



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## ***EFFETTI DELLA TRASFORMAZIONE DEI PARTITI POLITICI SULLA FORMA DI GOVERNO***

*di Fulco Lanchester\**

SOMMARIO: 1 – Premessa. 2 – Le origini. 3 – Indirizzo politico, sovranità popolare e partiti politici. 4 – La prima fase della riflessione di Piero Alberto Capotosti. 5 – Il primo terremoto elettorale e il tentativo di ridurre la mediatizzazione. 6 – Il terzo periodo. 7 – Conclusioni.

### **1 – Premessa.**

**P**iero Alberto Capotosti ha affrontato il tema della forma di governo nel nostro ordinamento politico-costituzionale con un approccio metodologico realistico, sulla base della natura specifica del sistema partitico italiano, e ne ha dedotto conseguenze incisive per quanto riguarda il ruolo del Presidente del Consiglio in materia di unità dell'indirizzo politico-amministrativo. L'intenso dibattito in materia, di cui Egli è stato partecipe, è sorto nell'ambito della prima fase della storia della Costituzione repubblicana, ma possiede ancora oggi un indubbio interesse, perché unisce gli elementi *invarianti* dell'analisi sui temi della forma di Stato e di governo a quelli *cangianti* di tipo problematico che si connettono con l'articolarsi delle fasi concrete di tipo storico-politico (storia costituzionale e storia della Costituzione).

Utilizzo – in questo specifico caso- in modo esplicito schemi proposti sia dal più costituzionalista degli amministrativisti Massimo S. Giannini, sia da Leopoldo Elia, il maggior rappresentante della scuola realista degli ultimi 40 anni. Lo faccio scientemente, perché il mio scopo è individuare come Capotosti, profondamente convinto che gli strumenti istituzionali non potessero essere rigidi, si sia inserito in modo originale nella discussione costituzionalistica sulla base dello sviluppo dei concreti rapporti storico-politici.

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università di Roma "La Sapienza".

Egli iniziò, infatti, la sua attività scientifica partecipando al dibattito particolarmente vivo sull'indirizzo politico ed il governo di coalizione negli anni Sessanta/inizi degli anni Settanta in occasione del formarsi del primo centro-sinistra fino al suo fallimento ed alla fase dei cosiddetti *equilibri più avanzati*. Nel periodo successivo al primo terremoto del sistema partitico italiano (1975/76) sviluppò la propria analisi, allargando lo schema degli accordi di governo dal piano della contrattazione post-elettorale a quella del programma coalizionale elettorale, riflettendo sulle opportune innovazioni istituzionali. In seguito egli ha anche preso in considerazione le conseguenze dei due successivi terremoti (1993 e 2013), che hanno completamente trasformato il panorama del sistema partitico nazionale.

In conclusione, mi chiederò, dunque, cosa le analisi di Capotosti possano dirci ancora oggi, dopo la fase del bipolarismo imperfetto successiva alla *crisi di regime* del 1992-93, nell'epoca del *bipersonalismo* imperfetto.

## 2 – Le origini.

La posizione di Piero Alberto Capotosti si inserisce all'interno di un ambiente specifico e di una serie di relazioni interpersonali che danno senso ed orientano la sua stessa opera scientifica. Sono, dunque, obbligato a fare cenno – in maniera estremamente sintetica- prima di tutto alla storia di un gruppo di docenti vocati per le discipline giuspubblicistiche (interne, comparatistiche ed internazionali), fortemente interessanti al rapporto *società e istituzioni* nell'ambito della specificità italiana.

Abbiamo proprio l'anno scorso effettuato una riflessione su *“La Sapienza del giovane Leopoldo Elia”* ed in quell'occasione Sabino Cassese ha esplicitamente negato che alla Sapienza vi fosse un gruppo ed una riflessione comune sotto il profilo giuspubblicistico<sup>1</sup>. Trovo che quell'affermazione sia smentita non soltanto dai dati di fatto forniti dalla presenza e dall'attività della generazione degli anni Trenta, ma anche da quella formatasi alla sua scuola nel secondo dopoguerra. Oggi lo ribadisco in questa sede anche sulla base dell'esame dell'esperienza specifica di Piero Alberto Capotosti. Non si tratta soltanto di un gruppo di collegamento accademico, ma soprattutto di esperienze intense dal punto di vista culturale e metodologico e lo vorrei certificare proprio con l'esempio di Capotosti, anche per evidenziare la specificità dell'indirizzo scientifico dello stesso.

A questo fine evidenzio tre indispensabili punti di contesto biografico in argomento<sup>2</sup>.

*In primo luogo* Piero Alberto Capotosti, nato il 1° marzo 1942 a S. Benedetto del Tronto (Ascoli Piceno), mantenne sempre un *singolare collegamento regionale* pur essendosi trasferito a Roma quasi subito dopo la maturità, ottenuta nell'anno 1959/60 nel liceo ginnasio “Carlo

<sup>1</sup> V. S. Cassese, *Massimo S. Giannini: l'eretico*, in *La “Sapienza” del giovane Leopoldo Elia (1948-1962)*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2014, pp.123 ss..

