

IL RUOLO DELL'ESECUTIVO NELLO SVILUPPO DELLA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA

di Piero CALANDRA (*)

1. Altre volte ho trattato in questo Seminario il problema della forma di governo, anche con riferimento a quella anteriore alla Costituzione repubblicana; manterrò in parte questa linea, accentuando però il profilo della forma di governo attuale.

Vorrei esaminare il problema incentrandolo sul governo, anche se mi rendo conto che il governo non è figura che di per sé esaurisca la problematica della forma di governo, laddove questa è data esattamente dalle relazioni complessive tra più organi, dalle quali noi ricaviamo quella ricostruzione che definiamo appunto forma di governo. Ma se dovessi parlare del raccordo governo-Parlamento, del ruolo che ha la Corte costituzionale, del ruolo che ha il Quirinale, e della loro reciproca interconnessione, occorrerebbero diverse conversazioni. Quindi è conveniente trovare un perno, in questo caso il governo, e cercare di ragionare un po': che cosa è il ruolo del governo e quali problemi si vengono appunto a porre in ordine alla forma di governo.

Una considerazione preliminare, ovvia quanto si vuole, però imprescindibile, è che nelle nostre due Costituzioni, sia in quella precedente, sia in quella attuale, si nota uno scarto notevole tra la disciplina costituzionale del governo e il ruolo da esso effettivamente svolto; non solo nello Statuto albertino — dove al re apparteneva il potere esecutivo e poi vi fu, molto rapidamente, un'evoluzione in senso parlamentare del sistema —, ma anche nella Costituzione repubblicana vi fu il tentativo di razionalizzazione della posizione del governo, diremmo forse della stessa struttura del governo.

(*) Capo di Gabinetto del ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali.

2. Il governo si compone del presidente del Consiglio dei ministri, nonché dei ministri, e qui si innesta il problema dei comitati interministeriali: che cosa fossero, se violassero una regola di rigidità inserita nell'articolo 92 della Costituzione o se invece ci fosse un criterio di elasticità funzionale e strutturale alla base del governo. Ma ancora più importanti sono, diciamo, gli scarti per quanto riguarda non tanto la struttura ma la funzione, ovvero la funzionalità del governo. Esso deve avere la fiducia del Parlamento, dice la Costituzione. Ciò non significa quello che poteva sembrare nell'800 quando la fiducia esprimeva, in qualche modo, ancora una sorta di supremazia del Parlamento sul governo, anche se sappiamo che questo non è mai stato il comitato esecutivo del Parlamento, ma forse non ne è mai stato neppure il comitato direttivo. Nell'800 si usava questo linguaggio: governo — comitato esecutivo. Però, contemporaneamente, si riconosceva che il governo non poteva essere l'esecutore meccanico della volontà del Parlamento, aveva discrezionalità e responsabilità sua propria, anche se non riusciva, dato lo stato di disaggregazione in cui si trovava il sistema politico che non era fondato su partiti strutturati, ad essere realmente comitato direttivo. Ma anche nel nuovo sistema costituzionale — in cui sarebbe abbastanza logico che il governo fosse comitato direttivo del Parlamento — autori come Leopoldo Elia che, fin dai primi anni della Costituzione, si sono applicati all'idea del governo come comitato direttivo, in fondo non sono andati oltre il problema della direzione della legislazione. In un momento in cui, specialmente nella prima legislatura, la leadership forte di De Gasperi sembrava evocare un governo di stile tendenzialmente anglosassone, la situazione di guerra fredda sembrava dislocare fortemente la maggioranza rispetto all'opposizione, facendo apparire entrambe con ruoli nettamente divisi; la situazione di forte *leadership* interna nel partito di De Gasperi, inoltre, comportava una *premiership* marcata nel governo, e queste condizioni sembravano prefigurare quindi una situazione tendenzialmente all'anglosassone e una possibilità di teorizzare il governo come comitato direttivo della propria maggioranza. In realtà le riflessioni successive hanno dimostrato che anche in questa mitica prima legislatura, come poi nelle legislature successive, l'incisività della funzione di governo si è progressivamente indebolita; la stessa *leadership* di De Gasperi attraversò mediazioni molto faticose: nelle memorie della moglie troviamo spesso accenni a questa

