

IX

«Il Governo di coalizione» rivisitato

SOMMARIO: 1. Una premessa personale. – 2. «Il Governo di coalizione» e il suo contesto culturale e ideale: appunti di una rilettura. – 3. *Nova et vetera* nelle discussioni teoriche e nella realtà funzionale della forma di governo italiana, trent'anni dopo: a) i mutamenti nel sistema dei partiti; b) gli effetti del cambiamento delle leggi elettorali; c) parlamentarismo e legittimità democratica; d) il dibattito attuale sulla revisione della forma di governo tra sviluppi convenzionali e tentativi di razionalizzazione formale.

1. *Una premessa personale*

«Il Governo di coalizione» non è stata, in assoluto, la prima monografia giuridica che abbia letto; ma è indubbio che l'incontro col suo autore, per l'esame di diritto costituzionale, mi abbia cambiato la vita. Terminato brillantemente il liceo classico, mi ero iscritto a Napoli alla facoltà di Giurisprudenza, in perplesso ossequio ad una tradizione familiare che annoverava in prevalenza avvocati, magistrati, notai, oltreché medici e perfino uno scrittore. Nemmeno troppo segretamente, però, amavo la letteratura, la storia e la filosofia, incominciavo a frequentare la redazione di un giornale come apprendista e vi portavo notizie e piccoli pezzi, ero un consumatore vorace di cronache politiche, praticavo infine una militanza di partito intesa come impegno etico a testimoniare le proprie idee e a dare una mano per migliorare la società. Ricco solo di dubbi ed inesperienza, trovavo istintivamente formalistici e lontani dal mio più intimo sentire gli studi di diritto. Quel saggio, scritto con eleganza e che citava all'esordio padri della Patria come Croce ed Einaudi o politologi come Sartori, ripercorrendo gli avvenimenti costituzionali di una precisa stagione mentre essa era ancora in corso e senza dissimulare la partecipazione intellettuale ed emotiva al suo svolgersi, riconciliò in me le passioni appena ricordate e la scelta professionale che in prospettiva avevo fatta, aprendomi d'improvviso la visione di una strada lungo la quale sono in cammino ancor oggi. Rafforzava quell'intuizione confusa la stessa lezione orale di Gianni Ferrara, tenuta miracolosamente in equilibrio

tra rigore dell'analisi ed evidente antiaccademismo dell'approccio alla realtà indagata e al colloquio coi suoi studenti, nonché sorretta da una notevole dose di fascino personale del docente. Mentre lungo il corso Umberto scorrevano i cortei del '68, dentro l'aula si creava una corrente di comunicazione immediata ed intensa – e però anche severamente pensosa – col mondo, che appena fuori sembrava investito e scosso da una rivoluzione.

Se ho infranto la convenzione, che impone ad un lavoro scientifico osservazioni “fredde” e l'uso della terza persona, consegnando una confessione intimistica all'introduzione ad esso (e tuttavia impiego per questa parte il corsivo, distaccandola formalmente dal resto: chi volesse potrebbe ometterne la lettura...), mi auguro però che la licenza possa essermi perdonata da quanti avessero con me condiviso un'esperienza intellettuale come quella a cui ho accennato, essendo stati allievi del Maestro che qui onoriamo, o comunque anche riconoscendo verso altri i propri debiti, perché comunque sempre identica – e perciò comunicabile – è l'origine di una tensione spirituale di tale natura. La riflessione che segue è, da ultimo, anche il tentativo di un uomo maturo di reincontrare lungo le vie della memoria il ragazzo che fu e le sue generose utopie, nella speranza di non essere divenuto oggi troppo indegno delle domande che urgevano dentro quel giovane e delle ansie che ne accompagnavano l'affacciarsi alla vita adulta.

* * *

2. «Il Governo di coalizione» e il suo contesto culturale e ideale: appunti di una rilettura

“La storia dei governi della Repubblica italiana è storia di governi di coalizione o di governi costituitisi in attesa e per consentire che si determinassero le condizioni politiche per la formazione di governi di coalizione”.

Così, nell'*incipit* stesso del proprio studio¹, Ferrara fissa immediatamente il tema attorno al quale condurrà il proprio discorso successivo.

Si trattava, in realtà, di un oggetto d'indagine già in qualche modo “classico”, posto sotto il fuoco della ricerca in ragione di una crescente attenzione al contesto reale che condiziona o determina (l'oscillazione terminologica è dovuta alle diverse posizioni degli Autori) le manifestazioni formalizzate dell'indirizzo politico e gli organi che le esprimono e che era divenuta via via più stringente, a partire dal dibattito teorico originatosi in argomento fin dalla fase matura dell'età liberale, per poi arricchirsi attraverso le discussioni sui

¹ Milano, 1973, 1.

nessi tra partito unico e regime negli anni trenta del Novecento e culminare infine in una problematizzazione aggiornata al nuovo contesto negli interventi dell'età democratico-costituzionale².

Limitandoci qui ai soli risultati maturati dalla dottrina di poco precedente al volume in questa sede discusso, nella voce dell'*Enciclopedia del Diritto* dedicata alle *Forme di Governo*, allora uscita non da molto³, Leopoldo ELIA aveva svolto sul tema specifico fini osservazioni, ponendo in evidenza le implicazioni metodologiche che un'analisi realistica del campo di indagine – che lo valutasse appunto alla luce del ruolo e delle dinamiche dei sistemi di partito e del peso delle convenzioni – riverbera sulle tradizionali e risalenti classificazioni in argomento.

Come elemento nuovo ed apporto specifico interveniva ora la singolare nettezza con la quale il dato dell'esservi o meno “coalizione di governo” era assunto come punto di osservazione privilegiato per riguardare *ab imis* la prospettiva con cui avvicinare, da allora in poi, un capitolo centrale della scienza costituzionalistica.

Premessa la nota variabilità ed elasticità del modello, l'autore precisa in proposito che “se si immaginasse il compito del giurista come funzione di ricerca delle variabili istituzionali realizzate su di una tematica a base unitaria, si potrebbe dire che nostro compito è quello di stabilire quale sia stato il contributo offerto dall'esperienza normativa e reale italiana all'arricchimento delle forme di governo parlamentare”⁴.

Da questo momento in poi, la consapevolezza del rilievo determinante di questo profilo diventa topica anche fra i giuspubblicisti⁵, oltre a costituire un

² Indicazioni puntuali sono in BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, 1993, con una perspicua presentazione di GALIZIA.

³ XIX, Milano, 1970, 634 ss.; ma si ricordi pure la sistemazione praticamente coeva di una riflessione – originatasi molti decenni prima e rimasta sotto più profili coerente a se stessa – che sul tema Costantino MORTATI aveva consegnato alle sue *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, 435 ss., quanto al ruolo del sistema dei partiti nel caso italiano.

⁴ *Op. cit.*, 8.

⁵ Si vedano, per esempio e senza pretese di completezza, DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost.*, 1973, 214 ss.; CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975; GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977; RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*, Milano, 1984; VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, *ivi*, 1988; CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova, 1989; RESCIGNO (G.U.), voce *Forme di Stato e forme di governo. Diritto costituzionale*, in *Enc. Giur. It.*, Roma, XIV, 1989; D'ANDREA A., *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991; CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996, 11; MANGIAMELI, *La forma di governo parla-*

terreno di confronto e un settore specifico di indagine per raffinate ricostruzioni politologiche⁶.

Sono note le premesse e le coordinate del discorso che qui si ricostruisce: la radice del peculiare carattere del contesto italiano ritrovata nell'eguale partecipazione dei partiti antifascisti agli Esecutivi di matrice ciellenistica; la traduzione normativa del medesimo spirito inclusivo nel testo degli artt. 3 e 49 della Carta Costituzionale; la valorizzazione, perciò, della formula della "pari dignità sociale" dei cittadini per derivarne una proiezione anche nel campo dei rapporti politici; l'impossibilità conseguente di discriminare tra partiti, tutti egualmente legittimati a determinarla in concorso, al fine della loro partecipazione alla "politica nazionale", definita come "la rappresentazione che i partiti esprimono delle istanze politiche della collettività, ... la matrice dalla quale possono scaturire gli indirizzi possibili", "il magma (che) si condensa volta a volta" in programmi di partito tra loro componibili⁷, iniziando così a divenire processualmente "indirizzo". Questa è una "decisione, tra le tante adottabili, che ha carattere generale ed è concreta e attuale"⁸, prodotta, peraltro, da organi dello Stato-apparato e non immediatamente dalla dialettica della comunità attiva, della quale appunto i partiti medesimi – tanto di maggioranza, quanto di opposizione – incarnano, se non le uniche, certo le privilegiate "specifiche forme di organizzazione e di espressione della domanda politica", "la espressione contemporanea di un organizzato *status activae civitatis*"⁹.

