



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dipartimento di Scienze politiche

CONVEGNO SU

“LA RIFLESSIONE SCIENTIFICA DI

**PIERO ALBERTO CAPOTOSTI SULLA FORMA DI GOVERNO”**

*Convegno organizzato dal Dipartimento di Scienze politiche e dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, curriculum Teoria dello Stato ed Istituzioni politiche comparate il 19 marzo 2015*

**Roberto Nania, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di governo.***

## **INDIRIZZO POLITICO E ACCORDI DI COALIZIONE NEL FUNZIONAMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO**

di Roberto Nania\*

SOMMARIO: 1. L'opzione metodologica: la prassi politica e gli accordi di coalizione nello studio della forma di governo. – 2. La responsabilità politico costituzionale dei partiti: l'apporto delle convenzioni partitiche al funzionamento del sistema di governo parlamentare. – 3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri tra poteri costituzionalmente attribuiti e "oneri" politico sostanziali nel contesto multipartitico. – 4. Le tendenze più ravvicinate del sistema: dall'allentamento dei vincoli di coalizione alla *ratio* maggioritaria.

### **1. L'opzione metodologica: la prassi politica e gli accordi di coalizione nello studio della forma di governo.**

Nella "premessa" che si legge nel volume del 1975 su "Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri" Piero Alberto Capotosti formula questo progetto metodologico: "una ricerca che si proponga di accertare il ruolo svolto dal Presidente del Consiglio dei Ministri nel nostro sistema di governo non può [...] omettere di prendere in considerazione tutte quelle regole di comportamento che pur derivando essenzialmente da accordi tra partiti e pur situandosi al di fuori dell'area delle norme giuridiche poste *secundum ordinem* siano tuttavia giuridicamente rilevanti in quanto tendenzialmente rivolte a riempire le formule usate dal Costituente in materia di organizzazione e funzionalità del governo"<sup>1</sup>. Riecheggia in questa scelta ricostruttiva l'insegnamento di Leopoldo Elia, al quale non per caso è dedicata la prima citazione del volume, in ordine al delicato, ma ineludibile, "dosaggio" tra elementi conoscitivi e dati prescrittivi che sempre richiede l'indagine sulle forme di governo; e ciò, specie con riguardo al ruolo svolto dal Capo del Governo, tanto più in un contesto, quale quello italiano dell'epoca, rubricato sotto la tipologia del "multipartitismo estremo" e come tale, indipendentemente dalla sua interpretazione politologica nel segno della polarizzazione ovvero in quello dell'assestamento centripeto, caratterizzato dall'indispensabilità delle coalizioni tra partiti ai fini dell'attivazione del rapporto fiduciario tra governo e parlamento.

Muovendo dunque da tale premessa, il focus si sposta sulla fase genetica dell'indirizzo politico addentrandosi coraggiosamente in quel terreno pre-normativo o pre-procedimentale che è il domino eminente della contrattazione tra partiti in vista della formazione del gabinetto, sia sotto il profilo della composizione ministeriale sia sotto quello della formulazione del programma: ciò in quanto tale contrattazione, pur collocandosi nella dimensione politico sostanziale della misurazione dei rapporti di forza e del confronto tra diverse aspirazioni rappresentative, è destinata al suo esito ad essere "formalizzata" in appositi accordi di governo o patti di coalizione cui resterà correlata una determinata esperienza di governo.

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Roma "La Sapienza".

<sup>1</sup>P. A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 1.