grande difficoltà di De Gasperi di mediare anche all'interno del proprio partito. Comunque, rispetto a quello che viene dopo, possiamo ancora considerare la prima legislatura come una legislatura di governo di gabinetto tendenzialmente puro, tra virgolette, ripeto, dove i ruoli di maggioranza e di opposizione erano molto netti e indotti dalla situazione internazionale; la *leadership* nel partito era relativamente forte rispetto a come la vedremo dopo; la *premiership* nel governo era relativamente forte rispetto a come la vedremo dopo. Già nella seconda legislatura cominciano ad emergere i tratti (o alcuni dei tratti) di quelli che poi diventeranno elementi di crisi o comunque elementi di forte difficoltà per un buon funzionamento del sistema di governo di gabinetto, perché è vero che emerge una segreteria del partito egemone di maggioranza relativa (di forte maggioranza relativa), quella di Fanfani, però questa segreteria forte ha come conseguenza l'esplosione di contrappesi correntizi altrettanto forti, che addirittura si alleano contro la segreteria del partito di maggioranza relativa promuovendo l'elezione del presidente della Repubblica Gronchi, in alternativa al candidato della segreteria. Comincia a questo punto ad inserirsi, va puntualizzato al fine dell'argomento che sto trattando, anche la figura del presidente della Repubblica, certamente «super partes», certamente dotato di poteri propri con cui può condizionare certi giochi politici, ma che altrettanto certamente ne viene condizionato. La presidenza Gronchi nasce condizionata dai giochi politici delle correnti contro la segreteria del proprio partito; la presidenza Segni nasce come contrappeso alla nuova formula di governo di centro-sinistra; la presidenza Saragat nasce come conferma forte della formula di centro-sinistra, talmente forte da bloccare e congelare spesso equilibri che sembravano in movimento (vale a dire le aperture verso l'opposizione comunista, che provocano scontri molto duri tra Saragat e i comunisti); la presidenza Leone nasce come momento di contenimento del centro-sinistra; la presidenza Pertini nasce come momento di evoluzione verso equilibri dove i laici, i socialisti in particolare, ma anche il mondo laico in genere, si avviano a contare di più fino a richiedere un rapporto paritario con il partito di maggioranza relativa nella conduzione del governo. Ricordo qui rapidamente, per tornare al discorso di prima, la nullificazione di alcune prescrizioni della Costituzione sul rapporto fiduciario.

3. È vero, il governo nasce sulla fiducia del Parlamento, ma questo ha un rilievo consono ad un regime democratico in senso lato, vale a dire che non è possibile alcun governo che non abbia la sanzione formale del Parlamento. Però sappiamo che la fiducia non è un atto di investitura di potere politico da parte del Parlamento; la forza e l'energia politica del governo non derivano dalla fiducia del Parlamento, derivano dall'accordo politico sottostante dei partiti e dalla sinergia che questi riescono a stabilire tra di loro. Quindi l'accordo di governo diventa la regola fondamentale per definire la forza di governo, la sua durata, le sue prospettive evolutive o in certi momenti involutive, perché abbiano e le une e le altre, non certo la fiducia o la sfiducia del Parlamento. Quindi, tutta quella parte della Costituzione che razionalizza la mozione di sfiducia è, diciamo, utilizzata solo in quelle (per la verità non frequenti) volte in cui un gruppo di opposizione presenta una mozione di sfiducia per provocare un dibattito in un certo momento politico. La mozione di sfiducia è anch'essa però utilizzata con molta cautela dai gruppi di opposizione, perché se non la sanno utilizzare in un momento in cui ottengono un'effettiva disarticolazione politica del governo, magari non necessariamente aritmetica, rischiano di ottenere il risultato contrario, di ricompattare la maggioranza costretta a respingere anche contro voglia in alcune sue componenti, la mozione di sfiducia. Questo spiega come l'opposizione abbia scarso interesse a usarla di frequente: la usa come un *blitz* di tanto in tanto quando ritiene che il momento sia favorevole e disarticolante. La maggioranza, invece, non la usa normalmente perché la crisi avviene per rottura di quell'accordo di governo che costituisce, ripeto, la base del gabinetto. Come non c'è fiducia in senso sostanziale è chiaro che non ci può essere sfiducia neppure in senso formale, perché la sfiducia non farebbe altro che ratificare in modo teatrale una rottura già avvenuta. Questo ci porta a discutere un'altra delle vicende che interessano i governi nella nostra esperienza repubblicana, cioè la polemica tante volte un po' qualunque, un po' retrò, di cultura un po' invecchiata, sulla natura extra-parlamentare delle crisi: il tentativo di mantenere nell'alveo parlamentare l'evoluzione delle crisi, infatti, ha dato luogo, soprattutto negli anni '60 ad una polemica che talvolta è stata dottrinale, ma qualche volta ha comportato anche prese di posizione di organi di vertice dello Stato. A volte, pertanto, si è avuta la presa di posizione del presidente del Senato che ha assunto atteggiamenti

