

PAPER – 30 MARZO 2022

Quattro punti (tre assertivi e uno interrogativo) per ragionare sulla transizione italiana a partire dai due utilissimi volumi sui Governi

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Sapienza – Università di Roma



# Quattro punti (tre assertivi e uno interrogativo) per ragionare sulla transizione italiana a partire dai due utilissimi volumi sui Govern<sup>\*</sup>

**di Stefano Ceccanti**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Sapienza – Università di Roma

Fisserei anzitutto un primo punto di lettura complessiva rispetto alle regole esistenti e al rendimento prodotto dai Governi, in termini di stabilità e di efficacia, sulla base dell'introduzione di Lippolis e Salerno a questi due utilissimi volumi. Essi ci invitano a non adottare spiegazioni monocausali su durata ed efficienza degli esecutivi anche in chiave comparata: la buona strutturazione del sistema tedesco dei partiti e della cultura politica che lo accompagna, ad esempio, secondo gli Autori, spiega i risultati più delle norme costituzionali o almeno altrettanto (p. 3). Accanto a questa saggia cautela Lippolis e Salerno ci spiegano che nel caso italiano la debolezza originaria della posizione istituzionale del Governo (p. 2) è stata originariamente bilanciata dalla strutturazione di un sistema politico che, pur nell'impossibilità dell'alternanza, combinava instabilità degli esecutivi e stabilità della classe politica. Destrutturatosi il sistema dei partiti, l'asse si decisamente spostato verso il Quirinale, cui il testo conferisce direttamente la nomina di un esecutivo (e non solo la scelta di un candidato) sia pur seguita da una fiducia iniziale (p. 3) e un effettivo potere di opporsi a proposte di nomina dei ministri (p. 8).

Questo però non significa che le norme siano inutili o ininfluenti. Basti pensare che mentre la vita degli esecutivi nazionali è stata breve e stentata, invece gli esecutivi comunali e regionali, inquadrati da regole coerenti tra sistemi elettorali e forme di governo, hanno mantenuto la premessa di stabilità e di efficienza. Il sistema dei partiti è sostanzialmente lo stesso, eppure le regole hanno fatto differenza, al netto delle innegabili differenze di complessità e di dimensione di scala.

Chiarite queste chiavi di lettura complessive su stabilità ed efficienza fisserei un secondo punto che sintetizzerei così: la transizione non è un blocco.

Dalla lettura dei testi, soprattutto di quelli successivi al 1992, si ricava infatti giustamente un insieme di sfumature che smentiscono alcune tesi liquidatorie di quest'ultimo trentennio, visto in modo negativo come un intero blocco. Non mi riferisco solo alla diversità del bilancio di cui ho appena parlato tra i livelli

---

\* Paper non sottoposto a referaggio. Relazione tenuta in occasione della presentazione dell'opera B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS E G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Giappichelli, Torino, 2022, tenutasi a Roma l'11 marzo 2022.



diversi di governo, ma anche ad altri fattori, il primo dei quali è la deriva di frammentazione che era già visibile dai risultati delle ultime elezioni svolte col sistema proporzionale, quelle appunto del 1992, dove avevano fatto irruzione Lega e Rete, perché lo sfaldamento delle vecchie appartenenze era già incubato dal fatidico 1989 ed il sistema aveva provato solo a difendersi in negativo, come evidenziato dai quattro voti di fiducia dell'ultimo Governo Andreotti nel marzo 1990 contro la maggioranza trasversale che esisteva a favore dell'elezione diretta dei sindaci. C'era quindi una deriva negativa in corso a cui le innovazioni hanno cercato di far fronte, in alcuni casi con esiti coerenti (livelli sub-nazionali) e in altri meno (livello nazionale), ma il vecchio regime era comunque finito in modo irreversibile.

Anche sul livello istituzionale l'intero periodo post 1992 non può essere visto come un blocco e le sfumature dei diversi testi rendono bene questa complessità. Finché le leggi elettorali politiche sono rimaste invariate (dal 1994 al 2006), pur in assenza di coerenti riforme costituzionali, il rendimento è stato crescente. La legislatura 2001-2006 ha avuto un primo Governo addirittura di quattro anni e mezzo e una medesima maggioranza di legislatura. La modifica a fini di parte della legislazione elettorale, con un sistema Senato fatto apposta per cercare di evitare la formazione di maggioranze, ha segnato una rottura negativa profonda.

Mi si potrebbe ragionevolmente obiettare che il Governo Berlusconi che sorge dal risultato comunque ampio in entrambe le Camere, Senato compreso, nel 2008, è comunque implosivo nel 2011. Qui però introdurrei un terzo punto, l'interdipendenza europea. In alcune situazioni chiave come quella del 2011 si è infatti misurata tutta la forza del mutamento costituzionale introdotto di fatto dalla maggiore integrazione dovuta alla moneta unica. Si è venuto a creare un rapporto di interdipendenza tra i Governi dell'Eurozona che rende impossibile governare contro gli altri. Cosa di cui fece appunto amaramente le spese quel Governo a cui Bossi impedì la riforma del sistema pensionistico, la cui mancanza danneggiava anche gli altri Paesi. Più che di vincolo esterno, come taluno sostiene, bisognerebbe forse parlare di vincolo reciproco. Questo fenomeno è poi riemerso con forza e col rifiuto da parte del Presidente Mattarella di nominare nel Governo Conte 1 al Ministero dell'Economia Paolo Savona, sostenitore di un'uscita surrettizia dall'Euro.

Arrivati alle ultime pagine introdurrei un quarto punto, stavolta problematico: quali gli esiti delle ultime dinamiche della transizione?

Il bilancio tende ai toni più cupi negli ultimi contributi del Volume, rispecchiando obiettivamente la situazione di fatto. Se in precedenza si erano rivelate deboli alcune coalizioni pre-elettorali (ma non tutte e allo stesso modo, basti pensare al Prodi 1 che ci aveva fatto entrare nell'Euro), quelle post-elettorali dell'ultima legislatura hanno per molti aspetti peggiorato il quadro. Difficile per i cittadini orientarsi nell'evoluzione delle varie combinazioni di Governo, nella loro nascita e nella loro caduta, nei criteri usati



anche da maggioranze politiche per indicare la guida del Governo. Basti pensare a Giuseppe Conte, non presentatosi alle elezioni politiche di pochi mesi prima e alla riproposizione di un nuovo Governo tecnico. Questa situazione anomala e confusa viene giustamente stigmatizzata da Marco Olivetti nel penultimo testo del secondo volume, quello sul Conte 2 quando segnala che “l'accantonamento delle logiche della democrazia maggioritaria (di cui qualche labile e confusa traccia rimane nella legge elettorale vigente) rischia di produrre una ulteriore torsione oligarchica nella democrazia italiana” (p. 1075).

Per queste ragioni resta alla fine tutta la forza interrogativa del testo postumo di Beniamino Caravita che chiude il volume e che pone il problema del bivio a cui ci si trova di fronte: riuscire a far funzionare il sistema parlamentare in modo efficiente mantenendo il mandato settennale di garanzia per il Quirinale con ulteriori interventi sulla legislazione elettorale e di tipo incrementale, non drastico sulla seconda parte della Costituzione, oppure prendere atto che tale esito non sarebbe raggiungibile e occorrerebbe fare una chiara opzione semipresidenziale modellata sull'esempio francese con mandato quinquennale e poteri di governo per il Capo dello Stato (p. 1106). L'ultimo Governo tecnico è aperto a entrambi questi scenari, oltre a quello di una persistente paralisi e confusione.