La fondatezza di questa classificazione concettuale viene confermata dal precedente della formazione del governo Scelba, che aveva fatto seguito ai vani tentativi di creazione di governi monocolori che segnarono i primi anni Cinquanta, ma anche all'insuccesso di quella prova *ante-litteram* di "Governo del Presidente" quale era stato, a detta di molti, il gabinetto Pella, perché propiziato dal Presidente Einaudi senza la convergenza da parte del partito democristiano e che sfociò rapidamente, di fronte alla questione triestina, nelle dimissioni dello stesso gabinetto. Ebbene, osservava puntualmente l'autore come, tra l'altro, l'accordo di coalizione che sorreggeva il governo Scelba fosse stato integralmente pubblicato sulla stampa ufficiale della D.C.<sup>2</sup>; in tal modo rendendo visibile, e quindi costituzionalmente rilevante, il compito assolto dall'accordo stesso sotto il profilo dell'*iter* generativo dell'indirizzo politico e della connessa configurazione della compagine governativa che ne avrebbe assunto la titolarità.

Veniva dunque individuato nella vicenda appena richiamata "il primo vero gabinetto di coalizione del sistema politico italiano, cioè con un programma concordato ed approvato direttamente dai partiti di governo"<sup>3</sup>. Una conclusione questa avvalorata ulteriormente dal carattere organico e puntuale che quell'accordo esibiva, come non poteva non emergere dalla elencazione delle sue clausole maggiormente qualificanti: la previsione di specifiche misure di legislazione sociale, l'assistenza medica ai pensionati, quella assicurativa per i contadini, la costruzione delle case popolari, e via continuando in chiave di puntualità delle clausole in cui si articolava l'accordo di cui si tratta. Siffatto schema, sempre alla stregua della documentata ricognizione retrospettiva del volume, si ripropone ed anzi si perfeziona ulteriormente con l'inaugurazione della formula di centro-sinistra: anche in tal caso si registra che "il momento partitico e programmatico si è imposto in sede di formazione dell'indirizzo politico"<sup>4</sup>, di talché (il più emblematicamente col secondo gabinetto Fanfani) il governo risultava sorretto da un "accordo molto elaborato ed articolato che esponeva in modo preciso e dettagliato le future linee di azione del gabinetto"<sup>5</sup>.

Certo, non viene trascurato il realistico invito a non "mitizzare" l'accordo programmatico<sup>6</sup>, nel senso di considerare che esso, almeno alla luce della pregressa esperienza, difficilmente avrebbe potuto offrire un'automatica e permanente garanzia di prevalenza della convergenza programmatica sulle specifiche intenzionalità partitiche, o peggio sulle mere esigenze di schieramento, in modo da assicurare l'attuazione scorrevole del programma nei termini consegnati agli organi di governo fino all'ipotesi massimale del "governo di legislatura". Ma ciò non poteva indurre a disconoscere il rilievo scientifico che assumeva il dato di effettività con le prospettive che il suo progressivo consolidamento e perfezionamento avrebbe potuto dischiudere: ossia la invarianza dello schema in tutti i successivi governi basati sulla medesima formula di coalizione dove si assisteva immancabilmente "ad una puntigliosa ed accurata elaborazione dei programmi dei vari

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 55, nota 42.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp.57-58, anche nota 43.

governi di coalizione”<sup>7</sup>, che raggiunge il suo culmine con la pressoché piena sovrapposizione tra i contenuti dell’accordo e le dichiarazioni programmatiche del Governo preordinate all’instaurazione del rapporto fiduciario ai sensi dell’art. 94 Cost.<sup>8</sup> Il segno che non potrebbe essere più appariscente del fatto che l’accordo di coalizione sempre di più si dimostrava proteso ad impegnare i partiti che lo avevano sottoscritto ad una condotta consequenziale rispetto all’opzione aggregativa, e quindi a proporsi tendenzialmente come il principale fattore di stabilizzazione dell’esecutivo in grado di sopperire alla ritrosia razionalizzatrice del costituente e alle stesse lacunosità del suo disegno organizzativo in tema di forma di governo.

