

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

in collaborazione con

Fondazione “Paolo Galizia-Storia e libertà”

R. NANIA

**Forma di governo e sistema dei partiti:
rileggendo Leopoldo Elia**

“La Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962”

Sala del Senato Accademico

Rettorato

27 marzo 2014

FORMA DI GOVERNO E SISTEMA DEI PARTITI: RILEGGENDO LEOPOLDO ELIA

di Roberto Nania

La voce “governo (forme di)” di Leopoldo Elia, è stata pubblicata, come si sa, nel 1970 sulla Enciclopedia del diritto. Se mi è permesso un ricordo personale, ho avuto l’opportunità di leggerla più tardi, in occasione della stesura della mia tesi di laurea che venne discussa da Leopoldo Elia assieme ad Antonio Cervati; e colgo ora l’occasione per ringraziare ancora la signora Paola Elia per il dono della copia della tesi utilizzata dal Maestro in vista di quella discussione.

Non vi sarebbe neppure bisogno di dire che rivisitato oggi il saggio conserva intatta la sua caratura e specialmente, come per tutti i contributi di Elia eppure al massimo grado, la sua capacità di suggerire inedite visuali di riflessione sulle tematiche costituzionali, consentendo così di superare la reiterazione, per quanto già ne fosse in qualche modo avvertita la insufficienza, di resoconti ricostruttivi tramandati¹. Naturalmente, il riferimento è anzitutto alla messa a fuoco dell’incidenza dell’assetto politico-partitico sul funzionamento della forma di governo, di per sé eterodossa rispetto ad una raffigurazione di stampo strettamente normativistico conclusa nell’esame per linee interne delle discipline costituzionali relative ai rapporti tra organi di vertice dello Stato, o tutt’al più assistita da tipizzazioni di ordine universale ancor più scorporate dai contesti storici di riferimento proprio allo scopo di avvalorarne l’attitudine a restituire la “essenza” delle forme di governo².

Certo, è sempre stato presente un filone “realista” nello studio del Diritto costituzionale, con particolare riguardo alla forma di governo, che ha conteso il campo alle metodologie più “ufficiali”, o per lo meno ne ha validamente fronteggiata, ove mai

¹ Sull’attrazione esercitata da questa impostazione innovativa nel panorama metodologico di quel periodo, la bella rievocazione di P. Ridola, *Leopoldo Elia: il profilo dello studioso*, in AA. VV., *Leopoldo Elia, costituzionalista e uomo politico rigoroso e innovatore*, Diabasis Edizioni, Reggio Emilia 2009, p. 30.

² Per l’attenta ricostruzione dell’impostazione dogmatica sul tema, nonché sull’istanza valutativa presente nei concetti ideal-tipici, cfr. M. Dogliani, *Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 214 ss., spec. pp. 217-219.

vi sia stata, una pretesa di “esclusività”. Bisogna al contempo considerare che, a ridosso delle grandi trasformazioni che hanno investito lo Stato liberale, il nesso tra il Diritto costituzionale e la realtà politico sociale è stato vissuto in termini molto sofferti. Basti evocare, a conferma di quanto detto, l'apprensione nei confronti del prorompente scenario pluralistico che si intravedeva all'inizio del secolo breve, ed il dubbio sulla effettiva idoneità della forma di governo parlamentare ad assorbire il protagonismo rivendicato dalle organizzazioni politiche rappresentative delle articolazioni della società. Quanto poi alla successiva elaborazione sulla costituzione materiale, collocata nel quadro della vicenda autoritaria benché dotata di una potenzialità euristica irriducibile a quella contingenza storica come la successiva imprescindibilità di questo schema concettuale si incaricherà di dimostrare, essa rifletteva all'origine una esperienza dove, in presenza del partito unico di massa e della sua piena compenetrazione col sistema istituzionale, veniva ricomposta ogni possibile dialettica tra la dimensione formale e la collocazione sostanziale del potere di decisione sull'indirizzo politico, al punto da rendere pressoché ininfluenza la stessa permanenza di una costituzione radicalmente scoordinata, e non solo sotto l'aspetto ora considerato, rispetto alla realtà del regime³

