

**Le trasformazioni del rapporto fra Parlamento e Governo alla luce della
concezione di Piero Alberto Capotosti sugli accordi di coalizione ***

di **Francesco Bertolini** – *Professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Teramo*

1. Nello studio sui partiti politici pubblicato in *“La costituzione italiana”* del 1954, scrive Carlo Esposito che “una costituzione legale adeguata alla realtà dovrebbe abbandonare le finzioni della assemblea legislativa composta da liberi deputati, dei governi formati dai capi di Stato in base alle designazioni o alla presumibile fiducia delle camere, e riconoscere che nella comunità statale il potere di direzione politica spetta ai partiti, dovrebbe inoltre ... determinare il valore degli accordi tra i partiti ... precisare le forme, i presupposti e le conseguenze della ascesa dei partiti al potere” Nella I sottocommissione dell'Assemblea costituente, prosegue Esposito, “vari membri auspicarono (o comunque prevedero) l'avvento di una democrazia organica fondata sul riconoscimento dei partiti, che avrebbero sostituito il parlamento e consentito un superamento della struttura formalistica della democrazia parlamentare”¹.

Il rapporto fra decisioni di direzione politica e posizione dei partiti sta al cuore del lavoro di Piero Alberto Capotosti, pubblicato nel 1974, su *“Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri”*, lavoro intimamente ispirato all'esigenza, richiamata da Esposito, di coltivare un diritto costituzionale adeguato alla realtà. Esprimo oggi la mia

* Relazione tenuta al convegno su “La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo”, La Sapienza, Università di Roma, 19 marzo 2015

¹ C. ESPOSITO, *I partiti politici*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 215,217.

riconoscenza a Piero Alberto Capotosti e gli rendo omaggio come Maestro universitario, perché da un lato mi ha introdotto ad un diritto costituzionale “reale”, ma dall’altro lato ha insegnato a non ridurlo per ciò solo ad una mera descrizione delle cose, essendo in Lui fortissima l’esigenza, nel discernere la realtà, di riconoscerne allo stesso tempo il carattere giuridicamente razionale, sulla base degli elementi di conformazione della regolazione normativa.

Il lavoro di Capotosti sugli accordi di governo si può leggere integralmente in questa duplice chiave: assunzione, da un lato, quale punto di partenza dell’analisi, delle procedure reali di adozione delle decisioni di governo nel tempo in cui scrive; ricerca, dall’altro lato, sulla base delle relative risultanze, della congruenza ed anzi del nesso di diretta causazione della realtà da parte della regolazione costituzionale.

Gli anni in cui Capotosti mette mano alla ricerca stanno al cuore della fase di storia costituzionale che Pietro Scoppola ha chiamato della “repubblica dei partiti”. Anni in cui le decisioni di governo sono adottate al di fuori delle sedi previste, i dirigenti politici dei partiti della maggioranza parlamentare riunendosi periodicamente nei “vertici di coalizione”, che ricevono per questa via una sorta di istituzionalizzazione nel sistema, per concordare il contenuto di massima il contenuto dell’indirizzo. La formulazione dell’indirizzo, per questa via, finisce dunque per spettare ai partiti politici che costituiscono la maggioranza parlamentare, residuando al Parlamento ed al Governo, secondo l’analisi di Capotosti, la mera attuazione – compiuta da ciascun organo secondo le competenze proprie – delle relative determinazioni generali sulla direzione dello Stato². E prima e determinante determinazione generale dei partiti – che Capotosti assume come emblematica dell’intera costruzione – è appunto quella che costituisce oggetto dell’accordo donde deriva la costituzione stessa del Ministero³.

² P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*. Milano 1974, specie 207 ss.

³ Secondo il dato di fatto che lascia osservare a Capotosti come alla base dell’accordo di coalizione più che il contenuto dell’accordo stesso, che può anche mutare nel corso della durata del gabinetto, stia piuttosto “il principio «pattizio» fra partiti dell’area di governo, che si concreta nella mera prospettiva

L'analisi di Capotosti non si arresta all'attestazione di questo stato delle cose, ma indaga il relativo rapporto con la regolazione costituzionale, giungendo appunto alla conclusione che la contraddizione fra realtà effettuale e disciplina normativa è soltanto apparente. E difatti, se è vero che la scarna disposizione dell'art. 49 Cost. è, di per se stessa, ancora del tutto insufficiente a dare conto della posizione centrale dei partiti nel sistema, è vero invece che il rapporto fiduciario, posto dalla Costituzione alla base dei rapporti fra il Governo e il parlamento, gioca al riguardo un ruolo determinante⁴. E' la relazione fiduciaria, nella visione di Capotosti, che onera le forze rappresentate in parlamento della stipula dell'accordo di coalizione, nel quale il nucleo dell'indirizzo politico del costituendo Ministero si trova contenuto, le successive determinazioni dei partiti valendo quali atti di adeguamento dell'indirizzo alla situazione di fatto, che il Governo deve limitarsi ad attuare. Sul Presidente del Consiglio – figura istituzionale che Capotosti assume quale punto di riferimento dell'analisi – grava in particolare il compito di mantenere il carattere unitario dell'attività di attuazione dell'indirizzo, scongiurando l'eventualità che i singoli ministri, in quanto esponenti delle singole parti contraenti il patto, ne diano una lettura meramente parziale⁵.