<sup>2</sup> Fondati sulla consultazione della cartella personale di P. A. Capotosti come studente e come docente presso l'Archivio dell'Università di Roma [AUR].

Rinaldini” di Ancona (lo stesso di Leopoldo Elia), dove il padre Giuseppe era presidente capo del locale Tribunale. Questo legame marchigiano derivava sia dalla incisiva memoria dello zio Luigi, cardinale camerlengo di S. Romana Chiesa, nato a Monte Gilberto e sepolto nella chiesa di Moresco in provincia di Fermo, sia dalla specifica vicenda universitaria.

Capotosti si iscrisse infatti, come aveva fatto un quarto di secolo prima Leopoldo Elia, per l’anno 1960-61 alla Facoltà di Giurisprudenza di Macerata, dove superò due esami di natura romanistica, per poi trasferirsi nell’Ateneo romano e seguire sempre un filone di affiliazione regionale nella linea Esposito (che aveva radici acquisite a Camerino), Lavagna, Elia. E’ noto che il padre lo condusse a Camerino a parlare con Carlo Esposito, cui, al termine del suo percorso accademico, chiese la tesi in diritto costituzionale, per poi laurearsi – dopo la scomparsa di Esposito nel dicembre del 1964- con Vezio Crisafulli l’8 luglio del 1965, con una tesi assegnatagli dallo stesso Esposito su *Il presidente del Consiglio nell’art. 95 della Costituzione* con il massimo dei voti<sup>3</sup>.

*In secondo luogo*, i due maestri cui Capotosti fece riferimento nel tempo furono senza dubbio Carlo Lavagna e Leopoldo Elia, entrambi partecipi della scuola romana, in un intenso rapporto con il gruppo romano dei giuspubblicisti, in accordo o in contrasto con lo stesso. Carlo Lavagna, nato ad Ascoli Piceno nel 1914, e Leopoldo Elia, nato a Fano nel 1925, erano strettamente legati all’ambiente dei giovani costituzionalisti degli anni Trenta. Il primo come protagonista diretto; il secondo per averne recepito spirito ed impostazione, prima da Vincenzo Gueli e poi da Costantino Mortati durante il periodo giovanile tra il 1944-1962<sup>4</sup>.

*In terzo luogo* la vicenda accademico-scientifica di Capotosti si intreccia strettamente con la Facoltà romana di Scienze politiche, nell’ambito delle cattedre pubblicistiche dei settori comparatistico ed internistico (mettendo in evidenza la strettissima collaborazione ed interdipendenza degli stessi con l’impossibilità di una vera distinzione)<sup>5</sup>. Dopo la laurea egli venne, infatti, nominato a far data dal 1° novembre 1965 assistente volontario in soprannumero (come Antonio Agrò) presso la Cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato di cui – allora- era titolare dal novembre 1963 Carlo Lavagna, per poi ottenere una borsa biennale di addestramento didattico e scientifico dal 1° aprile 1968. In seguito fu nominato assistente incaricato alla stessa cattedra nel febbraio del 1969 e risultò vincitore del concorso per assistente ordinario, giudicato da una commissione composta da Carlo

<sup>3</sup> La commissione di laurea, oltre a Crisafulli, vedeva la presenza di Rosario Niccolò, Emilio Betti, Cesare Cosciani, Massimo S. Giannini, Benigno di Tullio, Giuseppe Cataldi, Matteo Guarino, Giuseppe Tamburino, Marcello Foschini e Roberto Cortese (v. AUR).

<sup>4</sup> Per le vicende biografiche di entrambi si rinvia a F. Lanchester, *Carlo Lavagna*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 34 (1988), pp.220 ss. e Idem, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica a “La Sapienza”*, in *La “Sapienza” del giovane Leopoldo Elia*, cit., pp. 11.

<sup>5</sup> Su cui si v. i contributi di P. Ridola, *Sulla fondazione teorica della ‘Dottrina dello Stato’. I giuspubblicisti della Facoltà Romana di Scienze politiche dalla istituzione della Facoltà al 1943*, pp.109 ss. e F. Bruno, *I giuspubblicisti della Facoltà di Scienze politiche anni ’50-’60*, pp.143 ss, raccolti in *Passato e presente delle Facoltà di Scienze politiche*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2003.

Lavagna, Riccardo Monaco e Giuliano Amato (precedendo gli altri due candidati, che avevano presentato domanda: Antonio Agrò e Antonello D'Atena)<sup>6</sup>.

Lo strettissimo legame con Lavagna venne confermato quando – dal 1971/1972- lo stesso passò alla I cattedra di Istituzioni di diritto pubblico, in occasione dell'uscita f.r. di Egidio Tosato, e Capotosti si trasferì anch'egli come assistente, mentre Fernanda Bruno scivolò alla II con Manlio Mazziotti di Celso. Intanto, nei primi anni Settanta Capotosti era divenuto incaricato di Contabilità di Stato e degli enti pubblici e poi di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza di Macerata, dove venne stabilizzato dopo i provvedimenti urgenti del 1973 e da dove si trasferì a Roma in occasione della chiamata a Giurisprudenza di Lavagna, ricoprendo anche l'incarico della materia.

