



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

*“La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo”**

RELAZIONI DI:

Ugo De Siervo, Il sogno di ordinamento normale: il lungo viaggio di Piero Alberto Capotosti

Fulco Lanchester, Effetti della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo

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

Francesco Saverio Bertolini, Gli accordi di coalizione nella concezione di Piero Alberto Capotosti e le trasformazioni del rapporto fra Parlamento e Governo

Beniamino Caravita di Toritto, Libertà dei mezzi di informazione, innovazione tecnologica, effetti sulla democrazia

* In questa sezione vengono pubblicate le relazioni presentate al Convegno organizzato, sotto l'Alto Patronato della Presidenza della Repubblica, 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. Gli Atti completi sono stati editi nella Collana “*Quaderni di Nomos. Le attualità nel diritto*”: “*La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo*” *Atti del Convegno – Roma 19 marzo 2015*”, a cura di Giuliano Amato e Fulco Lanchester (Milano, Giuffrè, 2015).

Piero Alberto Capotosti (San Benedetto del Tronto, 1° marzo 1942-Cortina d'Ampezzo, 12 agosto 2014), emerito di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università "La Sapienza", è stato – fra l'altro – Presidente della Corte costituzionale e vice-presidente del CSM.

Il Convegno organizzato dal Dipartimento di Scienze politiche e dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale su La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo si inserisce nell'ambito delle numerose iniziative volte a rievocare la figura e l'opera, sia sul piano della riflessione scientifica, sia nella giurisdizione, sia nell'attività pubblicistica.

L'attenzione dei relatori (Giuliano Amato, Francesco S. Bertolini, Beniamino Caravita di Toritto, Enzo Cheli, Antonio D'atena, Ugo De Siervo, Francesco D'Onofrio, Eugenio Gaudio, Fulco Lanchester, Roberto Nania, Gaetano Silvestri) si è soffermata sulla attualità del metodo realistico adottato dal Piero Alberto Capotosti, sulla scia dell'insegnamento dei suoi Maestri Carlo Lavagna e Leopoldo Elia, nella verifica delle invarianze e dei problemi che la modificazione della realtà ordinamentale impone all'attività interpretativa del giurista.

*Ugo De Siervo**

Il sogno di un ordinamento normale: il lungo viaggio di Piero Alberto Capotosti

SOMMARIO: 1. Il diritto costituzionale come impegno. — 2. Il percorso di Piero Alberto Capotosti. — 3. L'esigenza di normalità.

1. Il diritto costituzionale come impegno

Il titolo di questa introduzione al Convegno in ricordo di Piero Alberto Capotosti, che mi è stato affidata in nome di una risalente e lunga amicizia¹, rende necessario un preliminare tentativo di spiegazione del contesto culturale e politico entro cui Piero Alberto ha sviluppato la sua attività di attento ed esigente studioso del diritto costituzionale, con particolare riferimento alla ricerca dell'effettivo funzionamento della nostra forma di governo e alla individuazione dei suoi miglioramenti.

Ciò mentre ad altri relatori è stato affidato il compito di analizzare puntualmente le sue considerazioni più strettamente giuridiche in riferimento ai vari istituti incidenti sulla forma di governo.

Come Piero Alberto, vari di noi, nati durante o subito dopo la guerra, ci siamo trovati, una volta giunti all'università ed avendo evidentemente una vocazione per lo studio dell'ordinamento pubblico, dinanzi al grande e allora nuovo problema giuridico dei contenuti e della natura del nuovo ordinamento costituzionale, già oggetto di animati confronti politici nelle istituzioni repubblicane nei difficili anni Cinquanta e Sessanta. Un insieme di temi che – nel migliore dei casi – stava molto faticosamente (e solo in parte) traducendosi in nuove legislazioni, prassi e sentenze costituzionali.

In questi nostri iniziali tentativi di analisi e di studio eravamo evidentemente aiutati e guidati dagli scritti e dall'insegnamento dei nostri professori e dei loro alunni ormai giunti alla docenza, vari dei quali ormai stavano intensamente dedicandovisi, seppur dovendosi scontare non pochi ritardi iniziali di piena consapevolezza delle tante innovazioni introdotte, se non l'estraneità di alcune frazioni del mondo accademico e di tanti operatori giuridici rispetto al moderno costituzionalismo democratico e sociale.

* Presidente emerito della Corte costituzionale e già professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

¹ Credo che con Piero Alberto ci si sia personalmente conosciuti nel 1967 in occasione del premio, consegnato dal Presidente della Repubblica Saragat, per le migliori tesi in materia costituzionale, premio bandito in occasione del ventesimo anniversario della Costituzione; ricordo che fra i quindici giovani laureati, alcuni dei quali successivamente divenuti anch'essi professori universitari, vi era anche Gaetano Silvestri, oggi qui presente dopo la sua esperienza alla Corte costituzionale, iniziata prima che si concludesse quella di Capotosti.

Inoltre ricordo che Capotosti fino dal 1980 ha più volte collaborato a volumi ed annuari sui problemi dell'informazione promossi dalla "scuola fiorentina" di diritto costituzionale (diretta da Paolo Barile), a cui appartengo.

Inoltre, molti di noi ritenevano allora naturale, se non necessitato, collocarsi all'interno di uno degli schieramenti culturali, se non politici, che avevano contribuito a rifondare la convivenza nazionale ed a porre appunto in essere la Costituzione repubblicana. Davvero negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale i vari movimenti politici antifascisti erano riusciti largamente a canalizzare e rappresentare al meglio le culture politiche ed istituzionali del paese e le più moderne tenenze dei moderni paesi democratici, così largamente supplendo alla grave carenza, esistente nelle istituzioni sociali e nella maggioritaria cultura giuridica, di culture e sensibilità istituzionali adeguate ai problemi di un grande Stato democratico e sociale.

Nell'ambito di questo fenomeno generale di consapevole impegno anche culturale e politico di tanti giovani laureati che desideravano dedicarsi agli studi costituzionalistici, alcune caratteristiche particolari hanno avuto i giovani che – pur tra percorsi tra loro alquanto differenziati a causa delle molteplici diversità personali e di contesto territoriale – si ritenevano parte del movimento cattolico democratico, dal momento che si sentivano particolarmente impegnati nella valorizzazione del patto costituente e nel buon funzionamento istituzionale secondo i valori ed i principi di quella costituzione che era stata il punto di arrivo di uno straordinario sforzo progettuale dell'ampio gruppo dei più impegnati costituenti democristiani (fra cui molti giuristi), seppur ovviamente in dialettico ed intenso confronto con le altre forze politiche presenti alla Costituente. Ho già avuto occasione di sostenere ed argomentare che in quel particolare periodo il mondo del cattolicesimo democratico sembrò puntare davvero molto sulla configurazione costituzionale di un moderno Stato democratico e sociale², strumento ormai ritenuto del tutto essenziale pur in un'area culturale che in precedenza era stata molto più attenta al tentativo di valorizzazione delle autonome realtà sociali (non a caso, in quel particolare contesto Moro scrisse sulla rivista dei laureati cattolici di “Valore dello Stato”³).

Ma a distanza di pochi anni dall'adozione della Costituzione ci si trovava in un contesto politico e sociale assai diverso da quello dell'immediato dopoguerra, nel quale si aveva una solo parziale applicazione dei nuovi principi costituzionali, mentre si registravano forti ritardi nell'attuazione di vari nuovi istituti, nonché un faticoso e complesso funzionamento della forma di governo. Non a caso, sono gli anni della diffusa delusione fra alcuni dei costituenti democristiani più autorevoli ed impegnati e perfino del ritiro di alcuni di loro dalla politica attiva (si pensi a Dossetti ed a Mortati, solo per fare due nomi particolarmente significativi), mentre la politica centrista e la durissima contrapposizione politica della “guerra fredda”, sembravano ostacolare ogni linea di sistematica attuazione costituzionale e si facevano largo perfino critiche radicali alla nuova Costituzione. Anche nella stessa area dei giuristi cattolici emergono vari atteggiamenti critici verso la nuova Costituzione, seppur variamente argomentati: da questo punto di vista è significativo lo stesso noto convegno del 1951 su “Funzioni ed ordinamento dello Stato moderno”, nel quale si registrano tutta una serie di

² U. De Siervo, *Le scelte costituzionali*, in *I cattolici democratici e la Costituzione*, Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, Bologna, Il Mulino 1998, I, pp. 184 ss.

³ A. Moro, *Valore dello Stato*, in *Studium*, marzo 1947.

polemiche fra i relatori (fra cui Dossetti, Moro, Amorth, La Pira), tutti più o meno coerenti con il nuovo testo costituzionale, e alcuni dei partecipanti, a cominciare da Carnelutti, Presidente dell'UGCI, e da Santoro-Passarelli, che presiedeva il Convegno ⁴.