Chiave della ricostruzione è dunque la categoria dell'onere, utilizzata da Capotosti per dimostrare che la convenzione costituzionale dei patti di coalizione, ben lungi da rappresentare una libera opzione, costituisce al contrario un esito imposto dal rapporto fiduciario, che pone sui partiti che aspirano al controllo dell'organizzazione pubblica, ed

programmatica di un futuro assetto della comunità nazionale" (P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo ... cit.*, 164).

⁴ E difatti se, come osserva Capotosti ricordando il pensiero di GALEOTTI al riguardo, la preminente posizione decisionale dei partiti *"non risulta semplicemente dall'esperienza di fatto, ma appare ormai iscritta nel sistema giuridico, attraverso l'art. 48 e la legislazione elettorale"*, assume un valore specifico la posizione delle forze politiche di maggioranza, cui *"è riservata la spettanza esclusiva della determinazione dell'indirizzo politico del governo, che risulta così differenziato rispetto alla politica nazionale"*. La spettanza ai partiti maggioritari della *"funzione di influire sull'azione di governo implica naturalmente la loro legittimazione ad incidere direttamente sull'indirizzo e sulle strutture di gabinetto, anche mediante la conclusione di patti interpartitici, che appunto regolino tali punti"* (P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo ... cit.*, 157, 158).

⁵ P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo ... cit.*, in particolare 208 ss.

all'esercizio in prima persona dei poteri del Governo, la condizione del rinvenimento di un accordo sufficiente allo stabile controllo delle deliberazioni parlamentari⁶. Cosicché attraverso le rispettive rappresentanze in Parlamento le parti politiche contraenti finiscono per avere accesso al potere esecutivo e per controllare la relativa organizzazione. La fase dell'ideazione e della formulazione dell'indirizzo politico risiede plasticamente nelle loro mani; la fase dell'attuazione, allo stesso modo, pure, per la via del controllo delle deliberazioni parlamentari e dell'apparato del Governo.

2. A più di quaranta anni dal suo studio, le trasformazioni del sistema descritto da Capotosti sembrano profonde.

Non solo la formulazione dell'indirizzo politico pare essere tornata di pertinenza diretta del Governo, ma anche la fase della relativa attuazione sembra caratterizzata da un dominio del potere esecutivo impensabile negli anni in cui scrive Capotosti, contraddistinti dal principio esattamente opposto della "centralità" del parlamento. La trasformazione della forma di governo, seguita alla stagione referendaria degli anni '90, vede accentuarsi il ruolo del potere esecutivo nell'attività di governo, mentre, allo stesso tempo, il carattere onnipervasivo del ricorso agli atti governativi con forza di legge si accompagna, da parte del Governo medesimo, ad incisive tecniche di condizionamento dell'attività legislativa delle Camere, che si compendiano nella combinazione del potere di emendamento con la posizione della questione di fiducia⁷.

⁶ "Questi patti ... debbono comunque sussistere, al fine di consentire la formazione e l'azione del governo". Cosicché "sembra chiaro come la conclusione di accordi di governo assuma ... i caratteri tipici di un onere, poiché queste intese costituiscono, in carenza di maggioranze assolute monocolori in Parlamento, uno dei modi attraverso cui le forze politiche possono incidere sulla struttura e l'indirizzo di governo". Scaturendone, nel pensiero di Capotosti, la conclusione che il problema della ammissibilità costituzionale "deve essere sempre più puntualizzato sui profili di coesistenzialità al sistema che tali patti sembrano assumere" (P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo ... cit.*, 158. 159).

⁷ Fenomeni noti e molto studiati. Per la puntualizzazione del nesso stringente fra posizione preminente del Parlamento e previgente sistema elettorale proporzionale, cfr. C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000 – Il Parlamento*, Padova 2001, 289 ss.; sugli altri profili cennati nel testo, cfr., fra i più recenti, S. CECCANTI, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 aprile 2014; R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il decreto legge tra teoria e*

La conseguenza è che, dal punto di vista dell'indirizzo, il Governo sembra tornato in possesso delle fasi della ideazione e della formulazione, che Capotosti osservava essere, all'epoca, nelle mani dei *partner* politici della maggioranza; dal punto di vista dell'esercizio dei poteri dello Stato finalizzato all'attuazione dell'indirizzo medesimo, il Governo sembra essere divenuto quasi il titolare non solo della funzione esecutiva ma anche di quella legislativa. Se, in una prospettiva storica, si considera la classica notazione secondo cui "il fenomeno normativo è indubbiamente lo specchio più fedele della sovranità"⁸, viene da chiedersi se la volontà dei regimi liberali di innalzare al primo posto del sistema il Parlamento, attribuendogli, con la legislazione, la posizione preminente nella forma di governo, non fosse destinata a scontare fino in fondo tutte le implicazioni problematiche insite nella volontà di immettere, per il tramite della Camere rappresentative, il pluralismo sociale nell'unità dello Stato. E difatti sarebbe proprio il carattere unitario del Governo che consente ad esso tanto il possesso materiale dell'organizzazione pubblica, quanto l'unità e l'immediatezza di decisione che starebbero alla base della sua primazia nella funzione normativa⁹.

