. PINELLI, *Costituzione formale-costituzione materiale*, in *Dizionario di storia*, Roma, Treccani, 2010, disponibile su [www.treccani.it](http://www.treccani.it)).

<sup>130</sup> E le “coalizioni ologramma” paiono esserne una prova.

<sup>131</sup> Non si può dimenticare che fu proprio un referendum popolare nel 1993 ad “impiantare” nell'ordinamento italiano il collegio uninominale a turno unico. Allo stesso modo nel 1999 il popolo si esprime a favore dell'abolizione della quota proporzionale, ma il *quorum* fu dichiarato non raggiunto per circa 150.000 voti, allorché le liste elettorali risultarono non aggiornate, contenendo ancora persone decedute da anni.

<sup>132</sup> A commento della relazione fra complessità del sistema elettorale e partecipazione al voto G. TARLI BARBIERI, *Politiche e regionali, sistemi a confronto: la complessità disaffeziona gli elettori*, in *Blog SISE- Società italiana di studi elettorali*, 2 febbraio 2018 (disponibile su [www.studielettorali.it](http://www.studielettorali.it)).

<sup>133</sup> Un accordo che ha come presupposto il riconoscimento dell'avversario a guidare le trattative in quanto primo arrivato. In questo senso bisognerebbe tendenzialmente evitare la replica di quanto accaduto nel 2013, quando il Centrodestra accettò di formare un governo di larghe intese con il Partito democratico, purché non fosse condotto da Bersani (all'epoca Segretario e leader di questo partito).