Naturalmente impegnarsi seriamente negli studi costituzionalistici partendo da premesse culturali riconducibili alla tradizione cattolico-democratica e dall'opera della Costituente, da una parte offriva evidenti stimoli particolari, ma, dall'altra, esponeva nell'ambiente universitario di allora a qualche facile critica di opportunismo o comunque a diffidenze, se non ostilità, da parte di colleghi o di qualche più anziano docente, in nome di culture diverse, se non contrapposte, nel duro contesto degli anni Sessanta. Naturalmente tutto ciò si è poi aggravato non poco nel clima particolarmente arroventato che si è sviluppato dalla fine degli anni Sessanta e negli anni Settanta in non poche sedi universitarie.

Nulla che abbia impedito di continuare in seri impegni scientifici, ma certo il successivo sviluppo in parti, seppur marginali, della società italiana di vere e proprie forme di terrorismo ha rischiato davvero di esporre almeno alcuni fra noi a rischi del tutto inaccettabili: dico questo perché ricordo bene che la scelta di Roberto Ruffilli di impegnarsi nelle articolazioni organizzative della DC fu assunta anche come sua generosa reazione all'uccisione di Moro e di Bachelet (rispettivamente nel 1978 e nel 1980).

2. Il percorso di Piero Alberto Capotosti

Capotosti fin da giovane è stato palesemente impegnato, seppure in piena autonomia culturale e scientifica, in molteplici iniziative ed organismi dell'area democristiana ed ancora pochi anni fa, commemorando Ruffilli, ha ricordato la sua personale "comunanza di valori, di ideali, di complessiva visione della vita" con l'amico ucciso nel 1988 ⁵, pochi giorni dopo che era stato edito un noto volume, curato insieme a lui ⁶.

Solo per fare tre altri riferimenti, fra i molti disponibili, sul manifesto impegno di Capotosti nell'area della DC (e poi del PP) basti qui ricordare che egli è stato a lungo editorialista su temi costituzionali su "Il popolo", specie dopo la nomina nel 1976 di Leopoldo Elia a giudice costituzionale. In secondo luogo, nel volume prima citato, curato con Ruffilli nel 1988, egli più volte si esprime nelle due "Premesse" da lui siglate ⁷ come un soggetto pacificamente legittimato ad esprimere e meglio spiegare le posizioni della DC sulla forma di governo e sulle trasformazioni istituzionali in progetto, specie in riferimento ai lavori della Commissione Bozzi. Infine, i suoi stessi successivi impegni a livello istituzionale, prima come

⁴ AA. VV., *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, Roma, Ed. Studium, 1961.

⁵ Si veda Piero Alberto Capotosti, in *Roberto Ruffilli: la sua lezione tredici anni dopo, Interventi svolti nel tredicesimo anniversario dell'assassinio*, Forlì 20 aprile 2001, p. 11.

⁶ *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme costituzionali*, a cura di R. Ruffilli e P. A. Capotosti, Bologna, Il Mulino, 1988. Questo volume è stato pubblicato fra le ricerche Arel.

⁷ Si tratta delle premesse, siglate P. A. C., alla prima ed alla seconda parte del volume *Il cittadino come arbitro*, cit., rispettivamente dedicate a *Il progetto della D.C. per il perfezionamento della democrazia repubblicana nella IX legislatura* e *L'apporto della D.C. alla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*.

Vice-Presidente del CSM (1994) e poi come giudice della Corte costituzionale (1996), sono stati pacificamente considerati come espressivi di nomine di un apprezzato accademico di sicura appartenenza all'area democristiana.

D'altra parte è pure notorio il suo intenso legame con Leopoldo Elia, che certamente integrò non poco l'influsso culturale e scientifico derivante dal suo maestro Carlo Lavagna: anche qui è lo stesso Piero Alberto che ha individuato nella "comune appartenenza alle Marche ed alla medesima area politico-culturale"⁸ i motivi originari del suo intenso rapporto con Elia; rapporto sempre più consolidatosi nel tempo e che comunque ebbe fin dall'inizio un particolare impatto scientifico proprio sugli studi di Capotosti sulla forma di governo ("Posso dire che in quel periodo conoscevo pressoché a memoria la sua celeberrima voce enciclopedica sulle forme di governo"⁹).

E certo Elia, al di là della sua eccezionale capacità analitica e di studio, appariva in quegli anni anche come il più autorevole giovane costituzionalista di area democristiana, particolarmente impegnato nel sostenere il rilancio della necessità di una sistematica ripresa della politica di attuazione costituzionale e notoriamente vicino ad Aldo Moro, assurto dalla fine degli anni Cinquanta al vertice della DC e poi di alcuni importanti Governi, sulla base di programmi finalmente caratterizzati anche dalla volontà della "completa costruzione dello Stato fondato sulla costituzione democratica e repubblicana"¹⁰.

Ciò naturalmente non equivale minimamente ad ipotizzare un uso strumentale delle capacità argomentative di Capotosti per sostenere tesi elaborate da altri od in sede di partito, ma sta ad indicare la sua convinta adesione alla visione di fondo in tema di assetto dei poteri e di ruolo e contenuto della costituzione elaborata in sede costituente: è, non a caso, ricorrente negli scritti anche più "politici" di Piero Alberto il riferimento alla piena coerenza e fedeltà delle sue varie opinioni e proposte ai dibattiti costituenti, specie di matrice democristiana, il richiamo alle tesi di Dossetti, Mortati, Moro, Tosato, La Pira in tema di governo, nonché l'affermazione che le innovazioni proposte negli anni Ottanta semmai sviluppano e perfezionano il disegno costituente¹¹.

In particolare, però, per lo specifico tema della forma di governo, i riferimenti alle scelte costituenti evidenziano un assetto costituzionale alquanto tradizionale ed indeterminato per quanto attiene strettamente l'organizzazione ed i rapporti fra i vari poteri operanti nella forma di governo strettamente intesa, mentre più innovativi appaiono i bilanciamenti del potere parlamentare che derivano dai poteri degli organi di garanzia, dagli istituti di democrazia diretta e partecipativi, se non anche dal sistema delle autonomie regionali.

⁸ P. A. Capotosti, *Intervento*, in *Atti della giornata in ricordo del Presidente emerito della Corte costituzionale Leopoldo Elia*, Corte costituzionale 2009, p. 59.

⁹ Così ha scritto lo stesso Piero Alberto, in *Ibidem*, p. 60.

¹⁰ Le parole virgolettate sono uno dei punti programmatici esposti da Moro nel 1959: su questa fase mi permetto di rinviare a U. De Siero, *Moro dal centrismo al centro-sinistra: il problema della attuazione del disegno costituzionale*, Quaderno 11 (1983) dell'Istituto per la storia della resistenza in Provincia di Alessandria, pp. 43 ss.

¹¹ P. A. Capotosti, in *Il cittadino* cit., pp. 22 ss., pp. 216 ss., p. 220.

Elia ha più volte affermato che il motivo della non particolare originalità della forma di governo parlamentare, strettamente intesa, che è stata prevista in Costituzione va fatto risalire alle scelte imposte dai vertici politici della DC sui suoi stessi costituenti per ridurre le ipotizzate proposte di rafforzamento e stabilizzazione del Governo, così limitando i possibili rischi politici “a breve” e anche trovando una mediazione con le posizioni “assembleari” dei partiti della sinistra: “De Gasperi operò perché il suo partito si attestasse sulla forma di governo parlamentare, accolta nel famoso ordine del giorno Perassi, con appena una pia intenzione di evitare le degenerazioni del parlamentarismo (instabilità governativa in particolare)”¹² ¹³. Così, sempre per Elia, “venne accolta una forma di governo particolarmente fluida, che contiene, di fatto, un rinvio alla struttura e al modo di funzionamento del sistema partitico (numero dei partiti e loro omogeneità relativa a fini di coalizione)”. Ma una scelta del genere aveva costi evidenti sia in riferimento alla debole disciplina costituzionale dei partiti politici, malgrado le loro decisive responsabilità (cfr. le radicali critiche di Mortati a questa parte della Costituzione¹⁴), sia per l’assenza di precise scelte sul piano della legislazione elettorale, sia infine per la mancata disciplina di molteplici profili della forma di governo strettamente intesa.

Non a caso quindi, proprio su quest’ultimo versante si ha l’impegnato grande sforzo scientifico di Capotosti nella sua nota monografia del 1975¹⁵ per ridurre il vuoto pericoloso di regole giuridiche in tema di organizzazione e di funzionamento del governo, specie tramite la valorizzazione degli accordi di governo e dei patti di coalizione, ricondotti alla categoria delle regole convenzionali. Ad altri spetta in questa sede analizzare le articolazioni tecnico-giuridiche del discorso di Capotosti, da allora iniziato e successivamente più volte ripreso, ma qui vorrei semplicemente mettere in evidenza la notevole innovazione di metodo da lui posta in essere tramite l’attenta considerazione non solo delle tante vicende elettorali, politiche e parlamentari, ma pure delle varie vicende anche interne al nostro sistema politico¹⁶. Pochi anni fa Piero Alberto ha attribuito al merito di Leopoldo Elia la vasta utilizzazione per la conoscenza del nostro sistema politico-costituzionale, di “elementi conoscitivi idonei a raggiungere la soglia della giuridicità”, idoneamente selezionati¹⁷; ma forse questo metodo egli aveva cominciato ad utilizzarlo nella sua prima monografia.