3. Se si vuole mantenere fermo il metodo realistico, ma criticamente orientato, di Capotosti, si tratta peraltro di individuare la causa, sul piano della regolazione giuridica, di questa sorta di capovolgimento dei rapporti fra il Parlamento – luogo naturale dell'operare dei partiti politici – ed il Governo. Si è infatti detto che la situazione che

prassi, ivi, 22 giugno 2009; P. PISICCHIO, *Dal Parlamento legislatore a Parlamento d'indirizzo*, ivi, 14 novembre 2012, nonché N. LUPO, a cura di, *Maxi emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova 2010.

⁸ E. CORTESE, *Sovranità (storia)*, ad vocem, *Enc. Dir.*, XLIII, Milano 1990, 207.

⁹ "Crescente difficoltà dei Parlamenti a rispondere in maniera rapida alle sollecitazioni provenienti dalla società civile, anche a causa della lentezza e delle farraginosità di alcune procedure parlamentari, la molteplicità degli interessi ... da disciplinare che rende difficile raggiungere un accordo su un testo omogeneo, e l'assenza di competenze specifiche dei parlamentari in materie particolarmente tecniche": così vengono riassunte alcune fra le cause determinanti la posizione recessiva delle Camere nell'attività normativa (C. ALIBERTI, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: spunti ricostruttivi*, in R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di) *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*. Milano 2008, 314).

osservava era considerata da Capotosti come figlia del condizionamento delle norme costituzionali sulle regole convenzionali di comportamento delle forze politiche: occorre dunque chiedersi quali siano le modifiche normative che hanno segnato il venir meno di quelle regole a favore della nuova posizione di preminenza dell'esecutivo sulle componenti parlamentari.

A questo proposito sappiamo che il percorso verso la "democrazia maggioritaria" non ha seguito, in Italia, la strada della riforma costituzionale, l'innovazione essendo avvenuta essenzialmente sul piano della legislazione elettorale – sulla spinta di alcune tornate referendarie – e sul piano dei regolamenti parlamentari¹⁰.

Il realismo critico – razionalmente orientato – di Capotosti sembrerebbe risultarne smentito, perché l'apparente capovolgimento dei rapporti fra parlamento e governo – il cui anteriore assetto era già individuato quale sviluppo della regola della fiducia – si sarebbe verificato pur restando immutata la relativa disciplina costituzionale. Ne sarebbe dunque spezzato il nesso fra relazione fiduciaria e posizione dominante dei partiti politici già intravisto da Capotosti.

Senonché, è da tutto da dimostrare che, nell'ottica del parlamentarismo liberale, la situazione che osserviamo sia realmente valutabile alla stregua di una sopravvenuta forma di sottordinazione delle Camere al Governo. Al contrario non mancano elementi per ritenere l'attuale assetto dei rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo ricostruibile esso stesso come una forma specifica di realizzazione della sovranità parlamentare.

Il punto sembra connesso alla volontà del sistema costituzionale di innalzare le Camere al primo posto nel sistema di governo attraverso non solo la titolarità della funzione legislativa, ma anche e soprattutto il dominio sul governo assicurato dalla relazione

¹⁰ "Possono essere richiamate come tappe principali del percorso verso un verso un sistema di tipo maggioritario, la legge n. 400 del 1988, la riforma elettorale del 1993, e, da ultime, la riforma del regolamento della Camera del 1997, e, in misura minore, la riforma del regolamento del Senato del 1999": così M. P. C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di) *Funzioni parlamentari non legislative ... cit.*, 234. Per la sottolineatura del valore specifico assunto peraltro, in questo contesto, dal referendum elettorale del 1992, quale espressione di un potere materialmente costituente, cfr. C. MEZZANOTTE, *Relazione generale ... cit.* 296 ss.