Come ho evidenziato nel ricordo di Mario Galizia<sup>7</sup>, si trattò di un periodo, specie dopo il 1974, di profondi cambiamenti nelle Facoltà giuridico-economico politiche dell'Università "La Sapienza", con un intenso rinnovamento personale, che vide il ritorno come ordinari di molti dei giovani degli anni '50. Piero Alberto Capotosti vinse, invece, il concorso a cattedra per Istituzioni di diritto pubblico nella tornata del 1979-80 (concorso per 17 cattedre presieduto appunto da Lavagna), venendo chiamato nel 1981 a Siena (Facoltà di Scienze economiche e bancarie) dove divenne ordinario nel 1984, per poi essere trasferito a Diritto regionale presso la Facoltà di Economia di Tor Vergata nel 1987, per poi passare nel 1991 a Scienze politiche de "La Sapienza".

Nella Facoltà romana di Scienze politiche degli anni Settanta – invero- si erano raccolti, così come a Giurisprudenza, un gran numero di personalità che hanno contribuito a caratterizzare la giuspubblicistica dell'ultimo trentennio dello scorso secolo. Personalità caratterizzate da impostazioni metodologiche differenti che per molti anni si sono parlate ed hanno continuato a farlo in modo implicito ed esplicito come membri di un gruppo, sempre collegato nonostante le intense e differenti esperienze anche politiche.

### **3 – Indirizzo politico, sovranità popolare e partiti politici.**

Nel momento in cui Capotosti entra nell'agone accademico una parte rilevante della generazione degli anni Trenta era – dunque- ritornata o si era trasferita a Roma ed era stata necessariamente costretta a ripensare (in modo diretto o attraverso gli allievi) non soltanto al percorso effettuato, ma anche all'adeguatezza dello stesso all'interno della vicenda della Costituzione repubblicana. In questo specifico periodo la dottrina giuspubblicistica tendeva ancora a sottovalutare il coinvolgimento dei maestri del periodo con il regime, ma nello stesso tempo si trovava nella necessità di rimarcare gli elementi di differenziazione tra le

<sup>6</sup> v. BUMPI, 1970, n. 17, 24 aprile, p. 196.

<sup>7</sup> V. F. Lanchester, *Le Università di Mario Galizia*, in *Il Politico*, 2014, n. 1, pp. 193 ss.

elaborazioni effettuate durante il periodo autoritario a tendenza totalitaria e quelle dello Stato costituzionale democratico pluralistico<sup>8</sup>.

Al centro dell'attenzione dei giuristi degli anni Trenta si era posto lo stacco tra lo Stato liberale oligarchico e lo Stato di massa (per utilizzare l'espressione di Giacomo Perticone<sup>9</sup>) che prima aveva rivoluzionato – con il fallimento dell'opzione liberale e democratica – la funzione di governo in senso autoritario, con deriva totalitaria, e poi l'inversione di tendenza derivante dal crollo del fascismo e dalla promulgazione della Costituzione repubblicana.

Quando Mortati scrisse il volume sull'*Ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*<sup>10</sup>, nel regime monopartitico allora vigente (che fece dire ad Ambrosini che lo Statuto del PNF era il regolamento generale dello Stato italiano<sup>11</sup>) il problema principale era quello di valutare il rapporto tra fini programmatici del regime ed azione di indirizzo degli organi dello Stato.

Il contrasto Mortati-Crisafulli sull'indirizzo politico nasce su questa base, al di là della accentuazione dottrinale successiva. E' però sbagliato credere che i due autori fossero radicalmente contrapposti. In materia ci dice molto l'osservazione dello stesso Elia quando nella voce *Governo (forme di)* sottolinea lo schiacciarsi della forma di governo sulla forma di Stato negli ordinamenti autoritari o totalitari<sup>12</sup>. Mortati<sup>13</sup> e Crisafulli<sup>14</sup>, evidenziano infatti molte più omogeneità in argomento di quanto non sia apparso in seguito. D'altro canto l'indirizzo viene unificato dal Capo e dal partito sulla base del programma del regime che trasforma la parte in tutto<sup>15</sup>. Una simile elaborazione, che si connette con la teoria della Costituzione in senso materiale, si appalesa qualche anno dopo nella discussione sui principi generali dell'ordinamento che prefigurano le stesse successive discussioni a livello Costituente.

Il passaggio dal *Parteistaat* al *Parteienstaat* ripropose, nel secondo dopoguerra, i temi della letteratura weimariana e la contrapposizione sempre più divaricante tra concezione normativa e concezione esistenziale dell'indirizzo per ordinamenti come quello italiano che erano caratterizzati non soltanto da pluralismo partitico intenso, ma anche dall'esistenza di formazioni considerate dai partner antisistema. D'altro canto il Costituente aveva descritto

<sup>8</sup> v. su questo in maniera esemplare le ricostruzioni effettuate da M. Galizia, *Diritto costituzionale: profili storici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, pp. 962-976 e L. Paladini, *Fascismo, diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 887 ss.