¹² U. De Siervo, L. Elia, *Costituzione e movimento cattolico*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, Torino, Marietti ed. 1981, I/2, pp. 241/2.

¹³ A maggior ragione, venne del tutto esclusa ogni proposta di stabilizzazione del governo tramite il modello direttoriale, secondo l’originaria proposta di Tupini, che Capotosti ha ricordato nel saggio *Il progetto costituzionale democratico cristiano: il contributo di Umberto Tupini*, in *Democrazia cristiana e Costituente*, a cura di G. Rossini, Roma, Ed. Cinque lune 1980, II, pp. 926 ss.

¹⁴ Mi permetto di rinviare a *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè 1990, pp. 343 ss.

¹⁵ P. A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975.

¹⁶ Si veda in particolare il secondo capitolo del volume.

¹⁷ *Intervento*, cit., p. 62.

3. L'esigenza di normalità

Dopo molti anni dalla monografia di Capotosti, non può certo dirsi che la carenza allora denunciata di regole efficaci di organizzazione e funzionamento dei vari soggetti che caratterizzano la forma di governo strettamente intesa sia stata colmata: se negli anni Ottanta l'unica innovazione istituzionale, costituita dalla disciplina della Legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è dimostrata solo parzialmente efficace ed incapace perfino di ricondurre a normalità l'uso degli atti con forza di legge, le note vicende politiche ed istituzionali che si sono succedute dagli anni Novanta sembrano aver prodotto o favorito un ulteriore allontanamento da alcuni principi e valori costituzionali da parti significative delle classi politiche e di governo, mentre si registra un'evidente vasta e grave diffusione di fenomeni di degrado etico in diverse classi dirigenti e perfino in alcune realtà sociali.

Appare significativo che al tempo stesso – tra l'altro – si sia registrata una clamorosa e grave crescita dell'astensionismo elettorale perfino nelle elezioni parlamentari (più che raddoppiato dalla fine degli anni Ottanta), e siano anche emersi e si siano affermati vari movimenti politici di mera radicale contestazione.

Ciò mentre le deludenti esperienze fatte con le varie modificazioni dei sistemi elettorali dovrebbero aver insegnato che anche i vari sistemi maggioritari, al di là di tutti i loro difetti sul piano della scorretta rappresentanza dell'elettorato, sono di per sé incapaci di garantire la formazione di stabili ed efficaci maggioranze ove si applichino su realtà politiche che restino profondamente disomogenee o dominate da interessi particolari, se non personali.

In questo contesto, commemorando nel 2001 Ruffilli, Piero Alberti ha parlato dell' "anomalia del caso italiano, ben sintetizzata nell'interrogativo di Leopoldo Elia di alcuni anni fa: ce la faremo a diventare normali? E cioè simili alle democrazie di medio rendimento europeo?"¹⁸. Il sintetico riferimento al breve saggio di Elia può essere opportunamente integrato dal ricordo che in quell'occasione egli aveva anche scritto di "gravissime responsabilità" delle classi politiche al potere "di non aver minimamente preparato il passaggio al dopo Yalta, anticipando le regole elettorali e, soprattutto, modificando i comportamenti". Ciò perché la ripetitiva storia della mancata effettiva riforma delle nostre istituzioni centrali in realtà è stata troppo a lungo dominata dal prevalere di logiche immobilistiche di autoconservazione di posizioni di potere di persone, gruppi, partiti ed interessi o alternativamente dalla pretesa di introdurre palinogenetiche trasformazioni di tipo presidenzialistico.

¹⁸ P. A. Capotosti, *Intervento* in R. Ruffilli, cit., p. 20. Lo scritto di Elia, *Ce la faremo a diventare normali ?*, era pubblicato in *La riconquista dell'Italia: economia, istituzioni, politica*, a cura di F. L. Cavazza, Milano, Longanesi, 1993, ed ora è in L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, a cura di M. Olivetti, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 439 ss. Si noti che Elia si riferiva a democrazie con anche "molti acciacchi e guai". Già in precedenza Capotosti si era riferito all'interrogativo di Elia (P. A. Capotosti, *Riforma elettorale e assetti di governo nella transizione*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, I, pp. 192 ss.), peraltro concludendo che i mutamenti intervenuti negli anni Novanta erano ancora lontani dalla realizzazione di un assetto omogeneo ed accettabile di democrazia maggioritaria.

Nel volume del 1988 Capotosti non aveva negato i radicali mutamenti intervenuti rispetto agli anni Quaranta ed anche “le esasperazioni del proporzionalismo elettorale”¹⁹, ma le sue opinioni erano restate nettamente ostili a sistemi maggioritari che mirino a produrre forzatamente due schieramenti alternativi o “a forme di presidenzialismo, che rischierebbero in definitiva, di attribuire il potere ad un singolo leader, più o meno carismatico, svuotando, sia pure di fatto, funzioni e prerogative degli organi rappresentativi”²⁰; in alternativa venivano ipotizzati sistemi elettorali proporzionali, gli unici ritenuti idonei a rappresentare effettivamente il “naturale pluralismo sociale italiano”, semmai integrati dalla possibilità di esprimere anche un voto “per la scelta di un programma e di una coalizione di governo”, le cui formulazioni avrebbero quindi dovuto precedere il momento elettorale. A quest’ultimo proposito, anzi, Piero Alberto scriveva che occorreva evidenziare la necessità di “agevolare la formazione e la stabilità delle coalizioni di governo mediante meccanismi più efficaci di quanto non siano stati fino ad ora quelli attuati sulla base di regole convenzionali”²¹.

Al tempo stesso, si ipotizzava il potenziamento della funzione parlamentare (procedure monocamerali e specializzazione delle due Camere, procedure di delegificazione, aumento dei poteri legislativi regionali e delle autonomie delle parti sociali) e il contemporaneo “rafforzamento della capacità di guida del Presidente del Consiglio”, seppure nel rispetto della collegialità tipica dei governi di coalizione²². Ed, al tempo stesso, egli scriveva dell’opportunità che, sviluppando il disegno costituente, si procedesse a “razionalizzare ed estendere il tradizionale sistema dei pesi e dei contrappesi includendo-vi anche tutte le nuove soggettività che la attuale società complessa presenta nelle sue svariate articolazioni”²³.

Ecco che allora “l’esigenza di normalità” di cui Piero Alberto scrive nel 2001 consiste nella ricerca in comune fra tutti di “com-promessi ragionevoli sulle priorità e sulle scadenze che consentano di dare gradualità ed organicità al processo riformatore”²⁴, rinunciando a strumentalità e prevaricazioni, ma non certo l’accettazione di forme di democrazia personalizzata o plebiscitaria, forme nelle quali non si ha equilibrio fra i poteri né corrispondenza delle responsabilità ai diversi poteri. Ed ancora nel 2009, nel ricordo di Elia, egli si riferisce alle possibili riforme costituzionali ed elettorali, ma “da attuare però in un quadro di rigorosa salvaguardia dei valori e dei principi della nostra Carta”²⁵.

Fortunatamente non dobbiamo oggi parlare di quanto sta avvenendo adesso nelle nostre istituzioni.

¹⁹ P. A. Capotosti, in *Il cittadino*, cit., p. 214.

²⁰ “Bisogna invece favorire il riaccorpamento e la composizione, a livello di governo, delle diverse tendenze presenti nel Paese, mediante l’incentivazione del metodo delle coalizioni che, oltre a tutto, si può dire rappresenti un carattere comune della nostra storia istituzionale” (*Ibidem* pp. 19, 214).

²¹ *Ibidem*, p. 214.

²² *Ibidem*, pp. 21/2, 216/7.

²³ *Ibidem*, p. 217.

²⁴ *Ibidem*, p. 20.

²⁵ P. A. Capotosti, *Intervento*, in *Atti*, op. cit., p. 63.

Effetti della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo

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

Piero 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.

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 quello 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.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato - Università di Roma "La Sapienza". Direttore responsabile de *Nomos. Le attualità nel diritto*.

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 giuspubblicistico¹. 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 argomento².

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 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 vent'anni 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. È noto che il padre lo condusse a Camerino a parlare con Carlo Esposito, cui, al termine del suo

¹ 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.

² Fondati sulla consultazione della cartella personale di Piero Alberto Capotosti come studente e come docente presso l'Archivio dell'Università di Roma [AUR].

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 voti³.

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 1944-1962⁴.

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)⁵. 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 Lavagna, Riccardo Monaco e Giuliano Amato (precedendo gli altri due candidati, che avevano presentato domanda: Antonio Agrò e Antonello D'Atena)⁶.

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 Mazzotti 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.

³ 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).