fiduciaria. Dal compito di dare sostegno all'esecutivo deriva infatti la necessità di forme di composizione politica interna delle Camere rappresentative che vanno molto al di là della forma sporadica e occasionale di unificazione che è costituita dalle singole deliberazioni di volta in volta adottate. Al contrario, il sostegno al governo presuppone, quale sbocco naturale del sistema parlamentare, la capacità delle Camere di esprimere una volontà capace non soltanto di decidere su proposte qualsivoglia, ma anche di porre obiettivi determinati, di ideare una serie di misure atte a realizzarli, di adottare decisioni coerenti con esse, di modificarle di volta in volta in ragione dei mutamenti dello stato dei fatti, e di variare, se del caso, consapevolmente i fini dell'azione nel corso del loro perseguimento, purché sempre nel quadro di una visione di fondo coesa ed intimamente coerente. Se si riflette proprio sulle acquisizioni degli studi di Capotosti sugli accordi di governo, si giunge alla conclusione che il rapporto fiduciario finisce esattamente per produrre l'effetto di imputare alle Camere il compito di formulare l'indirizzo che caratterizza per natura propria l'azione di ciascun Ministero. Con la conseguenza di addossare alle Camere stesse forme di unificazione che non possono ridursi alla mera unità occasionale della singola deliberazione, ma devono invece concretarsi nella ben diversa unità dell'indirizzo politico governativo che la Camera deve saper assicurare sostenendo il Governo della Repubblica. E come tutte le forme di unificazione che tendono alla stabilità, anche questa richiede forme di composizione interna dei rapporti fra gli interessati, che i titolari del seggio parlamentare raggiungono, come è noto, attraverso quella che Esposito chiamava "la disciplinata e confessa obbedienza dei parlamentari alle direttive di partito: alle direttive, cioè, impartite dai relativi dirigenti interni"¹¹.

Attraverso il conseguente effetto di unità interna – che deve raggiungere la soglia minima di consensi necessari ai fini del controllo stabile delle deliberazioni dell'organo – le Camere soddisfano le esigenze proprie del compito che la forma di governo imputa loro, e cioè, appunto, di muovere dalla rappresentanza della molteplicità delle componenti sociali per giungere alla loro immissione nell'unità dello Stato. Il sostegno necessario e permanente

¹¹ C. ESPOSITO, *I partiti politici ... cit.*, 230.

assicurato al Governo della Repubblica costituisce la forma tipica prescelta dal regime parlamentare per operare l'unificazione di cui consiste, per propria natura, l'attività di governo.

4. Si inserisce qui il rilievo del sistema per l'elezione delle Camere.

Fino a quando è stato in vigore il metodo proporzionale, ne è derivata la necessità che la riconduzione delle diverse idee politiche rappresentate in parlamento all'unico programma politico del Governo fosse un'opera progressiva, e questo carattere progressivo della riduzione ad unità del particolarismo politico ha finito per costituire il tratto caratteristico del sistema di governo, osservato a suo tempo da Piero Alberto Capotosti.

Ne è infatti derivato un processo di unificazione politica delle Camere necessariamente scandito in più fasi, di cui la prima rappresentata dalla fase delle elezioni, al cui esito, in forza appunto del principio proporzionalistico, il corpo elettorale risulta diviso e, allo stesso tempo, unificato: diviso, in quanto l'elettore, entrato nel seggio elettorale quale cittadino, ne esce, per così dire, quale aderente di una sola delle parti politiche in competizione; unificato, perché il carattere distintivo delle parti politiche rappresentate in parlamento in luogo di quelle, preesistenti, aventi natura territoriale, è proprio quello della rappresentanza da parte di una pluralità di deputati, il cui numero, essendo diretta funzione dei suffragi ricevuti, esprime di per se stesso la tensione di ciascun partito a rappresentare – appunto in quanto politico – la volontà nazionale: donde appunto la intrinseca valenza di unificazione che è insita nel voto per il partito politico nel momento elettorale¹².

A questa prima fase di unificazione politica costituita dal momento elettorale la formula proporzionale ha sempre implicato, peraltro, la necessità di aggiungere una fase

¹² Cfr., fra gli altri, G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1989, 320, per la notazione che “i partiti ... sostituiscono alla polverizzazione del corpo elettorale un principio di unione, costituiscono la forma concreta e praticata storicamente attraverso cui moltitudini di uomini nello Stato moderno riescono a centralizzare la propria volontà”. Per quanto attiene al duplice effetto di unificazione e di divisione dell'elettorato per il tramite delle elezioni, cfr. P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. Galizia-P.Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati* Milano 1980, *passim*, ma in particolare 270, 291.

ulteriore, consistente nella stipulazione, da parte dei partiti usciti dalla elezione, del patto di coalizione preordinato a dare sostegno al Governo. Fase necessaria per la nascita del soggetto politico unitario – la maggioranza parlamentare – attraverso cui le Camere sono poste in grado, superando la loro composizione plurale, di fornire sostegno al Governo.

In questa ricostruzione, la chiave della posizione dominante delle Camere sul Governo va essenzialmente individuata nel rapporto di previa costituzione e, quindi, di necessaria distinzione, della maggioranza parlamentare rispetto al Ministero, la prima determinando, in forza del patto di coalizione, la nascita stessa del secondo. Capotosti ne ha fatto conseguire tutta una serie di conseguenze, che avrebbero stabilmente connotato la forma di governo nella relativa fase della storia repubblicana: la concezione dell'accordo di coalizione come fattore genetico del Governo; la conseguente instabilità governativa, dovuta dalla dipendenza intrinseca e conseguente della posizione del Governo dalla tenuta del patto; la scaturigine dall'accordo dell'indirizzo che il Governo ha il compito di attuare; il potere di direttiva del Presidente del Consiglio come preordinato alla garanzia di forme adeguate di attuazione dell'indirizzo da parte dei vari ministri.