molto duri contro le crisi extraparlamentari, e quindi richieste di ricondurre nell'alveo parlamentare la soluzione della crisi; altre volte è stato il capo dello Stato: molti di loro hanno cercato di parlamentarizzare le crisi, soprattutto Gronchi e Pertini. In parte c'è stata questa pressione, che possiamo definire politico-dottrinale: cercare di far funzionare il sistema se non per non far provocare la sfiducia come fatto operativo da parte del Parlamento, almeno per costringere il governo ad un onere di chiarimento di fronte all'opinione pubblica. Nonostante però il governo si sia talora acconciato a spiegare le ragioni della crisi di fronte al Parlamento, e quindi di fronte all'opinione pubblica, credo che mediamente sia prevalso l'intendimento di quei presidenti del Consiglio che talora si sono espressi esplicitamente circa la non convenienza a svolgere dibattiti sulle ragioni della crisi, giacché molto spesso le crisi nascono non tanto per motivi traumatici di cambio di formula o comunque di mutamenti sconvolgenti, ma semplicemente per assestamenti. Tali assestamenti sono certamente interni quando le crisi sono originate solo dal partito di maggioranza relativa che nei primi vent'anni ha una posizione egemone nel sistema, ma sono comunque assestamenti molto delicati, che quindi necessitano di essere condotti molto più in punta dei piedi quando altri partiti, come nella fattispecie nostra il partito socialista, assumono un ruolo di *partnership* visibile, forte. La conclusione di questi assestamenti va portata avanti quindi in modo discreto, riservato, più con rinegoziazioni fatte in sedi separate che non in maniera espressa in Parlamento, di fronte all'opinione pubblica, con recriminazioni reciproche. Giacché l'esito di una spiegazione in un sinedrio dell'opinione pubblica come quello del Parlamento, sarebbe il recriminare i torti rispettivi per accreditarsi le nuove pretese nella rinegoziazione dell'accordo, si preferisce, quando si è costretti appunto dal capo dello Stato o dalla pressione della stampa a recarsi in Parlamento, utilizzare delle spiegazioni di maniera, schematiche, edulcorate, per tornare poi a rinegoziare l'accordo, nelle sedi private dei partiti.

5. Credo che parlando delle crisi occorra fare, a questo punto, un accenno al problema che chiamerei della forza del governo, laddove se un governo dipende dall'accordo dei partiti, è evidente che la forza del governo dipende dalla tenuta di questo accordo. Qui diventa importantissimo valutare l'elemento delle

forze politiche in campo, il modo in cui sono dislocate. Se abbiamo regimi bipartitici è evidente che l'effetto sul governo è fortissimo vince un partito e governa. Badate bene che questo non avviene solo in quei regimi, come quello inglese, in cui c'è il collegio uninominale che opera di per sé una dislocazione secca, ma può avvenire anche in regimi come quello austriaco, nei quali, pur vigendo la proporzionale, gli elettori hanno la saggezza o l'abitudine di distribuire i loro consensi su due partiti dominanti e quindi questi si alternano come se si fosse in un sistema uninominale. Quindi se noi fossimo in una situazione analoga a quella austriaca, dal punto di vista dell'elettorato, non avremmo bisogno oggi di discutere a lungo come tanto stiamo facendo, se sia il caso (e forse è il caso) di assumere formule elettorali e leggi elettorali che consentano all'elettore di obbligare il potere politico a scegliere, quindi a prefigurare non soltanto l'elezione di un Parlamento, ma direttamente l'elezione di un governo. Potremmo creare infatti una legge elettorale o con un sistema uninominale secco, che sarebbe troppo drastico, o con un sistema a doppio turno come quello francese, per cui se in un turno non si riesce ad allocare tutte le caselle, in un secondo turno poi si gioca con il ballottaggio la definitiva allocazione di tutte le altre restanti caselle e quindi si riesce ad aggiustare una maggioranza e un'opposizione. Ma noi non siamo in questa felice condizione, siamo anzi in una infelice condizione sotto un duplice profilo: al multipartitismo indotto dalla proporzionale abbiamo aggiunto il proporzionalismo anche all'interno del partito di maggioranza relativa. Poiché il partito di maggioranza relativa per molti anni è stato egemone nel sistema e ha fatto e disfatto le crisi, va detto che le ha fatte e disfatte anche quando le crisi formalmente avvenivano perché si dissociava un partito laico minore; quasi sempre, infatti, questa dissociazione era conseguenza del fatto che il partito di maggioranza relativa scaricava le proprie tensioni interne sull'esterno; è chiaro che se io non faccio la riforma agraria il partito di sinistra moderata laica esce, se io faccio la nazionalizzazione dell'energia elettrica esce invece il partito di destra moderata e quindi, a seconda di come gioca su certi provvedimenti, il partito di maggioranza relativa può dislocare uscite dei partiti collaterali, che quando sono piccoli sono dei veri e propri satelliti.