## **2. La responsabilità politico costituzionale dei partiti: l’apporto delle convenzioni partitiche al funzionamento del sistema di governo parlamentare.**

Considerata da questa angolazione, la riflessione di Capotosti può essere non infondatamente collocata nel solco di quel filone scientifico, particolarmente coltivato da noi a cavallo degli anni Sessanta e Settanta in molteplici ambiti disciplinari, che, pur nella diversità degli svolgimenti, auspicava in buona sostanza il compimento del processo di “costituzionalizzazione” dei partiti politici e delle loro prassi che avrebbe dovuto realizzare le implicazioni insite nella definitiva emersione costituzionale del ruolo del pluralismo partitico sancita dall’art. 49 Cost. e nella sua elevazione al campo della determinazione della “politica nazionale”. In altre parole, una innovazione di questa portata avrebbe dovuto spingere i partiti a dismettere la veste da loro storicamente giocata di elementi di scompaginamento delle strutture della democrazia liberale e di disvelamento delle inadeguatezze delle forme organizzative del modello parlamentare, facendosi carico responsabilmente, ossia temperando l’assolutezza delle rispettive vocazioni rappresentative e privilegiando piuttosto l’attitudine alla coalizione, dell’onere di restituire una rinnovata e vieppiù fondata razionalità al funzionamento della forma di governo, sia sul versante dell’operatività del rapporto fiduciario, sia sul versante della stabilità e della funzionalità dell’attività di indirizzo politico amministrativo.

È appena il caso di sottolineare quindi la distanza che divide questa visuale nel contesto repubblicano, come convincentemente argomentato dall’autore, dalle pratiche trasformistiche e personalistiche del parlamentarismo italiano tra fine dell’Ottocento e primo decennio del Novecento, legate come erano proprio all’assenza di quei grandi e organizzati soggetti partitici orientati in senso progettuale ai quali si sarebbe potuto finalmente affidare il compito di governare i percorsi delle relazioni politiche e di gestirne il trasferimento nel campo dell’indirizzo di governo e degli atti giuridici che lo concretizzano. Né l’attenta indagine storico comparatistica che trova spazio nel volume , con riferimento alla vicenda weimariana e alla Terza e Quarta Repubblica francese, poteva revocare in dubbio l’assunto. Benché gli esiti persino autodistruttivi delle esperienze menzionate potessero portare allo

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 77-78

scoperto la componente di pericolosità correlata alla trasmigrazione del potere sostanziale di indirizzo dalle sedi costituzionalmente prefigurate ai partiti, rimane fermo il convincimento che l'aspetto "patologico" che viziava quegli scenari fosse da ravvisare in via prioritaria nella ostinata resistenza dei partiti stessi a mettere in debita forma, soprattutto sotto l'aspetto della elaborazione e della tenuta delle regole di coalizione, il protagonismo che negli assetti di governo dell'epoca post-liberale inevitabilmente veniva loro assegnato<sup>9</sup>.

Per tornare al punto, tanto più decisiva, alla stregua di questa chiave esplicativa, gli appariva dunque la propensione dei partiti ad accedere ad un paradigma comportamentale atto a disciplinare le dinamiche delle relazioni inter-partitiche, ma anche la dialettica intra-partitica: è da sottolineare a quest'ultimo proposito il richiamo alla importanza del principio della decisione maggioritaria - dove traspaiono le spinte correntizie presenti all'epoca nel partito di maggioranza relativa, ma che mantiene una sua innegabile attualità in presenza di più recenti fenomeni frazionistici - la cui comune accettazione avrebbe dovuto contenere le asprezze del confronto interno o almeno impedirne la immediata conversione in crisi del Gabinetto, salva l'eventualità del contenimento delle sue conseguenze grazie al rimedio minimale del "rimpasto di governo".