5. Il valore determinante della previa unificazione interna, quale condizione della posizione di preminenza delle Camere sul Governo, sembra rimasto del tutto invariato nella fase di democrazia maggioritaria della storia costituzionale repubblicana. Né si tratta di un puro accidente, in quanto tale posizione di preminenza corrisponde alla disciplina del rapporto fiduciario, che non risulta innovato. Ciò che cambia, invece, è il modo attraverso cui il processo di unificazione si realizza.

Al riguardo, sembra che la democrazia maggioritaria italiana abbia conosciuto una progressiva radicalizzazione del tema, in corrispondenza della successione delle modifiche intervenute rispetto al sistema elettorale. In una sorta di rincorsa forzata del modello Westminster, l'essenza della trasformazione starebbe nella ricerca dell'effetto di unificazione per la via immediata e diretta del risultato elettorale, con deliberata esclusione di ogni margine di azione discrezionale da parte dei partiti politici successiva alle elezioni. E' a questi fini, tra gli altri accorgimenti, che il legislatore introduce la categoria del

collegamento fra liste elettorali, figura di un accordo di coalizione che precede e non segue la competizione elettorale¹³.

In un primo momento, l'effetto è perseguito in via meramente empirica, mediante l'adozione – per l'elezione della maggior parte dei parlamentari – del sistema maggioritario a collegio uninominale. Obiettivo dichiarato è pur sempre quello di assegnare ai deputati di una sola delle parti o di una sola delle coalizioni in competizione il numero di seggi necessari a sostenere il Governo, ma l'effetto viene perseguito essenzialmente per il tramite del fattore di integrazione costituito dal vincolo imposto agli elettori di confluire tutti nell'unico candidato eletto all'interno di ciascuno dei collegi elettorali¹⁴.

Nel prosieguo, peraltro, il metodo non viene giudicato sino in fondo idoneo all'ottenimento del fine di unificazione che esso persegue, e sostituito, sempre in sede di legislazione elettorale, da un meccanismo di unificazione “meccanico”, fondato sull'assegnazione alla lista o alla coalizione di liste che ottiene il maggior numero dei voti di un numero di deputati sufficiente a sostenere il Governo, e ciò del tutto a prescindere dalla percentuale dei voti ottenuti¹⁵. In questa progressiva radicalizzazione dell'effetto di unificazione della Camera per la via delle modalità dell'elezione dei suoi componenti,

¹³ Cfr. l'art. 18 del D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come sostituito dall'art. 2, della legge 4 agosto 1993, n. 277, nonché l'art. 14-bis del medesimo testo normativo, come introdotto dall'art. 1 della l. 21 dicembre 2005, n. 270.

¹⁴ Cfr. le leggi 4 agosto 1993 n. 277 (Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati) e 4 agosto 1993, n. 276 (Norme per l'elezione del Senato della Repubblica), che introducono il sistema maggioritario a collegio uninominale per l'elezione dei componenti i tre quarti dei seggi della Camera e del Senato. Il perseguimento per questa via dell'effetto dell'attribuzione della maggioranza assoluta ad un solo partito ovvero ad una coalizione prestabilita di essi implica l'adattamento di un sistema elettorale risalente a tutt'altri fini che non quelli originari. La base territoriale dell'elezione nasce infatti con la logica di rendere presente davanti al sovrano il relativo elemento particolare del suo Regno. Una volta divenuto il Parlamento, per così dire, “sovrano” esso stesso – ed essendosi inverata tale sovranità nella relazione fiduciaria – lo stesso metodo elettivo finisce per assumere un significato affatto diverso. Poiché infatti, come è stato detto, “nell'unitarietà delle vittoria maggioritaria ... si può tradurre agevolmente l'idea dell'unità del soggetto rappresentato” (M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma 1991, 112), il collegio uninominale avrebbe assicurato ai sistemi che lo adottano un elemento integrativo utile ad accentuare sul piano empirico l'effetto di unificazione in parti politiche nazionali che costituisce, come si è visto, uno dei fattori costitutivi dell'elezione delle camere rappresentative nei regimi parlamentari.

¹⁵ Cfr. la l. 21 dicembre 2005 n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica).

assume una valenza specifica la formalizzazione del principio che i deputati – quantomeno quelli delle forze “che si candidano a governare” – devono riconoscersi in via di partenza nel capo della forza politica o della coalizione di appartenenza, onde raggiungere appunto, per tale via, l’effetto della loro unità d’azione¹⁶.