Si badi: l'esigenza coalizionale consegue non soltanto alla necessità di accostare tra loro programmi diversi, secondo indici di reciproca compatibilità e tenuto altresì conto che – pur determinati da interessi di classe – questi ultimi non appaiono sempre rigidamente contrapposti, ma scoloriscono gli uni negli altri per contiguità e determinano l'attitudine dei partiti che ne sono portatori ad essere *catch-all*, a catturare cioè elettori e ad andare in caccia di domande originariamente non incluse nella loro base identitaria. Sul piano del processo di traduzione istituzionale del consenso, essa deriva innanzitutto (ciò che più rileva secondo l'Autore) dalla constatazione che nessuna forza politica conseguirebbe realisticamente da sola la maggioranza assoluta dei voti parlamentari, giacché "il nostro ordinamento ha istituzionalizzato il prin-

mentare. L'evoluzione delle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia, Torino, 1998, spec. 139 ss.; VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e di Governo*, *ivi*, 2000; PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, *ivi*, 2002.

⁶ V., per tutti e con ampi riferimenti, IERACI, *Le teorie delle coalizioni politiche*, Napoli, 1994.

⁷ *Ibidem*, 38.

⁸ *Eodem loco*.

⁹ *Ibidem*, 35, corsivo testuale.

cipio proporzionalistico, non quello maggioritario”¹⁰, e la stessa “esperienza storica repubblicana ha dimostrato l’impossibilità strutturale di utilizzare il principio maggioritario come soluzione al problema della formazione della maggioranza e del governo al livello di scelta elettorale ... sulla base di una investitura operata direttamente dal corpo elettorale”¹¹.

Determinatosi nel corso del processo di formazione della coalizione il suo patto fondativo, “figura negoziale del nostro ordinamento costituzionale”, che consta di “tre elementi: clausole di risoluzione, distribuzione ed individuazione dei Ministeri da assegnare ai vari *partners*, indirizzo politico (tali che) ... per nessuno di essi è possibile dedurre vincoli normativi o istituzionali”¹², cessano funzione e ragion d’essere dell’incaricato. Da questo momento in poi, lo specifico compito del Presidente del Consiglio consiste – tenendo quell’accordo come parametro della propria azione – nella sua gestione in concreto, che ovviamente ne comprende il consensuale aggiornamento. Essa è il contenuto specifico della “direzione” – che a lui si intesta – della “politica generale del governo”¹³, intesa quale “quota (dell’indirizzo medesimo) che è di pertinenza governativa”, mentre “un’altra è di pertinenza parlamentare”¹⁴. Tale attività “coincide con la promozione e il coordinamento dell’attività dei Ministri”¹⁵; essi sono “i rappresentanti, nel governo, dei partiti di appartenenza”¹⁶, ma, *ex art.* 95, “non sussiste tra Presidente del Consiglio e Ministri un rapporto di tipo gerarchico”¹⁷, al modo in cui accade al Cancelliere tedesco, in ragione dei poteri attribuiti a quest’ultimo dall’art. 78 del *Grundgesetz*.

Per dirla con una frase sintetica (che è di chi scrive in questa sede e farebbe probabilmente inorridire per l’accostamento colui che qui si celebra ...), il Presidente del Consiglio è insomma l’amministratore delegato della coalizione, che della corretta gestione del patto risponde ai soci che sono stretti in un sindacato di controllo.

* * *

¹⁰ *Ibidem*, 52.

¹¹ *Ibidem*, 54 s.

¹² *Ibidem*, 124 s.

¹³ *Ibidem*, 141 ss.

¹⁴ *Ibidem*, 145.

¹⁵ *Ibidem*, 148.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, 151.

Si è tentato, più sopra, di sintetizzare una linea argomentativa; ne è emersa in realtà la fotografia, sperabilmente fedele, di un modello calato in una tempe-rie storica e culturale precisa: una repubblica parlamentare a funzionamento assembleare, fondata su una democrazia di partiti legittimati dall'originaria matrice antifascista, se non tutti da un'opzione favorevole alla scelta istituzionale repubblicana ("i poteri del Governo sono condizionati dal potere decisionale del Parlamento che ... ne orienta l'esercizio per tutti i momenti la cui determinazione risulti disponibile per il titolare; ... potere ... autonomo, esclusivo e reale che si regge su un sistema di partiti, poiché sono questi, in ultima analisi, i centri che condizionano l'investitura e la permanenza della derivazione politica dei poteri del governo"¹⁸ e che si rappresentano nelle istituzioni sulla base dell'inescapabile legge elettorale proporzionale; un governo che di tali premesse è puntuale espressione e svolgimento, guidato e coordinato esclusivamente per via di autorevolezza politica, concretandosi in tal modo la necessaria "mediazione" tra "interessi dei partiti cui (*i Ministri stessi*) appartengono e "quelli incorporati nelle amministrazioni cui sono preposti"¹⁹.

Nel formarsi delle alleanze inevitabili per la conquista dell'Esecutivo, si realizzano – sul piano del programma da predisporre e sul quale ricevere la fiducia – inclusioni od esclusioni, ma: *a*) queste ultime non possono essere l'effetto legittimo di apposite convenzioni, figlie – per così dire – di un aprioristico *diktat* ideologico; *b*) ed al contrario: l'effettiva gestione del programma di governo non solo non implica arroccamenti, ma addirittura consiglia sconfinamenti, che includano la considerazione positiva di parte almeno delle ragioni dell'opposizione, al fine di superare sordità e resistenze interne alla coalizione di maggioranza e di allargare la base di consenso ad essa, complessivamente intesa²⁰.

Come ognuno vede, il volume di Ferrara traduce in riflessione teorica una fase facilmente identificabile tra le diverse stagioni politico-istituzionali vissute dal Paese: quella che vedeva la formula di centrosinistra – o meglio le sue componenti più innovatrici – ricercare un'integrazione politico-programmatica *ad adiuvandum* (gli "equilibri più avanzati" del programma socialista dell'epoca) in direzione di un'opposizione di sinistra, che a sua volta aveva da tempo iniziato il cammino – né facile, né breve e nemmeno esente da irrigidimenti e ritorni all'indietro – verso l'area della maggioranza parlamentare e del governo centrale, valorizzando all'uopo le sue caratteristiche di partito (non antisistema, bensì) nazional-popolare e cofondatore della Costituzione repubblicana.

¹⁸ *Ibidem*, 64.

¹⁹ *Ibidem*, 164 s.

²⁰ *Ibidem*, 182.

3. *Nova et vetera nelle discussioni teoriche e nella realtà funzionale della forma di governo italiana, trent'anni dopo: a) i mutamenti nel sistema dei partiti; b) gli effetti del cambiamento delle leggi elettorali; c) parlamentarismo e legittimità democratica; d) il dibattito attuale sulla revisione della forma di governo tra sviluppi convenzionali e tentativi di razionalizzazione formale*

Che cosa resta, a distanza di trent'anni, di questa lucida lezione? Poco, in apparenza; molto, se si guarda alle strutture profonde della vita democratica nel suo effettivo sviluppo, superando valutazioni di superficie.

L'impressione è che i dati di indubbia, profonda trasformazione del sistema politico-istituzionale italiano, intervenuti dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso (e che sono di comune evidenza e conoscibilità), non bastino tuttavia per relegare integralmente quelli dai quali si evincono invece elementi di continuità con la precedente esperienza nella soffitta dove si ammucciano alla rinfusa i vecchi mobili di casa, sostituiti da altri, più scintillanti e *up to date*.