<sup>9</sup> V. G. Perticone, *Studi sul regime di massa*, Milano, Bocca, 1942.

<sup>10</sup> V. C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, ARE, 1931.

<sup>11</sup> V. G. Ambrosini, *Il partito fascista e lo Stato*, Roma, Istituto fascista di cultura, 1934.

<sup>12</sup> V. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634 ss.

<sup>13</sup> V. C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

<sup>14</sup> V. V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati. Serie A, Rivista di scienze giuridiche*, a. 13, 1939, pp. 55 ss.

<sup>15</sup> V. su questo la discussione sui due volumi di M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013; e di D. Palano, *Partito*, Bologna, Il Mulino, 2013, pubblicati sul n. 3, 2014 di *Nomos. Le attualità nel diritto* (pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/fascicoli/nomos-32014/>)

un circuito democratico che partendo dall'art.1 (sovranità popolare nelle forme e nei limiti della Costituzione) risaliva sulla base del principio di eguaglianza (art. 3, 1° comma) all'art. 48 con l'individuazione dei cittadini politicamente attivi (gli elettori) e poi, con l'intermediazione dei cittadini associati liberamente in partiti per concorrere all'individuazione della politica nazionale (art. 49), alla formazione delle Camere (artt. 56-57), che ai sensi dell'art. 94, secondo comma devono concedere la fiducia su mozione motivata al Governo, organo collegiale presieduto dal Presidente del Consiglio, il quale deve mantenere l'unità dell'indirizzo politico amministrativo del Governo (art. 95). Tuttavia, un simile percorso poteva essere interpretato in maniera differente a seconda della natura dello stato di omogeneità della società civile e politica. Il Costituente con l'o.d.g. Perassi e con le soluzioni successivamente adottate di stabilizzazione *lieve* aveva, infatti, tenuto conto delle peculiarità italiane di lungo e di breve periodo. In primo luogo la natura peculiare del sistema aveva impedito che il partito venisse regolato opportunamente, mentre nella dottrina degli anni cinquanta si era discusso lungamente ed in maniera polemica se l'indirizzo politico fosse il risultato del principio di maggioranza oppure il prodotto del principio maggioritario-minoritario. Tutta la struttura istituzionale era stata costruita sulla base della paura del tiranno, con poco potere al centro e molti contropoteri al centro e in periferia<sup>16</sup>.

In materia proprio Carlo Lavagna, nell'aspra contrapposizione della prima legislatura, aveva teorizzato la costituzionalizzazione del principio di specularità per quanto riguardava il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi<sup>17</sup>, mentre durante la seconda legislatura repubblicana aveva ribadito le tesi kelseniane con la posizione alla base del sistema del principio maggioritario-minoritario<sup>18</sup>, che verrà pubblicizzato nel 1958 dal Lelio Basso<sup>19</sup>. Il pluralismo partitico sregolato veniva auspicato da una simile impostazione, mentre dall'altra parte si richiedevano correttivi elettorali selettivi, controllo della democrazia partitica e coesione coalizionale opportuna.

#### 4 – La prima fase della riflessione di Piero Alberto Capotosti.

Capotosti inizia a riflettere sul tema dell'indirizzo politico e sul ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri nel momento del primo centro-sinistra organico, alle spalle delle tensioni che l'avevano avversato e nella permanenza delle stesse. Erano quelli gli anni cui la polemica degli anni Cinquanta contro la partitocrazia veniva declinata sugli schemi di Sturzo o di Maranini e con i distinguo preoccupati di Crisafulli e Mortati, ma vedeva alternative extrasistema che prospettavano l'introduzione di una riforma di tipo gollista (Pacciardi;

<sup>16</sup> V. su questo E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.

<sup>17</sup> V. C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 855 ss.

<sup>18</sup> V. Idem, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pp. 392 ss.

<sup>19</sup> V. L. Basso, *Il principe senza scettro: democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958.

Miglio)<sup>20</sup>. Capotosti compilò la sua tesi di laurea (assegnatagli come si è visto da Esposito e sostenuta con Crisafulli) tra il primo e il secondo governo Moro, nella tempesta dell'estate del 1964, della supplenza Merzagora a causa dell'impedimento di Segni e dell'elezione di Saragat. Passati dieci anni Egli pubblicò il volume, dopo il referendum del 1974 e nei mesi del cosiddetto terremoto del 15 giugno 1975, provocato dai risultati delle elezioni regionali. Il periodo trascorso tra la redazione della tesi e la pubblicazione della monografia giustifica alcune sedimentazioni (ad es. per quanto riguarda i riferimenti bibliografici e dottrinari) ed inserisce in maniera intensa l'opera nel fallimento delle speranze di normalizzazione dell'ordinamento, accese dalla alleanza di centro-sinistra, e frustrate dall'ingresso dello stesso nell'ambito di un circolo vizioso che oramai dura da circa quaranta anni.