4. Il cumulo di queste condizioni: proporzionalismo che induce il multipartitismo, e proporzionalismo all'interno della mag-

gioranza relativa, toglie, alla radice, quelle due precondizioni che all'inizio avevamo individuato come tipiche della prima legislatura, come barlume di un governo di gabinetto efficiente, vale a dire sia la *leadership* nel partito e sia la *premiership* nel governo: non avendo una *leadership* forte nel partito anche la *premiership* nel governo è debole, perché il presidente, oltre a mediare tra una serie di istanze partitiche, deve anche mediare tra un serie di istanze correntizie. Del resto le ultime vicende della presidenza De Mita sono sotto gli occhi di noi tutti, non abbiamo bisogno di spendere molte parole per dimostrare che tutto questo accade. Quali sono stati i tentativi di garantire la forza del governo agendo su questi due sistemi? Quanto al sistema partitico, finché il partito di maggioranza relativa è stato dominante, si è tentato, ma sporadicamente, di agire con il cumulo delle cariche, cioè cercando di far cumulare *leadership* e *premiership* e quindi dicendo che il segretario del partito era anche presidente del Consiglio. Abbiamo avuto vari tentativi: uno positivo (in altri tempi), quello di De Gasperi, ma che peraltro fu brevissimo. La forza di De Gasperi tuttavia non si resse sul cumulo delle cariche, si resse sul suo prestigio personale, e anzi dobbiamo dire che la fase di De Gasperi è l'unica in cui possiamo parlare di governo più forte del partito, cioè di presidente del Consiglio forte e di segretari del partito, senza offesa per nessuno, abbastanza scoloriti rispetto alla figura di De Gasperi. In prosieguo, avverrà sempre l'opposto, non tanto perché il presidente del Consiglio fosse scolorito (abbiamo avuto presidenti del Consiglio come Moro che furono dei personaggi, certamente, assolutamente prioritari nel partito, anche se più come immagine e come statura, che non come *leadership* reale) ma perché la *premiership* reale veniva inficiata dall'assenza di *leadership* nel partito. Infatti nel partito di maggioranza relativa si era creata una sorta di prassi perversa in cui il segretario, gradualmente, si poneva in antitesi al presidente del Consiglio in attesa di sostituirlo, e ciò indeboliva fortemente quest'ultimo.

Il tentativo di De Mita è anch'esso stato un tentativo all'arma bianca (ci fu, prima, il tentativo di Fanfani negli anni '50, che generò però la rivolta del partito, e favorì la nascita addirittura di una nuova corrente che si chiamò «i dorotei» perché avviarono la loro iniziativa nel convento di Santa Dorotea). L'ultimo tentativo di cumulare segreteria e presidenza è stato quello di De Mita e questo significò immediatamente la fine della segreteria. Un episo-

dio che dimostra come il presidente del Consiglio venga considerato una persona da mettere da parte alla prima occasione, in aperto contrasto con la moderna figura di *leadership* di governo di cui noi abbiamo bisogno.