In seguito agli avvenimenti che investono il mondo del "socialismo reale" nel 1989 e per l'accelerarsi del processo di costruzione dell'Unione Europea (dunque sulla base di fattori esogeni), il sistema politico italiano – quale si era venuto strutturando per un quarantennio e anche più, se si considera anche la fase postbellica – implode su se stesso. Si avvia la fine della anomalia²¹, in forza della quale la dinamica della sua forma di governo era stata piegata piuttosto all'esigenza della piena legittimazione progressiva di forze in precedenza escluse dall'area dell'indirizzo, che non a quella della efficienza dell'azione di direzione politica. Essa era stata inoltre gravata, pur nella lunga stabilità delle formule di volta in volta prescelte o imposte dalla mancata praticabilità di alternative radicali, dalla necessità di frequenti ricambi interni alla compagine governativa, per garantire visibilità alle componenti interne ai diversi partiti.

L'esito del processo, di cui si dirà fra un attimo, era peraltro stato preparato ampiamente dal diffondersi di una crescente insofferenza verso il (e dall'insostenibilità economico-sistemica del) modulo del governo "condiviso" o "consociativo"²². Tale modalità funzionale era conseguente proprio

²¹ O, per gli interpreti benevoli, della specificità; vedi sul punto, per un interessante esame comparato, CIUFFOLETTI-NOIRET, con prefazione di URBANI, *I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano*, Firenze, 1992.

²² Si veda, per esempio, FABBRINI, *Quale democrazia? L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, 1994, spec. 9 ss., che richiama esplicitamente la nota distinzione fra democrazie "competitive" e

all'appena rilevata impossibilità di un'alternanza piena, nel corso del tempo, tra forze politiche portatrici di programmi opposti e concretamente necessitato dall'esigenza di tenere tuttavia conto della presenza di opposizioni, di destra o di sinistra, con forti radici popolari e sindacali e perciò in grado di sviluppare – in mancanza di forme di coinvolgimento nelle decisioni – spinte d'interdizione e di ostruzione non irrilevanti, anche in ragione della rispettiva consistenza numerica, nelle ricadute della loro azione sull'effettività del gioco politico quotidiano.

Incapace com'è di una profonda riforma organica in materia, pur più volte tentata attraverso l'infruttuoso operato di Commissioni Bicamerali e di Comitati *ad hoc*, la classe politica la subisce, come risultato ultimo dell'operatività di fattori endogeni, vale a dire di procedimenti ed organi che canalizzano la domanda di rinnovamento, essendo tuttavia esterni all'apparato governante e in tal modo impongono al ceto politico medesimo una traumatica presa di coscienza dei propri errori e ritardi. Si allude, com'è appena il caso di ricordare, ai referendum del 1991/1993 sulle leggi elettorali e ai riflessi devastanti, per l'equilibrio precedente, delle inchieste giudiziarie sulla corruzione diffusa nel pletorico (attesa la fortissima presenza pubblica nel governo dell'economia) e non trasparente ambito dei rapporti tra politica e imprese.

Leopoldo ELIA ha rimpianto ancora di recente l'occasione perduta, ricordando i promettenti inizi riformatori della decima legislatura, con la legge n. 400/1988; l'avvio della prima riscrittura organica dell'ordinamento comunale e provinciale dopo la Costituzione repubblicana, per lunghissimo tempo rinviata; la legge sui procedimenti amministrativi. Egli ha rilevato con stupore, a proposito della mancata riforma delle leggi elettorali sotto la minaccia del referendum del 1993, una "somma di cecità e di impotenza ... inesplicabile"²³.

La notazione è fondata, ove si consideri appunto l'indubbia fortuna che invece ha arriso – nel frattempo – al contemporaneo processo di rinnovamento degli enti autonomi territoriali, benché lungo una linea assai frastagliata e tortuosa che parte dalla ricordata legge n. 142/1990 e, attraverso l'introduzione prima dell'elezione diretta del vertice degli esecutivi locali e poi del presidente della regione, giunge fino alle leggi Bassanini e alla revisione del titolo V della Costituzione.

Non rileva più di tanto rammentare qui puntualmente le tappe successive

"consociative" operata da LIJPAHRT, *Le democrazie contemporanee*, 1984 (tr. it., Bologna, 1988).

²³ ID., *L'evoluzione della forma di governo*, relazione al Convegno *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Roma, Accademia nazionale dei Lincei, 14-15 luglio 2003, *paper*, 4.

del corso degli eventi, ovvero dibattiti e tentativi di riforma risultati (in questo segmento cruciale dell'ordinamento costituzionale) praticamente inconcludenti²⁴.

Ai nostri fini, basti invece osservare la situazione quale si presenta oggi.

a) I mutamenti nel sistema dei partiti

In primo luogo, se il governo è necessariamente formato da partiti coalizzati, occorrerà discorrere sul loro attuale modo di essere – fin dal primo manifestarsi come organizzazioni per la conquista e la gestione del potere, nella dialettica dei programmi – soffermandosi in via di rapida sintesi sulle tendenze di cambiamento che emergono, trascorsi ormai tre decenni dal punto di avvio del discorso qui intrapreso.

La condizione storica dei primi anni Settanta dello scorso secolo, presente all'Autore mentre scriveva in merito, non aveva evidenziato ancora in tutta la sua profondità una crisi di militanza e partecipazione, rispetto al modello classico di partito di massa ricevuto dalla tradizione europea, ma ne vedeva i segni. La critica della democrazia rappresentativa era bensì già iniziata a livello teorico e i “movimenti” ponevano alle tradizionali organizzazioni esigenti domande di mutamento; di lì a pochi anni si renderà palese in particolare, in Italia, la forza di attrazione del partito radicale, che ben presto farà dello strumento referendario l'asse portante della propria strategia politica per la promozione dei diritti civili ed al fine di federare in unità l'azione di “minoranze intense” a *single issue*.

Per Ferrara, memore assieme di Rousseau e di Kelsen, la risposta sta nella considerazione che al partito – che organizza necessariamente la democrazia, perché, come “parte totale”, distingue e unifica allo stesso tempo il popolo,

²⁴ Sul tema si vedano almeno, per brillanti ed esaustivi riepiloghi delle une e degli altri, PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996; MERLINI, *Autorità e libertà nello sviluppo della forma di governo italiana*, I, Torino, 1997; REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, *ivi*, 1997, nonché il denso volume, a cura di LABRIOLA, *La transizione repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo*, Padova, 2000 e *ivi spec.* – con ricostruzioni e partendo da diagnosi elaborate sulla base di una *concordia discors*, a proposito dell'attuale vitalità della Costituzione del 1948 – ELIA, *Relazione di apertura della prima parte*, 5 ss.; RESCIGNO (G.U.), *Una transizione verso una costituzione non scritta?*, 15 ss.; ARCIDIACONO, *Un tentativo di lettura della causa della transizione repubblicana*, 35 ss.; il medesimo LABRIOLA, *La transizione repubblicana (primi appunti)*, 155 ss.; LANCHESTER, *La transizione politico-istituzionale italiana: alcune riflessioni*, 231 ss.; assume invece rilievo più marcato di proposta di uno schema interpretativo teorico-generale l'*Intervento* di RUGGERI, riduttivamente intitolato *Note sparse per uno studio delle transizioni di rilievo costituzionale*, *ivi*, 95 ss.

che in mancanza non avrebbe la possibilità di palesarsi come politicamente attivo, sarebbe un'astrazione [l'"intera entità sociale...nella quale viene a inserirsi il partito singolo (è) il secondo termine del rapporto dialettico (che) non ha però la possibilità di configurarsi come unitario: l'entità complessiva è una figurazione"; *ibidem*, 22 s.]²⁵ – non si può chiedere però di essere esso stesso democratico alla stregua di una visione e secondo tecniche e procedure esplicitamente individuate – e rifiutate – come “una questione di tutela legalistica degli interessi dei singoli, privatisticamente considerati”. Quella che deve assicurarsi è la partecipazione degli iscritti e dei simpatizzanti all'elaborazione della “linea” ed essa è direttamente proporzionale all'adesione dell'organizzazione agli interessi incorporati e come tale rimedio all'ossificazione e all'oligarchia dei dirigenti²⁶.

