

SISTEMA ELETTORALE E INTERPRETAZIONE DEI POTERI PRESIDENZIALI

di

Anna Alberti

*(Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico,
Università degli Studi di Firenze)*

13 luglio 2011

Sommario: 1. Premessa – 2. L’influenza della legge elettorale vigente sui poteri presidenziali: due possibili ricostruzioni – 3. *Segue* – 4. Potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri – 5. Scioglimento anticipato: l’impossibile equivalenza tra maggioranza “elettorale” e maggioranza “parlamentare” – 6. *Segue*: l’inesistenza dei cd. “ribaltoni” – 7. Il divieto di mandato imperativo quale limite delle “scelte” elettorali.

1. Premessa

È noto oramai che per definire il funzionamento della nostra forma di governo non bastano le disposizioni costituzionali¹ ma occorre necessariamente far riferimento a disposizioni legislative (e in particolare alle leggi elettorali) e talvolta anche ad alcune prassi

¹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XVI Giuffrè, Milano, 634 ss.; ID., *Forme di stato e forme di governo*, in *Diz. dir. pubbl.*, III, Giuffrè, Milano, 2600; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010, 538 ss.

che negli anni hanno caratterizzato il comportamento degli attori politici². Detto in altri termini, per poter determinare in maniera puntuale i rapporti che intercorrono tra gli organi, è necessario considerare sia le *regole* che le *regolarità*, che incidono sul funzionamento degli stessi.

Prima ancora delle prassi, il funzionamento della nostra forma di governo e, in particolare, le disposizioni costituzionali che riguardano le attribuzioni del Presidente della Repubblica in ordine alla nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e allo scioglimento anticipato delle Camere, risulterebbero influenzate, secondo un'opinione diffusa in dottrina, dal sistema elettorale³. Detto in altri termini, l'influenza (maggiore o minore) che il sistema elettorale opererebbe nei confronti dei poteri presidenziali di cui agli artt. 92 e 88 Cost., dipenderebbe innanzitutto dal legame esistente tra la legislazione elettorale e talune disposizioni costituzionali che permettono alle norme giuridiche ricavabili dal testo legislativo di restringere l'ambito di operatività dei suddetti poteri attribuiti al Capo dello Stato. In particolare, ci si riferisce al comma primo, dell'art. 94 Cost. che subordina e finalizza la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri all'ottenimento della fiducia parlamentare e soprattutto, secondo parte della dottrina, all'art. 1 secondo il quale la volontà dei

² Anche L. ELIA, in *Governo (forme di)*, cit., 638, evidenzia come risulti insufficiente, per distinguere le forme di governo, il criterio fondato «sul mero rapporto tra gli organi costituzionali» e come, invece, «non sia possibile (né in funzione conoscitiva né in funzione prescrittiva) prescindere dal contesto partitico in cui si scrivono le formule organizzative dei rapporti tra esecutivo e legislativo» (corsivo mio). Come è stato evidenziato da O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, 206 nt. 82, Leopoldo Elia, nel suo scritto successivo (*Forme di stato e forme di governo*, cit., 2600), mutò opinione precisando che il contesto partitico *non* è un elemento *costitutivo* delle forme di governo ma solo una «situazione condizionante il loro funzionamento». Si veda anche M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 558, secondo il quale il vincolo discendente dalla formula è meramente fattuale. Secondo A. RUGGERI (in *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, cit., 1-4) alle regolarità (o le prassi) della politica deve essere riconosciuta l'idoneità a «specificare ed attuare per un verso, integrare per un altro, lo scarno dettato costituzionale, immettendosi nella struttura degli enunciati costituzionali (...)», con la specificazione che «le regolarità che hanno titolo per farsi valere sono quelle in tutto *conformi* (o, quanto meno, *compatibili*) rispetto al quadro costituzionale: il carattere prescrittivo delle regole non è, dunque, da revocare in dubbio» (corsivi miei). Differente ricostruzione è operata da A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in www.forumcostituzionale.it, 1-2, ove individua i fattori che servono non già a descrivere ma a determinare la forma di governo italiana senza dare alcuna evidenza al differente "valore" che tali fattori possiedono. Infatti, secondo l'A. la nostra forma di governo «non è qualcosa di statico e semperiterno, ma – fermo restando il dettato della Costituzione scritta – si tratta di un concetto naturalmente in evoluzione e quindi intrinsecamente dinamico». In questo senso, ribadisce «che le variabili/costanti che *fanno* una forma di governo sono almeno cinque» oltre alle norme costituzionali scritte e alle norme costituzionali consuetudinarie anche «i precedenti, le prassi e le convenzioni costituzionali in genere, il sistema elettorale in senso stretto (...) e, in senso lato (...), il sistema politico-partitico».

³ Secondo A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, cit., 3, esistono tante forme di governo quanti sono stati i sistemi elettorali adottati e dunque, per comprendere la nostra forma di governo, è indispensabile occuparsi del sistema adottato. Che la legislazione elettorale incida sulla forma di governo (e quindi sui rapporti tra Governo/Parlamento e sul rapporto tra Governo, maggioranza parlamentare e Presidente della Repubblica) è quanto si ricava da L. CARLASSARE, *Relazione generale*, in AA.VV., *Il Governo* (Atti del XVI Convegno annuale A.I.C., Palermo 8-9-10 novembre 2001), Cedam, Padova, 2002, 73 ss.

rappresentanti *rispecchierebbe* la volontà (anche presunta) del corpo elettorale. Secondo questo orientamento, dunque, le scelte compiute dagli elettori, trovando copertura costituzionale nel principio democratico, necessariamente influenzerebbero i poteri presidenziali, a tal punto da imporre addirittura, in caso di non corrispondenza tra la volontà espressa dagli elettori e la volontà dei rappresentanti, lo scioglimento anticipato⁴. Se quanto affermato è corretto, allora, per “misurare” il *quantum* di incidenza che il principio democratico esplicherebbe, prima, sulla nomina del Presidente del Consiglio, e, dopo, sul potere di scioglimento anticipato, occorre presumere che il voto ci consegni una volontà elettorale univoca. Detto in altri termini, l’influenza che il principio delineato dall’articolo 1 della Costituzione esplicherebbe nei confronti dei poteri presidenziali dipenderebbe direttamente dal sistema elettorale adottato: se il sistema elettorale consentisse all’elettore di scegliere il futuro Presidente del Consiglio e la maggioranza parlamentare, allora non soltanto il Capo dello Stato non potrebbe nominare una persona diversa da quella voluta dagli elettori, ma dovrebbe sciogliere anticipatamente le Camere nel caso in cui venisse meno la maggioranza scelta dal corpo elettorale.