L’intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale dell’assegnazione di un numero premiale di seggi indipendente dalla percentuale dei suffragi ottenuti, e puramente preordinato a consentire al soggetto vincitore delle elezioni di detenere la maggioranza assoluta dei seggi della Camera¹⁷, non sembra aver spezzato la tensione del sistema politico verso l’attribuzione alle elezioni politiche del valore indiretto di investitura della maggioranza parlamentare. L’ulteriore legge da ultimo approvata dalla Camera dei deputati, in sede di ultima lettura, persegue infatti il medesimo effetto, introducendo, al fine di superare il limite della soglia dei voti necessaria per la legittima attribuzione del premio di maggioranza, l’istituto del ballottaggio fra le due liste più votate. Può dunque parlarsi, a buon diritto, di una ulteriore radicalizzazione del principio di unificazione, perché la soppressione del meccanismo della coalizione di liste non rimanda, come era prima, alla eventualità di un accordo successivo alle elezioni, ma puramente alla previsione che la Camera si ritrovi controllata stabilmente – e per questa via dunque ricondotta ad unità – da una sola lista di candidati, quella risultata vincitrice, in forza tanto del premio di maggioranza, quanto del turno di ballottaggio, della competizione elettorale.

Occorre però a questo punto notare che proprio il perseguimento “ad ogni costo” di un tale effetto di unificazione delle Camere all’atto stesso della loro elezione non solo non

¹⁶ “ ... i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione” (art. 14-bis, comma 3, della citata l. n. 270 del 2005). E’ proprio attraverso la nozione di “capo della forza politica” ovvero di “unico capo della coalizione”, che il legislatore formalizza l’effetto di unificazione che considera naturalmente compreso nel fatto elettorale e che, al contempo, enfatizza in quanto connaturato ad una forma di parlamentarismo maggioritario. Del pari, l’obbligo del deposito del programma elettorale è emblema di una formulazione dell’indirizzo politico-governativo che si vorrebbe solo preventiva rispetto all’elezione dei parlamentari.

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014.

smentisce la ricostruzione di Capotosti sul rapporto fra Parlamento e Governo, ma anzi sembra avvalorarla in pieno. Poiché difatti, come in regime proporzionalistico per la via dell'accordo di coalizione, così in regime maggioritario per la via del premio di maggioranza avviene comunque che la composizione politica delle Camere nel soggetto unitario costituito dalla maggioranza parlamentare risulti antecedente, dal punto di vista logico e materiale, rispetto alla costituzione del Governo, ecco che la supremazia del parlamento risulta tutta contenuta nel principio di sistema che vuole la *leadership* politica precedere e fondare la *premiership* in seno all'esecutivo. Ne deriva che la nomina a Presidente del Consiglio avviene a favore del capo riconosciuto della maggioranza che riceve l'investitura elettorale, cosicché questi finisce per dirigere l'attività del Governo nella qualità di capo della maggioranza e non di Presidente del Consiglio, il difetto di una effettiva capacità di direzione politica del partito riflettendosi immediatamente sull'incidenza dei suoi poteri di direzione dell'attività governativa.

Nel linguaggio di Capotosti, ciò vale quanto a dire che la formulazione dell'indirizzo politico rimane tutto nelle mani della maggioranza parlamentare, e quindi in mano ai relativi partiti o all'unico partito che la costituisce, a Governo e Parlamento spettando la sola attuazione attraverso gli atti di rispettiva competenza. Mentre, per quanto poi attiene all'effetto apparente di dominio del Governo sul parlamento, esso sembra puramente dovuto ad una sorta, per così dire, di "aberrazione ottica", dovuta alla circostanza che capo della maggioranza parlamentare e Presidente del Consiglio si identificano in un'unica persona.

6. Si tratta del principio che la dottrina ha visto come caratteristico della forma di governo del Regno Unito, e che ha definito della "«unione personale» tra la figura del capo del governo e la figura di leader del partito di maggioranza"¹⁸.

Le relative implicazioni erano chiare già ai costituenti.

E' sufficiente ricordare le parole di Einaudi sulla figura del Primo ministro nel Regno Unito, definito come "il vero capo della legislazione ... che di fatto non è scelto dalla

¹⁸ C. MORTATI, *Le forme di Governo*, Padova 1973, 171.

Camera dei comuni, la quale non lo designa neppure ... è il popolo che designa il Primo ministro, è il popolo che lo elegge”¹⁹. E’ la definizione del Premier come “capo della legislazione” a cogliere sinteticamente il paradosso dell’unificazione – appunto in una sola persona – di un organo altrimenti chiamato, per propria natura, a rendere presente la molteplicità delle componenti nazionali.