Più di un quarto secolo dopo, gli indici di militanza sono in realtà notevolmente – e in modo visibile – più bassi, assai ridotta la partecipazione (anche quella elettorale, ciò che è l'effetto regolarmente previsto di un sistema che deprime l'identificazione partitica).

Certo, i partiti – anche in Italia – sono molto mutati²⁷.

Intanto, pochissimi si definiscono come tali nella propria denominazione ufficiale; la spasmodica tensione a recidere i nessi con una tradizione, che molta parte dell'opinione pubblica avvertiva ormai più come un peso che come una risorsa, ha impegnato pressoché ciascuno di loro in “svolte”, “rinnovamenti”, “rifondazioni”, delle quali rimane talora traccia nella ragione sociale; mediatici e snelli lo sono divenuti un po' tutti; “partito-azienda” od *one man party* è quello attorno a cui si è costruita l'attuale Casa delle Libertà, ma la formazione strutturata in funzione delle esigenze di un *leader* è più largamente diffusa di quanto la polemica corrente nella pubblicistica quotidiana mostri²⁸ e comunque le dinamiche elettorali tendono ad invertire il rapporto tradizionale tra partito ed eletti: piuttosto che mandatarî del primo, i vincitori di ciascun collegio nella quota maggioritaria si pongono come feudatarî locali che trattano col centro da posizioni di forza; orgogliose rivendicazioni di bandiera e pulsioni a sciogliersi in un soggetto riformista più ampio attraversano sia le formazioni che si oppongono a Forza Italia e ai partiti con essa alleati, sia la stessa

²⁵ *Ibidem*, 22 s.

²⁶ Sulla questione della democrazia interna al partito, ovvero caratteristica del sistema, sul versante “esterno” dei loro reciproci rapporti ed attraverso il loro concorso, vedi ora RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1992, 88 ss.

²⁷ La letteratura in argomento è davvero considerevole; per un primo bilancio in chiave comparata si veda CALISE, a cura di, *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992.

²⁸ Vedi all'uopo ancora CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000.

area al momento di maggioranza; associazioni e fondazioni culturali di sostegno esterno all'una o all'altra linea politica vivacizzano – lungo tutto l'arco politico osservabile – una dialettica altrimenti languente.

La virulenta ripresa della polemica contro la “partitocrazia” nei tempi di “Tangentopoli” – che altro non era se non l'adattamento ai nuovi fenomeni dell'antiparlamentarismo tradizionale in una parte dell'opinione pubblica e riproponeva, specificamente, noti cavalli di battaglia maraniniani – ha peraltro lasciato il passo, rifluendo²⁹, ad atteggiamenti più meditati, benché non manchino fenomeni anche vistosi di periodico “richiamo all'ordine”, da parte di settori di elettorato oggi di opposizione insoddisfatto e che si auto-organizza (come nel caso del movimento detto dei “girotondi”) o pressioni esterne sul Governo da parte di forze della maggioranza *pro tempore*, intese a sollecitare visibilità e/o attenzione a proposte specifiche (è quanto accade nelle ricorrenti polemiche fra “centristi cattolici” e Lega).

E tuttavia, resta ancor oggi – seppure in condizioni di praticabilità più difficili dei tempi nei quali Ferrara scriveva – la realtà del *party government*³⁰, essendo stata quella dei gabinetti ad elevato tasso di tecnicismo una stagione da rubricare sotto l'egida della risposta transitoria a difficoltà sistemiche³¹ e nemmeno apparendo probabile a breve, pur nelle ridislocazioni ed aggregazioni più ampie oggi discusse e tentate, un'evoluzione “all'americana” del quadro politico nazionale³².

A riprova, poi, di quanto sia a volte provinciale il dibattito italiano in argomento, si consideri che esistono autori statunitensi tanto poco apologeti del loro assetto partitico-istituzionale da sostenere che il “bonapartismo (è) insito in un partito presidenziale barricatosi tra le masse che danno la propria approvazione attraverso sondaggi di opinione” e da ritenere che addirittura non il bipartitismo, ma proprio e solo “un forte sistema multipartitico” sia

²⁹ Vedi già CALISE, *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, 1994.

³⁰ Per un'analitica ricostruzione ed interpretazione della specifica evoluzione nazionale in argomento, si veda, sul piano politologico, VASSALLO, *Il governo di partito in Italia (1943-1993)*, Bologna, 1994; e – tra i giuristi – GAMBINO, *Dal “governo di coalizione” al “semipresidenzialismo temperato”: alcune osservazioni sulla forma di governo (tra Costituzione, realtà e proposte di revisione costituzionale)* ne *La transizione repubblicana*, cit., 195 ss.

³¹ Per la partecipe descrizione di questa fase storica si vedano ad esempio AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. Cost.*, 1994, 355 ss.; CHIMENTI (C.), *Il governo dei professori. Cronache di una transizione*, Firenze, 1994. Pregevole la sistemazione di questo profilo operata teoricamente e sul piano comparato dalla DURANTI, *Il governo tecnico della transizione*, ne *La transizione repubblicana*, cit., 363 ss.

³² Il giudizio era già in PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Bologna, 1982, 500 e non risulta significativamente smentito dagli sviluppi successivi.

idoneo a produrre una maggioranza in cui “due o più partiti possano formare una coalizione stabile sufficiente a controllare il legislativo e, attraverso questo, l'esecutivo”³³.

Una difficoltà del tutto peculiare all'assetto presente è in ogni caso costituita dalla presenza, che all'epoca mancava, di tematiche di riorganizzazione federalistica dello Stato – che implica perciò una ristrutturazione dei partiti, nonché dello stesso *cursus honorum* del ceto politico, che tiene conto di questo dato – e dall'avvenuta emersione di un partito di raccolta locale del consenso a proiezione nazionale, determinante per la costruzione delle maggioranze. È superfluo sottolineare come incommensurabili ad esso appaiano i casi del *Südtiroler Volkspartei* e dell'*Union Valdôtaine*, che a tale decisiva apertura nazionale non hanno mai aspirato. Permane in ogni caso la presenza di formazioni anti-sistema; ieri – in una dinamica tripolare – pregiudizialmente escluse dall'area della maggioranza di indirizzo, oggi esse – in un contesto invece bipolare – non impediscono la nascita di coalizioni che le comprendano, in forza di accordi elettorali od organici di vario tipo, ma costituiscono fattori di instabilità all'interno dell'alleanza di rispettivo riferimento, per l'anelasticità dei relativi programmi.

b) Gli effetti del cambiamento delle leggi elettorali

In secondo luogo, i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento sono attualmente, com'è noto, semimaggioritari, ancorché – pur in presenza di una residua quota proporzionale – funzionino *come se* fossero interamente maggioritari, bipolarizzando, senza possibilità di fare emergere terze forze, la dislocazione dei competitori.

Questo rendimento pratico obbliga quindi a contestualizzare e a considerare per l'oggi obsolete quelle ricostruzioni che portavano a ritenere quantomeno istituzionalizzato il principio proporzionalistico³⁴.

³³ Così LOWI, *Governo di partito e regime presidenziale*, in CALISE, a cura di, *Come cambiano i partiti*, cit., 322.

³⁴ Inizialmente dovute, com'è noto, a LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 849 ss., ma riprese poi anche da altri autorevoli costituzionalisti, come fece a lungo – ad esempio – Paolo BARILE in successive edizioni del proprio fortunatissimo manuale istituzionale, prima di prendere atto della mutata situazione nella versione dell'opera aggiornata unitamente a CHELI e a GRASSI; per una riflessione che opportunamente contesta la ricostruzione del tema come *necessariamente* – e non solo in via di maggiore o minore *opportunità* – connesso a quello della riforma complessiva degli istituti costituzionali, vedi LUCIANI, *Riforme elettorali e sistema costituzionale*, nel vol., curato dal medesimo con VOLPI, *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, 95 ss.