⁴ Per le vicende biografiche di entrambi si rinvia a F. Lanchester, *Carlo Lavagna*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 34 (1988), Roma, Treccani, pp. 220 ss. e Id., *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica a "La Sapienza"*, in *La "Sapienza" del giovane Leopoldo Elia*, cit., pp. 11.

⁵ 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.

⁶ V. Bumpi, 1970, n. 17, 24 aprile, p. 196.

Come ho evidenziato nel ricordo di Mario Galizia ⁷, 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 elaborazioni effettuate durante il periodo autoritario a tendenza totalitaria e quelle dello Stato costituzionale democratico pluralistico ⁸.

Al centro dell'attenzione dei giuspubblicisti 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 ⁹) 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.

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

⁸ V. su questo in maniera esemplare le ricostruzioni effettuate da M. Galizia, *Diritto costituzionale: profili storici*, in *Enc. dir.*, vol. XII, pp. 962-976 e L. Paladin, *Fascismo, diritto costituzionale*, in *Enc.dir.*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 887 ss.

⁹ V. G. Perticone, *Studi sul regime di massa*, Milano, Bocca, 1942.

Quando Mortati scrisse il volume sull'*Ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*¹⁰, nel regime monopartitico allora vigente (che fece dire ad Ambrosini che lo Statuto del PNF era il regolamento generale dello Stato italiano¹¹) 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. È 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 totalitari¹². Mortati¹³ e Crisafulli¹⁴, 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 tutto¹⁵. 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 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

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

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

¹² V. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634 ss.

¹³ V. C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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/>).

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 ¹⁶.

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 ¹⁷, mentre durante la seconda legislatura repubblicana aveva ribadito le tesi kelseniane con la posizione alla base del sistema del principio maggioritario-minoritario ¹⁸, che verrà pubblicizzato nel 1958 da Lelio Basso¹⁹. 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; Miglio) ²⁰. 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 ²¹.

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

¹⁷ V. C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1952, pp. 855 ss.

¹⁸ V. Id, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1956, pp. 392 ss.

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

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

²¹ Su questo si v. P. A. Capotosti, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in *Alle frontiere del Diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 323-345

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"²². 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 accordi²³, 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 italiani²⁴. 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 relativo²⁵. Gli accordi interpartitici erano stati segnalati nell'ultima parte della voce *indirizzo politico* di Temistocle Martines²⁶ 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

²² V. P. A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 29.

²³ V. M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, vol. XVII, 1968, p. 405, (la cit. è a p. 32).

²⁴ V. P. A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., pp. 33-97.

²⁵ 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 si v. il n.1/2010 della *Revue internationale de politique comparée*.

²⁶ V. T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, 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.

similari) 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 ²⁷. 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 giuspubblicistica 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 nel corso degli 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 stessa dottrina costituzionalistica italiana aveva, invece, incominciato a richiedere 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 ²⁸. 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 ²⁹. 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

²⁷ 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).

²⁸ 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/>).

²⁹ V. P. A. Capotosti, *Le nomine degli enti pubblici. I partiti nel sistema italiani*, in *Il popolo*, 1977, 11 settembre, pp. 1-4.

del Consiglio al partito di maggioranza relativa, con la conseguente maggiore discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta dello stesso ³⁰.

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 ³¹.

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 ³². Si trattava dell'adesione modificata alle proposte del Gruppo di Milano condotto da Miglio con la partecipazione di giuristi come Galeotti e Bognetti ³³. In particolare Serio Galeotti, che sarà responsabile anche della proposta di adoperare 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 ³⁴. 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 ³⁵. Ad esso Egli aggiungeva lo strumento di stabilizzazione della durata minima temporale della coalizione, da raggiungere attraverso 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 ³⁶. 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 ³⁷.

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² V. P. A. Capotosti, *Consiglio di gabinetto e governi di coalizione*, in *Quad. cost.*, 1983, fasc. 3, pp. 584 ss.

³³ V. Gruppo di Milano, *Una repubblica migliore per gli italiani: verso una nuova costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983.

³⁴ V. S. Galeotti, *Un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura. Contributo per una grande riforma istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984.

³⁵ V. P. A. Capotosti, *Crisi dei partiti e riforme istituzionali*, cit., p. 143.

³⁶ 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.

³⁷ 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. Amorosino e

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 elettorale³⁸. 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 parlamentari³⁹, sia l'attuazione della legge relativa alla Presidenza del Consiglio⁴⁰. 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*⁴¹.

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. È 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*

M. Baccianini, Venezia, Marsilio, 1981; *Duello 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.

³⁸ V. P. A. Capotosti, *Intervento*, in *Quale riforma della rappresentanza politica?*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 1985, p. 109.

³⁹ 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.

⁴⁰ Capotosti fu, infatti, membro della Commissione Manzella-Cheli sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁴¹ *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, a cura di R. Ruffilli e P. A. Capotosti, Bologna, Il Mulino, 1988.

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 ⁴².

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 ⁴³.

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.

⁴² Ma v. anche P. A. Capotosti, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, cit., *passim*.

⁴³ V. F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011.

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 nell'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 ⁴⁴. 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.

⁴⁴ 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/>).

*Roberto Nania**

Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di governo

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"

¹. 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

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Dipartimento di Scienze politiche, Sapienza Università di Roma

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

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.

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 DC²; 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”³. 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”⁴, 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”⁵.

Certo, non viene trascurato il realistico invito a non “mitizzare” l’accordo programmatico⁶, 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

² *Ibidem*, p. 55, nota 42.

³ *Ibidem*, p. 57.

⁴ *Ibidem*, p. 61.

⁵ *Ibidem*, p. 62.

⁶ *Ibidem*, pp.57-58, anche nota 43.

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 governi di coalizione"⁷, 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.⁸. 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

⁷ *Ibidem*, p. 69.

⁸ *Ibidem*, pp. 77-78.

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 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 assegnato⁹.

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 tra-spauono 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"¹⁰.

⁹ *Ibidem*, pp. 107-111.

¹⁰ *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

È dunque chiaro che non si tratta della segnalazione avalutativa dei luoghi di insediamento del potere reale nelle democrazie parla-mentari, 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 go-verno, 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 con-venzionale ossia che il Presidente del consiglio dovesse sempre appartenere al partito di maggioranza relativa”¹¹. 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

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*, 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 (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*, cit., 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 *cleavage* 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 DC 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*, Milano, Giuffrè, I, 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*, Milano, Giuffrè, II, 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 rimediazione 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.

¹¹ 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”.

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* dei gruppi politici, contribuendo così ad ovviare alle loro sempre crescenti difficoltà nel predisporre in via autonoma i presupposti del passaggio fiduciario¹².

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 co-stituzionale 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”¹³.

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

¹² *Ibidem*, pp. 377-380.

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

di governo alle segreterie dei partiti di maggioranza”¹⁴. 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 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”¹⁵. 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”¹⁶.

Infine, si devono richiamare, sempre in questo quadro, le notazioni relative alla tematica dei conflitti tra ministri e del compito di-rimente 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, a-vevano ormai identificato in una sede squisitamente politica, quella dei “vertici di maggioranza”, il luogo deputato alla trattazione ed al superamento dei contrasti.

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

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 10.

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 re-lazione partitiche in vista della razionalizzazione della forma di governo parlamentare che 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 prefigurati¹⁷. 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*¹⁸, 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”¹⁹. 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

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

¹⁸ 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”).

¹⁹ P. A. Capotosti, *Riforma elettorale*, 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.

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”²⁰.

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 governo²¹: forse è qui la massima sintesi dell’impegno scientifico e della visione politico costituzionale di Piero Alberto Capotosti.

²⁰ 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.

²¹ P. A. Capotosti, *Riforma elettorale*, cit., p. 211.

*Francesco Saverio Bertolini**

Gli accordi di coalizione nella concezione di Piero Alberto Capotosti e le trasformazioni del rapporto fra Parlamento e Governo

SOMMARIO: 1. Rapporto di fiducia, accordo di coalizione e titolarità dell'indirizzo politico nella ricostruzione di Piero Alberto Capotosti. — 2. Titolarietà dell'indirizzo politico e posizione del Governo nella democrazia “maggiori-taria” della Repubblica Italiana. — 3. Rapporto fiduciario e forme di unificazione politica delle Camere rappresentative. — 4. Unificazione politica delle Camere e sistema elettorale proporzionale: il dominio politico del Parlamento. — 5. Unificazione politica delle Camere e sistema elettorale maggioritario: l'effetto ottico della sopraordinazione politica del Governo. — 6. “Unione personale” del Presidente del Consiglio con il capo della maggioranza parlamentare e autonomia delle Camere rappresentative. — 7. Stabilità del potere esecutivo ed autonomia dal potere legislativo nella concezione di Piero Alberto Capotosti.

1. Rapporto di fiducia, accordo di coalizione e titolarità dell'indirizzo politico nella ricostruzione di Piero Alberto Capotosti.