Nel corso dello stesso dibattito, fu opposta da Ambrosini l’impossibilità di trasporre il modello in Italia, per la differente conformazione del sistema dei partiti “nessuno dei quali ha la maggioranza assoluta”²⁰, cosicché risulta plausibile leggere la rincorsa delle leggi elettorali dal 1993 ad oggi come segno della volontà di condurre il Paese verso forme di divisione politiche idonee a soddisfare il requisito di un capo dell’esecutivo che possa dirsi al contempo anche “capo della legislazione”. A ben vedere, di altro non si tratterebbe che dell’immediata imputazione in capo al corpo elettorale dell’onere che Capotosti, in regime di elezione proporzionale, osservava gravare sui partiti politici, di costituirsi in maggioranza al fine di detenere il governo della nazione. Onere che, appunto perché perseguito in forma meccanica attraverso la legislazione elettorale, si converte in un vero e proprio obbligo imposto al corpo elettorale di dividersi in parti politiche aventi la specifica conformazione prestabilita dal legislatore.

Si tratta a questo punto di chiedersi se questa sorta di forzata trasposizione del modello Westminster valga solo per gli elementi più appariscenti del relativo sistema – e cioè per il principio di identificazione del governo con una parte maggioritaria dell’assemblea già stabilmente organizzata – ovvero anche per tutto il bagaglio presupposto e non scritto di cultura politica e istituzionale che parrebbe consentire alla Camera dei Comuni di mantenere in uno quello che già Vittorio Miceli chiamava il lato “governativo” del deputato con il lato rappresentativo del deputato medesimo²¹.

¹⁹ Seconda sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, Camera dei deputati – Segretariato generale, Vol. VII, 920

²⁰ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori ... cit.*, 922.

²¹ V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia 1982, 157 ss.

Costantino Mortati, osservando la realtà del suo tempo, riferisce della difficoltà di trovare la “dimensione comune” fra parlamento e governo, “così da garantire lo stretto ed effettivo controllo del primo sul secondo, senza che ne riescano pregiudicate le esigenze tipiche della funzione esecutiva”²². Nel quadro della trasformazione dei rapporti fra governo e parlamento che si va osservando, la “dimensione comune” fra i due organi rimarrebbe inalterata ed anzi deliberatamente enfatizzata, ma il verso che si vuol imprimere ad essa impone di capovolgere la domanda. Si tratta infatti di chiedersi se risulta possibile garantire la posizione del Governo quale comitato direttivo del parlamento senza che ne riescano al contempo pregiudicate le esigenze tipiche della funzione rappresentativa delle Camere.

Nel Regno Unito, l’esperienza dei *development select committees* sembrerebbe mostrare che la valorizzazione delle funzioni parlamentari di controllo ha costituito lo strumento primo adottato per il mantenimento, da parte dei Comuni, di forme una reale incidenza sulle attività del Governo. Presupposta sarebbe peraltro una vera e propria attitudine della classe parlamentare – presumibilmente oggetto di consolidamento nel corso del tempo e di tradizione all’interno dei gruppi – a svolgere al contempo compiti che risultano posti essenzialmente fra loro in tensione dialettica: da un lato il compito di fornire sostegno al Governo per il tramite della stabile organizzazione dei deputati in maggioranza parlamentare; dall’altro lato, quello di pressarlo sui modi concreti prescelti per l’azione statale, per il tramite di una verifica analitica delle singole misure di esecuzione²³. Un’attitudine che non può essere oggetto di ingegneria costituzionale, ma può solo costituire l’esito di una specifica conformazione, nel tempo, del mandato rappresentativo.

²² C. MORTATI, *Le forme di Governo ... cit.*, 162.

²³ Le finalità di fondo cui l’introduzione di *select committes* permanenti sarebbe stata preordinata “era quella di sollecitare un riequilibrio nei rapporti fra Parlamento e Governo ed una rivitalizzazione del ruolo dell’assemblea legislativa, da compiere, peraltro, senza rotture radicali ... con la tradizione britannica del *party government*”. Non si sarebbe quindi trattato di “introdurre correttivi al funzionamento di un sistema incentrato sul diritto della maggioranza a governare”, ma di una “valorizzazione del ruolo del Parlamento attraverso il rafforzamento della sua capacità di dare attuazione al principio ... dell’*accountability* del Governo e dei singoli Ministri di fronte alla *House of Commons*”. Così V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in parlamento: le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino 2013, 156, cui si rimanda per una valutazione complessiva della relativa esperienza.

7. Scorrendo la letteratura costituzionalistica sulle funzioni non legislative delle Camere la risposta alla questione se, negli anni repubblicani di democrazia maggioritaria, le Camere abbiano saputo soddisfare l'esigenza di questa doppia valenza del mandato rappresentativo, non sembrerebbe positiva. L'approvazione del rendiconto consuntivo, che diviene un fatto puramente formale, invece di costituire l'occasione di puntuale verifica, fatta in ciascuna commissione per la branca dell'amministrazione di competenza, dell'attuazione concreta delle leggi di spesa; lo strumento dell'inchiesta, che tenderebbe addirittura a capovolgersi nel suo contrario, venendo utilizzata dalla maggioranza contro l'opposizione; la mancata valorizzazione dei poteri delle Camere nella fase ascendente della produzione normativa comunitaria, e via dicendo²⁴.