Beninteso però – mentre si deve comunque registrare la presenza di periodiche riproposte di opzioni in tal senso da parte di correnti di opinione e di settori, sia di maggioranza, sia di opposizione, della classe politica – resta comunque all’ordine del giorno l’esigenza di un *proporzionalismo di garanzia* (e quindi dell’innalzamento dei rispettivi *quorum*; o, per le commissioni di inchiesta, della loro istituzione *a minoranza*), affinché procedimenti di revisione costituzionale, commissioni di inchiesta, istituti, sedi e procedure di controllo – o di cui assicurare una gestione ad andamento comunque “neutrale”, ovvero quantomeno condiviso – non si rendano disponibili alla sola maggioranza politica contingente, nonché quella di uno “statuto dell’opposizione” parlamentare³⁵.

c) Parlamentarismo e legittimità democratica

Come effetto delle riforme elettorali, la compiuta alternanza tra schieramenti contrapposti intervenuta dal 1994 in poi ha certamente realizzato, per un verso, il totale superamento delle precedenti convenzioni di esclusione dall’area delle forze abilitate a governare, quale logica conseguenza di un formato del sistema politico non più bloccato da ragioni di equilibrio internazionale, la cui ricaduta interna rendesse necessario – in ipotesi – apprestare baluardi “anticomunisti” o “antifascisti”. Si ricorderà peraltro che, nello studio in queste pagine rivisitato, l’esclusione censurata in linea di principio come illegittima, per la caratteristica storico-genetica medesima dell’ordinamento repubblicano, era rilevata anzitutto come frattura esistente nella società civile; ebbene, su questo piano preliminare, è riflessione da più parti e ripetutamente avanzata (dai commentatori, ma anche, autorevolmente, dal Capo dello Stato e dai Presidenti delle Camere) che l’ancora iniziale ristruttur-

³⁵ Per riflessioni che affrontano questo aspetto dal punto di vista del nodo cruciale rappresentato dall’evoluzione dei regolamenti parlamentari – dalla fase della “centralità delle Camere” a quella della preoccupazione dominante della “governabilità” – vedi LIPPOLIS, *Il parlamento del maggioritario: le contraddizioni di un’esperienza* e MANNINO, *Il parlamento nella transizione repubblicana*, entrambi in *La transizione repubblicana*, cit., rispettivamente 27 ss.; 237 ss.; una recentissima verifica ad ampio spettro dei noti – e del resto logici – nessi che collegano il tema a quello della forma di governo è condotta ora con puntualità da MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Milano, 2003. Il rilievo della c.d. “legislazione elettorale di contorno”, anche in tema di *par condicio* nell’accesso dei partiti rilevanti e/o delle coalizioni come tali ai mezzi di comunicazione di massa e l’importanza della recezione del principio coalizionale nei regolamenti parlamentari sono puntualmente indagati dall’attento studio della CIPRIANI, *Le regole giuridiche per le coalizioni*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 13, Seminario 2002*, Torino, 2003, 120 ss.

turazione in direzione maggioritaria e bipolare del sistema politico³⁶ trovi uno degli ostacoli maggiori al suo compimento nel *deficit di legittimazione democratica*, che gli opposti schieramenti sono portati ad imputarsi reciprocamente. In breve, persiste una forte disomogeneità tra le subculture politiche italiane e la tendenza degli attori a non riconoscersi attorno a valori etico-politici comuni, com'è invece preconditione funzionale tipica di dinamiche pienamente maggioritarie.

Dalle osservazioni espresse qui e alla lettera precedente deriva una conclusione univoca, del resto ampiamente presente nei classici³⁷: il parlamentarismo è innanzitutto un *milieu* culturale, un modo peculiare di sentire e praticare la dinamica politico-istituzionale. Tale contesto complessivo necessario al suo corretto e proficuo rendimento rinvia, in buona sostanza, alla questione di assicurare che la pubblica opinione sia sempre correttamente informata e sostanzialmente libera di esprimersi e di influire sugli organi rappresentativi. Ciò spiega e giustifica la preoccupazione, presente ai più consapevoli nel dibattito sulla revisione costituzionale in tema di forma di governo in senso stretto (su cui si veda appena oltre), che vengano costituzionalmente “coperti” con opportune disposizioni di principio – contemporaneamente alla ridisciplina tecnica della materia – gli ambiti relativi ad esempio al pluralismo informativo, alla garanzia della *par condicio* nelle campagne elettorali e del loro trasparente finanziamento, all'introduzione di norme idonee ad evitare (prevenendoli o risolvendoli *ex post*, ma sempre su base di previa regola generale e astratta) possibili conflitti tra interessi privati degli aspiranti a (o dei detentori di) cariche pubbliche e interesse generale³⁸.

d) Il dibattito attuale sulla revisione della forma di governo tra sviluppi convenzionali e tentativi di razionalizzazione formale

Quanto alla forma di governo, essa può oggi essere descritta, secondo molti acuti studiosi (una volta consegnato agli atti il progetto di semipresidenzialismo adattato all'Italia, uscito fortunatamente vittorioso nell'ultima Bicamerale) come avviata verso un tendenziale neoparlamentarismo, nel qua-

³⁶ Le cui fasi di sviluppo sono ricordate con efficacia da BARBERA, *Lo strano caso del bipolarismo italiano*, ne *La transizione repubblicana*, cit., 81 ss.

³⁷ Da ultimo opportunamente ricordati da MANGIAMELI, *op. cit.*, 158 ss.

³⁸ Vedi il d.d.l. cost. 1933, Senato, XIV Leg., Bassanini e altri, richiamato anche oltre o le proposte e gli interventi di cui al convegno di Roma *Le garanzie nel maggioritario*, ne *Il Patto – Noi Liberaldemocratici*, 4/2002, 2 ss., con introduzione di SEGNI e relazione di apertura di GUZZETTA.

le alla legittimazione diretta delle Camere si affianca un'elezione, *in fatto*, altrettanto diretta del vertice dell'Esecutivo³⁹.

La logica di prospettiva sarebbe dunque quella secondo cui da un Esecutivo "rappresentativo" si trascorre ad un Governo "responsabile", nel senso che rispetto ad esso la fiducia parlamentare raddoppia e riproduce l'investitura diretta e immediata del corpo elettorale, ovvero è da essa *tout court* sostituita, restando alla Camera politica⁴⁰ la possibilità di attivare semmai lo strumento dissolutorio del rapporto fiduciario.

Indicato il *genus*, possibili varianti interne allo schema sono quella del c.d. *premierato forte*, al modo di Israele (cioè con elezione anche formalmente diretta del Premier)⁴¹, o quella più *debole* del c.d. *modello Westminster*.

Un profilo essenziale e delicato del discorso che si viene conducendo è naturalmente quello del conferimento al Presidente del Consiglio di poteri più forti di quanti siano per lui disponibili oggi, al fine di tradurre in atto efficacemente la sua guida politica della maggioranza, quali sarebbero la nomina e la revoca diretta dei ministri, l'avocabilità di decisioni ministeriali coinvolgenti più ampie scelte di indirizzo e soprattutto l'eventuale decisione solitaria (non dunque "duumvirale") di sciogliere anticipatamente una od entrambe le Camere o quantomeno di minacciarne la dissoluzione, assumendone la relativa responsabilità politica.

Si toccherebbero contemporaneamente, dunque, le attribuzioni presenti del Presidente della Repubblica, già sicuramente amputate (in virtù dell'evoluzione ricordata) della scelta dell'incaricato di formare il Governo immediatamente dopo le elezioni politiche, come rilevò implicitamente il Presidente

³⁹ Agli AA. sopra richiamati *ad locum*, *adde*, in chiave comparata, CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997; PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare ...*, cit.; nonché – ma segnalando opportunamente "i limiti della 'svolta' maggioritaria" – BIN-PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, 3^a ed., Torino, 2002, 162 ss.; ed in particolare, tra i numerosi interventi di questo Autore in argomento, almeno: CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. Cost.*, 2002, 107 ss.; ID., *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, paper da un Seminario della Fondazione "ItalianiEuropei", 9 gennaio 2003; nonché FABBRINI, *Il semiparlamentarismo. Una strategia istituzionale per chiudere la transizione italiana*, paper, *ibidem* (entrambi reperibili all'url www.astridonline.it). L'ultimo saggio di CECCANTI si legge anche in *Rass. Parl.*, 2003, 281 ss., ove vedi anche, nella stessa direzione, PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, 323 ss.