5. Un'ulteriore complicazione, chiamiamola così, che incide fortemente sull'efficienza del governo, si è cominciata a profilare quando il partito di maggioranza relativa, pur restando tale, ha cominciato a perdere l'egemonia nel complesso del sistema politico, vale a dire quando, prima con la crescita dell'opposizione comunista e poi con la maggiore iniziativa dell'area laica e socialista, è stata reclamata una *partnership* più sostanziosa nella distribuzione dei posti di governo; è a questo punto che si è sviluppata una convenzione, in modo evolutivo, per cui prima ci si è attestati su intese che riguardavano soltanto la spartizione dei portafogli, quando cioè l'area laica (soprattutto i socialisti) ha preteso, via via, portafogli più importanti, non considerando santuari intoccabili quelli che il partito di maggioranza relativa, la DC, considerava tali; mano mano queste cittadelle sono cadute, l'unica che è rimasta è quella del ministero dell'interno, ma sono cadute, gradualmente, cittadelle come la difesa e soprattutto il tesoro che è, probabilmente, il perno centrale, forse più importante del ministero dell'interno. A un certo punto dell'evoluzione del sistema questa convenzione sulla spartizione, sul dosaggio dei portafogli non è stata più sufficiente ad assicurare l'equilibrio di governo, e allora si è posto anche il problema di redistribuire, alternativamente, la Presidenza del Consiglio; ci si è arrivati per tappe, prima la si è affidata ad un partito cerniera, il partito repubblicano, quindi a un partito che non poteva troppo impensierire, dal punto di vista elettorale, il partito di maggioranza relativa. Spadolini raddoppiò addirittura i voti quando ebbe la Presidenza del Consiglio, però si trattò di andare dal 2,50 al 5, non dal 25 al 50 e quindi la cosa non provocò scosse; le scosse cominciarono a farsi sentire quando la Presidenza del Consiglio invece fu assunta dal secondo partito in ordine di importanza, e cioè dal partito socialista. Ciò avvenne perché si creò un divario molto forte (oggi purtroppo molto difficile da gestire, quindi molto problematico) con il partito di maggioranza relativa che era disposto a questa alternanza nella *leadership* di governo, ma in funzione di rafforzamento della alleanza; vale a dire che nel momento in cui ci si rende conto che le alleanze

diventano sempre più precarie, il partito di maggioranza relativa è disposto a cedere la presidenza purché questa diventi una sorta di funzione intercambiabile: sacrificio della *leadership* in cambio del rafforzamento dell'alleanza. La presidenza Craxi, invece, dimostra una direzione completamente in rotta di collisione con questa impostazione: la funzione della presidenza non è affatto intercambiabile, bensì, quando è socialista, rappresenta un equilibrio diverso, sposta cioè il baricentro, assegna alla presidenza un ruolo tutto politico e sistemico, tentando di cambiare le ruote mentre la macchina è in corsa. Ciò da una parte conferma l'alleanza, ma con carattere precario ed evolutivo e non con carattere di stabilizzazione, in vista di future alleanze, quindi salvando la potenzialità (anzi preparandola) di future alleanze, ma allo stesso tempo salvaguardando quel minimo di governabilità necessaria al paese. Questa divaricazione, col passar degli anni, si è andata aggravando e radicando oltre misura, perché dopo una iniziale flessione del partito di maggioranza relativa, questo ha, invece, ripreso abbastanza in positivo il proprio *trend* elettorale, e questo tipo di alleanza che all'apparenza è così sconnessa, ha finito per favorire entrambi i partners di governo. Ciò ha peggiorato le cose, ha irrigidito progressivamente i rapporti dei due soci. Naturalmente, se uno dei due soci, magari il maggiore, si fosse progressivamente indebolito, avremmo avuto altri motivi di crisi, ma qui il motivo di crisi peculiare, dal punto di vista della inefficienza del governo, è proprio una concezione radicalmente diversa della alleanza: il partito di maggioranza relativa cerca di strumentalizzare la funzione di guida del governo come funzione intercambiabile, subordinata alla stabilità, alla durata dell'alleanza; il secondo socio di governo, invece, cerca di utilizzare la funzione di guida del governo per sviluppare una politica propria, che è diversa da quella di una coalizione la cui validità ontologica anzi egli disconosce apertamente. Questo spiega tutte le polemiche che ci sono state al momento della cosiddetta convenzione della staffetta, vale a dire quando la DC ha cercato di imporre come valida questa convenzione e invece Craxi ha cercato di disdirne la validità portando il Paese allo scioglimento dell'87 in condizioni di scontro duro che, comunque, non ha risolto il problema, perché il sistema proporzionale non ha potuto consentire all'elettorato di dislocare il proprio giudizio positivo o negativo su uno o sull'altro o su tutti e due. Anzi, tutto sommato, questa situazione ha finito per consentire