Scopo di questo lavoro è saggiare la bontà di questa tesi valutando, in primo luogo, se *effettivamente* il sistema elettorale consenta la scelta del Presidente del Consiglio e della maggioranza parlamentare da parte degli elettori; in secondo luogo, bisognerà chiedersi se la (eventuale) presenza di simili previsioni all’interno di una legge elettorale sia conforme alla Costituzione.

2. L’influenza della legge elettorale vigente sui poteri presidenziali: due possibili ricostruzioni

L’attuale normativa elettorale delineata dalla legge n. 270 del 2005 stabilisce che: i partiti politici o gruppi politici possono presentare liste di candidati o possono effettuare il collegamento in una coalizione di liste; sia le liste singole che quelle organizzate in coalizione *devono* depositare presso il Ministero dell’interno il contrassegno, il programma elettorale e dichiarare il nome e il cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica o capo della coalizione; tutte le liste presentate non consentono all’elettore di esprimere preferenze e determinano l’elezione dei candidati secondo l’ordine prestabilito; se la

⁴ A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, cit., 2.

coalizione di liste (o lista singola), che ha ottenuto più consensi delle altre, non ha conseguito almeno 340 seggi, ad essa sono attribuiti tanto seggi quanti ne occorrono per raggiungere tale ammontare⁵; ciò si verifica anche per la coalizione di liste (o lista singola) che abbia ottenuto, per l'elezione dei componenti del Senato della Repubblica, il maggior numero dei voti validi espressi nell'ambito circoscrizionale ma che non abbia ottenuto almeno il 55% dei seggi assegnati alla Regione. In quest'ultimo caso, viene attribuito il numero di seggi necessario al raggiungimento di tale percentuale.

Il modello previsto dalla legge elettorale, secondo un'opinione diffusa in dottrina, sembrerebbe avere come conseguenza quella di delimitare i poteri del Capo dello Stato⁶. In particolare, il Capo dello Stato non solo non potrebbe scegliere un Presidente del Consiglio diverso da chi è stato indicato come "capo" (nella scheda elettorale) della coalizione vincente, ma inoltre neppure potrebbe, in caso di sfiducia al Governo in carica, procedere alle consultazioni per la formazione di un nuovo esecutivo, avendo come sola scelta obbligata quella di sciogliere anticipatamente le Camere.

In particolare, secondo le tesi esaminate, dal dettato legislativo potrebbero ricavarsi due interpretazioni possibili⁷: secondo la prima dalla legislazione elettorale si potrebbe estrapolare *la regola* secondo cui la scelta della coalizione e quella del Presidente del Consiglio costituirebbero un tutt'uno non separabile; in base all'altra soluzione ermeneutica, invece, sarebbe possibile enucleare due regole distinte (o varianti della stessa regola), riguardanti l'una la scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri e l'altra l'elezione della coalizione.

Scartiamo subito la prima ipotesi prospettata perché, come mostra la stessa dottrina⁸, lega inescindibilmente le sorti del Presidente a quelle della maggioranza. Difatti, questo effetto non si realizza nemmeno nei sistemi a bipartitismo rigido, dove il mutamento del premier non

⁵ In particolare, secondo quanto disposto dall'art. 83, comma 2 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (modificato dalla l. n. 270/2005), l'Ufficio centrale nazionale assegna 340 seggi alla coalizione o singola lista e divide il totale delle cifre elettorali nazionali di tutte le liste di coalizione (o della singola lista) per 340, ottenendo così il quoziente elettorale di maggioranza.

⁶ Cfr. A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, cit., 7; L. CARLASSARE, *Relazione generale*, cit., 96; C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, 108; V.S. LABRIOLA, *Lo scioglimento anticipato del 1994 e la crisi di governo del 1998 (appunti sulla transizione)*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Atti del convegno di Catanzaro 22-23 ottobre 1999, Giappichelli, Torino, 2001, 277; ID., *Introduzione*, in AA.VV. *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, 92-93. e M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in AA.VV., *Il Governo*, cit., 166.

⁷ A. RUGGERI, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in AA.VV., *Il Governo* (Atti del XVI Convegno annuale A.I.C., Palermo 8-9-10 novembre 2001), Cedam, Padova, 2002, 322-323.

⁸ A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, pag 323-324 e L. CARLASSARE, *Relazione generale*, in AA.VV., *Il Governo*, cit., 102; si veda anche M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, cit., 154.

determina lo scioglimento del parlamento (e quindi non può fungere quale conseguenza del parlamentarismo maggioritario); e pertanto non dovrebbe esserci nemmeno nel nostro sistema, salvo che sia espressamente previsto dalla Costituzione⁹.

3. *Segue*

L'altra ipotesi interpretativa richiede, invece, una valutazione più articolata. Essa consentirebbe una scissione tra la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e l'elezione della coalizione, implicando, di conseguenza, la possibilità per il Presidente della Repubblica di nominare, in caso di dimissioni del Governo, un Primo Ministro diverso da