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

Il rapporto fra decisioni di direzione politica e posizione dei partiti sta al cuore del lavoro di Piero Alberto Capotosti, pubblicato nel 1974, su *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, lavoro intimamente ispirato all'esigenza, richiamata da Esposito, di coltivare un diritto costituzionale adeguato alla realtà. Esprimo oggi la mia riconoscenza a Piero Alberto Capotosti e gli rendo omaggio come Maestro universitario, perché da un lato mi ha introdotto ad un diritto costituzionale “reale”, ma dall'altro lato ha insegnato a non ridurlo per ciò solo ad una mera descrizione delle cose, essendo in Lui fortissima l'esigenza, nel discernere la realtà, di riconoscerne allo stesso tempo il carattere giuridicamente razionale, sulla base degli elementi di conformazione della regolazione normativa.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza della Università degli studi di Teramo

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

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

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

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

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

³ Secondo il dato di fatto che lascia osservare a Capotosti come alla base dell'accordo di coalizione più che il contenuto dell'accordo stesso, che può anche mutare nel corso della durata del gabinetto, stia piuttosto “*il principio “pattizio” fra partiti dell'area di governo, che si concreta nella mera prospettiva programmatica di un futuro assetto della comunità nazionale*” (P. A. Capotosti, *Accordi di governo*, cit., p. 164).

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

attuazione dell'indirizzo, scongiurando l'eventualità che i singoli ministri, in quanto esponenti delle singole parti contraenti il patto, ne diano una lettura meramente parziale ⁵.

Chiave della ricostruzione è dunque la categoria dell'onere, utilizzata da Capotosti per dimostrare che la convenzione costituzionale dei patti di coalizione, ben lungi da rappresentare una libera opzione, costituisce al contrario un esito imposto dal rapporto fiduciario, che pone sui partiti che aspirano al controllo dell'organizzazione pubblica, ed all'esercizio in prima persona dei poteri del Governo, la condizione del rinvenimento di un accordo sufficiente allo stabile controllo delle deliberazioni parlamentari ⁶. Cosicché attraverso le rispettive rappresentanze in Parlamento le parti politiche contraenti finiscono per avere accesso al potere esecutivo e per controllare la relativa organizzazione. La fase dell'ideazione e della formulazione dell'indirizzo politico risiede plasticamente nelle loro mani; la fase dell'attuazione, allo stesso modo, pure, per la via del controllo delle deliberazioni parlamentari e dell'apparato del Governo.

2. Titolarità dell'indirizzo politico e posizione del Governo nella democrazia "maggioritaria" della Repubblica Italiana

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

Non solo la formulazione dell'indirizzo politico pare essere tornata di pertinenza diretta del Governo, ma anche la fase della relativa attuazione sembra caratterizzata da un dominio del potere esecutivo impensabile negli anni in cui scrive Capotosti, contraddistinti dal principio esattamente opposto della "centralità" del parlamento. La trasformazione della forma di governo, seguita alla stagione referendaria degli anni '90, vede accentuarsi il ruolo del potere esecutivo nell'attività di governo, mentre, allo stesso tempo, il carattere onnipervasivo del ricorso agli atti governativi con forza di legge si accompagna, da parte del Governo medesimo, ad incisive tecniche di condizionamento dell'attività legislativa delle Camere, che si compendiano nella combinazione del potere di emendamento con la posizione della questione di fiducia ⁷.

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

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

⁷ Fenomeni noti e molto studiati. Per la puntualizzazione del nesso stringente fra posizione preminente del Parlamento e preminente sistema elettorale proporzionale, cfr. C. Mezzanotte, *Relazione generale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000, Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, pp. 289 ss.; sugli altri profili accennati nel testo, cfr., fra i più recenti, S. Ceccanti, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 aprile 2014; R. Zaccaria e E. Albanesi, *Il decreto legge tra teoria e prassi*, *ivi*, 22 giugno 2009; P. Pisicchio, *Dal Parlamento legislatore a Parlamento d'indirizzo*, *ivi*, 14 novembre 2012, nonché, *Maxi emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Padova, Cedam, 2010.

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

3. Rapporto fiduciario e forme di unificazione politica delle Camere rappresentative

Se si vuole mantenere fermo il metodo realistico, ma criticamente orientato, di Capotosti, si tratta peraltro di individuare la causa, sul piano della regolazione giuridica, di questa sorta di capovolgimento dei rapporti fra il Parlamento – luogo naturale dell'operare dei partiti politici – ed il Governo. Si è infatti detto che la situazione che osservava era considerata da Capotosti come figlia del condizionamento delle norme costituzionali sulle regole convenzionali di comportamento delle forze politiche: occorre dunque chiedersi quali siano le modifiche normative che hanno segnato il venir meno di quelle regole a favore della nuova posizione di preminenza dell'esecutivo sulle componenti parlamentari.

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

⁸ E. Cortese, *Sovranità (storia)*, ad vocem, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 207.

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

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

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

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

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

Attraverso il conseguente effetto di unità interna – che deve raggiungere la soglia minima di consensi necessari ai fini del controllo stabile delle deliberazioni dell'organo – le Camere soddisfano le esigenze proprie del compito che la forma di governo imputa loro, e cioè,

¹¹ C. Esposito, *I partiti politici*, cit., p. 230.

appunto, di muovere dalla rappresentanza della molteplicità delle componenti sociali per giungere alla loro immissione nell'unità dello Stato. Il sostegno necessario e permanente assicurato al Governo della Repubblica costituisce la forma tipica prescelta dal regime parlamentare per operare l'unificazione di cui consiste, per propria natura, l'attività di governo.

4. Unificazione politica delle Camere e sistema elettorale proporzionale: il dominio politico del Parlamento

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

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

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

A questa prima fase di unificazione politica costituita dal momento elettorale la formula proporzionale ha sempre implicato, peraltro, la necessità di aggiungere una fase ulteriore, consistente nella stipulazione, da parte dei partiti usciti dalla elezione, del patto di coalizione preordinato a dare sostegno al Governo. Fase necessaria per la nascita del soggetto politico unitario – la maggioranza parlamentare – attraverso cui le Camere sono poste in grado, superando la loro composizione plurale, di fornire sostegno al Governo.

In questa ricostruzione, la chiave della posizione dominante delle Camere sul Governo va essenzialmente individuata nel rapporto di previa costituzione e, quindi, di necessaria

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

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

5. Unificazione politica delle Camere e sistema elettorale maggioritario: l'effetto ottico della sopraordinazione politica del Governo

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

Al riguardo, sembra che la democrazia maggioritaria italiana abbia conosciuto una progressiva radicalizzazione del tema, in corrispondenza della successione delle modifiche intervenute rispetto al sistema elettorale. In una sorta di rincorsa forzata del modello *Westminster*, l'essenza della trasformazione starebbe nella ricerca dell'effetto di unificazione per la via immediata e diretta del risultato elettorale, con deliberata esclusione di ogni margine di azione discrezionale da parte dei partiti politici successiva alle elezioni. È a questi fini, tra gli altri accorgimenti, che il legislatore introduce la categoria del collegamento fra liste elettorali, figura di un accordo di coalizione che precede e non segue la competizione elettorale¹³.

In un primo momento, l'effetto è perseguito in via meramente empirica, mediante l'adozione – per l'elezione della maggior parte dei parlamentari – del sistema maggioritario a collegio uninominale. Obiettivo dichiarato è pur sempre quello di assegnare ai deputati di una sola delle parti o di una sola delle coalizioni in competizione il numero di seggi necessari a sostenere il Governo, ma l'effetto viene perseguito essenzialmente per il tramite del fattore

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

di integrazione costituito dal vincolo imposto agli elettori di confluire tutti nell'unico candidato eletto all'interno di ciascuno dei collegi elettorali ¹⁴.

Nel prosieguo, peraltro, il metodo non viene giudicato sino in fondo idoneo all'ottenimento del fine di unificazione che esso persegue, e sostituito, sempre in sede di legislazione elettorale, da un meccanismo di unificazione "meccanico", fondato sull'assegnazione alla lista o alla coalizione di liste che ottiene il maggior numero dei voti di un numero di deputati sufficiente a sostenere il Governo, e ciò del tutto a prescindere dalla percentuale dei voti ottenuti ¹⁵. In questa progressiva radicalizzazione dell'effetto di unificazione della Camera per la via delle modalità dell'elezione dei suoi componenti, assume una valenza specifica la formalizzazione del principio che i deputati – quantomeno quelli delle forze "che si candidano a governare" – devono riconoscersi in via di partenza nel capo della forza politica o della coalizione di appartenenza, onde raggiungere appunto, per tale via, l'effetto della loro unità d'azione ¹⁶.