all'elettorato di giocare tutte le varie opzioni disponibili: c'è chi premia Craxi perché vuole in futuro il cambiamento, anche se non ne vuole più di tanto; c'è chi continua a premiare la DC perché ritiene che dopotutto questo partito assicuri una certa stabilizzazione, una evoluzione graduale. Quindi ci si trova in una situazione di paralisi, che certamente sulla efficienza della funzione di governo incide pesantemente, perché non abbiamo ormai più nessuno degli elementi utili per poter dire che un governo funzioni. Siamo arrivati al punto tale che, lo sappiamo bene, Craxi ha sconfessato gli stessi ministri del proprio governo quando, riservandosi assoluta libertà di movimento, ha usato il famoso slogan «si può anche sbagliare all'unanimità». Le dichiarazioni politiche sono funzionali al meccanismo, se poi hanno una loro coerenza con quello che esprimono, o se invece esprimono dei «*coup de theatre*», naturalmente rischiano di appesantire la situazione. Si è avuto effettivamente, infatti, qualche momento di grosso smarrimento delle linee guida di ricostruzione. Quindi se oggi voi mi chiedeste, e la domanda sarebbe più che fondata: «Ma qual è la forma di governo che abbiamo in questo momento?», debbo dire che dopo questa mia analisi avremmo tutti molte perplessità; forse potremmo veramente parlare di forma di governo della transizione.

6. Questo era un vocabolo caro alla letteratura comunista, marxista degli anni '60, che alludeva alla transizione verso il regime socialista. Era una transizione chiara, si sapeva verso che cosa si andava. Qui se dovessimo usare un vocabolo di puro comodo come «forma di governo della transizione» non sapremmo verso che cosa andiamo: chiederselo oggi significa porre in primo piano il problema della riforma della legge elettorale. Io non sono fra quelli che ritengono che la cosiddetta legge truffa o maggioritaria del '53, che fallì per un soffio, sarebbe stata la panacea di tutti i mali, perché non avrebbe stabilizzato la formula in eterno o almeno per un periodo lungo. Posto che la coalizione di centro allora avesse avuto il 65%, con l'incremento artificioso dato dalla legge elettorale, niente avrebbe impedito poi nel '58, di ottenere il 49%. La stabilizzazione era quindi un'illusione perché c'era una serie di problemi pesanti in sospeso, che appartenevano all'Italia vecchia: i patti agrari, come impostare l'intervento pubblico, e molti altri.

In secondo luogo io credo che in quel momento storico un

mutamento del sistema elettorale avrebbe fortemente irrigidito gli schieramenti, allontanato i socialisti da quella politica di dialogo per chissà quanti anni e quindi avrebbe creato due schieramenti fittizi, perché i socialisti non avevano nessuna intenzione di restare nelle braccia dei comunisti in eterno, anzi, allora fecero molti sacrifici sul piano del dialogo. Oggi è di moda non valutare molto l'opera di Nenni, ma invece ristiudandomi gli anni '50, mi sono convinto che Nenni portò una croce molto pesante e la seppe portare con grande bravura, considerando che aveva quinte colonne dentro il partito, doppie tessere, mezzi a disposizione abbastanza modesti. Certamente una legge elettorale così dislocante avrebbe creato una frattura molto artificiosa fra due schieramenti, quindi il problema di queste leggi è un po' l'artificiosità.

L'altro aspetto che mi fa riflettere è che negli Stati Uniti esiste un sistema, chiamiamolo così, latamente maggioritario, eppure l'elettorato distribuisce il consenso tra il presidente e il Congresso e il presidente si trova sempre il Congresso contro. Negli Stati Uniti però non c'è l'automatismo di questa formula, quanto piuttosto la diffusione del criterio del *bipartisan support*, cioè il presidente che concerta con i due schieramenti per far passare il programma. Voglio dire con ciò che le tecniche elettorali oggi come oggi vanno valutate anche alla luce della diffusione dei gruppi di pressione e di quelli che io chiamo ormai partiti trasversali: quando oggi si va ad applicare una legge elettorale nuova, nel prefigurarne il rendimento bisogna anche dare una valutazione di quello che è lo stato storico della forma-partito in un dato paese, e a me sembra che nel nostro paese lo stato storico della forma-partito sia notevolmente logorato e che nasconda una serie di gruppi di interesse, di gruppi di pressione che operano e si saldano con partiti trasversali. Anche io sono parzialmente incanalato nella corrente genericamente riformista, perché strumenti immediati di altro tipo non ne sapremmo inventare in ventiquattro ore, però nel prefigurarci il rendimento di queste cose dobbiamo non farci eccessive illusioni. La forma-partito è tanto logorata che un leader come Craxi ha potuto sopprimere *tout court* il partito nel giro di pochi anni, cioè, una volta vinto braccio di ferro con una delle correnti antagoniste, si è impadronito del partito e lo ha annientato, per cui possiamo dire che spesso il partito è diventato un apparato al servizio della politica personale del *leader*. Tanto ciò è vero che la cosa che sta più a cuore a Craxi in questo momento, è l'elezione diretta del capo