⁹ Ipotesi siffatta è prevista nella forma di governo regionale che prevede l'elezione diretta del Presidente della Regione. In questo caso, *sembrerebbe* sussistere un legame inscindibile tra la *maggioranza consiliare* e il Presidente: ciò in virtù della formula *aut simul stabunt, aut simul cadent* secondo la quale la sfiducia ovvero le dimissioni, l'impedimento permanente o la morte del Presidente, implicano anche lo scioglimento automatico del Consiglio e, viceversa, la sfiducia nei confronti del Presidente (o il simultaneo dimettersi di tutti i consiglieri) porta alle (nuove) elezioni di entrambi gli organi di governo. Come è stato osservato, però, questo stretto legame tra Presidente e Consiglio «non riproduce la dinamica del parlamentarismo maggioritario dell'esperienza britannica ma, al contrario, la sovverte (...) avvicinandosi al sistema presidenziale statunitense». (O. CHESSA, *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale*, in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione Sardegna: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Giappichelli, Torino, 2008, 136. Si veda anche O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, 45, P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Giappichelli, Torino, 2007, 177-180 e M. SIAS, *Dimissioni del Presidente della Regione, interruzione anticipata della legislatura e forma di governo ad elezione diretta, "contestuale e consonante"*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 6 ss.). In particolare, nella forma di governo regionale tra il Consiglio e il Presidente è rinvenibile un rapporto di presunzione di consonanza politica *derivante direttamente dal voto elettorale*, secondo quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale (sent. 12 del 2006). L'elettore infatti, attraverso la simultanea investitura dei due organi, conferisce un «unico mandato a rappresentare e governare». Tale presunzione di consonanza può venir meno soltanto attraverso l'adozione di atti tipici (quale l'approvazione della sfiducia nei confronti del Presidente o le dimissioni di quest'ultimo che impongono il ritorno alle urne). La presunzione di consonanza implica quindi che il «Consiglio possa svolgere le proprie funzioni soltanto accanto a *quel* Presidente, e il Presidente accanto a *quel* Consiglio» (così M. SIAS, *op. cit.*, 11). In particolare, la formazione della maggioranza dipende dal Presidente della Regione poiché è determinata attraverso l'attribuzione del maggior numero dei seggi alle liste collegate con il "candidato Presidente" eletto. Dunque, si potrebbe sostenere che se la maggioranza consiliare è espressione diretta del voto elettorale ed è altresì legata (sempre attraverso l'applicazione delle regole elettorali) al Presidente eletto (e prima ancora candidato), allora tale maggioranza *non dovrebbe* mutare, pena lo scioglimento anticipato o le dimissioni da parte del Presidente. A ben guardare però, anche nella forma di governo regionale risulta impossibile legare inscindibilmente le sorti della maggioranza (consiliare) a quelle del Presidente, e ciò per due motivi. Il primo è legato alla stessa natura del rapporto che si instaura tra questi organi: infatti, l'esistenza della presunzione di consonanza non escluderebbe la sussistenza di un governo diviso e quindi la possibilità che il Presidente risulti appoggiato da una maggioranza *diversa* da quella originariamente votata dal corpo elettorale (O. CHESSA, *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale*, cit., 132 ss). Ma anche ritenendo che la forma di governo regionale voglia escludere la possibilità che il Presidente regionale possa essere appoggiato da una maggioranza diversa da quella originaria, tuttavia al verificarsi di questa circostanza non seguirebbe alcun obbligo di rassegnare le dimissioni; e ciò perché la regola del *simul, simul* impone al Presidente di dimettersi *solo se* viene sfiduciato dal Consiglio, e dispone lo scioglimento obbligatorio del Consiglio *soltanto se* il Presidente rassegna le dimissioni (o in caso di morte ovvero impedimento permanente di quest'ultimo). Quindi, al di fuori delle ipotesi espressamente tipizzate dalla regola *simul stabunt, simul cadent* non esiste alcun obbligo di dimissioni. Sicché, non esistendo alcuna sanzione per l'ipotesi di mutamento della maggioranza, non può neppure esistere l'obbligo che il Presidente sia sostenuto soltanto dalla maggioranza consiliare originaria.

quello eletto (di fatto) dal corpo elettorale purché appoggiato dalla *stessa* maggioranza voluta dagli elettori¹⁰. Dunque, il Capo dello Stato, dopo le elezioni, sarebbe obbligato a nominare, come Presidente del Consiglio, il capo della coalizione che ha ottenuto la maggioranza dei seggi (e che, secondo le regole previste dalla legge elettorale, è la maggioranza parlamentare) e, in caso di dimissioni del Governo e impossibilità per la maggioranza parlamentare originaria di sostenere un nuovo esecutivo, dovrebbe sciogliere le Camere secondo quanto previsto dall'art. 88 Cost.

Sempre secondo le tesi esaminate, le suddette limitazioni dei poteri presidenziali troverebbero la loro giustificazione sulla base di due distinti ma collegati assunti: *a)* il primo fa leva sull'idea che, nei casi in esame, sia il corpo elettorale a determinare la maggioranza parlamentare e a designare anche il Presidente del Consiglio, facendo prevalere una delle coalizioni o liste che si presentano alle elezioni; *b)* il secondo, conseguentemente, evidenzia il divieto per il Parlamento, in caso di crisi di governo, di formare nuove maggioranze che non siano diretta espressione della volontà popolare¹¹.

Questi due assunti sembrano avere una loro plausibilità ma in realtà, se analizzati con più attenzione, ci si accorge della loro debolezza.

4. *Potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*

¹⁰ Così L. CARLASSARE, *Relazione generale*, in AA.VV., *Il Governo*, cit., 102; A. RUGGERI, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, cit., 323, A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, cit., 8. Si allontana, in parte, da questa ricostruzione M. VOLPI, (*La natura della forma di governo dopo il 1994*, in AA.VV., *Il Governo*, cit., 169) secondo il quale il Capo dello Stato deve «con equilibrio tenere conto da un lato della regola elementare (...) che gli impone di nominare un governo che possa ottenere la fiducia delle Camere, e dall'altro dell'esigenza che tale governo non risulti in totale e palese contraddizione con il risultato delle elezioni (...). Il giudizio in merito non può che spettare ad una valutazione prudente ed equilibrata del Presidente della Repubblica, che dovrà prendere in considerazione sia gli orientamenti delle forze politico-parlamentari, sia la valutazione circa la consonanza o meno tra il nuovo esecutivo e la maggioranza del corpo elettorale (...)». Si veda anche M. VOLPI, *L'evoluzione del sistema di governo tra Costituzione vigente e prassi presidenzialistica*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e come limite al potere*, (Scritti in onore di L. Carlassare), vol. II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009, 782.

¹¹ È la tesi di A. RUGGERI, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, cit., 325. Secondo l'A., ignorare o accantonare la scelta compiuta tramite il voto dagli elettori causerebbe l'appannamento del principio democratico. Si veda anche ID., *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, cit., 5, dove l'A. afferma che «la scelta (della maggioranza) degli elettori, specificatamente con riguardo alla formula, dà corpo al valore democratico e, per ciò stesso, dà senso alla Costituzione come "sistema", riportando e legando gli enunciati di carattere organizzatorio alla parte sostantiva e più genuinamente espressiva della Carta, ai suoi valori fondamentali positivizzati (e, segnatamente, come s'è detto, al valore democratico)». Cfr. anche C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., 116.

Il primo, come si è detto, riguarda la presunta scelta, da parte del corpo elettorale, del Presidente del Consiglio.

A ben vedere, però, gli elettori non possono scegliere il “candidato Presidente”: innanzitutto perché, secondo la disciplina elettorale, le coalizioni e le singole liste che si presentano alla tornata elettorale devono indicare il “capo della coalizione” o “della forza politica” e non già il “candidato alla Presidenza”: se si vuole sostenere che è l’elettore a scegliere il candidato Presidente, allora si dovrà preliminarmente dimostrare la sostanziale equivalenza tra la figura del “candidato Presidente” e quella, richiesta dalla disciplina elettorale, del «capo della coalizione» (o della singola lista)¹².

