

IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE



220

Gennaio-Aprile 2009

LEOPOLDO ELIA
Elezioni e partiti politici in Italia:
introduzione

(trascrizione e postilla di Silvia Illari)

ANNO LXXIV

N. 1

NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

ELEZIONI E PARTITI POLITICI IN ITALIA: INTRODUZIONE

(trascrizione e postilla di Silvia Illari)

di Leopoldo Elia

Nell'Aula Grande della Facoltà di Scienze Politiche dell'Ateneo pavese il 13 novembre 2007 si è tenuta la giornata di studio su "Elezioni e partiti politici in Italia". L'iniziativa è stata voluta dalla Facoltà in memoria del "nostro Direttore" Pasquale Scaramozzino, prendendo spunto dalla pubblicazione di alcuni suoi scritti raccolti nel volume Diario e numeri di una crisi. La transizione elettorale in Italia: 1990-2001 (a cura di G. Sani), Sovveria Mannelli, Rubbettino, 2007. Nell'occasione aprì i lavori il professor Leopoldo Elia del quale siamo onorati di pubblicare l'intervento introduttivo.

«Porgo il saluto di alcuni amici romani di Pasquale Scaramozzino, in particolare del professor Antonio Agosta che gli è stato molto vicino nel periodo che ha preceduto, purtroppo, la sua dipartita.

Ho sempre seguito l'attività scientifica di Scaramozzino, poiché questa procedeva alquanto in parallelo con la vicenda politico-elettorale che si veniva sviluppando nel nostro Paese. Egli è stato attento osservatore, specialmente dopo gli anni Novanta, di quella continua mutazione delle leggi elettorali che è segno, indubbiamente, di una difficoltà e di una transizione. Infatti, le leggi elettorali, se non proprio come le Costituzioni, hanno il pregio - in generale - di poter rimanere

Il presente scritto, tratto dalla registrazione diretta, è stato riordinato da Silvia Illari. Si tratta della pubblicazione postuma di una delle ultime espressioni di pensiero dell'eminente giurista, professore emerito di diritto costituzionale nell'Università di Roma "La Sapienza", giudice e presidente emerito della Corte costituzionale, parlamentare e ministro della Repubblica, scomparso il 5 ottobre 2008. Nel rendere onore all'illustre studioso, la Direzione della Rivista ha ritenuto di dover mantenere il testo aderente quanto più possibile all'esposizione verbale dell'Autore.

molto a lungo in vigore. E molte volte, addirittura, solo il loro cambiamento contrassegna il passaggio da un regime ad un altro. In particolare, in Francia con la Costituzione gollista della V^a Repubblica si è avuta quella trasformazione della legge elettorale nel maggioritario a due turni, che rappresenta uno dei fattori che maggiormente hanno determinato l'andamento più stabile della vicenda francese rispetto alla IV^a Repubblica precedente.

Quanto all'instabilità italiana, essa è stata oltremodo forte, riguardando le leggi elettorali amministrative ma, soprattutto, le leggi elettorali politiche nel 1993 (dopo il referendum) e anche, fino all'ultimo, nel 2005 con la legge n. 270. Nell'odierno intervento introduttivo è mio intento occuparmi del contesto nel quale si è venuta svolgendo questa instabilità delle leggi elettorali, osservata da Scaramozzino con tanta cura e con tanto approfondimento.

Si è partiti da una situazione all'Assemblea Costituente, e anche prima, in cui c'era una cultura della forma di governo che risentiva profondamente delle esperienze più realizzate (realizzate nel senso che raggiungevano i loro obiettivi) di quel periodo storico: il governo laburista Attlee-Morrison, che succede a Churchill nel 1945; il *New Deal* di Roosevelt, la cui posizione a favore del regime presidenziale sostenuta da Calamandrei all'Assemblea Costituente era un riferimento diretto. C'era la volontà di realizzare un Esecutivo forte poiché, a fronte delle esperienze di Weimar e della III^a Repubblica, era viva la preoccupazione, rappresentata anche nel famoso ordine del giorno Perassi che sceglieva il regime parlamentare, per l'instabilità del Governo e, si diceva, per le degenerazioni parlamentaristiche. Quindi la cultura della forma di governo portava a superare le anomalie del parlamentarismo che avevano sfiancato le democrazie parlamentari nella prima parte del Novecento. Quelle difficoltà erano state anche, in parte, le difficoltà proprie dell'Italia che avevano condotto al fascismo, anche se era stata forse la prima guerra mondiale la causa principale del dissesto istituzionale. Ma questi desideri non si sono potuti realizzare per il sopravvenire della "guerra fredda" che, ancorchè non proclamata e non dichiarata, già nel '47 (quando in Assemblea si discuteva della forma di governo) ha alimentato un clima di diffidenza e sospetto tra i maggiori partiti. Questi ultimi, oltre ad essere portatori di ideologie opposte, erano divisi anche per i legami con l'una o l'altra delle potenze in conflitto.