L'originalità della posizione di Capotosti si situa nel fatto che, nonostante analizzi in modo approfondito il tema teorico dell'indirizzo politico e i tentativi della dottrina di specificarne le fasi di formazione (dalla politica nazionale all'indirizzo politico di maggioranza, a quello di governo per finire a quello politico costituzionale), egli ne derubrica la giuridicità fondandolo sui mutevoli accordi delle formazioni partitiche.

L'analisi di Capotosti parte, ovviamente, da come la problematica dell'indirizzo fosse stata trattata dalla dottrina costituzionalistica e straniera. Riconoscendo l'incapacità di trovare in merito soluzioni soddisfacenti, Capotosti ribalta la prospettiva, preferendo impostare il tema "tenendo prioritariamente conto delle risultanze della realtà politica e dell'incidenza dei partiti sull'assetto governativo italiano, anziché di astratti schemi teorici"<sup>21</sup>. Di qui la torsione dell'interesse per le radici dell'indirizzo nella concretezza degli accordi che precedono il Governo, con il conseguente dissenso con coloro che negavano la giuridicità delle trattative e degli accordi<sup>22</sup>, anche se poi lo stesso Capotosti ammette che si tratta soltanto di un momento formativo.

Una simile impostazione permette, quindi, a Capotosti di dedicare un intero capitolo alla formazione dell'indirizzo politico nella vicenda dei governi di coalizione italiani<sup>23</sup>. Si tratta di un esame approfondito, formalmente sulla base di categorie molto collegate a Lavagna, ma sostanzialmente fondato su una sensibilità storico-istituzionale.

In questa prospettiva Capotosti riconosce, sulla base del contributo di Duverger, il ruolo costitutivo dei partiti per la democrazia italiana e vede la loro indispensabilità nell'iter di formazione della compagine governativa e del programma relativo<sup>24</sup>. Gli accordi interpartitici

<sup>20</sup> V. F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 161 ss.

<sup>21</sup> V. P. A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 29.

<sup>22</sup> V. M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 405, (la cit. è a p. 32).

<sup>23</sup> V. P. A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., pp. 33-97.

<sup>24</sup> Capotosti cita esplicitamente di M. Duverger sia il classico *Les partis politiques*, Paris, Puf, 1951 (e anche l'edizione italiana Milano, Comunità, 1961), sia *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Milano, Comunità, 1962, ma non certo *La Démocratie sans le peuple*, Paris, Seuil, 1967; *La monarchie républicaine*, Paris, Laffont, 1974. Su Duverger v. il n.1/2010 della *Revue internationale de politique comparée*.

erano stati segnalati nell'ultima parte della voce *indirizzo politico* di Temistocle Martines<sup>25</sup> come essenziali, ma il problema era stabilire quale fosse la loro natura giuridica. Una caratteristica dell'impostazione di Capotosti è di negare qualsiasi normatività all'accordo di Governo, mantenendo lo stesso sul piano meramente convenzionale.

Qui si pone il problema dell'art. 94 della Cost. e della fiducia espressa sulla base di una mozione motivata. A differenza di chi riteneva possibile giuridicizzare l'accordo di governo attraverso l'inserzione dello stesso nel testo della mozione motivata, il Capotosti, che già negava alcuna normatività all'indirizzo politico sulla base della sua mera esistenza, considerava l'accordo (dopo una acuta disamina giuridica dello stesso e delle altre nozioni simili) di tipo meramente privato e quindi non formalizzabile in realtà caratterizzate da sistemi di partito qualificati come di tipo pluralistico estremo polarizzato. Di qui l'accettazione dello schema duvergiano della democrazia italiana come mediatizzata (successivamente lo stesso Duverger la definirà *archeoparlamentare*) in contrasto con quelle immediate come la Gran Bretagna. D'altro canto, è singolare che Capotosti, costituzional-comparatista di formazione, non accenni in alcun modo all'opera che Giuseppe De Vergottini aveva prodotto su lo *Shadow Cabinet*, un volume in cui si spiegava perché lo statuto dell'opposizione fosse possibile nel Regno Unito e non potesse essere utilizzato in Italia<sup>26</sup>. Il problema del partito antisistema e della peculiarità italiana risultava dall'interazione tra gli schemi di Duverger, ancora ampiamente utilizzati da Elia e Capotosti, e quelli di Sartori che divenivano sempre più articolati ed anche accettati dalla giuridico-pubblicistica dell'epoca.