⁴⁰ Secondo l'ipotesi più frequente nei casi di bicameralismo, essendo quello perfetto italiano un'eccezione nel relativo panorama; si veda tra i tanti PALADIN, *Fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. Cost.*, 1984, 219 ss.

⁴¹ CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano e il dibattito in Italia*, in *Quad. Cost.*, 2000, 579 ss.

Berlusconi all'atto della formazione del proprio II Gabinetto, allorché ringraziò dell'incarico il Capo dello Stato, per avere egli raccolto le conformi indicazioni del corpo elettorale⁴².

Il quadro del possibile esercizio dei poteri formali del Capo dello Stato, delle sue esternazioni libere, nonché dei più tradizionali poteri di influenza riservata (e talora rilevante) sulla politica governativa, non è per vero scervo oggi da notevoli margini di ambiguità, per l'ormai stabile *enlargement of functions*⁴³, che i diversi titolari dell'organo hanno finito comunque per imprimere alla figura, riempiendone secondo occasioni contingenti e temperamenti differenti la nota irresolutezza e plurivocità strutturale del modello normativo, sicché il rendimento pratico dell'istituto ha oscillato dall'ancoraggio a funzioni (sia pur interpretate e adattate ai tempi con gradi diversi di intensità) di garanzia a tentativi di affermarne una codirezione sostanziale dell'Esecutivo, suppletiva o integratrice, ma sempre surrettizia, a parte alcune posizioni di aperta rottura a suo tempo teorizzate dal Presidente Cossiga⁴⁴.

L'analisi dell'esperienza attualmente in corso⁴⁵ mette in evidenza una "lettura" del ruolo di garanzia del Capo dello Stato (e comunque una diffusa presenza di sollecitazioni in tal senso, alle cui estreme applicazioni Ciampi ha peraltro resistito) rivolta a sviluppare intensamente il tradizionale ruolo di influenza e monitoraggio dell'organo per ottenere integrazioni e correzioni di progetti di legge governativi e a farne trasparire l'avvenuto esercizio a mezzo stampa (in un solo caso rilevante, quello della riforma del sistema televisivo, la legge è stata com'è noto rinviata alle Camere in sede di promulgazione), in modo da correggere la tendenza al manifestarsi di una gestione *iper maggioritaria* dell'indirizzo politico, nel momento stesso in cui si è offerto al Governo uno scudo nei confronti dell'opinione pubblica, nazionale ed europea, meno

⁴² In materia vedi REPOSO, *Il procedimento di formazione del Governo e i suoi più recenti sviluppi costituzionali*, in *Dir. Soc.*, 2003, 187 ss.

⁴³ Secondo l'efficace espressione di PITRUZZELLA, *Forme di governo ...*, cit., 114 ss.

⁴⁴ Per una corretta ricostruzione del ruolo del Capo dello Stato nel sistema quale "garante dell'unità costituzionale" e per un riesame in tale direzione delle ultime incarnazioni concrete della figura, si veda AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana e Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica italiana*, ora entrambi in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, rispettivamente 415 ss.; 479 ss.

⁴⁵ Per la quale sia concesso il rinvio a PRISCO-MAZZINA, *Ciampi ed Einaudi: un parallelo per continuare a discutere*, nel forum telematico di *Quaderni Costituzionali*, all'url www.uni.fe.it/forumcostituzionale; ma vedi già le acute osservazioni della DE FRANCISCIS, *Il Presidente della Repubblica: da garante della Costituzione a garante della transizione?* ne *La transizione repubblicana*, cit., 309 ss.

convinta delle sue scelte. Questa prassi – e soprattutto le esortazioni a realizzarla – non hanno mancato tuttavia di suscitare preoccupazioni⁴⁶.

Si può dunque prendere atto dell'esistenza, accanto ad elementi di un "premierato di fatto" rilevato in precedenza, di un'altrettanto persistente tendenza ad un corrispettivo ed analogo "presidenzialismo strisciante", iniziata anch'essa in tempi non prossimi e alimentata da personalità diverse, come sono state quelle di Pertini, Cossiga e Scalfaro.

Vero è che è dato registrare in dottrina anche posizioni più caute e realistiche, nel senso di ritenere ormai raggiunto l'approdo ad un parlamentarismo maggioritario, ma di sottolineare che questo sbocco non implica però ancora – di per se stesso – l'intervenuta stabilizzazione della convenzione per cui, caduto un governo, si ritorna giocoforza agli elettori o la formalizzazione razionalizzatrice di una regola espressa in tal senso⁴⁷.

A parte i possibili e numerosi esempi che, a conferma di quanto appena si diceva, potrebbero trarsi dalla esperienza costituzionale inglese⁴⁸, sta di fatto che, né all'atto della crisi del I governo Berlusconi, né dopo la fine del governo Prodi, una (presunta) regola di tal tipo ha trovato applicazione.

In sostanza, quanto al tema complessivo del presente lavoro, è in ogni caso certo soltanto che – ad oggi e per il prevedibile domani, comunque venga ad essere normativamente disciplinata questa delicatissima materia (cenni sul dibattito in corso sono *ultra*) – le coalizioni di governo rimangono l'asse portante della politica italiana e quindi della traduzione modellistica del suo peculiare assetto, che si formano ormai *prima* e non *dopo* le elezioni e che il *leader* elettorale della coalizione vincente è il candidato *in pectore* alla Presidenza del Consiglio⁴⁹.

Com'è stato opportunamente rilevato⁵⁰, si possono identificare ormai con una certa chiarezza alcune convenzioni consolidate in merito. La più importante nasce dalla considerazione che le due contrapposte coalizioni non

⁴⁶ Vedi, ad esempio, PASQUINO, *Il Presidente tirato per la giacchetta rischia di diventare un co-legislatore*, ne *Il Riformista*, 24 giugno 2003 e ANIS, *Il presidente silente ma non assente e quel fascino discreto di Externator*, *ivi*, 15 luglio 2003.

⁴⁷ Si vedano ad esempio MANGIAMELI, *op. cit.*, 165 ss., in chiave di analisi critica delle ipotesi di riforma, sul punto, della Bicamerale D'Alema; MERLINI, *op. cit.*, 139 ss.; VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in *Associazione italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale, Palermo, 8/10 novembre 2001*, Padova, 2002, 149 ss.

⁴⁸ Richiamati appunto da VOLPI, *ivi*, 154, nota 9.

⁴⁹ PACINI, *La coalizione elettorale: un nuovo soggetto nel sistema politico italiano?*, in *Associazione per gli studi ...*, *cit.*, 127 ss.

⁵⁰ DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, *ibidem*, 99 ss.

sono esattamente simmetriche, quanto all'identificazione della rispettiva *leadership*: nell'un caso salda attorno alla riconosciuta primazia del fondatore del partito maggiore, nell'altro "plurale" e con la singolare caratteristica che la formazione più consistente, sul piano della forza elettorale, non esprime il candidato alla guida della coalizione stessa, in caso di vittoria elettorale. In altra epoca, ciò è accaduto in particolari condizioni con le presidenze del Consiglio Spadolini e Craxi; oggi, questo sembra l'ultimo riflesso residuo della convenzione di esclusione dall'area del governo che ha gravato a lungo il partito comunista italiano.

Il futuro è, nel momento in cui queste note vengono stese, affidato agli esiti delle discussioni e delle eventuali deliberazioni parlamentari che dovessero intervenire in ordine a diverse proposte di revisione pendenti in termini.

In primo luogo si è percorsa la strada dell'iniziativa di singoli parlamentari⁵¹.

Risultati pratici sono invece ora attesi da un'ennesima iniziativa politica di carattere riformatore, assunta stavolta organicamente dalla maggioranza *pro tempore* con le proposte scaturite dal c.d. "comitato dei saggi", riunito nell'estate 2003 a Lorenzago di Cadore⁵².

⁵¹ Vedi – ad esempio e tra i molti – i d.d.l.cost. Tonini e altri, 1662, Senato, XIV Leg.; Malan e altri, 1889, Senato, XIV Leg.; 1933, Bassanini e altri, Senato, XIV Leg.; il primo e il terzo – tra loro divergenti, sebbene orientati a rafforzare entrambi il Primo Ministro – sono criticamente discussi da SARTORI, *Le riforme istituzionali, paper*, relazione al convegno di presentazione dell'associazione "Libertà e Giustizia", Roma, 4 febbraio 2003, reperibile all'url www.astridonline.it, ulteriormente sviluppata in ID., *Dal Premierato forte al Premierato elettivo*, in *Risp*, 2003, 285 ss.