Altro è quando la considerazione del fattore partitico viene assunta come un'incombente cognitiva ineludibile in presenza del nuovo assetto democratico che, sul piano del disegno costituzionale e su quello della sua concreta realizzazione, vede pienamente legittimato il pluralismo partitico ed il ruolo dei partiti che lo compongono alla stregua dell'art. 49 della Costituzione, ma anche degli artt. 72 e 82 e dal “presupposto” della pluralità implicito nelle citate disposizioni costituzionali⁴.

Non si tratta più della generica evocazione del rapporto che, secondo percorsi per il giurista senz'altro intuibili ma non indagabili, intercorrerebbe tra il Diritto

³ Sulla riflessione mortatiana in ordine al rapporto tra “giuridico e politico”, cfr. F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè Editore, Milano 1990, XLIII, p. 812-813; sul cambiamento delle categorie concettuali nella dottrina costituzionalistica a cavallo tra otto e novecento rispetto ai mutamenti dello sfondo sociale, rinvio a R. Nania, *Il valore della costituzione*, Giuffrè Editore, Milano 1986, pp. 20 ss.

⁴ Per questa indicazione di ordine sistematico, cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè Editore, Milano 1970, XIX, p. 638, pur lasciando aperto il quesito se, oltre il rapporto di presupposizione, «il riconoscimento costituzionale dei partiti non implichi una forma di rinvio (in senso atecnico) al “sistema” dei partiti stessi» (nota 16 della stessa pagina).

costituzionale e la dimensione della politica; si tratta invece di tematizzare le modalità giuridicamente rilevanti e circostanziate attraverso le quali il nesso in questione si esprime sul versante della forma di governo imprimendole, sempre mantenendo ferma la sua appartenenza al modello fondamentale prescelto in sede costituente, una specifica identità; e questo, quale che debba essere la formula riassuntiva più idonea a darne conto: dalla elevazione del sistema dei partiti ad “elemento costitutivo” della forma di governo, alla sua classificazione sotto la specie della “situazione condizionante”⁵.

Né ciò significa che questo nesso operi sempre a senso unico, nel senso che la impostazione della forma di governo può a sua volta incanalare virtuosamente le dinamiche partitiche. Basti ricordare l'esempio proposto da Giuliano Amato, ossia l'elezione diretta del presidente francese che, con la sua connotazione alternativa, dovrebbe determinare una consequenziale dislocazione dei partiti, favorendone la polarizzazione⁶, ancorché permanendo l'alea della divaricazione tra le maggioranze elettorali. Ma tanto più necessario risulta l'allargamento di campo quando si guardi al sistema parlamentare dove le “forme” in cui si articola si presentano, nel bene e nel male, le più disponibili ad accogliere il dispiegamento della concorrenza partitica sia sotto l'aspetto della intermediazione rappresentativa (anche a costo di mettere a dura prova la tenuta del divieto di mandato imperativo) sia sotto quello dell'acquisizione di quote importanti di potere di indirizzo (anche a costo di introdurre elementi di “finzione” nello stesso meccanismo fiduciario).

Sarà vero, come segnalava problematicamente lo stesso Elia, che adottando questa linea metodologica si deve dare adeguato peso ad una molteplicità di dati che possono apparire di ordine puramente fattuale (primo tra tutti, il numero dei partiti, ma anche “struttura parlamentare o meno, coesione, modo reciproco di considerarsi”)⁷ per cui

⁵ L'ultima formulazione si trova in L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Giuffrè Editore, Milano 2006, p. 2600 (“a scanso di equivoci”, viene precisato dall'Autore, così confermando pienamente, a mio avviso, l'irrinunciabilità di una ricostruzione “vivente”, cfr. sul punto anche la nota 8 del presente scritto). Sulla continuità/discontinuità tra le “situazioni condizionanti” di Elia e la “costituzione materiale” di Mortati, cfr. G. Zagrebelsky, *Introduzione*, in L. Elia, *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè editore, Milano 2005, pp. XXVIII ss.; resta da segnalare la esplicita adesione, anche con riguardo alla classificazione dei sistemi di partito (ripresa in prosieguo nel testo del presente scritto), di C. Mortati, *Le forme di governo, Lezioni*, Cedam, Padova 1973, p. 437.