In secondo luogo, anche volendo sostenere che il capo della forza politica (o della coalizione) *equivale* al candidato alla Presidenza, non si può dimostrare che l’elettore, disponendo soltanto di un voto di lista¹³, abbia anche voluto esprimere un consenso sulla persona del candidato prescelto da quest’ultima¹⁴. Ciò in quanto la legge elettorale non consente al corpo elettorale di porre un contrassegno sul nome e cognome della persona indicata come capo della coalizione (o della forza politica)¹⁵. Dunque, dalla disposizione legislativa che prevede l’indicazione del capo della coalizione non può discendere alcun obbligo giuridico per il Presidente della Repubblica, ma soltanto un vincolo (giuridico) per le liste o coalizioni che vogliono presentarsi alla competizione elettorale: queste infatti, *devono* presentare presso il Ministero dell’interno il contrassegno e il programma elettorale nel quale dichiarano altresì il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica, pena la loro esclusione dalla competizione elettorale¹⁶. L’effetto giuridico ricavabile dalla disciplina legislativa è soltanto quest’ultimo ed eventuali (o presunti) effetti politici che

¹² Anche nella legge 23 febbraio 1995, n. 43, è presente, all’art. 2, la previsione dell’indicazione del “capolista” della lista regionale che, in rapporto con la vecchia forma di governo regionale delineata dalla Costituzione, assumeva (soltanto di fatto) la qualifica di candidato alla presidenza regionale. Tale qualifica, infatti, non era di per sé sufficiente a obbligare il Consiglio regionale ad eleggere il candidato più votato.

¹³ L’elettore infatti (come meglio sarà messo in evidenza nei paragrafi successivi), può votare *soltanto* per *una* lista (sia che questa concorra da sola, sia che si presenti unita ad altre in coalizione).

¹⁴ In ogni caso, come è stato messo in evidenza dalla stessa Corte costituzionale (sent. n. 2 del 2004, par. 4 del *Considerato in diritto*), «non equivale ad un sistema elettorale di *tipo diretto* ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o di *mera indicazione* come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento politico» (corsivi miei).

¹⁵ Di conseguenza, se la legge elettorale non consente all’elettore di esprimere il suo consenso sul candidato, allora non si possono far derivare effetti giuridici dalla sola presunzione che attraverso il voto di lista l’elettorato abbia accettato anche il candidato premier, giacché l’esistenza di tale consenso non è obiettivamente dimostrabile.

¹⁶ A ben guardare, le leggi elettorali richiedono oltre all’indicazione del capo della coalizione (o della forza politica) anche l’indicazione del programma politico della coalizione (o della singola lista). Se, dunque, si vuole sostenere che dal sistema elettorale discenda un obbligo per il Capo dello Stato di nominare soltanto il candidato “designato” dal corpo elettorale allora si dovrà anche dimostrare che costui sarà tenuto a sviluppare *soltanto* il programma presentato (ed accettato) dagli elettori. Dunque, da ciò discenderebbe anche un obbligo per il Presidente della Repubblica di rinviare alle Camere le leggi che non sono legate al programma politico elettorale.

ne discendono non possono influenzare il potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio, ma possono valere come impegni *politici* assunti, nei confronti degli elettori, innanzitutto dai candidati delle liste, di appoggiare *quel* “capo della coalizione” o della forza politica indicato nella scheda elettorale e, soprattutto, quello di costui di promuovere il programma politico presentato al corpo elettorale. Siffatti impegni però, *non possono* trasformarsi in vincoli o obblighi giuridici per il Capo dello Stato poiché (*ripetita iuvant*) non è rinvenibile nella legislazione elettorale alcuna norma che accrediti tale conclusione.

Ulteriore argomentazione è ricavabile poi dall’art. 14-*bis*, comma terzo, del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (introdotto dalla l. 270 del 2005), il quale stabilisce che «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall’art. 92, comma secondo, della Costituzione». Con tale enunciato il legislatore si è preoccupato di *escludere* che la disciplina legislativa possa essere utilizzata come criterio interpretativo dell’art. 92 Cost. In ogni caso, stando al tenore letterale della disposizione in esame, il riferimento esplicito alle *sole* prerogative presidenziali stabilite nell’art. 92, non escluderebbe invece un influenza sull’interpretazione delle altre prerogative del Capo dello Stato (quale, appunto, lo scioglimento anticipato) previste dalla Costituzione.

Se quanto affermato è corretto allora, dalla disciplina elettorale vigente, non potrà nemmeno dedursi il divieto per il Capo dello Stato di procedere, in caso di dimissioni del Governo, alle consultazioni e, quindi, il Presidente della Repubblica potrà nominare un nuovo Presidente del Consiglio nella speranza che vi sia, ovviamente, una maggioranza parlamentare disposta a concedere il proprio sostegno.

In ogni caso, l’*effettiva* previsione di obblighi gravanti sul Presidente della Repubblica di nominare il “candidato vincitore” (escludendo inoltre che, in caso di dimissioni del Governo, possa essere conferito l’incarico ad un nuovo Presidente del Consiglio) sarebbero incostituzionali¹⁷.

Peraltro una tale previsione legislativa sarebbe comunque incompatibile non già con la singola disposizione costituzionale secondo cui «il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio» ma con la lettura sistematica degli articoli 92, comma primo, 93 e 94 Cost. Nelle ricostruzioni operate della dottrina, infatti, la formazione del Governo non è il risultato di un unico procedimento bensì di due autonome fasi (seppur collegate tra loro)¹⁸.

¹⁷ Effetto che, come è stato messo in evidenza, la stessa legge elettorale si preoccupa di scongiurare (si veda l’art. 14-*bis*, comma 3 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361).

¹⁸ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, 380; ID., *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, 684; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA e continuato da A.

Questa chiave di lettura implica che il Governo assuma le sue funzioni soltanto dopo aver giurato nelle mani del Capo dello Stato e l'eventuale diniego della fiducia, da parte delle Camere, imponga al Governo di rassegnare le dimissioni. In sostanza, quindi, la fase della nomina (insieme a quella del giuramento) non è strettamente legata alla successiva fase (integrativa) della fiducia e quindi, la scelta da parte del Presidente della Repubblica del soggetto che potrà essere il Presidente del Consiglio ha carattere discrezionale in quanto il Governo entra nell'esercizio delle sue funzioni prima del voto di fiducia e, quindi, dopo le nomine presidenziali¹⁹.

Non basta. Infatti, a ben vedere, chiedersi se il sistema elettorale vigente obblighi il Capo dello Stato a nominare “il capo della coalizione” (o della forza politica) vincente è un falso problema: se il Presidente della Repubblica nominasse una persona diversa dal “candidato vincitore”, questo, comunque, si dovrebbe presentare, secondo quanto disposto dall'art. 94, comma primo Cost., dinanzi alle Camere per ottenere la fiducia²⁰. Di conseguenza, sarebbero le Camere, accordando o meno, la fiducia, a ratificare e, quindi, a “sanare” (in un certo senso) la scelta presidenziale assunta in dispregio della regola che si ricaverebbe dalla legge elettorale²¹.

Di conseguenza, non si dovrebbe dimostrare tanto l'esistenza di un obbligo in capo al Presidente della Repubblica di nominare *soltanto* il capo della coalizione “vincente”, quanto un divieto, gravante sulle Camere, di accordare la fiducia ad un Governo che non sia presieduto dal Capo della coalizione (o della politica) di maggioranza. Tale divieto però, sarebbe incostituzionale, poiché l'art. 67 della Costituzione, che sancisce il “libero mandato

PIZZORUSSO), Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 41; M. VILLONE, Art. 94, in *Commentario della Costituzione*, cit., 248 nt. 4.