⁵² Il testo della "bozza" di accordo, in forma di articolato, è stato pubblicato su *Il Sole-24 Ore* del 30 agosto 2003 e nel sito www.unife.it/forumcostituzionale, con commenti (nel momento in cui questo scritto viene licenziato) di CECCANTI, FUSARO, BIN e di AINIS, *La Costituzione non si cambia in un week-end*, ne *La Stampa*, 24 agosto 2003; dell'Autore qui onorato si veda tempestivamente, in merito, *Per la critica del progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2003, che – con valutazione che appare a chi scrive condivisibile – pone in evidenza la specificità del contesto storico-costituzionale britannico, che rende di assai dubbia esportabilità quel modello di *premierato* e comunque un'incognita il suo attecchimento, fuori dall'*humus* che per l'appunto l'ha prodotto. Una recente, approfondita analisi di tale ultimo assetto è compiuta dalla CARVALE, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997, mentre rimane fondamentale, per un suo aspetto peculiare, DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, ivi, 1973. Sul progetto di maggioranza si veda anche, criticamente, la relazione di ELIA al Seminario Astrid del 22 settembre 2003, dal titolo *Il Premierato assoluto*, che assimila il ruolo prefigurato per il Capo del Governo a quello del "Presidente della Repubblica francese quando è il capo della maggioranza all'Assemblea Nazionale", sottolineando la contraddittorietà di tale linea di sviluppo con "il principio cardine del costituzionalismo elaborato in più di due secoli dopo le rivoluzioni di fine settecento": (quello) "che si oppone alla concentrazione di troppi poteri in un solo titolare di un ufficio pubblico" (*paper*, 2, nell'url www.astridonline.it).

La “bozza di Lorenzago” si è – com’è noto – effettivamente tradotta in un puntuale d.d.l. cost (Senato, XV Leg., 2544), predisposto in coerenza alle premesse politiche dal Governo in quanto tale⁵³.

Allo stato, la materia è in discussione presso la Commissione Affari Costituzionali di Palazzo Madama, che ha predisposto un testo unificato di varie proposte e dove il confronto, per l’opposta parte, avviene sulla base dell’accordo al loro interno che “le opposizioni di centrosinistra” – pur riconoscendosi divise da “differenze su assetti generali” – hanno consegnato alla c.d. “bozza Amato”, recante *Principi e proposte per la riforma della Costituzione in tema di forma di Governo, Senato della Repubblica, garanzie democratiche*⁵⁴, attenta – come si evince già dal titolo del documento – anche alle precondizioni funzionalstrutturali della competizione politico-parlamentare (il sopra ricordato “statuto dell’opposizione”).

Compiere un’illustrazione analitica delle prospettive riformatrici attualmente aperte sarebbe peraltro fare cronaca del futuribile costituzionale, cioè dare luogo ad un’operazione allo stato prematura, per le numerose incognite che l’esperienza ha mostrato essere disseminate lungo il cammino di consimili processi politico-decisionali. È peraltro evidente che ci si trova di fronte – anche a questo livello – a tentativi di stabilizzazione delle coalizioni attraverso la via delle regole formali, che sul piano delle autonomie territoriali hanno, del resto, fornito una buona prova di redditività.

Il punto dolente in discussione è appunto quello della eventuale sostituibilità successiva “in corso d’opera” del Premier e dei relativi limiti, proponendosi dal Governo che la nomina di un Primo ministro diverso da quello nominato sulla base dei risultati elettorali per la Camera (e indicato come candidato alla carica già sulla scheda) possa avvenire solo per morte, impedimento permanente e dimissioni del precedente non motivate da sfiducia (ipotesi che invece conduce da un lato alle necessarie dimissioni, dall’altro alla dissoluzione dell’Assemblea).

La “bozza Amato” da ultimo rammentata preferisce invece un’altra soluzione, cioè che, in caso di crisi di governo determinata dalla revoca dell’iniziale fiducia iniziale al (solo) Premier investito dagli elettori – ma da non men-

⁵³ Critico, a giusta ragione, di questo aspetto è STAMMATI, *Sul disegno di legge governativo di revisione costituzionale. Alcune osservazioni generali*, che si legge all’url www.astridonline.it, cit., peraltro facendo opportunamente rilevare il precedente in parte analogo della revisione del titolo V, anch’essa sorretta e approvata dalla sola – e diversa – maggioranza parlamentare dell’epoca.

⁵⁴ Veda all’url www.unife.it/forumcostituzionale, con un commento di CECCANTI e anche nel sito A.I.C.

zionare in quanto tale sulla scheda elettorale – da parte della Camera politica, si possa procedere allo scioglimento su proposta del medesimo, a meno però che intervenga la proposta di un diverso candidato, collegato ad una mozione di sfiducia costruttiva “votata dalla maggioranza iniziale, comunque autosufficiente anche se integrata o eventualmente ridotta”.

La forma di governo parlamentare italiana ha, in ogni caso, già operato una volta (e cioè agli albori della Repubblica, nel quinquennio 1948/1953) senza bisogno di modificare il sistema proporzionale⁵⁵ secondo lo schema delle coalizioni contrapposte e della *premiership* governativa, di ratifica parlamentare, della primazia elettorale degasperiana.

Questa constatazione e l'esame di analoghe esperienze straniere di bipolarismo con *leadership*, in presenza di un sistema elettorale proporzionale⁵⁶, sembrano suggerire che, pur dovendosi sospendere cautamente il giudizio sugli sviluppi riformatori che dovessero intervenire, non sia forse proposito astratto l'ipotizzare come via maestra quella di affidare la durata dei governi (da far coincidere auspicabilmente con quella della legislatura) e quindi la permanenza nel tempo delle relative alleanze di sostegno – obiettivi che, finora illusoriamente, si sono attesi da una possibile (ma sempre rinviata, a questo livello; e dunque essa si pretesa illuministica) introduzione di norme giuridiche *ad hoc*, come ad esempio quella “antiribaltone” vanamente proposta da Mortati in Assemblea Costituente per il Governo centrale, ripresa poi pochi anni or sono per le giunte regionali dal c.d. modello *Tatarellum* e nuovamente oggi – alla stabilizzazione (il che significa: alla riscoperta e all'adattamento per un tempo sufficiente a farle ritenere consolidate) di apposite convenzioni, in definitiva al ruolo *decisivo* di una più matura *cultura politica*⁵⁷.

Solo di passaggio, deve segnalarsi qui come, in occasione dell'approvazione dei nuovi statuti regionali, anche a questo livello la questione della forma di governo si è (utilmente, ad avviso di chi scrive) riaperta, per le opportunità

⁵⁵ Operazione che si tentò infruttuosamente, appunto e come ricorda Ferrara, solo alla fine di tale periodo; vedi ora PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria costituzionale*, Bologna, 2003; QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953, ivi*, 2003.

⁵⁶ Così accade infatti in Germania e in Spagna; v. ora le condivisibili valutazioni di PASQUINO, *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in *Risp.*, 2003, 295 ss. e spec. 306 ss.

⁵⁷ Sul rilievo essenziale di questo fattore extraistituzionale sia permesso il rinvio a PRISCO, *I limiti culturali del potere costituente. Note sul processo di riforma costituzionale in Italia*, in ROZO ACUÑA, a cura di, *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Napoli, 1999, spec. 394 ss.; con grande onestà intellettuale, ne evidenzia la debita importanza – assieme all'impossibilità di distorcere con razionalizzazioni eccessive la tradizione costituzionale di un Paese – anche un Autore come PITRUZZELLA, benché dichiaratamente orientato a sostenere il premierato: si veda *Le ragioni ...*, cit., 327.

offerte in materia all'autonomia regionale dalla legge cost. n. 1/1999 (che ha tra l'altro riscritto l'art. 123, comma 1, Cost.). Ai sostenitori strenui dell'elezione diretta del Presidente della giunta e della regola "*aut simul stabunt aut simul cadent*" – nel rapporto tra il primo e il Consiglio – potrebbe non avventatamente opporsi che l'adozione del modello oggi operante in via generale, salvo l'esercizio derogatorio della potestà di autorganizzazione dell'Ente, consente di registrare al tempo stesso stabilità degli Esecutivi regionali (non però necessariamente incrementi della loro redditività), ma indubbia depressione della partecipazione e della qualità complessiva del ceto politico su tale scala⁵⁸.