Non si può negare che nella gran parte dei casi si tratta sempre di regole convenzionali del "primo tipo" le quali, non potendo essere accreditate di una prescrittività autenticamente giuridica, accusano la debolezza che è propria di canoni di condotta che restano comunque rimessi alla disponibilità da parte degli stessi contraenti a farsi carico della loro osservanza. Eppure, nonostante tutto, lo studioso di Diritto costituzionale era ben legittimato a ravvisare in esse una imperdibile opportunità di integrazione tra dinamiche politiche e dimensione giuridica che avrebbe potuto consentire anche alla nostra forma di governo, tanto più a fronte della impronta proporzionalistica dei meccanismi elettorali, di raggiungere l'adeguato tasso di efficienza e di stabilità, anzitutto valorizzando l'indirizzo politico come funzione orientativa dell'azione statale, in nessun modo surrogabile dalla ipotesi di una sua dispersione puramente "esistenziale"<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 107-111

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 153-159. Per la letteratura degli anni settanta sulle convenzioni e sulla compatibilità costituzionale degli accordi di coalizione, si veda in particolare la classificazione, alla quale si allude nel testo, proposta da G. U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, in part. pp. 35-40, ed ivi il riferimento all'Italia con riguardo agli accordi informali tra partiti della maggioranza, agli accordi tra governo e sindacati, alla nomina dei ministri ed alla formulazione del programma di governo (anche per la vicenda della resistenza del Presidente Einaudi ad ammettere espliciti e preventivi condizionamenti partitici rispetto ai compiti di pertinenza del presidente incaricato, p. 42, nota 12). Per l'autore nel caso in cui il programma di governo venisse deciso "non dal consiglio dei ministri ma da un organismo di fatto che comprende l'incaricato e i rappresentanti dei partiti che formano la coalizione di governo", bisognerebbe parlare "di sostituzione di una regola convenzionale al posto di una regola legale che resta formalmente in vigore", ossia la regola dell'approvazione del programma da parte del consiglio dei ministri, con conseguente imputazione al governo (pp. 43-44).

Nel pensiero di Capotosti, come si accennava nel testo, "il problema dell'ammissibilità costituzionale degli accordi di governo deve essere sempre più puntualizzato sui profili di coesistenzialità al sistema che tali patti sembrano assumere", sicché, sulla scia della elaborazione tedesca propensa a leggere le ricadute della prassi politica in chiave di *Verfassungsgebung*, se ne evidenzia la differenza rispetto alle vere e proprie *conventions of constitution* inglesi, dal momento che i nostri accordi, a parte altre possibili considerazioni, farebbero insorgere "piuttosto che doveri e diritti, una sorta di oneri politici che si pongono normalmente in una fase preliminare all'assunzione delle cariche e che comunque non determinano mai problemi di validità degli atti" (*Accordi di governo*, op. cit., pp. 150-151). In ordine agli "oneri" di origine convenzionale, nonché sull'applicazione del canone valutativo della "non contraddizione" con le regole costituzionali scritte, L. Elia, *Governo*

È dunque chiaro che non si tratta della segnalazione avalutativa dei luoghi di insediamento del potere reale nelle democrazie parlamentari, bensì del convincimento di derivazione anglosassone che nelle intese politiche si esprime (o dovrebbe esprimersi) una *constitutional morality* in grado di vivificare l'operatività delle clausole di governo, a maggior ragione in presenza della inevitabile essenzialità prescrittiva di una costituzione scritta, assicurando loro il sostegno di regole ulteriori che proprio su tale atteggiamento ispiratore avrebbero potuto fondare la certezza della osservanza e coltivare la speranza, al di là della variabilità dei contenuti programmatici e delle formule di schieramento, persino di una stabilizzazione di natura consuetudinaria.