¹⁹ M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 405-406. Secondo R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in *www.rivistaaic.it*, 2-3, «è sbagliato pensare che il Presidente della Repubblica debba atteggiarsi a fedele notaio della volontà di una maggioranza parlamentare già esistente (...). Invero, la costituzione esige che il governo goda, per così dire, di una duplice “legittimazione”, presidenziale e parlamentare, che si compie in due distinti atti giuridici. Il primo (*cronologicamente primo*) atto di legittimazione si chiama “nomina”, e spetta al Presidente della Repubblica; il secondo atto di legittimazione (*cronologicamente successivo*) si chiama “(voto di) fiducia”, e spetta alle Camere. Entrambi gli atti sono *disgiuntamente necessari* alla legittimazione del governo. E non vi sono in costituzione basi testuali per sostenere che il voto di fiducia abbia una qualche preminenza assiologia sulla nomina» (corsivi miei).

²⁰ Come è già stato sostenuto (O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., 28), non si può escludere che il Capo dello Stato possa scegliere una persona diversa da quella designata dal corpo elettorale «se subito dopo il voto emergono all'interno della coalizione vincente difficoltà non altrimenti sormontabili se non con l'abbandono del candidato *Premier* emerso dalle urne. A ciò si aggiungano le ipotesi di morte, rinuncia, impedimento permanente, condanna penale etc. del candidato a Primo ministro».

²¹ «(...) possono sempre verificarsi circostanze tali da rendere altamente improbabile che la fiducia parlamentare possa essere accordata anche a persona diversa da quella inizialmente proposta» (O. CHESSA, *op. ult. cit.*, 28).

parlamentare”, esclude che i parlamentari possano essere vincolati da obblighi derivanti dal mandato ricevuto.

In conclusione, il Capo dello Stato rimarrebbe così vincolato (soltanto) al consolidato principio costituzionale secondo il quale si deve trovare un nome, e una formula politica, che possa ottenere la fiducia parlamentare.

5. Scioglimento anticipato: l'impossibile equivalenza tra maggioranza “elettorale” e maggioranza “parlamentare”

In base al secondo assunto, invece, in caso di crisi di governo, il Capo dello Stato potrebbe *nominare* un nuovo Presidente del Consiglio e i Ministri da quest'ultimo proposti, ma questi potrebbero ottenere la fiducia soltanto da parte della maggioranza votata dal corpo elettorale. A seguire fino in fondo questo ragionamento, allora, si dovrebbe concludere che la maggioranza parlamentare debba corrispondere alla maggioranza elettorale per tutta la durata della legislatura. In caso contrario, il Presidente della Repubblica dovrebbe sciogliere le Camere.

Ma in che senso è possibile asserire che tra le due maggioranze (quella elettorale e quella parlamentare) debba esserci un rapporto di corrispondenza?

A ben guardare, col sistema elettorale vigente la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari non è soltanto determinata dalle percentuali di voto ottenute dalla lista o coalizione vincente, ma incorpora anche il risultato dell'applicazione del premio di maggioranza²².

Infatti, la necessità di calcolare un premio di maggioranza potrebbe dimostrare implicitamente che la coalizione ha ottenuto soltanto una maggioranza relativa di voti (ossia, non è altro che la minoranza elettorale più forte) e che, perciò, di per sé, cioè al netto del beneficio apportato dal premio, non avrebbe i numeri parlamentari per sostenere stabilmente un Governo²³. Grazie però a questo effetto legislativo (non imputabile alla decisione della

²² Secondo L. STURZO, *Contro la proporzionale*, a cura di Luciana Dalu, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1998, 137-140, «la parola «premio» è semplicemente impropria; perché in regime rappresentativo, qual è quello della democrazia moderna, non vi sono partiti «premiati» né deputati attribuiti quale «premio»; ma semplicemente cittadini elettori e cittadini eletti, cioè investiti di un mandato (...). L'immissione di una camera di persone non elette direttamente dal corpo elettorale ma reputate elette per *factio iuris*, violerebbe in partenza il carattere del regime rappresentativo».

²³ In particolare, le disposizioni previste per la elezione della Camera dei deputati (d.P.R. del 30 marzo 1957, n. 361, modificato dalla l. n. 270 del 2005), prevedono che per la ripartizione dei seggi *in base alla cifra nazionale elettorale* ottenuta da ciascuna lista (o coalizione di liste) si debba determinare il *quoziente elettorale nazionale*

maggioranza assoluta degli elettori), la lista o coalizione vincente diventerebbe una maggioranza parlamentare assoluta. Una cosa è la maggioranza parlamentare *assoluta*, determinata artificialmente dal premio di maggioranza, un'altra è la maggioranza elettorale *relativa*: si tratta di grandezze disomogenee, tra le quali è difficile scorgere rapporti di corrispondenza.

In definitiva, alla luce di quanto appena osservato è improprio fare leva sulla previsione legislativa del premio di maggioranza al fine di sostenere che la maggioranza delle Camere che sostiene il Governo *deve essere* coincidente con quella espressa dal corpo elettorale²⁴. Se prendiamo come esempio le percentuali di voto registrate nelle ultime elezioni politiche, si evince che per la coalizione di centrodestra votarono 17.064.506 elettori, mentre 19.392.748²⁵ elettori *non* votarono per essa ma per altre liste o coalizioni di liste. Perciò è corretto affermare che il corpo elettorale non ha deciso che la coalizione di centrodestra avesse una maggioranza assoluta di seggi parlamentari: al corpo elettorale può soltanto imputarsi la decisione di attribuire alla suddetta coalizione il 46,81% dei consensi complessivi; e quindi, al limite, solo il 46,81% dei seggi: quelli aggiuntivi, cioè legati al premio, furono attribuiti in virtù di un meccanismo legislativo e non già in virtù di una decisione popolare²⁶.

(che si calcola, a norma dell'art. 83, comma 1, n. 4, dividendo il totale delle cifre elettorali nazionali di ciascuna coalizione di liste o singola lista, per il numero di seggi da attribuire). Al di fuori di questi calcoli matematici si colloca il premio di maggioranza: questo, infatti, esplica i suoi effetti *soltanto se* la lista (o coalizione) che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi *non raggiunga* (con il trasformatore e quindi per effetto dei voti ottenuti) un numero di seggi pari almeno a 340. Di conseguenza, l'ampiezza del premio attribuito è inversamente proporzionale al numero di voti (e poi di seggi) ottenuti dalla coalizione (o lista) che ha ottenuto la maggioranza relativa. Difatti, più è alta la percentuale di voti ottenuti dalla "maggioranza vincente" attraverso i meccanismi di trasformazione del voto, più sarà basso l'ammontare dei seggi che saranno attribuiti con il premio alla coalizione (o lista) vincente. E ancora, l'attribuzione del premio implica un effetto distorsivo del voto espresso per le liste (o coalizioni) di minoranza. In questo caso infatti, ad un aumento dei seggi per effetto del premio si collega necessariamente una diminuzione dei seggi attribuibili alle minoranze che richiede la determinazione di un nuovo quoziente elettorale (definito di minoranza).