## 5 – Il primo terremoto elettorale e il tentativo di ridurre la mediatizzazione.

Era quello il momento in cui la situazione del sistema dei partiti, divenuta sempre più critica durante gli anni Sessanta, evidenziava i primi seri scricchiolii, certificando le intense difficoltà dell'ordinamento durante gli anni Settanta. Il volume di Capotosti esce infatti alla vigilia del primo dei tre terremoti politico-elettorali che hanno scosso l'ordinamento politico-costituzionale italiano. Nel 1976 le conseguenze del biennio 1974-75 (referendum sul divorzio; elezioni regionali) provocano nelle elezioni generali la apparente bipartecipazione del sistema, portando alla formazione del governo delle astensioni o della "non sfiducia" (Andreotti III), con l'inserzione nella maggioranza e non nel Governo del Pci. Nel lustro precedente la dottrina costituzionalistica italiana aveva, invece, incominciato a richiedere

<sup>25</sup> V. T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1971, vol. XXI, p. 167. Per altri approcci coevi v. A. Mannino, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973 e G. Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973. Per sviluppi successivi v. anche A. Russo, *Programma di governo e regime parlamentare, Analisi comparata*, Milano, Giuffrè, 1984; M. Carducci, *L'accordo di coalizione*, Padova, Cedam, 1989; e A. D'Andrea, *Accordi di governo e regole di coalizione: profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991.

<sup>26</sup> V. G. De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet: saggio sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1971 (e poi 1973 in definitiva).



interventi riformatori nell'ambito di una costruzione costituzionale che mostrava, anche dopo la sostanziale ma ritardata applicazione della stessa, forti inadeguatezze.

In questo periodo Capotosti appare, però, ancora nella fase degli accostamenti. I suoi interventi su *Il popolo* – dove prende il posto di Leopoldo Elia, passato alla Corte costituzionale- si concentrano essenzialmente sul rapporto partiti-amministrazione, partiti-sindacato e sullo strumento referendario<sup>27</sup>. Sul tema della radio-televisione che si collega in modo sintomatico allo schema del governo spartitorio di Amato dirà chi di dovere, ma è evidente che Capotosti paventi sia l'eccessivo peso dei partiti sulla pubblica amministrazione (richiamando implicitamente un filone culturale che si radica in Minghetti), sia la campagna antipartitocratica<sup>28</sup>. Ma è anche ovvio che Egli debba tenere conto del trasformarsi della situazione con la rottura della convenzione che vedeva assicurata la posizione di presidente del Consiglio al partito di maggioranza relativa, con la conseguente maggiore discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta dello stesso<sup>29</sup>.

La rendita di posizione che aveva caratterizzato il partito cattolico nel periodo precedente stava esaurendosi e nella Dc il timore del ridimensionamento stava acuendosi. Ben più interessante è rilevare, quindi, come Capotosti all'inizio degli anni Ottanta aderisca in modo critico alla impostazione demitiana che tendeva alla stabilizzazione delle alleanze di coalizione con l'ipotesi del governo di legislatura<sup>30</sup>.

L'accordo veniva in sostanza recuperato *non dopo* la consultazione elettorale, *ma prima* e su base volontaria. Esso doveva essere implementato, *in seguito*, da una accorta cabina di regia coalizionale<sup>31</sup>. Si trattava dell'adesione modificata alle proposte del Gruppo di Milano condotto da Miglio con la partecipazione di giuristi come Galeotti e Bognetti<sup>32</sup>. In particolare Serio Galeotti, che sarà responsabile anche della proposta di utilizzare il referendum abrogativo per attivare in materia elettorale il processo riformatore, aveva utilizzato le suggestioni duvergiane e di Mendès France per proporre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio<sup>33</sup>. La soluzione proposta da Capotosti e dalla Dc era quella del patto di coalizione elettorale senza accettare l'elezione diretta del *premier* e nella consapevolezza della debolezza pattizia della soluzione<sup>34</sup>. Ad esso Egli aggiungeva lo strumento di stabilizzazione della durata minima temporale coalizione, da raggiungere attraverso

<sup>27</sup> V. la bibliografia a cura di S. Ferraro preparata per questo Convegno e recuperabile sulle anticipazioni di *Nomos. Le attualità nel diritto*. (pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>)

<sup>28</sup> v. P. A. Capotosti, *Le nomine degli enti pubblici. I partiti nel sistema italiani*, in *Il popolo*, 1977, 11 settembre, pp.1-4.

<sup>29</sup> V. P. A. Capotosti, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980, fasc. 49-50, pp. 47 ss.

<sup>30</sup> V. P. A. Capotosti, *La proposta per un programma comune. Positivi riflessi sulle istituzioni*, in *il popolo* (an. 39, 1982), fasc. 217 (9 ott.), pp. 1-2.; *Crisi dei partiti e riforme istituzionali*, in *Le istituzioni della democrazia pluralista. Convegno nazionale della Democrazia Cristiana: Roma 21/22/23 aprile 1983*, Roma, Cinque Lune, 1984.

<sup>31</sup> V. P. A. Capotosti, *Consiglio di gabinetto e governi di coalizione*, in *Quaderni costituzionali*, 1983, fasc. 3, pp. 584 ss.

<sup>32</sup> V. Gruppo di Milano, *Una repubblica migliore per gli italiani: verso una nuova costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983.

<sup>33</sup> V. S. Galeotti, *Un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura. Contributo per una grande riforma istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984.