⁶ Cfr. G. Amato, *Forme di stato e forme di governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 1997, I, p. 31

⁷ Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, *cit.*, *loc. ult. cit.*

potrebbe sembrare che l'indagine costituzionalistica corra il rischio di spostare troppo avanti i suoi confini⁸. Ma l'alternativa ad un rischio consapevole di sconfinamento è ad esempio l'impossibilità di spiegare le varianti cui ha dato luogo la forma di governo parlamentare, pur qualificata, in massima sintesi, dal denominatore comune della relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo, e che vale ancora a differenziarla dalla logica "separatista" che è propria del modello presidenziale: la variante "Westminster" necessariamente connessa alla impronta tendenzialmente bipartitica del sistema; la versione tedesca del cancellierato, anch'essa sostenuta da un "temperato" assetto partitico; il sistema parlamentare, cui fa da sfondo il multipartitismo "estremo" che ha trovato riscontro in Italia (e nella IV Repubblica francese), e che da noi ha ipotecato, possiamo aggiungere, anche il successivo tentativo di sollecitazione in senso bipolare del sistema fino ad arrivare a situazioni critiche che hanno richiesto un qualche *enlargement* del ruolo presidenziale.

D'altra parte, a ulteriore riprova della impossibilità di estromettere questi dati dal campo del rilevante giuridico costituzionale, vi sono due precisazioni avanzate da Elia. La prima è che l'assetto, anche numerico, del sistema dei partiti può essere condizionato dal sistema elettorale (alla stregua della invalsa, per quanto approssimativa, opzione tra sistemi proporzionali e sistemi maggioritari, nonché della messa in opera delle clausole di sbarramento): il che significa che questo fattore non ha carattere irriducibilmente naturalistico, ma è materia permeabile ad interventi di carattere normativo (ivi compresi quelli concernenti il finanziamento e l'accesso alla propaganda)⁹ che, opportunamente modulati, ne orientino il modo d'essere in modo da calibrarne la ricaduta sul rendimento della forma di governo; la seconda notazione è che quegli elementi non restano confinati nella dimensione empirica delle pratiche politiche e del confronto/scontro tra e nei partiti, ma possono tradursi in regole convenzionali di comportamento che, anche laddove non siano riconducibili ai principi

⁸ Cfr. M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Giuffrè Editore, Milano 2010, p. 552-558, dove si argomenta criticamente rispetto all'indagine "esistenziale" sulla forma di governo, tanto più quando non sembra realizzarsi l'ipotesi dell'assorbimento degli interessi economico sociali nei canali della mediazione partitica; cfr. altresì G. Amato, *Forme di stato e forme di governo*, cit., p. 59-60, sulla differenza tra elementi "costitutivi" ed elementi "condizionanti" della forma di governo, ma per sottolineare piuttosto il dato aggiuntivo della influenza sugli indirizzi politici di governo assunta dalle "rappresentanze sindacali".

⁹ L. Elia, *op. ult. cit.*, p. 639, nota 19.

costituzionali e pertanto non assumano la consistenza prescrittiva di vere e proprie *conventions of constitution*, hanno comunque l'ambizione (ma anche l'effettiva capacità) di accompagnare le dinamiche del disegno costituzionale addirittura vincolando l'esercizio dei poteri costituzionali formalmente conferiti: si pensi emblematicamente all'"onere" di composizione della compagine ministeriale secondo le designazioni di provenienza partitica in vista della formazione di un Gabinetto di coalizione¹⁰. Dal che discende anche il corollario della scarsa significatività a questi fini delle situazioni episodiche o del tutto congiunturali che possono interessare il sistema politico, posto che soltanto la stabilizzazione delle linee di condotta, almeno per un significativo arco di tempo, consente di riconoscerci la "regolarità" e quindi l'idoneità a comporre, assieme alla componente precettiva, l'orizzonte di analisi della forma di governo in modo da raggiungere un resoconto compiuto, o almeno sufficientemente "realistico", della sua fisionomia¹¹.