L'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale dell'assegnazione di un numero premiale di seggi indipendente dalla percentuale dei suffragi ottenuti, e puramente preordinato a consentire al soggetto vincitore delle elezioni di detenere la maggioranza assoluta dei seggi della Camera ¹⁷, non sembra aver spezzato la tensione del sistema politico verso l'attribuzione alle elezioni politiche del valore indiretto di investitura della maggioranza parlamentare. L'ulteriore legge da ultimo approvata dalla Camera dei deputati, in sede di ultima lettura, persegue infatti il medesimo effetto, introducendo, al fine di superare il limite della soglia dei voti necessaria per la legittima attribuzione del premio di maggioranza, l'istituto del ballottaggio fra le due liste più votate. Può dunque parlarsi, a buon diritto, di una ulteriore radicalizzazione del principio di unificazione, perché la soppressione del meccanismo della coalizione di liste non rimanda, come era prima, alla eventualità di un accordo successivo alle elezioni, ma puramente alla previsione che la Camera si ritrovi

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

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

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

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

controllata stabilmente – e per questa via dunque ricondotta ad unità – da una sola lista di candidati, quella risultata vincitrice, in forza tanto del premio di maggioranza, quanto del turno di ballottaggio, della competizione elettorale.

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

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

6. “Unione personale” del Presidente del Consiglio con il capo della maggioranza parlamentare e autonomia delle Camere rappresentative

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

Le relative implicazioni erano chiare già ai costituenti.

È sufficiente ricordare le parole di Einaudi sulla figura del Primo ministro nel Regno Unito, definito come “il vero capo della legislazione ... che di fatto non è scelto dalla Camera dei comuni, la quale non lo designa neppure ... è il popolo che designa il Primo ministro, è il

¹⁸ C. Mortati, *Le forme di Governo*, Padova, Cedam, 1973, p. 171.

popolo che lo elegge”¹⁹. È la definizione del Premier come “capo della legislazione” a cogliere sinteticamente il paradosso dell’unificazione – appunto in una sola persona – di un organo altrimenti chiamato, per propria natura, a rendere presente la molteplicità delle componenti nazionali.

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

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

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

Nel Regno Unito, l’esperienza dei *development select committees* sembrerebbe mostrare che la valorizzazione delle funzioni parlamentari di controllo ha costituito lo strumento primo adottato per il mantenimento, da parte dei Comuni, di forme per una reale incidenza sulle

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

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

²¹ V. Miceli, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, Tip. Boncompagni, 1892, pp. 157 ss.

²² C. Mortati, *Le forme di Governo*, cit., p. 162.

attività del Governo. Presupposta sarebbe peraltro una vera e propria attitudine della classe parlamentare – presumibilmente oggetto di consolidamento nel corso del tempo e di tradizione all'interno dei gruppi – a svolgere al contempo compiti che risultano posti essenzialmente fra loro in tensione dialettica: da un lato il compito di fornire sostegno al Governo per il tramite della stabile organizzazione dei deputati in maggioranza parlamentare; dall'altro lato, quello di pressarlo sui modi concreti prescelti per l'azione statutale, per il tramite di una verifica analitica delle singole misure di esecuzione²³. Un'attitudine che non può essere oggetto di ingegneria costituzionale, ma può solo costituire l'esito di una specifica conformazione, nel tempo, del mandato rappresentativo.

7. Stabilità del potere esecutivo ed autonomia dal potere legislativo nella concezione di Piero Alberto Capotosti

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

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

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

²⁴ Possono confrontarsi, al riguardo, i diversi contributi contenuti nel citato volume di *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano.

corrispondenza delle determinazioni da loro assunte alla volontà propria di coloro che risultano ad esse sottoposti.

Nel 1981, in un articolo comparso su *La discussione*, Capotosti, quale contromisura avverso l'instabilità di governo, torna a valutare una nota proposta formulata da Costantino Mortati in Assemblea Costituente a modo – così si esprimeva lo stesso Mortati – di un “contemperamento” fra le forme di governo parlamentare e presidenziale. E l'innovazione sarebbe dovuta consistere in questo, “nel prescrivere che il voto di fiducia esplicito, motivato sulla base di un programma concreto, debba vincolare la Camera a mantenere in vita il Governo per un certo periodo di tempo, che il Relatore propone in due anni. Si avrebbe così una specie di governo direttoriale”²⁵.

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

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

Nel 1981, nella prospettiva di superare la posizione di un Governo alla mercé della Camera, Capotosti era del tutto alieno dal proporre forme di forzata riduzione del pluralismo politico, finalizzate a consentire al Governo di identificarsi senza residui in una sola parte politica del paese. Preferiva sfidare il tabù della forma di governo parlamentare, e suggerire il

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

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

perseguimento della stabilità e dell'autonomia del potere esecutivo per la strada ben diversa di una separazione fra i due organi.

Si tratta di una conferma della scelta metodologica a favore di un realismo giuridico criticamente orientato.

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

Beniamino Caravita di Toritto*

Libertà dei mezzi di informazione, innovazione tecnologica, effetti sulla democrazia

SOMMARIO: 1. La riflessione di Capotosti. — 2. Aspetti e tendenze della funzione di indirizzo e vigilanza sulla radiotelevisione. — 3. Gli organi di governo del sistema radiotelevisivo. — 4. Pluralismo del sistema radiotelevisivo. — 5. Spunti di riflessione sull'attuale situazione del sistema radiotelevisivo italiano. — 6. Il terzo periodo. — 7. Conclusioni.

1. La riflessione di Capotosti

All'interno della riflessione capotostiana possiamo rinvenire delle linee conduttrici ricorrenti nel tempo, che maturano e si sviluppano all'interno di un particolare frangente storico del sistema radiotelevisivo, ma che hanno lasciato una lezione di metodo utile anche per la lettura del presente e del prossimo futuro.

Di seguito, veniamo ad esporre alcune delle linee conduttrici.

Come insegna la lezione della storia, già a partire dalla legge sulla radiocomunicazione n. 395/1910, è apparsa evidente la necessità che il sistema radiotelevisivo fosse governato da una disciplina che indicasse dei penetranti poteri pubblicistici di direzione e controllo sui modi di esercizio dell'attività, e ciò a prescindere dai contenuti specifici dell'attività, e dalla presenza o meno di un regime di monopolio pubblico. In tal senso, le relative concessioni sarebbero da interpretare come potestà connesse all'uso di beni sottratti alla libera disponibilità dei privati ¹.

Date queste sintetiche premesse, veniamo alle specifiche proposte di Capotosti circa un modello di gestione che, a suo avviso, sarebbe stato conforme alla sent. 202/1976, con la quale la Consulta andava ad affidare allo Stato – “titolare della legittimazione a disporre delle *res communes*” – la gestione delle radiofrequenze per consentire “una controllata e ordinata fruizione, da parte di tutti i potenziali aspiranti, delle limitate *utilitates* offerte dalla *res communes* etere” ². Inoltre, al fine di limitare l'ampia discrezionalità nelle scelte individua un *modus operandi* secondo cui l'amministrazione potrebbe tener conto della mappa delle frequenze, “continuamente aggiornata ad opera di appositi organi tecnici [...] e degli eventuali titoli di “preferenza”, magari legislativamente predeterminati, derivanti dalla “qualità” dei soggetti

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Dipartimento di Scienze politiche, Sapienza Università di Roma

¹ P. A. Capotosti, *Come governare l'etere*, in *Per una nuova riforma della Rai*, a cura di J. Jacobelli, pref. di A. Borri, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 22-27.

² P. A. Capotosti, *Problemi della riserva statale sull'attività radiotelevisiva*, 1979, p. 87.

richiedenti”³. All’interno di un simile sistema normativo disciplinante il procedimento concessorio, Capotosti evidenzia l’opportunità, oltre a forme di accertamento vincolato dei requisiti prescritti, anche di una serie di meccanismi che avrebbero verosimilmente consentito la selezione degli aspiranti secondo modalità tipicamente “concorsuali”: alla “semplice priorità cronologica delle domande”, Capotosti opponeva dei “canoni oggettivi” che potessero così assicurare sia il diritto d’accesso che “una certa rappresentatività del “pluralismo””⁴. Dobbiamo tenere presente, infatti, che il sistema auspicato da Capotosti era caratterizzato da un monopolio pubblico limitato “ai mezzi di trasmissione (rientrando in questo concetto anche l’assegnazione e l’uso delle frequenze)” e non esteso “anche ai contenuti delle trasmissioni”⁵.

2. Aspetti e tendenze della funzione di indirizzo e vigilanza sulla radiotelevisione

In secondo luogo, Capotosti approfondisce la problematica connessa alla lottizzazione partitica caratterizzante la gestione parlamentare del sistema radiotelevisivo italiano.

Mostra come le “degenerazioni partitocratiche”, frutto di logiche strettamente politiche, abbiano inficiato il corretto e lineare funzionamento della stessa Commissione parlamentare di vigilanza, la quale, già dopo dieci anni dalla sua istituzione, avvenuta con la legge n. 103/1975, risultava chiaramente legata alla logica delle contrattazioni partitiche⁶.