²⁴ Così A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, cit., 7. Secondo l'Autore: «L'assegnazione di una quota di seggi come *premio di maggioranza* per la forza o, più plausibilmente, coalizione politica vincente (55%) determina un obiettivo "vincolo giuridico" non per il parlamentare (...) ma fra l'obiettivo *politico* della maggioranza elettorale e il risultato *giuridico* derivante dalla rappresentanza parlamentare, la quale, quando viene assegnato il premio, è tale (maggioranza *parlamentare*) proprio in ragione di quell'obiettivo politico (maggioranza *elettorale*). Insomma, in questo caso più che mai non può ignorarsi che le regole del gioco – elettorali – prevedendo un premio di maggioranza, in qualche modo condizionino in forma non trascurabile (numero di seggi) l'assetto del Parlamento e incidano dunque sul concetto stesso di maggioranza, la quale – quando viene assegnato il premio – diviene "dopo" *parlamentare* solo in quanto è "prima" *elettorale*».

²⁵ I dati indicati si riferiscono ai voti espressi per l'elezione della Camera dei Deputati (consultabili nel sito www.interno.it).

²⁶ Secondo una diversa ricostruzione (M. VOLPI, *L'evoluzione del sistema di governo tra Costituzione vigente e prassi presidenzialistica*, cit., 759-760), il premio di maggioranza, concepito come strumento di investitura popolare di una maggioranza governante, risulterebbe incostituzionale con gli artt. 3, comma 1 e 48, comma 2, Cost. in quanto non collegato al raggiungimento, da parte della coalizione, di una soglia minima di voti per la sua assegnazione. Cfr. anche ID., *Considerazioni conclusive*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *Sistemi*

Alla medesima conclusione si perviene considerando le disposizioni che regolano l'elezione del Senato della Repubblica (d.lgs. n. 533 del 1993, come modificato dalla l. 270 del 2005). Com'è noto, tali disposizioni, conformemente all'art. 57 della Costituzione, che prescrive l'elezione su base regionale, attribuiscono il premio di maggioranza a livello regionale. Tale meccanismo può determinare una sorta di paradossale "effetto lotteria", poiché potrebbe virtualmente assegnare la maggioranza assoluta dei seggi senatoriali a una lista (o coalizione di liste) che non ha conseguito la maggioranza (assoluta o relativa) dei consensi elettorali²⁷. Sicché, mentre l'attribuzione del premio a livello nazionale non può che realizzarsi a beneficio della forza politica maggioritaria (seppure solo in modo relativo), invece l'attribuzione del premio a livello regionale potrebbe far prevalere a livello nazionale una forza minoritaria²⁸. In virtù dunque, di questo meccanismo non esiste *una* maggioranza elettorale ma esistono: una maggioranza (elettorale) in relazione alla Camera dei Deputati e una (possibile) pluralità di maggioranze (elettorali) in relazione al Senato della Repubblica.

6. Segue: *l'inesistenza dei cd. "ribaltoni"*

Diverso è il caso in cui una lista (o coalizione di liste), ottenendo direttamente dal corpo elettorale una percentuale di voti pari alla maggioranza assoluta dei consensi, conseguisse di per sé, senza l'ausilio del premio, una maggioranza assoluta di seggi parlamentari. In questo caso vi sarebbe esatta coincidenza tra maggioranza elettorale e

elettorali e democrazie, Giappichelli, Torino, 2007, 413. Secondo M. OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, cit., 19, «nell'ipotesi in cui il premio di maggioranza dovesse consistere in un numero particolarmente significativo dei seggi questo determinerebbe una iper-rappresentatività della lista beneficiaria, rischiando di provocare un deficit democratico, formale e sostanziale, dell'intero sistema». Prima ancora C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, III ed., Utet, Torino, 1976, 545, secondo il quale «un limitato premio di maggioranza (...) potrebbe anche essere ammesso, secondo la nostra Costituzione; nella quale c'è, è vero, il principio della proiezione e della rappresentanza delle minoranze, ma c'è anche il principio, proprio di tutti i sistemi, della funzionalità della organizzazione di governo. Ma se questo premio fosse troppo elevato, o fosse attribuito a maggioranze molto relative, allora esso verrebbe a deformare il sistema rendendolo incostituzionale e, forse, illecito».

Ma anche nel caso ci fosse un premio di maggioranza applicabile previo raggiungimento di soglie minime di voto, questo non basterebbe per sostenere la corrispondenza tra la volontà degli elettori e attribuzione dei seggi parlamentari.

²⁷ A tale proposito, C. PINELLI, *I sistemi elettorali, pregi e difetti*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli Editori, Firenze, 2007, 36, mette in evidenza come l'assegnazione dei premi «ad una o ad altra coalizione a seconda dei risultati ottenuti in ciascuna Regione può non avvantaggiare nessuna coalizione».

²⁸ Dunque, attraverso l'attribuzione del premio di maggioranza e le differenze che la Costituzione impone per la elezione dei componenti del Senato della Repubblica potrebbe far conseguire, in seno alle Camere, maggioranze di segno politico opposto che, come è stato messo in evidenza da C. PINELLI, *op. cit.*, 36, poiché entrambe le Camere esercitano le medesime funzioni, le volontà (differenti) che sono espressione dei due rami del Parlamento si eliderebbero a vicenda, comportando l'interruzione immediata della legislazione.

parlamentare, sicché in caso di dimissioni del Governo, stando alla tesi sopra esposta, vi sarebbe *l'obbligo* per il Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere. Solo questa soluzione rispetterebbe il responso elettorale: a seguire questo ragionamento, se è *solo* il corpo elettorale, tramite il voto, a *scegliere* la coalizione che dovrà sostenere il Governo, allora la formazione di una nuova e *diversa* maggioranza parlamentare (e di un nuovo Governo) non sarà rispettosa della volontà popolare.

In base a questo assunto, dunque, sarebbe esclusa la legittimità del c.d. “ribaltone”: e in un certo senso dalla legge elettorale si trarrebbe il divieto di formare una maggioranza contrapposta a quella *voluta* dagli elettori.