Va da sé che questa prospettiva muove da una raffigurazione della costituzione scritta che non ne enfatizza la pervasività precettiva, quale che sia la metodica utilizzata per addivenire all'esito in senso positivistico della completezza, e non si cela la inevitabile lacunosità del testo scritto e comunque le "virtualità multiple" che possono rivelarsi racchiuse nelle sue geometrie organizzative e che soltanto nell'incarnazione reale, correlata appunto al quadro politico di riferimento, trovano la loro più o meno definitiva determinazione¹². Non si può qui stabilire se nel caso italiano l'intervento razionalizzatore del costituente, propiziato dall'ordine del giorno Perassi, sia stato fin troppo "timido"¹³): certo è in ogni caso che proprio questa timidezza, se ispirata ad una

¹⁰ Id., *op. ult. cit.*, pp. 639-640; cfr. anche la complessa nota 20 di p. 639.

¹¹ Sul ruolo a suo tempo giocato dalla *conventio ad excludendum* nei contratti di coalizione nel quadro delle esperienze caratterizzate dal multipartitismo estremo, cfr. Id., *op. ult. cit.*, p. 655.

¹² Id., *op. ult. cit.*, p. 640, per la formula della "fattispecie aperta" (ossia la suscettibilità delle norme sulla forma di governo ad "essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo"); e p. 666, per la formula delle "virtualità multiple", riferita alla esperienza di Weimar ed alla costituzione francese del 1958, con la quale si allude al fatto che "esiti così diversi possono realizzarsi successivamente all'ombra di una stessa costituzione scritta".

¹³ Id., *op. ult. cit.*, p. 659; cfr. altresì la nota 111 della stessa pagina dove si trova il riferimento all'odg. Perassi, ma con un giudizio forse più netto rispetto al testo: "quindi si può dire che, a parte il voto palese e la richiesta di un *quorum* di firmatari per la mozione di sfiducia, il nostro costituente si è astenuto da ogni conato di razionalizzazione".

visione ottimistica del gioco politico e della raggiunta consapevolezza dei pericoli per lo stesso assetto democratico insiti nelle “degenerazioni del parlamentarismo”, ha ulteriormente accentuato la responsabilità dei soggetti politici, non solo ai fini della realizzazione della promessa di democraticità del sistema, ma anche in vista della corretta gestione del sistema di governo, soprattutto sotto l’aspetto della stabilità e dell’efficienza dell’azione dell’esecutivo. Ma al riguardo non può che condividersi la doglianza sulle difficoltà accusate dal sistema politico nel corrispondere alla richiesta costituzionale di elaborare in via autonoma regole organizzative che siano conformi a quelle *rationes*, come oggi è stato reso di tutta evidenza, per fare solo un’incursione, dalla recente Sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014.

Si è registrata piuttosto la propensione, che ha segnato una lunga fase dell’esperienza repubblicana, ad eludere anche le poche prescrizioni costituzionali preordinate al medesimo scopo: la pratica subito disvelata delle crisi extraparlamentari, per quanto reputata costituzionalmente non stigmatizzabile perché operante all’esterno della previsione dell’art. 94 Cost. (secondo la formula della “ipotesi diversa, ma non contraria”)¹⁴, già si candidava ad evidenziare la divaricazione tra funzionalità istituzionale e rendimento strettamente politico, dalla quale trae origine in definitiva la polemica sull’alterazione partitocratica della costituzione. Ed altrettanto si può dire con riguardo all’impedimento frapposto alla formazione e al consolidamento di *leadership* che ha in larga misura ostacolato un’adeguata valorizzazione della figura del Presidente del consiglio in grado di trascendere, nella misura appena necessaria ai