Nel contesto di quel clima, De Gasperi e Togliatti, incerti circa l'esito della prossima consultazione (che poi sarà quella del 18 aprile), hanno soffocato la tensione riformatrice che pure era presente. In par-

ticolare, Dossetti aveva incaricato Mortati di studiare regole atte a garantire la costruzione di un Governo forte (missione impossibile), ma la diffidenza reciproca sulle prospettive politiche future ha impedito di valorizzare anche le capacità inventive dei nostri Costituenti migliori. Senza questo timore avremmo avuto il primato nell'invenzione, per esempio, della sfiducia costruttiva, poiché l'onorevole professor Egidio Tosato aveva concepito tale istituto introducendo una variante rispetto a quella che diverrà la sfiducia costruttiva tedesca. Secondo l'intendimento di quest'ultimo, si poteva sostituire un Presidente del Consiglio, costringendolo a dimettersi, solo con l'approvazione di una mozione di sfiducia il cui primo firmatario sarebbe diventato lui stesso il Presidente del Consiglio successivo a quello che era in carica. Sarebbe stata un'invenzione da premio Nobel del costituzionalismo. Purtroppo tutto rimase allo stato di una razionalizzazione debole della nostra Costituzione. Malgrado, appunto, l'ordine del giorno Perassi che è rimasto così, quasi come una maledizione, perché per tanti anni si è tentato di adeguarsi a questa prescrizione (chiamiamola anche raccomandazione) e non si è riusciti; specie perché la diffidenza ha giocato su due piani paralleli: l'uno sulla costruzione della forma di governo come è disciplinata nel testo degli articoli 92-96 della Costituzione, l'altro sulla legge elettorale. Questa ultima è il frutto dell'atmosfera dei Comitati di liberazione nazionale, in cui anche i partiti piccoli avevano lo stesso peso di quelli grandi prima delle elezioni del '46 alla Costituente, ma risente anche - significativamente - del sopravvenire del vicendevole timore tra i due maggiori schieramenti. È così rimasta la formula proporzionale, "proporzionalissima", così patologicamente proporzionale da non trovare riscontro in nessuno dei maggiori Paesi d'Europa. Si tratta di un proporzionalismo estremo, anche superiore al proporzionalismo della legge elettorale tedesca, perché almeno in quel caso è prevista la clausola di sbarramento del 5% non aggirabile dalle piccole formazioni, in quanto nella legge sui partiti è scritto che la lista che non si presenta alle elezioni col proprio nome per due volte viene cancellata dall'albo dei partiti e perde il finanziamento pubblico.

La prima legislatura repubblicana si è avviata con una situazione anche parlamentariamente difficile, poiché i regolamenti parlamentari, risalenti nel tempo, consentivano un ostruzionismo molto forte che si rilevò particolarmente tale nell'approvazione della legge per la ratifica del Patto Atlantico. De Gasperi credette di poter riparare attraverso la legge elettorale maggioritaria del '53, cioè percorrendo una delle due vie che si presentano per rafforzare, oltretutto con le riforme costituzionali,

la situazione del rapporto Parlamento-Governo nonché dell'Esecutivo. Se fosse passata tale legge, l'esponente democristiano aveva dichiarato esplicitamente la volontà di modificare anche i regolamenti parlamentari. Ciò al fine di adeguarli alla realtà di quel momento, che era molto diversa da quella del 1920-21 quando furono varati sotto la presidenza De Nicola. Come sapete, questo tentativo di garantire stabilità ed efficienza governativa, seppure per pochissimo, fallì. Non sappiamo (sarebbe un futuribile) se, anche passando la legge, questa avrebbe avuto la scarsa fortuna che ha ottenuto in Francia dove è stata applicata una volta sola. Il riferimento è alla legge che non si fu capaci di riapplicare nel '56 aprendo le porte al successivo avvento di De Gaulle.