Non a caso, a conferma di tale prassi, Capotosti ripercorre nei suoi scritti l’emblematica vicenda relativa al rinnovo del Consiglio di Amministrazione RAI, avvenuto ben oltre la scadenza, stante la difficoltà di raggiungere accordi tra i gruppi politici; ovvero nell’emanazione di importanti delibere, quali ad esempio quelle inerenti la fissazione del tetto pubblicitario, di fatto registrazione formale di quanto stabilito in sede politica. Come lui stesso scrive, le delibere altro non sono che “una sorta di registrazione-formalizzazione di precedenti intese politiche formatesi all’esterno della Commissione”⁷. Tale tendenza è comprovata anche dall’effettiva estraneazione dell’organo bicamerale dal circuito decisionale, accentuato soprattutto dall’assenza di un sistema sanzionatorio o di responsabilità della Commissione⁸. La sostanziale non applicazione di alcuni dei contenuti della legge

³ *Ibidem*.

⁴ P. A. Capotosti, *Problemi della riserva statale sull’attività radiotelevisiva*, 1979, p. 111.

⁵ P. A. Capotosti, *Aspetti e tendenze della funzione di indirizzo e vigilanza sulla radiotelevisione*, in *Il Servizio Pubblico Radiotelevisivo*, a cura del Centro di iniziativa giuridica Calamandrei, Napoli, Jovene, 1983, p. 175.

⁶ Id., *Gli organi di governo del sistema radiotelevisivo*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1986, n. 1-3, p. 50; si veda inoltre C. Chiola, *Il Parlamento al vertice del servizio pubblico radiotelevisivo: Commissione bicamerale o di parlamentari?*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1982, pp. 1-9; Id., *Il pluralismo nella gestione dei servizi radiotelevisivi*, 1975, pp. 15-28.

⁷ P. A. Capotosti, *Gli organi di governo*, cit., pp. 50 e ss.

⁸ F. Pizzetti, *Limiti strutturali del potere di vigilanza e controllo della Commissione parlamentare nel sistema della legge n. 103 del 1975*, in *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, 1975, pp. 180 ss.; G. Malinconico, *La vigilanza parlamentare sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L’esperienza italiana*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, 2008, pp. 462-465.

n.103/1975 ha generato infatti la non instaurazione del rapporto “responsabilità-sanzione”, e il conseguente svilimento della funzione di sorveglianza attribuita all’organo commissariale ⁹.

3. Gli organi di governo del sistema radiotelevisivo

Per le suddette ragioni, Capotosti ipotizza la creazione di un vero e proprio ordinamento “sezionale” del sistema radiotelevisivo ¹⁰, e nondimeno l’individuazione, al suo interno, di un soggetto cui siano conferiti specifici poteri di indirizzo del settore – (una sorta di autorità indipendente) – finalizzati alla piena attuazione dell’art. 21 Cost., caratterizzata, tra l’altro, da una spiccata indipendenza rispetto alle nomine ¹¹.

Capotosti valuta, altresì, la necessità di riorganizzazione degli organi del sistema radiotelevisivo secondo una configurazione di tipo “misto” che assicuri il rispetto di quanto canonizzato dall’art. 21 – pluralismo informativo, completezza, obiettività ed imparzialità delle informazioni – disciplinando il ruolo delle concessionarie sia pubbliche che private. In tal senso, indica la costituzione di un organo di governo comune ad entrambi i soggetti, pubblici e privati, facendo menzione, tra l’altro, alla creazione di un Comitato parlamentare con funzioni di garanzia degli obiettivi fondamentali stabili dalla legge e sempre nel quadro dell’art. 21. L’imparzialità e il ruolo di garante dovrebbe risiedere già nell’atto di nomina del ristretto numero di componenti, i quali, scelti dai Presidenti delle due Camere, dovrebbero sottrarsi alle logiche della lottizzazione partitica che Capotosti non manca di porre in evidenza in tutti i suoi contributi. Inoltre, al compito di vigilanza e controllo del Comitato deve affiancarsi quello di normazione ed amministrazione svolto dal Garante, organo di natura monocratica. Ciò nonostante, non manca di mettere “in guardia” sul rischio che analogo fenomeno di lottizzazione partitica si possa presentare anche nell’ambito dell’assetto organizzativo delle imprese concessionarie del servizio pubblico radiotelevisivo. La natura di queste ultime deve infatti rispecchiare il duplice ruolo da esse svolto, assicurando, al tempo stesso, sia la completezza e l’imparzialità dell’informazione che il carattere competitivo proprio di un’impresa privata in regime di concorrenza ¹².

Da ultimo, per quanto riguarda l’analisi delle problematiche connesse alla peculiarità del settore radiotelevisivo: l’alto grado di tecnicità del settore in questione impone un’analisi che non faccia esclusivo riferimento al solo dato normativo, ma che si estenda alle implicazioni

⁹ C. Chiola, *Rilevi sulla pretesa politicità delle funzioni della Commissione parlamentare per la radiodiffusione*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1979, pp. 304-309. Per contro, è stato evidenziato come le funzioni di tipo amministrativo affidate alla Commissione parlamentare dalla stessa legge istitutiva, risultavano molto più penetranti ed incisive rispetto a quelle generali di indirizzo e vigilanza; si v. A. M. Sandulli, *La Commissione parlamentare per la radiotelevisione e la giurisdizione amministrativa*, in *Giur. it.*, 1980, pp. 95 e ss.

¹⁰ P. A. Capotosti, *Gli organi di governo*, cit., pp. 54-55.

¹¹ Id., *Gli organi di governo*, cit., pp. 55 e ss. Si rimanda inoltre a A. M. Sandulli, *Libertà di informazione e mass-media nell’odierna realtà italiana*, in *Dir. e Soc.*, 1978, pp. 71 e ss.; Id., *Antenne private e vuoto legislativo*, in *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, 1975, pp. 66 e ss.

¹² Id., *Come governare l’etere*, in *Per una nuova riforma della Rai*, a cura di J. Jacobelli, pref. di A. Borri, Roma-Bari, Laterza, 1992, cit., pp. 26-27; Id., *Problemi della riserva statale*, cit., pp.147 e ss.; A. Reposo, *La natura giuridica della Commissione parlamentare per i servizi radiotelevisivi*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1978, pp. 553 e ss.

pratiche che esso comporta. Il governo radiotelevisivo non si esercita attraverso poteri di indirizzo e vigilanza astrattamente considerati, ma attraverso delle competenze amministrativo-gestionali, ossia quei poteri tecnici, che all'epoca in cui scriveva Capotosti erano il frutto dell'interazione tra Commissione Parlamentare e CdA Rai, sicché – scrive Capotosti – “Proprio questo intreccio di competenze non consente un proficuo inquadramento del rapporto tra i due organi entro schemi giuridicamente precisi e collaudati”¹³.

Inizialmente, la normativa formulata (n. 103/975), sebbene riprendesse i “comandamenti” e gli indirizzi della Corte costituzionale (sent. nn. 59/1960; 225 e 226/1974), predisponneva *de facto* una riorganizzazione del sistema radiotelevisivo, ancora sostanzialmente basata sul modello accentrato di epoca fascista; modello riconfermato dalla Convenzione del 1952 con la quale si sancì la nascita della RAI, in sostituzione dell'Ente italiano per le audizioni radiofoniche (*ELAR*), del '24¹⁴.

Sebbene il contesto politico-sociale fosse mutato, questa iniziale concentrazione nelle mani dell'Esecutivo del potere di effettivo indirizzo e controllo (di spettanza governativa anche la nomina sei membri del Consiglio d'amministrazione in aggiunta al Presidente, all'Amministratore delegato e al Direttore generale della RAI) si configurava, da ultimo, come una violazione dell'art. 21 Cost. e del relativo principio di imparzialità ed obiettività, imprescindibile nell'attività erogazione di un servizio di pubblico interesse. Come lo stesso Capotosti osserva, tale attribuzione esecutiva non poteva essere giustificata neppur sulla base dell'asserito ruolo di indirizzo politico del Governo nella promozione culturale¹⁵.

Di fatto però, come si è accennato, anche l'attribuzione di una sostanziale “gestione diretta” della Commissione, con poteri non limitati ad atti di indirizzo e controllo ma di vera e propria regolamentazione tecnica e settoriale, in via generale spettanti ad un organo di amministrazione, è stato oggetto di perplesse considerazioni. Inoltre, anche il permanere di determinati poteri residui in capo all'Esecutivo, come ad esempio la scelta della Concessionaria del servizio e del contenuto della delibera stipulata con la stessa, incideva negativamente sulla fluidità ed effettiva realizzazione dei compiti di indirizzo e controllo attribuiti all'organo bicamerale di vigilanza¹⁶. Per portare degli esempi, il Ministero delle Poste svolgeva un'attività di vigilanza sia sui principali aspetti dell'attività amministrativa della Concessionaria che, di concerto con il Ministero del Tesoro, sui bilanci RAI e sulla congruità dei canoni di abbonamento. Di pertinenza ministeriale, anche l'attribuzione delle frequenze nell'ambito del piano nazionale di ripartizione nonché il rilascio (e revoca) delle autorizzazioni per l'utilizzo di determinati impianti da parte della Concessionaria.