<sup>34</sup> V. P. A. Capotosti, *Crisi dei partiti e riforme istituzionali*, cit., p. 143.

opportuna legge costituzionale che stabilizzava il Governo. Capotosti risuscitava in sostanza l'ipotesi che, in varia forma, Mortati (ma anche Tosato) avevano prospettato senza successo alla Costituente e che egli stesso aveva avanzato già nel 1981<sup>35</sup>. Lo scopo esplicito era quello di contenere la concorrenza endocoalizionale socialista, rafforzando le coalizioni attorno al pilone centrale della formazione di Governo.

In quel periodo, dopo un cedimento momentaneo alle sirene di Miglio e De Mita, il Psi aveva, invece, proposto – per bocca di Giuliano Amato a Trevi- l'elezione diretta del Presidente della Repubblica a poteri invariati, al fine di avere, da un lato, le mani libere dal punto di vista delle alleanze e, dall'altro, sfruttare l'effetto d'aggancio dell'elezione del Capo dello Stato per quelle parlamentari per il rafforzamento della formazione collegata allo stesso<sup>36</sup>.

L'analisi degli scritti accademici e giornalistici di Capotosti dimostra la sua attenzione per le macroriforme, ma anche le cautele da lui formulate. In questa specifica prospettiva, già nel 1984 Capotosti – in un Convegno organizzato in questa Università- aveva dichiarato che gli sembrava una strada estremamente interessante quella di rafforzare il più possibile forme di democrazia diretta, per recuperare – stante la crisi della rappresentanza politico-partitica- la legittimazione del Corpo elettorale<sup>37</sup>. Capotosti auspicava dunque maggiore intervento popolare attraverso le votazioni deliberative, ma rifiutava che in quelle elettive venissero adottati sistemi elettorali selettivi di tipo maggioritario. Egli si muoveva infatti nell'alveo di opportuni correttivi del meccanismo elettorale allora vigente, ma perseguiva sia la incisiva riforma dei regolamenti parlamentari<sup>38</sup>, sia l'attuazione della legge relativa alla Presidenza del Consiglio<sup>39</sup>. Ed in questa direzione si poneva, in sostanza, lo stesso volume cocurato nel 1988 con Roberto Ruffilli su *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> V. P. A. Capotosti, *In tema di stabilità del Governo. Ripensiamo la proposta di Mortati*, in *Discussione* (an. 29, 1981), fasc. 40 (2 nov.), p. 3.

<sup>36</sup> Per le posizioni di G. Amato in questo periodo v. dello stesso *Una repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1980; *Una costituzione per governare: la grande riforma proposta dai socialisti*, a cura di S. Amoroso e M. Baccianini, Venezia, Marsilio, 1981; *Duella a sinistra: socialisti e comunisti nei lunghi anni '70*, (con L. Cafagna), Bologna, Il Mulino, 1982; *Limitatezza del potere e governabilità*, in *Le istituzioni della democrazia pluralista. Convegno nazionale della Democrazia Cristiana: Roma 21/22/23 aprile 1983*, Roma, Cinque Lune, 1984, pp.31 ss.

<sup>37</sup> V. P. A. Capotosti, *Intervento*, in *Quale riforma della rappresentanza politica?*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 1985, p. 109.

<sup>38</sup> V. P. A. Capotosti, *Intervento*, in *Funzionalità delle istituzioni e regolamento della Camera dei Deputati. Atti della Giornata di studio organizzata dal gruppo parlamentare della DC sulle modifiche del regolamento della Camera dei Deputati: Roma, 12 giugno 1980*, Roma, Cinque Lune, 1980, pp. 125 ss.; *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, fasc. 1, pp. 206-210.

<sup>39</sup> Capotosti fu, infatti, membro della Commissione Manzella-Cheli sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>40</sup> *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, a cura di R. Ruffilli e P. A. Capotosti, Bologna, Il Mulino, 1988.

## 6 – Il terzo periodo.

Nel periodo post-1989 Capotosti si rese perfettamente conto dei sintomi di disgregazione e dell'imminente crisi del sistema. Ne discutemmo spesso in questa Università, nei locali del vecchio Dipartimento di Teoria dello Stato o camminando attorno alla vigile statua della Minerva. Come Elia e Scoppola, *forse* credette nella possibilità della innovazione attraverso la via referendaria, ma non si può dire certo che ne fosse entusiasta. Per quanto riguarda gli anni del crollo del regime, egli parve molto preoccupato, ma anche – com'è noto- partecipe della linea del Presidente Scalfaro, cui fu molto vicino in quel periodo e che affiancò come vicepresidente del CSM, per poi essere da lui nominato alla Corte costituzionale.