Tuttavia, volendo essere coerenti fino in fondo con questa tesi, il c.d. “ribaltone” non si verificherebbe soltanto nell’ipotesi descritta, ma anche nel caso in cui la maggioranza parlamentare, perdendo la sua e autosufficienza (a causa, ad esempio, del distacco di alcune componenti della coalizione, essenziali per il mantenimento della maggioranza dei seggi) non possa, senza il supporto di altri parlamentari estranei alla coalizione originaria, sostenere il Governo²⁹. In questo caso la composizione dell’esecutivo rimarrebbe immutata, mentre una parte della maggioranza parlamentare originaria risulterebbe integrata da parlamentari facenti parte di coalizioni diverse e dunque *non voluti* dalla maggioranza degli elettori³⁰. Di conseguenza, l’obiettivo che si vuole raggiungere, vietando il ribaltone, è quello di irrigidire i rapporti tra esecutivo e legislativo: soltanto la maggioranza (*voluta* dal voto popolare) *può* appoggiare il Governo, pena lo scioglimento delle Camere³¹.

Bisogna chiedersi, però, se sia effettivamente prospettabile un divieto costituzionale di “ribaltone” e, prima ancora, valutare se sia concettualmente configurabile il fenomeno che questo termine vuole indicare.

²⁹ A. RUGGERI, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, cit., 326.

³⁰ Non è mancato anche chi ha sostenuto che qualsiasi cambiamento di maggioranza risulterebbe in contrasto con la volontà del corpo elettorale e dunque basterebbe per sciogliere anticipatamente le Camere; così C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, cit., 92-93 e V.S. LABRIOLA, *Lo scioglimento anticipato del 1994 e la crisi di governo del 1998 (appunti sulla transizione)*, cit., 277.

³¹ Secondo A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, cit., 11, solo in «contesti eccezionali (è il caso, ad esempio di uno stato di guerra, di un’emergenza terroristica, ma anche di una gravissima crisi economica) in effetti il Capo dello Stato può costituire governi che potremmo definire di *emergenza* o di *unità nazionale* (...): essi vedono sostanzialmente maggioranza e minoranze unite nel perseguimento di finalità di risanamento e riforma (...). Ma, senza un ampio consenso, *melius* senza una “fiducia *bipartisan*”, sembra impossibile, almeno a chi scrive, la costituzione di un governo che – foss’anche per i più nobili fini e dotato di una significativa maggioranza *parlamentare* – comunque tradirebbe/violerebbe la volontà della maggioranza». Dunque, secondo l’Autore, il Presidente della Repubblica può nominare un nuovo Governo soltanto se questo ottenga sia il consenso delle forze che hanno vinto le elezioni, sia delle altre parti politiche.

La nozione di “ribaltone” presuppone concettualmente la tesi secondo cui è la *volontà* del corpo elettorale³² a determinare quale debba essere la maggioranza parlamentare³³. Questa premessa di fondo però, a ben guardare, risulta erranea: gli elettori, infatti, *non* hanno scelto la coalizione vincente (che poi si trasforma in maggioranza parlamentare). Questa è il risultato di accordi interpartitici sui quali l’elettore non ha espresso il suo consenso o dissenso. Infatti, nelle discipline che riguardano lo svolgimento della votazione e le operazioni di scrutinio, la presenza di (una o più) coalizioni non è un dato produttivo di effetti giuridici. Soltanto se la legge elettorale avesse previsto, oltre al voto di lista³⁴, pure la possibilità, per l’elettore, di tracciare un segno su un eventuale contrassegno di coalizione, avrebbe avuto un qualche fondamento sostenere che il corpo elettorale sceglie la coalizione. Ma nella disciplina vigente il voto di lista non può essere considerato anche un voto per la coalizione, in quanto non esiste certezza sulla volontà degli elettori. Detto in altri termini, poiché manca una dichiarazione esplicita di volontà non possiamo dire se scegliere la lista equivalga a scegliere la coalizione: questo è un dato che rimane nel foro interno del votante; ed è ben possibile che taluno voti la lista *nonostante* la coalizione o che comunque voterebbe per la lista, quale che fosse la coalizione di appartenenza³⁵.

L’elettore, dunque, non esprime (e non è in condizione di esprimere) alcun giudizio o consenso sulla coalizione di cui fa parte il suo partito ma, semplicemente, identificandosi con quest’ultimo appoggerà anche le alleanze intercorse con gli altri partiti “alleati”, se non vuole rinunciare a votare il partito preferito.

³² E non può che essere così. Difatti, se con il termine “ribaltone” si volesse definire il mutamento della maggioranza (iniziale) nel corso della legislatura, allora questo concetto sarebbe inscindibilmente legato al funzionamento della nostra forma di governo a prescindere dal sistema elettorale adottato. Detto in altri termini, il ribaltone esisteva (come fenomeno politico) anche quanto gli accordi partitici si formavano dopo l’esito del voto elettorale e la maggioranza iniziale (formatasi a seguito dei suddetti accordi) mutava nel corso della legislatura a seguito della modifica dei legami esistenti tra le forze partitiche.

³³ Cfr. A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, cit., 3-4. Secondo l’Autore «originariamente vi era uno scarto vistoso tra comunità di cittadini politicamente attivi e rappresentanti (...) rimettendosi per intero a questi ultimi il potere di autodeterminazione in ordine all’esito della formazione e durata in carica dei Governi, proprio perché nessuna chiara indicazione era al riguardo data alla prima al momento del voto (...). I partiti si presentavano a briglia sciolta alla competizione elettorale: abbottonati circa eventuali futuri accordi di coalizione, pretendevano dagli elettori la sottoscrizione di una cambiale in bianco, pronta all’incasso al momento opportuno, secondo calcoli di convenienza politica fatti nel chiuso delle segreterie dei partiti stessi. Ora però non è più così, (...) i partiti (...) si presentano uniti in cartelli elettorali, preconstituendosi dunque la “formula politica”, vale a dire la struttura della coalizione (...). La cambiale (...) non è in bianco e neppure... trasferibile».

³⁴ L’art. 4 comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (modificato dalla l. n. 270 del 2005), stabilisce che «ogni elettore dispone di un voto *per la scelta della lista* ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un’unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista» (corsivo mio).

³⁵ D’altra parte, se si seguisse fino in fondo il ragionamento secondo il quale la scelta della lista assorbe la scelta della coalizione, allora si dovrebbe anche sostenere che, attraverso il voto, l’elettore esprima il suo consenso sull’ordine di elencazione dei candidati. In questo caso l’esistenza di un (ipotetico) consenso implicito escluderebbe addirittura l’esistenza della differenza tra voto di preferenza e voto bloccato.

Risulta quindi ingannevole legare la scelta della “coalizione” al volere del corpo elettorale, perché l’*unico* e *solo* legame che si realizza al momento del voto è quello tra gli elettori e i partiti (o liste) da questi votati.

Per il corpo elettorale nulla cambia se la formazione della coalizione avviene prima o dopo le elezioni, perché non è il risultato della sua volontà ma né prescinde.