dello Stato. Ora, se c'è una cosa che, in termini giuridici, può essere innocua, questa è l'elezione diretta del Capo dello Stato perché i poteri non cambiano, ma se c'è una cosa che fa completamente a pugni con la situazione della forma partito storico, questa è proprio l'elezione diretta del capo di un qualche organo che abbia una rappresentatività nel sistema, sia esso il presidente del Consiglio, sia esso il capo dello Stato. Ovviamente, l'elezione diretta introduce elementi plebiscitari che tagliano trasversalmente tutto il sistema tradizionale delle mediazioni partitiche, tutto il sistema dell'irreggimentazione classica dei partiti di massa, favorendo moltissimo l'ulteriore evoluzione; questo è il *trend* reale della politica per *issues*. I referendum sono stati lo strumento devastante, ma certamente introduttivo, della politica per *issues* e si è visto subito come abbiano tagliato trasversalmente le linee dei partiti.

La politica per *issues* è l'effetto della frammentazione progressiva del sociale, cioè la fine delle grandi contrapposizioni di classe, la fine dei grandi schieramenti, la diffusione del terziario: ciò comporta la frammentazione della società, e la frammentazione della società propone politiche per *issues*, quindi chi si mette su questo piano non c'è dubbio che si mette su un *trend* storico coerente, però entra in rotta di collisione con quello che è il sistema dei partiti tradizionali. Io ritengo pertanto che il punto nodale di crisi della nostra forma di governo, in questi anni, sia proprio il conflitto tra queste due componenti: la componente plebiscitaria e la componente di irreggimentazione dei partiti di massa, che è invece fatta di politiche globali, di progetti organici di gestione, di governo del sociale. Questo è un modo di far politica che presuppone un'opinione pubblica condizionabile, già condizionata dai messaggi dei mass media e ulteriormente condizionata dai messaggi della politica che si fa essa stessa «mass media». È la politica spettacolo, la politica suggestione, non la politica ragionamento; è in fondo anche lo scontro tra le due *leadership* di questi anni, De Mita e Craxi, che si sono tenute in piedi a vicenda come per tanti anni si sono tenute in piedi, a vicenda, la DC e il partito comunista: prima come partiti, come visioni del mondo, e adesso, invece, come *leadership* e come visioni della politica. La politica di De Mita, tutta ragionata e mediata, con ragionamenti complessi, spesso molto intelligenti, e anche suggestivi; la politica di Craxi, invece, fatta tutta di «*coup de théâtre*», di problemi specifici, di cose che impressionino direttamente la gente. Queste sono *leadership*

che incarnano due modi di gestire la politica e quindi di vedere il governo in modo completamente antagonista; se pensate che queste due figure, questi due modi di pensare convivono nella stessa coalizione di governo vi spiegate il perché della mia perplessità nel definire la forma di governo in Italia in questo momento.

7. Tutti noi ci stiamo chiedendo in che direzione stiamo andando mentre assistiamo allo sgretolamento del dato istituzionale, cioè allo sgretolamento della capacità razionalizzante del dato istituzionale. Io per la verità, qualche anno fa, avevo sviluppato un lavoro sul governo abbastanza provocatorio di per sé, laddove tendeva a sostituire un regime prevalentemente convenzionale a quello delle regole formali. Poi sono stato preso da altre vicende. Il ragionamento di fondo era questo: c'è uno scarto fondamentale fra le regole formali e la realtà dei rapporti di governo; la realtà dei rapporti di governo è retta da convenzioni, da intese che fanno la prassi di governo. E avevo un po' retroagito questa mia riflessione anche all'esperienza precedente, notando che il passaggio dal regime costituzionale al regime parlamentare era stato convenzionale; ad un certo punto poi, il Parlamento aveva preteso di esercitare non solo il controllo, ma anche l'indirizzo, e la figura del presidente del Consiglio era diventata per molti versi convenzionale e così via.