La sconfitta del '53 non fu solo la sconfitta di De Gasperi, ma fu la presa di coscienza, almeno da parte delle maggiori forze politiche e soprattutto della Democrazia Cristiana, che bisognava ormai procedere affidandosi ai partiti e alle loro alleanze, in un contesto privo di qualsiasi correttivo istituzionale: né riforma della legge elettorale né, salvo qualche modifica, riforma dei regolamenti, per la quale bisognerà aspettare addirittura il '71. L'intero funzionamento della forma di governo era affidato al comportamento dei partiti. Partiti che allora erano forti e in pieno vigore sia come accrescimento di iscritti sia come vitalità di elaborazione. Anche le correnti, che pure c'erano, non erano correnti di puro potere, ma lavoravano. Tuttavia, la situazione si aggravò maggiormente proprio a causa dei partiti. In particolare, la Democrazia Cristiana non riuscì a realizzare la staffetta tra De Gasperi e Fanfani, saltando così il passaggio cruciale per diventare un partito moderno sul modello conservatore o laburista inglese, come anche di quello democratico cristiano con Adenauer. Non riuscì, cioè, ad attuare una riforma del sistema di governo che, attraverso il mantenimento o il potenziamento di un certo *standard* all'interno del partito maggiore, si giocava sulla possibilità di tenere il doppio incarico. Come è noto, la *convention* inglese è molto semplice: il *leader* del partito più forte è nello stesso tempo *premier*; se il *premier* perde la *leadership* del suo partito, è sostituito, come accadde appunto a Eden, a tanti altri e allo stesso Churchill. Quindi, il doppio incarico che De Gasperi mantenne, si può dire a titolo eccezionale, anche quando non era più segretario del partito (e segretario era Piccioni, ma il *leader* era lui) parve potersi rinnovare con Fanfani. Questo ultimo lasciò una traccia significativa nell'organizzazione di un partito democratico cristiano affrancato dalla necessità del sostegno dei comitati civici e di altre forze che poi solo nel '48 ebbero un loro sviluppo. Però non riuscì a ottenere il doppio incarico. Più in particolare,

lo tenne soltanto per un anno e mezzo quando nel '58 era Presidente del Consiglio. Ma alla Domus Mariae quel legame si ruppe e non fu ristabilito mai più. Moro fece un accenno a tale rimedio in un discorso a Milano, però non provò mai a realizzarlo in quanto conosceva troppo bene il proprio partito. La Democrazia Cristiana era ormai diventata una formazione politica di correnti di potere o, meglio, un partito oligarchico che non tollerava né un re né un vero *leader*, ma bilanciava i poteri al proprio interno tenendo, infatti, separati questi due famosi incarichi. In ultimo, anche tutti i successivi tentativi di De Mita, e di altri dopo di lui, di ristabilire questo sistema fallirono.

L'incapacità di riformarsi, insita in tutte le vie che si chiudevano (prima con il "no" alla riforma elettorale; poi con il "no" alla riforma dall'interno del partito con maggiori responsabilità), alla lunga (non subito perché c'è stato un periodo, anche importante, di passaggio al centro-sinistra) cominciò a logorare i partiti politici, specie la Democrazia Cristiana, e aiutò la decadenza del sistema. Ciò, indubbiamente, insieme ad altri motivi di etica pubblica e di altro genere. Cosicché, quando si arrivò all'89 con la caduta del muro di Berlino e la fine della "convenzione ad escludere", che doveva realizzare una situazione di normale alternanza tra forze politiche legittimate tra di loro, quei partiti non ressero il passaggio. Il Partito Comunista, apparentemente, sopportò meglio dopo il referendum del '93, o credette di sopportare meglio, il cambiamento ma, in sostanza, ci si trovava in una situazione di grave crisi per tutti i maggiori partiti della cosiddetta "prima" Repubblica. Allora si parlò, come pure adesso si parla correntemente, di "prima" Repubblica, anche se la Costituzione non era stata modificata. Si tratta quindi di una formula impropria che, però, è talmente passata nell'uso che, perlomeno per il sistema dei partiti, ha un certo corrispondente nella realtà. È in quel passaggio che il nostro Paese perse l'occasione che stava maturando per diventare una democrazia normale. Questa spinta a diventare una democrazia normale è stata forte specialmente nelle proposte della Commissione bicamerale De Mita-Iotti, il cui relatore per la forma di governo, Bassanini, propose una formula sul tipo di quella tedesca e di quella spagnola, che hanno entrambe la sfiducia costruttiva. Purtroppo questo tentativo non andò avanti per la fine della legislatura e nel '94, dopo il governo Ciampi, si passò a mettere in opera la nuova legge elettorale. Ma apparvero forze politiche nuove che, appunto, non erano presenti tra i partiti della "prima" Repubblica.