Ora, se tutto ciò è corretto, se ne deve altresì dedurre che il fenomeno che si suole indicare con il termine “ribaltone” è inesistente. Si avrebbe ribaltone, infatti, quando la volontà popolare fosse sovvertita (*ribaltata*, appunto) da un cambio di alleanza politiche e, quindi, di maggioranza parlamentare nel corso della legislatura. Il concetto di “ribaltone” si regge sul presupposto che i cittadini abbiano la possibilità di esprimere il proprio consenso non solo alla lista singola, ma pure alla formula di coalizione: il che però non è, come si è detto. Di conseguenza, poiché nessuna volontà popolare si è formata con riferimento alla formula di coalizione, un eventuale cambio di alleanze politiche (e di coalizione) come potrebbe costituire un *ribaltamento* della suddetta volontà?

7. Il divieto di mandato imperativo quale limite delle “scelte” elettorali

Si potrebbe però obiettare che quest’ultima conclusione non sia applicabile al caso in cui una lista singola ottenga la maggioranza dei seggi parlamentari.

In questo caso, infatti, la *scelta* compiuta dagli elettori escluderebbe, nell’ipotesi di distacco di alcuni parlamentari, la formazione di maggioranze diverse da quella “vincente”³⁶. Ciò discenderebbe, ancora una volta, dallo stretto legame sussistente tra il principio maggioritario e il principio della sovranità popolare; sicché – ancora una volta – il Capo dello Stato sarebbe obbligato a sciogliere le Camere proprio perché sarebbe venuta meno la corrispondenza tra la volontà dei rappresentanti e dei rappresentati.

Tuttavia l’obiezione esposta non raggiunge il suo scopo. Non vi sono dubbi che, in questo caso, sia il voto a poter determinare la maggioranza parlamentare (iniziale); ma è tutto da dimostrare che questo risultato produca l’effetto di escludere la formazione di maggioranze diverse da quella “voluta” dagli elettori.

Infatti, occorre tenere conto non soltanto dell’art. 1 della Carta ma anche dell’art. 67. Quest’ultima disposizione riguarda il rapporto tra elettori, partiti politici e *membri del*

³⁶ Nel senso che maggioranze diverse da quella elettorale non potrebbero né sostenere un nuovo Governo, né appoggiare il Governo che ha ottenuto la fiducia iniziale.

Parlamento stabilendo in particolare che i parlamentari esercitano le loro funzioni *senza vincolo di mandato*; sicché, durante la legislatura, possono disattendere le direttive impartite dal loro partito o, addirittura, aderire a gruppi e partiti diversi da quello che ha permesso la loro elezione (e, prima ancora, la candidatura).

Quindi, se i *parlamentari*, secondo il dettato dell'art. 67 Cost., sono liberi di non rispettare gli accordi (presi prima o dopo le elezioni) e – così facendo – di determinare tutte le variazioni di maggioranza che vogliono, allora non è possibile configurare un obbligo di scioglimento anticipato della Camere nel caso di non corrispondenza tra maggioranza “elettorale” e “parlamentare”³⁷ neppure nel caso in cui sia una lista singola (non coalizzata con altre liste) ad ottenere il maggior numero di voti (e, dunque, di seggi).

Da ultimo, occorre osservare che se *davvero* vi fosse l'obbligo costituzionale della corrispondenza tra maggioranza parlamentare e maggioranza elettorale (e l'obbligo conseguente di disporre lo scioglimento anticipato nel caso in cui tale corrispondenza venisse meno), ciò dovrebbe valere per ogni fase della vita parlamentare. Sicché, la mozione di fiducia al Governo, ai sensi dell'art. 94 Cost., dovrebbe essere votata senza il supporto decisivo di parlamentari della minoranza.

Ma se, per ipotesi, il Governo ottenesse la fiducia grazie al supporto determinante di parlamentari estranei alla maggioranza “elettorale”, come si dovrebbe comportare il Presidente della Repubblica? Sarebbe tenuto a sciogliere le Camere? Dovrebbe ritenere “non valida” la votazione e considerare il Governo, appena nominato, privo di fiducia e, quindi, doverosamente dimissionario?

Pertanto un siffatto obbligo di scioglimento anticipato esplicherebbe effetti distorsivi anche sui risultati di tutte le altre votazioni fiduciarie.

Prendiamo il caso della questione di fiducia: accedendo alla tesi criticata se ne dovrebbe concludere che il governo può sottrarsi all'obbligo delle dimissioni soltanto se tale questione è approvata con il voto autosufficiente della maggioranza parlamentare (coincidente con la maggioranza elettorale). specularmente, il medesimo schema di ragionamento dovrebbe valere per la mozione di sfiducia: per respingerla validamente dovrebbero

³⁷ Secondo N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, 341 ss., una particolare riforma elettorale non solo può determinare certe conseguenze di fatto sull'atteggiarsi della rappresentanza parlamentare, ma rende anche opportuna o addirittura necessaria una modifica dei principi contenuti nell'art. 67 Cost., cioè una revisione costituzionale.

Ma se la nuova legge elettorale (o il significato che si ricava da quest'ultima) non è accompagnata da una legge (di revisione) costituzionale delle disposizioni della Carta che intende (anche in parte) modificare, allora le soluzioni che si prospettano sono soltanto due: o la riforma elettorale è (in tutto o in parte) incostituzionale, oppure risulterà incostituzionale un certo significato che non potrà produrre effetti giuridici.

conteggiarsi soli i voti espressi dalle fila della maggioranza parlamentare-elettorale, escludendo che a questa possano sommarsi in modo determinante i voti della minoranza.

insomma, è evidente che la tesi secondo cui esisterebbe un obbligo costituzionale di corrispondenza tra maggioranza parlamentare ed elettorale , sarebbe incompatibile con una interpretazione ragionevole dell'art. 94 Cost.³⁸.

³⁸ Come è stato messo in evidenza anche da P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in www.giurcost.org, 25-26, l'obbligo dello scioglimento anticipato si porterebbe una serie di problemi che mal si conciliano con il testo costituzionale. In particolare, secondo l'Autore «l'attribuzione presidenziale dello scioglimento sarebbe da considerarsi un atto dovuto, a dispetto di una procedura che fa intendere che non si sia in presenza di automatismi (o, addirittura, un atto sostanzialmente governativo); che si snaturerebbero le obbligatorie consultazioni dei Presidenti delle Camere *ex art. 88 Cost.*; anche la previsione del perdurante divieto di scioglimento nel semestre bianco se non coincidente con la fine della legislatura perderebbe di senso; che, infine, muterebbe significato la previsione del quinquennato: da garanzia sostanziale della democrazia, frutto di una risalente tradizione del costituzionalismo occidentale, a limite temporale massimo della durata in vita di un'assemblea e del gabinetto che la dirige».