Vero è che il saggio negli scritti in onore di Tosato del 1984 rileva, a seguito degli incarichi conferiti a segretari di partiti di minoranza, la “pratica vanificazione di una sorta di consolidata regola convenzionale ossia che il Presidente del consiglio dovesse sempre appartenere al partito di maggioranza relativa”<sup>11</sup>. È altresì vero che nello scritto citato non mancano accenti critici nei confronti dello “strapotere del sistema partitico”, eppure, acquisite queste immotivate eccedenze, l'impressione complessiva è che dalla sua specifica visuale la polemica sia diretta a stigmatizzare la riluttanza dei partiti ad assumere seri impegni di coalizione nonché la tendenza verso un uso troppo incalzante e conflittuale del potere di coalizione. Sembra confermarlo l'affiorare in questo contributo della lettura del ruolo del Capo dello Stato in chiave di risorsa istituzionale chiamata a fronteggiare la crisi di governabilità, ma sempre allo scopo, come viene precisato, di sollecitare la *Koalitionsfähigkeit*

---

(*forme di*), in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 639 ss. Sulla tematica dei riscontri costituzionali degli accordi di coalizione si soffermava in quegli stessi anni, G. Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, spec. pp. 78-83, portando alla luce la impraticabilità alle condizioni date delle aspirazioni maggioritarie che pure sono connaturate alle formazioni partitiche, ravvisando negli accordi di coalizione modalità di fruizione della sfera autonoma di azione politica assicurata dall'art.49 Cost.

Quanto alla *conventio ad excludendum*, come osservava Capotosti (*Accordi di governo*, p. 147, e nota 49 della stessa pagina) la sua declinazione si muoveva a cavallo tra un approccio in termini di tutela del sistema rispetto al *clearage* della afferenza internazionale dei partiti e la ricostruzione sotto la specie della delimitazione della maggioranza ai fini del rafforzamento dei gruppi politici partecipi dell'accordo, ma anche tenendo conto della non assimilabilità alla logica mediatrice, che è tipica della coalizione, di partiti a marcata tendenza egemonica: sul punto cfr., P. Farneti, *Il sistema dei partiti in Italia 1946-1979*, Bologna, il Mulino, 1983, pp. 74-81, anche per l'esame delle origini della particolare forza coalizzativa della D.C. come partito “terzo”.

Per la differente impostazione che postulava il mantenimento della distinzione tra programma dei partiti della coalizione e indirizzo politico di governo, M. Galizia, *Studi sui rapporti tra parlamento e governo*, I, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 223 ss.; nel senso della esigenza di “conventions più conformi a costituzione” che prevedessero cioè la “cogestione dell'indirizzo politico” da parte di due maggioranze, quella al governo e quella arbitrale/parlamentare C. Lavagna, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari* (1974), in *Scritti Mortati*, II, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 241 ss. Su queste polarità concettuali cfr. ora, P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, che sottolinea in tale prospettiva, ma anche alla stregua di elementi tratti dalla successiva prassi politica, “l'attitudine della politica generale del Governo ad inquadrare il programma della coalizione in una visione globale degli interessi della comunità statale”, pp. 102 ss., e nota 265 di p. 103.

Più di recente, sempre sulla questione di cui si parla, ma preferendo ricondurre la legittimazione costituzionale degli accordi partitici soprattutto all'art. 94 Cost., stante la loro diretta funzionalità rispetto al rapporto dialettico che intercorre tra Camere e Governo cfr., M. Carducci, *L'“accordo di coalizione”*, Padova, Cedam, 1989, p. 176, anche per lo specifico esame del dibattito suscitato dal cosiddetto “patto della staffetta” del 1986, accordo questo reso più problematico nella sua sostenibilità costituzionale dalla possibile incidenza riduttiva sulle stesse attribuzioni del Capo dello Stato, pp. 58 ss.. Da ultimo, una rimeditazione della questione, benché nel contesto sopravvenuto di “crisi della regolazione convenzionale”, si trova in R. Cherchi, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 3-46.

<sup>11</sup> P. A. Capotosti, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 396, ma anche con la precisazione che l'onere di designazione del nominativo conferito al partito di maggioranza restava comunque suscettibile di “subire veti da parte delle altre forze dell'area di governo”.

dei gruppi politici, contribuendo così ad ovviare alle loro sempre crescenti difficoltà nel predisporre in via autonoma i presupposti del passaggio fiduciario<sup>12</sup>.