¹⁴ Id. *op. ult. cit.*, p. 640; significativa è la coincidenza con la lettura crisafulliana della questione, cfr. V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, Firenze 1969, vol. 2, p. 142, ma con una valutazione decisamente negativa in ordine alle sue implicazioni più generali: “se in linea teorica ne dovrebbe derivare una più accentuata democraticità dell’azione di governo ed una più efficiente unità di indirizzo politico, sul terreno pratico, invece, questi presunti aspetti positivi restano illusori, mentre gli svantaggi sono a tutti evidenti: l’impoverimento politico e la perdita di prestigio del Parlamento, l’affievolirsi del controllo delle Camere sull’esecutivo, sono tra le conseguenze di maggior rilievo e, più generalmente deplorate della situazione presente”, per cui si conclude che “il grande interrogativo concerne la stessa possibilità di sopravvivenza della forma parlamentare (p. 143); analoghi accenti si trovano già in ID, *Aspetti del sistema parlamentare in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Giuffrè Editore, Milano 1960, vol. I, p. 610, ma evidenziando la possibilità, che non si trova nel lavoro successivo, per il Capo dello Stato di respingere le dimissioni del Gabinetto “obbligandolo così ad investire le Camere della crisi e riportando il funzionamento del sistema nell’alveo segnato dalle norme costituzionali”(p. 611).

sensi dell'art. 95 Cost., la visuale del *primus inter pares* e della connessa gestione immancabilmente collegiale della linea governativa¹⁵.

Non è un caso che la discussione sulla terapia per "l'homme", sempre più "malade"¹⁶), dopo l'ipotesi della democrazia di operazione, nella variante referendaria ovvero nel surrogato corporativo, è tornata a ruotare attorno alle potenzialità del momento elettorale nella prospettiva di una democrazia di investitura meno esposta alle contingenze partitiche: un'ipotesi che nella "voce" di cui parliamo è presa attentamente in considerazione nei suoi diversi risvolti. Per quanto sia rimasta ferma la preferenza per un rinnovamento della forma di governo parlamentare che, coadiuvato da un idoneo sistema elettorale, potesse vedere finalmente i partiti "autolimitarsi convenzionalmente" avendo compreso la portata della posta in gioco, ossia convincere che "il governo di partito nel senso anglosassone è una caratteristica positiva delle democrazie europee, da non confondere con l'abuso partitocratico"¹⁷. Questa impostazione trova sviluppo anche nel più ravvicinato saggio del 2006 su "forme di stato e forme di governo" dove, benché traspaia la consapevolezza della sempre più grave crisi di legittimazione del sistema politico, si tornano a sottolineare, a fronte delle ipotesi di "fuoruscita" dal governo parlamentare nella direzione della democrazia immediata e personalizzata, le virtù moderatrici del potere che sono proprie del governo parlamentare e che, come nel "miraggio" inglese¹⁸), dovrebbero riuscire a realizzare, in particolare, un'equilibrata convivenza tra il mantenimento del ruolo dei partiti e il necessario tasso di autorità della figura del *Premier*.

¹⁵ Si allude alla notazione concernente la riluttanza del partito democristiano a far coincidere la posizione di *leader* del partito con quella di Primo ministro, in tal modo precludendo la maturazione di una forte *leadership* di governo, cfr. L. Elia, *op. ult. cit.*, p. 659; sul punto cfr. già L. Elia, *Primo Ministro (diritto comparato)*, in *Noviss. dig. it.*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino 1966, p. 868, anche per la originaria eccezione del periodo degasperiano.

¹⁶ L. Elia, *op. ult. cit.*, p. 657.

¹⁷ L. Elia, *Questione istituzionale e questione morale*, in L. Elia, *Politica e istituzioni (1987-1991)*, Edizioni "La proposta culturale", Roma 1991, p. 8-9.

¹⁸ L. Elia, *Forme di stato e forme di governo, cit.*, p. 2602.