Se la conclusione fosse vera, ne deriverebbe, in ultima analisi, una forma di squilibrio, per così dire, uguale e contrario a quello della debolezza degli esecutivi nella fase antecedente della storia costituzionale repubblicana. La rigida unificazione delle Camere rappresentative in maggioranze organiche dipendenti in modo integrale da dirigenti di partito operanti nelle vesti di componenti del Governo darebbe luogo a forme di democrazia identitaria fondata su di un'ideale continuità di indirizzo che, muovendo dai singoli elettori giungerebbe ai titolari del potere esecutivo per il tramite assicurato dai rappresentanti parlamentari. Insieme alla efficacia decisionale assicurata, per questa via, agli uomini del Governo, una tale concezione implica concettualmente potestà di conformazione profonde e, in ultima analisi, pervasive, fondando esplicitamente la legittimazione dei governanti sul presupposto ideale della corrispondenza delle determinazioni da loro assunte alla volontà propria di coloro che risultano ad esse sottoposti.

Nel 1981, in un articolo comparso su "*La discussione*", Capotosti, quale contromisura avverso l'instabilità di governo, torna a valutare una nota proposta formulata da Costantino Mortati in Assemblea Costituente a modo – così si esprimeva lo stesso Mortati – di un

²⁴ Possono confrontarsi, al riguardo, i diversi contributi contenuti nel citato volume di R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di) *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*.

“contemperamento” fra le forme di governo parlamentare e presidenziale. E l’innovazione sarebbe dovuta consistere in questo, “nel prescrivere che il voto di fiducia esplicito, motivato sulla base di un programma concreto, debba vincolare la Camera a mantenere in vita il Governo per un certo periodo di tempo, che il Relatore propone in due anni. Si avrebbe così una specie di governo direttoriale”²⁵.

Nell’ordinamento costituzionale repubblicano, la forma di governo parlamentare sembra corrispondere ad un vero e proprio principio di costituzione materiale, posto che il mantenimento della relazione fiduciaria fra le Camere e l’esecutivo non risulta mai posto seriamente in questione, in sede né di dibattito politico né di discussione scientifica o culturale. Emblematica pare, a questo riguardo, la riforma della forma di governo regionale, contenuta negli artt. 123 e 126 della Costituzione, i quali, nel consentire alle Regioni ordinarie la scelta sulla propria forma di governo, pongono comunque il vincolo del rapporto di fiducia. Del carattere limitato della relativa scelta ha avuto modo di dolersi Leopoldo Elia²⁶.

La forma di governo caratterizzata dal diverso principio di una separazione istituzionale fra esecutivo e legislativo implica il passaggio ad un ambiente radicalmente diverso. Mortati si dichiara consapevole che la sua proposta implica il superamento di un fattore psicologico, che si potrebbe meglio definire di cultura politica: “il superamento della mentalità parlamentaristica che pone il Governo alla mercé della Camera”. Si tratterebbe infatti di “far penetrare nell’animo, nel pensiero, nel costume dei parlamentari la concezione che il Governo deve avere una sua autonomia; deve godere la fiducia della Camera, ma, una volta concessa questa fiducia sulla base di un consenso motivato, la Camere deve dare al governo la necessaria autonomia, affinché esso realizzi la funzione che gli è propria”. Una

²⁵ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, seduta della seconda sottocommissione del 3 settembre 1946, pag. 898.

²⁶ “*Se ho un qualche rammarico per le opzioni compiute ... è per non aver lasciato più spazio alle deliberazioni statutarie in questa materia: perché escludere a priori il modello presidenziale statunitense con forte separazione strutturale dei poteri?*” Così si esprime Elia nella prefazione al volume di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna 2002, XIV.

autonomia, si potrebbe chiosare sulla base dell'esperienza di un ventennio di democrazia maggioritaria, destinata a consentire allo stesso modo anche l'autonomia del Parlamento, affinché anch'esso realizzi la funzione che gli è propria.

Nel 1981, nella prospettiva di superare la posizione di un Governo alla mercé della Camera, Capotosti era del tutto alieno dal proporre forme di forzata riduzione del pluralismo politico, finalizzate a consentire al Governo di identificarsi senza residui in una sola parte politica del paese. Preferiva sfidare il tabù della forma di governo parlamentare, e suggerire il perseguimento della stabilità e dell'autonomia del potere esecutivo per la strada ben diversa di una separazione fra i due organi.

Ne traggio ulteriore conferma della scelta metodologica a favore di un realismo giuridico criticamente orientato.

E difatti, se la democrazia maggioritaria si alimenta del presupposto della continuità di una scelta di indirizzo che, muovendo dai singoli elettori giunge sino al Governo passando per i parlamentari che lo sostengono, la separazione istituzionale fra i due poteri sembra invece alimentarsi dall'idea che fra volontà dei governati e volontà dei governanti vi sia una sorta di naturale e fisiologica contrapposizione, una sorta di "non eliminabile alterità". Due presupposti ideali molto diversi, il secondo dei quali mi appare corrispondente al vero ed al reale, il primo, invece, del tutto fittizio.