### 3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri tra poteri costituzionalmente attribuiti e “oneri” politico sostanziali nel contesto multipartitico.

Alla luce di quanto detto, non può certo sorprendere se la stessa disamina del funzionamento dell'istituzione governativa e della dislocazione dei ruoli al suo interno venisse declinata, nelle due voci enciclopediche (“Presidente del Consiglio” sulla Enciclopedia del diritto del 1986 e “Governo” sulla Enciclopedia giuridica Treccani del 1989) anche sotto il segno delle incombenze ricostruttive derivanti dalle effettività delle relazioni politiche; e ciò nonostante che la voce più recente si trovasse a dare conto della legge n. 400 del 1988, la cui comparsa sembrava rendere attiva, come non era accaduto in precedenza, un'istanza di più circostanziata e impermeabile specificazione dei poteri del Presidente del Consiglio ritenuti impliciti, vero o meno che fosse, nelle formule generali adoperate dall'art. 95 cost.

D'altra parte, in ordine alle “prospettive di riforma” del ruolo del Presidente del Consiglio, anche in termini di proposte di riforma costituzionale della materia, il suo pensiero era stato espresso anteriormente con grande chiarezza, quando aveva prospettato queste indicazioni in vista dell'accrescimento dei poteri del *Premier*: “andrebbero dunque incentivati e favoriti tutti quegli strumenti che possano direttamente o indirettamente rafforzare la stabilità della coalizione: e così certamente la costituzione del Consiglio di gabinetto, ma anche la designazione a Presidente del Consiglio della personalità così indicata nel patto di coalizione stipulato, al momento della elezioni, dalle forze politiche vittoriose, o infine la formulazione e l'accoglimento di tutte le possibili clausole di stabilizzazione dell'accordo di governo”<sup>13</sup>.

Tornando al punto, l'attenzione verso la dimensione politica si riflette ad esempio nell'esame della disputa riguardante il peso da riconoscere nell'economia del disegno costituzionale al *kanzlerprinzip* rispetto al *kollegialprinzip*. Un dibattito che viene accuratamente ripercorso senza omettere il versante della interpretazione degli enunciati costituzionali, non di meno individuando nella controversia qualche tratto di astrattezza: ciò in quanto ambedue i principi organizzativi richiamati, quale che fosse il prescelto o quale che ne fosse la combinazione ottimale in via teorica, avrebbero dovuto comunque misurarsi, fino ad esserne persino sopravanzati, con la “dislocazione di potere che si attua dagli organi di governo alle segreterie dei partiti di maggioranza”<sup>14</sup>. Analoga considerazione è da fare per quanto concerne l'esame dei poteri che vengono ascritti sul piano formale al Presidente del Consiglio, dove si propone la realistica riserva secondo la quale questi poteri “compresi

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 377-380.

<sup>13</sup> P. A. Capotosti, *Presidente del Consiglio*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 161.

<sup>14</sup> P. A. Capotosti, *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, Treccani, 1989, p. 11.

quelli il cui esercizio parrebbe rimesso esclusivamente al suo libero apprezzamento, trovino una sostanziale limitazione e finalizzazione, talora soltanto sul piano effettuale, nel patto di coalizione”<sup>15</sup>. Una riserva che viene ulteriormente rafforzata dal costante richiamo al doppio taglio dello spazio di autonomia che il Presidente del Consiglio avrebbe potuto rivendicare appoggiandosi sulla testualità normativa: e difatti il tentativo di sottrarsi in tal modo a troppo stringenti vincoli di confronto e di mediazione con le parti politiche, avrebbe sempre comportato il rischio, se non la certezza, di uno slittamento a carico della stessa tenuta del governo e della coesione della sua base parlamentare.