¹³ P. A. Capotosti, *Aspetti e tendenze*, cit., p. 166.

¹⁴ A. Reposo, *Profili istituzionali della organizzazione radiotelevisiva*, in *La società italiana: crisi di un sistema*, a cura di G. Guizzardi e S. Sterpi, Milano, Franco Angeli, 1981, pp. 553-563.

¹⁵ P. A. Capotosti, *Aspetti e tendenze*, cit., pp. 167 e ss.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 171-173.

4. Pluralismo del sistema radiotelevisivo

Come abbiamo visto, Capotosti non ha tardato ad evidenziare le anomalie dell'organizzazione gestionale del sistema radiotelevisivo italiano, che così configurato, comportava *de facto* una lesione dei principi costituzionali canonizzati nell'articolo 21 Cost. Sappiamo bene come anche attraverso quest'articolo si sia realizzato il passaggio dallo Stato liberare a quello sociale, dallo Stato delle libertà negative a quello che garantisce e favorisce la piena ed effettiva partecipazione del singolo alla vita della comunità e al concreto dispiegarsi del sistema democratico¹⁷. *Tutti* hanno il diritto di esprimere il proprio pensiero, attraverso *tutte* le possibili forme di comunicazione, rivolgendosi ad un pubblico indifferenziato¹⁸. Di fatto, come si è visto, nel settore radiotelevisivo, caratterizzato da una limitazione oggettiva della proprietà dei mezzi di diffusione a causa delle particolari condizioni tecniche, la libertà di manifestazione del pensiero non può essere garantita a tutti in egual misura¹⁹.

Come Capotosti evidenzia nei suoi lavori, compito del Legislatore è quello di costruire un assetto normativo atto a coniugare la natura essenzialmente imprenditoriale del settore delle comunicazioni in generale, e radiotelevisivo in particolare, con i principi canonizzati nell'articolo 21. La libertà di manifestare il proprio pensiero o di fornire informazioni, con il suo corrispettivo di ricevere la manifestazione e le informazioni altrui, si inverte anche attraverso il principio del pluralismo informativo che, posto a fondamento di un servizio pubblico di interesse generale, dovrà garantire obiettività, imparzialità e completezza.

Oggi lo sviluppo di *Internet*, con annessi *social network* e altre forme di espressione/comunicazione come *forum* o *blog*, ha reso ancor più complicato il lavoro di bilanciamento di valori operato dal Legislatore e dal giudice costituzionale, nell'intento di contemperare proprio la libertà posta dall'art. 21 con gli altri diritti fondamentali altrettanto costituzionalizzati²⁰. Così ad esempio, con riguardo al diritto di cronaca o di critica, la libertà

¹⁷ Con la sentenza n. 9/1965 la Corte costituzionale afferma che «la libertà di manifestazione del pensiero è, tra le libertà fondamentali e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle che meglio caratterizzano il regime vigente dello Stato, condizione del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale». Impostazione ribadita anche in successive decisioni e riconoscendo, con la sentenza n. 348/1990, come l'informazione esprima «nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati) [...] una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico».

¹⁸ Come ricorda il giudice costituzionale nella sentenza n. 90/1977, in un richiamo la precedente decisione n. 105/1972, «non è dubitabile che sussista, e sia implicitamente tutelato dall'art. 21 Cost., un interesse generale della collettività all'informazione, di tal che i grandi mezzi di diffusione del pensiero (nella più lata accezione, comprensiva delle notizie) sono a buon diritto suscettibili di essere considerati nel nostro ordinamento, come in genere nelle democrazie contemporanee, quali servizi oggettivamente pubblici o comunque di pubblico interesse».

¹⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 105/1972, «il diritto di tutti a manifestare il proprio pensiero con ogni mezzo non può significare che tutti debbano avere, di fatto, la materiale disponibilità di tutti i possibili mezzi di diffusione, ma più realisticamente, che a tutti la legge deve garantire la giuridica possibilità di usarne o accedervi, con le modalità ed entro i limiti resi eventualmente necessari dalle peculiari caratteristiche dei singoli mezzi o dalla esigenza di assicurare l'armonica coesistenza del pari diritto di ciascuno o dalla tutela di altri interessi costituzionalmente apprezzabili».

²⁰ Numerose le decisioni che, a seguito dell'utilizzo della «rete delle reti» (*Internet*), certificano la violazione del diritto all'onore e alla reputazione (Corte Cass. Civ., Sez. III, sent. n. 747/2000; Corte Cass. Pen., Sez. V, sent. n. 3674/2011; Corte Cass. Civ., Sez. II, sent. n. 20260/2014), alla *privacy* o che attestano un reato di diffamazione e ingiuria (Corte Cass. Pen., Sez. V, sent. n. 46504/2011; Trib. Monza, Sez. IV Civ., sent. n. 770/2010; Corte Cass. Pen., Sez. I, sent. n. 16712/2014; Trib. Pen. Caltanissetta, sent. n. 650/2014).

di manifestazione del pensiero dovrà essere di volta in volta bilanciata con gli altri eventuali interessi in gioco, non potendo certo produrre una lesione “ingiustificata” di uno dei diritti della personalità.

Nel corso degli ultimi cinquant’anni, il Legislatore ha cercato di formulare una disciplina capace di razionalizzare la gestione di mezzi comunicazione: è partito dall’organizzazione del sistema radiofonico, per poi passare a quello televisivo, fino ad arrivare a ipotizzare un assetto gestionale degli attuali ed innumerevoli canali di informazione “a mezzo *internet*”. Come possiamo ben vedere, i lavori sono ancora in corso.

Ripercorrendo brevemente e nei suoi nuclei essenziali, l’evoluzione della disciplina italiana in materia di radiotelevisione possiamo renderci conto di quanto il Legislatore continui a trovarsi di fronte a serie difficoltà nel definire un modello di riferimento adeguato.

La disciplina radiotelevisiva è frutto di una stratificazione normativa e di prassi attraverso le quali si è cercato, nel corso degli ultimi quarant’anni, di inquadrare e razionalizzare un sistema per sua natura instabile e volubile, quale quello della radiotelevisione. Come ben sappiamo, in questo avvicendamento disciplinare la Corte costituzionale ha svolto un ruolo di prim’ordine: la legge n. 103/1975, recependo i c.d. “sette comandamenti” della Corte contenuti, nello specifico, nelle due notissime sentenze, le nn. 225 e 226 del 1974, riconfermava, in via di principio, il monopolio statale radiotelevisivo su scala nazionale di trasmissioni di preminente interesse generale (attraverso l’esclusiva alla RAI), e trasferiva la gestione del sistema radiotelevisivo dal ramo esecutivo a quello parlamentare, ammettendo, tra l’altro, l’ingresso dei privati – in concessione governativa – all’esercizio delle attività di radio e telediffusione. Attività questa sanzionata anche in successive decisioni, sebbene il Legislatore sia stato invitato (nota la sentenza n. 148/1981) a ridefinire un assetto del sistema radiotelevisivo che scongiurasse una situazione di concentrazione, ovvero di oligopolio, incompatibile con le regole di un sistema democratico, a seguito dell’accesso dei privati alla gestione del mondo radiotelevisivo.

Ciò nonostante, la legge n. 223/1990, sottoposta a questione di fiducia alla Camera, fotografava, razionalizzando a posteriori e legittimando, la situazione di duopolio RAI-Fininvest, creatasi soprattutto a seguito dei decreti nn. 694 e 807/1994 e 223/1985 che certificavano l’attività di telediffusione nazionale dell’emittente Fininvest ²¹.

5. Spunti di riflessione sull’attuale situazione del sistema radiotelevisivo italiano

Oggi però, dopo oltre vent’anni, i modelli televisivi che hanno segnato la storia italiana, sia quello del monopolio statale, sia quello successivo del pluralismo interno nel sistema televisivo pubblico, sia infine quello del duopolio Rai-Mediaset, sembrano in via di

²¹ G. Malinconico, *La vigilanza parlamentare*, cit., pp. 447-479.

superamento o comunque di profonda messa in discussione: numerosi sono i fattori endogeni ed esogeni che costringono a ripensare e reinventare un modello di riferimento.

Le vicende che caratterizzano il settore in questione in questi ultimi anni sono fondamentalmente:

1. L'apertura di innumerevoli canali a seguito dello *switch off* dall'analogico al digitale;
2. La questione dei contributi televisivi;
3. La questione sempre più pressante sorta intorno alla numerazione dei canali della televisione digitale terrestre;
4. Il tema dell'integrazione multimediale;
5. La questione degli obblighi di contenuto;
6. La riforma della Rai;
7. Il tema della proprietà delle torri di trasmissione.

Sono questioni delicate e *in itinere*: e per una equilibrata soluzione la riflessione di Piero Alberto Capotosti ci mancherà.