Tornando alla forma di governo nazionale, rimane altresì, come esigenza organizzativo-funzionale, la medesima necessità del passato di individuare – e, come accadeva un tempo, l'esito analogo di una loro scarsa incisività – strumenti di coordinamento della coalizione medesima, che integrino il ruolo del Presidente del Consiglio, si chiamino essi "vertici di maggioranza", sul versante propriamente politico; ovvero "consigli di gabinetto" (ieri) od ancora "cabine di regia" (oggi), su quello organizzatorio endo-governativo e antecedente alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri.

Posta comunque l'opportunità di formalizzare in regole scritte un punto di equilibrio adatto all'Italia, tra i grandi modelli di possibile riferimento del governo parlamentare quello del *Cancellierato* – benché appaia recessivo nelle proposte più radicali dell'attuale ripresa del dibattito e sia stato trascurato anche nelle soluzioni differenziate portate infine al voto nella Bicamerale D'Alema – costituisce senz'altro una evoluzione meno forzante di quelle in precedenza ricordate, sia rispetto al peso (ma anche al valore) della tradizione costituzionale nazionale, che – come si è prima sostenuto – non può essere facilmente elusa in una materia del genere⁵⁹, sia con riferimento allo schema parlamentare classico, inteso come modalità di "legittimazione mediata" del Governo. Com'è stato ragionevolmente osservato, "non si può non restare perplessi di fronte a quanti pensano di

⁵⁸ In termini, per una posizione alla quale si aderisce, OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo regionale*, Bologna, 2002 o il più recente GAMBINO, *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista dallo Statuto calabrese*, all'url www.associazionedeicostituzionalisti.it; vivacissimo è peraltro il dibattito *pro et contra*, come documenta l'esame degli interventi e delle ricostruzioni teoriche, nonché della giurisprudenza costituzionale già disponibile sul punto, di cui alle rassegne critiche contenute nell'ultimo contributo citato e all'url www.unife.it/forumcostituzionale, nella parte *Verso i nuovi Statuti regionali*.

⁵⁹ Nel suo commosso *Saluto ai partecipanti*, CUOMO ebbe anch'Egli giustamente ad insistere sulla persistente – ma non raccolta – validità dell'avvertimento estremo di Vittorio Emanuele Orlando, secondo il quale il diritto costituzionale "si andava razionalizzando ... al punto da perdere il senso della Storia"; vedi *La transizione repubblicana*, cit., 147.

trasformare Montecitorio in Westminster, magari attraverso un decreto”⁶⁰.

Esso risponde d'altra parte, in positivo, ad esigenze di stabilità governativa complessiva e di rafforzamento del ruolo direttivo del Primo Ministro in quest'ambito, la cui debole contemplazione ha rappresentato indubbiamente il tallone di Achille della nostra esperienza trascorsa, caratterizzata da un basso rendimento medio degli Esecutivi⁶¹. A tale carenza è indispensabile in ogni caso porre rimedio, per favorire appunto quella redditività ben più elevata dell'azione di Governo che le esigenze di raccordo coi livelli potestativi substatale e comunitario, nonché la necessità di tener conto del contesto internazionale di forte concorrenza tra Paesi, impongono oggi ineludibilmente.

Questo dovrebbe avvenire anche attraverso la possibile nomina o revoca diretta dei membri del Gabinetto da parte del Premier, in modo da evitare il ripetersi per il futuro di un ulteriore “caso Mancuso”, ma dovendosi tenere presente che tale ipotetica ultima misura potrà peraltro, in concreto, operare efficacemente solo nei limiti in cui il partito di appartenenza del revocato non ne traesse motivo per aprire una crisi di Governo o comunque un contenzioso politico nei confronti del Primo ministro, eventualmente componibile su altro piano. È invece questione assai più controvertibile l'attribuzione al Presidente del Consiglio di un potere vincolato di proposta al Capo dello Stato di scioglimento anticipato di una o di entrambe le Camere, atteso che la struttura della Repubblica – avviata verso un assetto sostanzialmente federale – e la permanenza di forti disomogeneità politiche, nonché di fratture economiche e sociali lungo il suo territorio, consigliano piuttosto di mantenere al Presidente della Repubblica un non formale ruolo “arbitrale” e di garanzia, anche in questa evenienza⁶².

Il rafforzamento complessivo del Governo, che pur deriverebbe dalla più cauta linea di innovazione istituzionale qui sostenuta, potrebbe forse di molto attenuare, a livello del tuttora non pretermittibile (pur in mezzo a tante trasformazioni) orizzonte nazionale, il pessimismo che si coglie nelle ultime pagine dello stesso Autore, dal cui ormai lontano studio si sono prese le mosse.

Egli infatti, ricostruendo a sua volta il pensiero di Vezio Crisafulli sull'argomento a lui assegnato⁶³ ed osservando la tendenza alla neutralizzazione

⁶⁰ CALISE, *Il governo di partito in prospettiva costituzionale*, in ID. (cur.), *Come cambiano i partiti*, cit., 204.

⁶¹ Un utile raffronto, sotto questo profilo, tra *I Governi del maggioritario* e quelli precedenti, è nell'omonimo volume collettaneo a cura di VESPERINI, Roma, 1998.

⁶² Secondo le condivisibili conclusioni di ELIA, *L'evoluzione ...*, cit., 9 ss.

⁶³ Nella relazione *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, tenuta al bel convegno *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, Padova, 19-21 giugno 2003, i cui atti si leggono all'url www.associazioneidecostituzionalisti.it; la citazione *ivi*,

dell'indirizzo, nella misura in cui esso diventa obbiettivo di norme generali o di settore dell'Unione Europea o di organizzazioni internazionali, conclude con amarezza rilevando che: "Quel che ci interessava constatare era che anche su scala mondiale un indirizzo politico si era consolidato istituzionalizzandosi. Ed era lo stesso che snazionalizzandosi si era posto come contenuto della norma fondamentale dell'Unione Europea. Non aveva più un ancoraggio nazional-statale. Era divenuto apolide. Ed aveva anche a che fare con qualcosa che da sempre ha saputo valicare i confini, più o meno legalmente, ma efficacemente, il danaro. Che, a sua volta ..., con la sovranità dello Stato ha sempre avuto molto a che fare, con la sovranità popolare mai".

AVVERTENZA

L'imprevista dilatazione dei tempi di pubblicazione, rispetto al termine fissato per la consegna del lavoro al curatore, non ha consentito di tenere qui conto del progredire del dibattito e delle proposte di revisione costituzionale sulla forma di governo nazionale, nonché degli sviluppi più recenti della giurisprudenza costituzionale su quella delle Regioni. Sul primo tema, chi scrive ha peraltro dato conto – in sedi diverse e successive – dei connessi sviluppi del proprio pensiero in tema, che si presentano del resto in una linea di continuità con quanto qui sostenuto. Mi permetto pertanto di rinviare chi lo desiderasse ai miei lavori: *Un uomo solo al comando. La forma di governo a parlamentare nel disegno di legge di revisione della parte II della Carta Costituzionale*, in ASTRID, a cura di F. Bassanini, *Costituzione. Una riforma sbagliata*, Firenze, 2004, 413 ss. e *La Seconda Camera in Italia tra innovazioni di sistema e vincoli storico-costituzionali*, relazione (rimasta non pubblicata) al convegno "Dinamiche evolutive del regionalismo in Italia e Spagna. La questione della Seconda Camera" (Napoli, Istituto di Studi Filosofici, Palazzo Serra di Cassano, lunedì 14 giugno 2004).

Agosto 2004

19; ma vedi già la sua *Relazione di sintesi della prima parte*, ne *La transizione repubblicana*, cit., 62.