Quanto poi alla difficile questione della natura e degli effetti delle direttive del Presidente del Consiglio, mi sembra di poter suggerire che i dubbi espressi sulla tesi dell’obbligatorietà discendano in buona sostanza, in coerenza con l’impostazione sopra richiamata, dal dato di esperienza dell’appartenenza ai partiti della coalizione del potere di interpretazione autentica dell’accordo di governo, e quindi con la connessa sussistenza di un insopprimibile prerequisito di consensualità per una pretesa di cogenza che altrimenti non avrebbe tardato a rivelarsi tanto ineffettuale quanto pericolosamente suscettibile di pregiudicare la stabilità dell’esecutivo. In continuità con questa raffigurazione si pone anche la disamina dell’altra questione concernente il potere di revoca da parte del *Premier* del ministro dissenziente: la insussistenza di un simile potere viene dedotta sì dall’assenza di una esplicita previsione in tal senso nel testo costituzionale, ma ancora di più dalla constatazione, ampiamente confortata dalla prassi, che la revoca di un ministro avrebbe inevitabilmente determinato “un conflitto pressoché insanabile con il rispettivo partito di appartenenza con conseguenze gravissime sulla stabilità del gabinetto”<sup>16</sup>.

Infine, si devono richiamare, sempre in questo quadro, le notazioni relative alla tematica dei conflitti tra ministri e del compito dirimente che in linea teorica sarebbe spettato al Presidente del Consiglio: al riguardo, al di là delle possibili eventualità ricostruttive, viene rilevato come in concreto si fossero andate configurando modalità di soluzione delle divergenze insorte nella compagine di governo che, dovendo assumere a parametro il tenore dell’accordo di governo, avevano ormai identificato in una sede squisitamente politica, quella dei “vertici di maggioranza”, il luogo deputato alla trattazione ed al superamento dei contrasti.

#### **4. Le tendenze più ravvicinate del sistema: dall’allentamento dei vincoli di coalizione alla *ratio* maggioritaria.**

Se ora prendiamo in considerazione, tra gli altri, il contributo comparso negli Studi Elia pubblicati nel 1999, vi è subito da dire che è ben presente al pensiero di Capotosti la percezione del declino di quel progetto di assorbimento costituzionale del precipitato delle relazioni partitiche in vista della razionalizzazione della forma di governo parlamentare che

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 10.

era correlato alla costellazione politica della cosiddetta Prima Repubblica. Al contempo, l'attenzione tende a concentrarsi sui tentativi che, a prescindere dalle emergenze soprattutto di ordine economico che possono averli sollecitati, si muovevano piuttosto nella inedita prospettiva di sterilizzare l'incidenza partitica, ripristinando più o meno pienamente le titolarità formali dei poteri di governo così come la Costituzione in qualche modo li aveva prefigurati<sup>17</sup>. Riconsiderando l'esperienza del Governo Amato, assieme a quella del Governo tecnico di Ciampi, viene sottolineato, sulla scorta del bilancio che ne ha offerto lo stesso Giuliano Amato nel noto scritto sui Quaderni costituzionali<sup>18</sup>, il profilo di novità fin dalla composizione della compagine ministeriale, tendenzialmente emancipata appunto dal paradigma pregresso della trattativa con i partiti che avrebbero dovuto sorreggerla: in tal modo marcando una discontinuità rispetto agli eccessi di mediatizzazione partitica che sempre più pareva valorizzare i ruoli istituzionali (non solo quello del Presidente del Consiglio, ma anche quello del Capo dello Stato) e mai come in passato era orientata a liberare tutta la potenziale consistenza delle attribuzioni formali, a cominciare dall'*appointive power*, rimasta per lungo tempo inesplorata.