Quando uscì dall'*apnea* istituzionale il panorama politico-partitico era completamente cambiato, ma non l'anormalità italiana di una democrazia a basso rendimento. I contributi scientifici post-2005 sono tutti caratterizzati dalla preoccupazione dell'incapacità delle forze politiche esistenti di reggere il confronto con i compiti loro assegnati. E' un fatto che nella sua produzione siano sempre meno presenti i partiti e sempre più intensi i riferimenti agli organi di controllo interno (Presidente della Repubblica) e di controllo esterno (Corte costituzionale), costretti ad intervenire in supplenza. In questa prospettiva il suo ultimo intervento su *Nomos. Le attualità nel diritto* in occasione del secondo seminario su *Le Corti e il voto* (2013, n. 3), evidenziò come la Corte, con la sent. 1/2014, fosse entrata "a gamba tesa in un giuoco tutto politico dal quale, evidentemente, [poteva]ricavare soltanto danni – e proprio per questo bisogna[va] apprezzarne il coraggio", suggerendo come oramai la liquefazione del sistema partitico della seconda fase della storia della Costituzione repubblicana prospettasse interventi emergenziali anche della Corte costituzionale.

## 7 – Conclusioni.

Concludo. Il contributo di Capotosti è stato quello di un giuspubblicista attento e realista che ha sempre considerato la peculiarità italiana ed è stato sempre preoccupato che gli strumenti di semplificazione delle magagne sistemiche potessero essere troppo brutali.

La sua evoluzione è stata simile a quella dello stesso Elia, che – come Scoppola- comprese che il progetto di trasformazione delle istituzioni si trovava di fronte alla mutazione intensa delle forze politiche che avevano dato luce all'ordinamento costituzionale. Il secondo terremoto che colpì l'ordinamento politico-costituzionale italiano provvide a spazzare via le vecchie formazioni di partito sostituendole con un nuovo bipolarismo, ma sempre imperfetto, che pose sotto tensione i principi ed i valori costituzionali del 1948. Elia con Onida a Monteveglio da Dossetti presero coscienza della situazione, ma si resero conto che la omogeneizzazione presupposta dalla riforma del 1993 era smentita dalla natura dei nuovi soggetti politici e dalla reciproca sfiducia che li pervadeva. Vi sarà l'alternanza ma non la normalizzazione del sistema. La riforma del bicameralismo non venne operata (ed in

particolare quella relativa al rapporto fiduciario) proprio come garanzia dell'ingovernabilità e i tentativi della Commissione D'Alema si accumularono sia a quelli precedenti delle Commissioni Bozzi e De Mita-Iotti, sia a quelli successivi della riforma costituzionale preventiva del tipo di Stato del 2001<sup>41</sup>.

In quegli anni Capotosti fu – come si è accennato- prima Vice-presidente del CSM, poi giudice della Corte costituzionale e poi presidente della stessa. Una valutazione del suo operato istituzionale dovrà essere effettuata con una attenta valutazione della giurisprudenza alla cui produzione ha partecipato. Nel periodo successivo alla sua uscita dalla Corte, i suoi interventi risultano segnati dalla preoccupazione per l'incapacità delle forze politiche di risolvere i problemi sistemici fino ad arrivare alla individuazione della posizione sempre più strategica del Capo dello Stato all'interno dell'ordinamento costituzionale.

Si trattava di un periodo in cui anche l'ingresso nell'arena parlamentare per un Presidente emerito poteva divenire difficile, come risulta evidente dalla vicenda della sua eventuale candidatura alle elezioni politiche del 2008. Si preparava il terzo terremoto (quello con liquefazione) che ha caratterizzato dopo il Governo Monti e le elezioni del 2013 la nuova situazione caratterizzata dal *bipersonalismo imperfetto* Renzi-Grillo e poi Renzi-Salvini.

In una situazione siffatta è ritornata però al centro dell'attenzione la questione del valore degli accordi interpartitici di Governo e di quelli relativi all'innovazione costituzionale. Il cosiddetto *patto del Nazareno* rotto poche settimane fa evidenzia l'importanza del contributo di Capotosti nel approfondire le regole convenzionali tra partiti, ma anche la debolezza della cultura politica e giuridica dei soggetti che le assumono. In Germania i patti di coalizione sono faticosi, ma puntuali e ferrei nell'applicazione, come dimostra l'esperienza Merkel dal 2005 ad oggi. La Gran Bretagna di Cameron, che sta andando alle urne, ha visto, alle origini della corrente legislatura, la stesura di un programma coalizionale articolato ed anche la certificazione delle convenzioni esistenti nel sistema<sup>42</sup>. Ancor più di recente, in Svezia l'emergenza democratica ha generato la stipula di un accordo tra il governo socialdemocratico minoritario e l'opposizione coalizionale al fine di non giungere ad uno scioglimento che avrebbe favorito i partiti populistici. E d'altro canto l'accordo di coalizione che lega le formazioni che appoggiano il Governo Renzi richiama la prospettiva concettuale di Capotosti, ma non certo la sua felpatezza. La base materiale degli accordi che egli aveva studiato e contribuito a sistematizzare è profondamente cambiata, così come i mezzi per il recupero del consenso. Solo un elemento persiste, ossia la difficoltà del nostro ordinamento di divenire normale.

<sup>41</sup> V. F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>42</sup> V. per la recente evoluzione di questi due ordinamenti le cronache redatte da A. Zei per la Germania e G. Caravale per il Regno Unito su *Nomos. Le attualità nel diritto* (pubblicazioni disponibili on-line su: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>).