Tutto questo, però, è stato preceduto da una crisi anche culturale. Infatti, quella necessità di avere un Esecutivo forte era presente fin dai

tempi dell'Assemblea Costituente, perché Dossetti e gli azionisti volevano fare le famose riforme di struttura per le quali serviva un Governo forte e molto stabile. Mortati aveva escogitato una formula semi-elvetica con la durata almeno biennale dei Governi, poiché si poteva presentare la mozione di sfiducia solo dopo due anni di permanenza in carica: (cioè, per così dire, a metà legislatura). Ma tutto questo, appunto, fallì e si rimase – come ho detto – in una situazione piuttosto inerme da parte dell'Esecutivo. Nel frattempo c'è stata anche una crisi culturale ulteriore per il progredire dell'integrazione europea, che richiede un'azione di governo tempestiva e continua al fine di far fronte a scelte, anche continuamente cangianti, provenienti da Bruxelles. E poi c'è stato l'esempio francese della Costituzione gaullista del '58 la quale rappresenta un *unicum* in Europa, perché solo De Gaulle è stato capace di diventare un Presidente della Repubblica che è contemporaneamente Capo del Governo. Infatti, malgrado che l'articolo 20 della Costituzione della V^a Repubblica dicesse che il Governo «determina e dirige la politica della Nazione», quando il Ministro Duhamel si azzardò a definire il Primo Ministro Pompidou quale Capo del Governo, De Gaulle lo rimproverò aspramente, dicendogli «il Capo del Governo sono io». E questa è una torsione della lettera della Costituzione francese, certamente favorita dall'elezione diretta, che ha trovato sì riscontri in tutti gli eredi di De Gaulle ma con una differenza significativa. Quest'ultimo, infatti, ha cresciuto un regime del tutto singolare che in nessun altro sistema, che ha creduto di imitare il semi-presidenzialismo francese, è riuscito a prodursi. Perché De Gaulle, a differenza dei suoi successori, poneva la questione di fiducia nei referendum di fronte al corpo elettorale e rischiava. Come ha rischiato nel '69, quando si è dimesso perché era stato battuto in un referendum istituzionale per cambiare la Costituzione (per inciso, riforma del Senato e creazione delle regioni). I suoi successori non hanno posto la questione di fiducia nei referendum agli elettori, così democratizzando il sistema, ma l'esperienza di De Gaulle è alla base dello svolgimento successivo del sistema francese, che anche oggi si caratterizza per una concentrazione molto forte di potere. Un'attenuazione si è registrata solo nei periodi della "coabitazione" (in cui la maggioranza non era del partito del Presidente), quando i Primi ministri nell'Assemblea nazionale hanno fatto effettivamente il Capo del Governo.

In Italia l'esperienza francese ha avuto molto fascino. Non è lontano il periodo in cui molti politologi (Giovanni Sartori, Sergio Romano, Angelo Panebianco) sono stati in fondo tutti un po' nostalgici di questo sistema per il nostro Paese. Esperienza che però rimane molto isolata

come tale, perché è basata su degli scompensi del famoso *dictum* di Léon Duguit: là dove è il potere deve essere la responsabilità. Infatti, paradossale del sistema francese è che il massimo di potere, risiedendo nel Presidente della Repubblica, è posto in una sede che è politicamente del tutto irresponsabile; mentre, al contrario, è responsabile solo colui che ha meno potere e cioè il Primo Ministro, quello che De Gaulle definiva una sorta di luogotenente e che lo faceva affermare «il comandante supremo sono io». E questo scompenso si è accentuato ancora di più con il passaggio dal settennato al quinquennato, che sembra preannunciare, almeno in via di previsione, lo sfumare della coabitazione come possibilità reale. Infatti, in conseguenza di tale riduzione (che, del resto, è propria del Cancelliere tedesco o di un Primo Ministro inglese come durata di legislatura), l'elezione dell'Assemblea Nazionale segue quella del Presidente della Repubblica e quindi, sulla scia dell'elezione presidenziale, il corpo elettorale è portato a ripetere la prova di fiducia già data al *leader* che è stato eletto Presidente. Tanto è vero che Sarkozy, anche sulla base delle proposte suggerite dalla Commissione Balladur per riequilibrare il sistema del 1958, si azzarda a cambiare la formula dell'articolo 20 di cui vi parlavo prima: non più il Governo «determina e dirige» la politica della Nazione ma, attraverso lo scorporo di questi due poteri, il Governo «conduce», cioè mette in opera la politica nazionale, mentre il Presidente la «determina». Questa accentuazione dello scompenso tra responsabilità e potere (chi ha più potere ha solo una responsabilità futura, ma aleatoria, nei confronti del corpo elettorale, perché potrebbe non ripresentarsi) crea una situazione differente da quella di tutti gli altri Paesi democratici d'Europa. Nella premessa del Rapporto Balladur è scritto che la Francia era arrivata proprio alla soglia del regime presidenziale statunitense, ma che si è fermata su questa soglia. Infatti, si tratta di una forma di governo in cui il Presidente della Repubblica ha la stabilità del Presidente americano perché, salvo *impeachment*, non può essere deposto; però in più ha un forte controllo dell'Assemblea nazionale che il Presidente americano non ha sul Congresso, non potendo né scioglierlo né porre la questione di fiducia.