Nel dopoguerra più che mai si erano infittite le convenzioni: convenzioni sul riparto dei portafogli, convenzioni sulla *premier-ship* di governo, convenzioni sullo scioglimento. Ciò porta a ritenere che sostituire una trama convenzionale a una trama illuministico-formale servisse a ripensare in termini utili e costruttivi un sistema. Però in questi ultimi due o tre anni la nostra forma di governo si è andata reggendo su convenzioni che hanno alla base moduli di coordinamento che, se non si esercitano, permettono ad una serie di istituzioni d'agire per conto proprio. Col dualismo Craxi-De Mita, quale abbiamo descritto, l'attuale formula non esiste più, esiste solo il governo di programma, però il programma non si sa bene che cos'è, ogni giorno viene rinegoziato. Allora certe dispute, che pure hanno accompagnato tanti nostri anni, sulla collegialità e monocraticità, mi sembra che veramente perdano importanza, cioè il focus si sposta altrove. D'altro canto io non posso dimenticare un episodio che mi parve abbastanza significativo: alludo a quando Craxi bloccò la cessione della SME, cioè una

competenza del ministro delle partecipazioni statali e del partito che gli stava dietro, cioè della DC, semplicemente facendo richiamo al decreto Zanardelli del 1901 che dice che il presidente del Consiglio può chiedere informazioni su un affare all'esame di un ministro. Il problema è la forza politica: troppa monocraticità o troppo poca? Poi un presidente del Consiglio solleva il telefono, chiede una piccola informazione su una questione e questa si blocca.

D'altro canto, se andate a leggere qualche studio sul cancelliere tedesco, quindi sulla prefigurazione di una *premiership* formalizzata dalle norme, in realtà vi accorgete che nella prassi il cancelliere è condizionatissimo dalle intese politiche dei partiti.

Ho sempre pensato che, nonostante l'enfasi con cui gli storici hanno scritto che la legge del primo ministro-capo del governo del '25 fosse una delle leggi più fasciste, in realtà la legge sulla presidenza o sul capo del governo è una razionalizzazione *ex post* di quello che politicamente era già avvenuto; intanto si poté fare quella legge in quanto il capo del governo era già capo del regime. Nel ventennio fascista il troppo accentramento non ha dato un esito di coordinamento reale nella direzione dell'amministrazione, ha dato anzi un esito di sconnessione; la forza politica reale non fu quella del capo del governo, ma quella del capo del regime. Infatti non a caso non si fece il ministero della Presidenza del Consiglio. Mussolini non aveva interesse, anzi temeva una riduzione delle sue competenze, temeva di trasformarsi in una sorta di primo funzionario del governo mentre lui era il capo del regime, era l'ago della bilancia di tutto il sistema. Non si preoccupò nemmeno di un altro aspetto, che pure mi aveva colpito quando studiavo queste cose: non fece cioè corrispondere alla forza politica del governo una diversa gerarchia delle fonti. Il governo rimase con un tipo di fonte tipica dello stato liberale tradizionale, la legge prevaleva sempre, e infatti alcuni giuristi del regime, i più puri, come Costamagna, dissero: ma perché non facciamo delle ordinanze legislative del governo che valgano di per sé, perché ogni volta il governo deve passare per questa forza caudina del Parlamento? L'Aula parlamentare non interessava, perché il Parlamento era considerato un foro di acclamazione, quindi non c'era bisogno di far corrispondere alla forza politica del governo una forza giuridica delle proprie determinazioni, la forza giuridica formale la poteva acquisire attraverso un puro passaggio procedimentale.

Al punto in cui siamo capisco allora quelle spinte dell'opinione pubblica che tendono ad individuare nella riforma della legge elettorale il nuovo perno su cui fare leva per cercare di ridislocare bene il consenso.

Il voto, in democrazia, si chiede per governare, ma se poi non si riesce a governare con quel tipo di appello, allora è necessario ricorrere per forza a delle intese, a degli accordi convenzionali.

Marzo 1989