Da questa visuale viene percepita anche la sopravvenienza del sistema elettorale ad impianto maggioritario. Pur ridimensionando la troppo diffusa illusione che ciò potesse bastare per approdare in via definitiva al modello *Westminster*, si ravvisa nella identificazione personale tra Presidente del Consiglio e *leader* della coalizione elettorale vincente una novità suscettibile di “attenuare in qualche modo il condizionamento partitico (al governo) anche sotto l'aspetto degli attacchi alla stabilità governativa”<sup>19</sup>. Ma allo stesso tempo si registrano gli aspetti di questo mutato quadro politico che procedono in controtendenza rispetto alla apparente linearità della *ratio* maggioritaria, primo tra tutti il fatto che il disegno delle coalizioni si dimostri sempre più “incerto ed evanescente” fino a declassare la gestione dell'indirizzo politico ad un negoziato permanente tra governo e *partners* politici, e quindi riproponendo, in termini persino aggravati, la questione dell'apporto necessario di accordi convenzionali stabiliti *ex ante* e della loro valenza impegnativa per le successive condotte dei contraenti.

Su questo profilo altamente tormentato della “transizione” italiana tornerà nel saggio del 2011 negli Scritti Onida, dove, in sede di analisi delle legislature più ravvicinate, si trae conferma della riduzione del programma a labile “minimo comune denominatore” di coalizioni partitico elettorali, e del suo effetto ostativo all'evoluzione dei poteri di indirizzo del *Premier* verso il modello delle *Richtlinien* del Cancelliere tedesco: di qui la conclusione che “la caratteristica di fondo del sistema politico-istituzionale italiano resta la coalizione”, ma con l'importante precisazione, che figura nello stesso titolo del saggio, che “si è passati negli anni dal governo di coalizione alle coalizioni di governo”<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> P. A. Capotosti, *Riforma elettorale e assetti di governo nella transizione*, in *Studi Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, I, pp. 195 ss.

<sup>18</sup> G. Amato, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, n. 3, dicembre 1994, pp. 355 ss.; nello stesso fascicolo, E. Cheli, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, pp. 391 ss. (il quale sollevava conclusivamente l'interrogativo su “come far funzionare la nostra democrazia senza la presenza dei tradizionali partiti di massa”).

<sup>19</sup> P. A. Capotosti, *Riforma elettorale*, op. cit., p. 210; sulla “separatezza” dai partiti del Governo Amato, pp. 193-197; sulla esperienza del I governo Prodi come modello “intermedio”, p. 342. Sulla “rivalutazione degli aspetti normativi” della forma di governo, a seguito del declino della legittimazione del sistema partitico unitamente alle “forti pretese di diretta influenza (più ancora che di egemonia) sulle istituzioni” cfr. ora M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 559 ss, nonché nota 161 di p. 560.

<sup>20</sup> P.A. Capotosti, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in *Scritti Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 322 ss., p. 345.

Non si può stabilire in questa sede se l'esperienza dei governi di coalizione, alla quale, come si è visto, è stata dedicata tanta parte della sua riflessione, possa davvero cedere il passo allo schema dell'alternanza, a seguito di una convergente strutturazione del formato partitico magari incentivata dalla forza coattiva di congegni di carattere elettorale (l'allusione è ovviamente alla eventualità dell'assegnazione del premio di maggioranza alla lista e non alla coalizione); se, sotto altro profilo, sia destinato ad arrestarsi quel movimento di "oscillazione" tra "il ritorno a modelli di coalizione e modelli a Primo Ministro" che veniva indicato come il tratto più visibile, soprattutto sul finire degli anni Novanta, del modo di essere del nostro sistema di governo. In ogni caso, è da rammentare il richiamo, che si trova a conclusione del saggio di cui si parla, a Santi Romano ed ai "costumi politici" che vengono indicati, attualizzandone il significato, come condizione indispensabile per il rendimento di qualsiasi tipologia di forma di governo<sup>21</sup>: forse è qui la massima sintesi dell'impegno scientifico e della visione politico costituzionale di Piero Alberto Capotosti.

---

<sup>21</sup> P. A. Capotosti, *Riforma elettorale*, op. cit., p. 211.