Si tratta effettivamente di una concentrazione di poteri molto forte, che in Italia è stata ritenuta, anche dalla maggioranza degli elettori nell'ultimo referendum costituzionale del giugno 2006, più pericolosa che in Francia, perché la nostra amministrazione, soprattutto l'alta dirigenza, è stata resa fragile dalla doppia esperienza di *spoils system* cui è stata sottoposta dopo la legge Frattini. Quindi, anche per questa ragione, si è ritenuto che i modelli più adatti per l'Italia fossero quelli te-

desco e spagnolo, modelli cui probabilmente ci si avvierà se la riforma costituzionale andrà avanti. Non c'è, nel testo della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, la fiducia costruttiva, ma c'è in alcuni emendamenti tra i più autorevoli che potrebbero essere presentati in questo senso. Abbiamo perso quindici anni, perché questa impostazione era già presente nelle proposte Bassanini del 1992-93. Se prendete la relazione finale della Commissione bicamerale divenuta Iotti, troverete che queste proposte sono espresse molto analiticamente, con molta precisione, ma non sono passate per la fine della legislatura. Nella Bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema era poi seguito un timido ritorno alla spinta verso la V^a Repubblica francese. Era stata votata, anche su proposta leghista, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Ma quando il *premier* Berlusconi fece cadere la Bicamerale, si era arrivati a una situazione abbastanza ambigua, perché questo Presidente, una volta eletto dal popolo, poteva revocare il Presidente del Consiglio in carica e quindi influire nettamente sulla formazione della maggioranza. Queste proposte sono poi cadute e, quanto a forma di governo, ci siamo ritrovati nella situazione precedente; e non: mentre, in base al referendum del '93, è mutata, anche profondamente, la legge elettorale.

La legge elettorale è stato il fattore che, indubbiamente, ha smosso il sistema dei partiti, che era già in crisi. Infatti, ha dato una certa consistenza alle maggioranze, ha realizzato l'alternanza, ha tentato di risolvere in gran parte i nostri problemi. Tuttavia, il "Mattarellum" non ha portato ad un compiuto bipolarismo, favorendo invece la formazione di maggioranze in sede elettorale che, però, non riuscivano a governare coerentemente perché le forze politiche, uscite vincitrici, non erano abbastanza coese e quindi non consentivano un lavoro di governo adeguato. Legge buona per eleggere anche, come è stato detto con una formula giuridicamente impropria, il Capo del Governo, ma incapace di assicurare una tenuta governativa all'altezza delle altre democrazie. Ciò vale anche per una legge elettorale molto meno positiva quale quella del 2005. Quest'ultima altera ancora più profondamente i rapporti tra Assemblea e corpo elettorale, perché recide i rapporti diretti e dà alle segreterie dei partiti la possibilità di formare delle liste lunghe in cui, praticamente, il corpo elettorale, privo di preferenze, è tagliato fuori, costretto a scelte globali che impediscono una valorizzazione delle personalità candidate. Ed ecco che, specialmente dopo l'introduzione della legge elettorale del 2005, nel dibattito riformista si ritorna all'ispirazione di partenza del 1992-93 richiamando l'impiego di for-

mule tedesco-spagnole (con quelle spagnole che sono in gran parte imitate da quelle tedesche). Naturalmente, il ritorno a questa impostazione ha dei riflessi anche sulla legislazione elettorale. In particolare, le proposte presentate dal *leader* del Partito Democratico rispecchiano un insieme per certi versi problematico di ispirazioni (non è certamente facile combinare i principi tedeschi con quelli spagnoli) che però ha il vantaggio di riportarci più vicino alle esperienze europee. In tale senso è predominante la tendenza tedesco-spagnola che rifiuta i premi elettorali quale formula rozza che non solo altera i risultati delle elezioni ma contribuisce a quella eterogeneità propria dello schieramento forzoso per vincere che, come tale, è incapace di un'azione coerente di governo.

Naturalmente ci sarebbero molte altre cose da dire che non posso ora ripetere. Si tratta di agire su più fronti: sul fronte della riforma costituzionale, sul fronte della riforma elettorale, sul fronte della riforma dei partiti creando forze più ampie che però dovrebbero essere coerenti e, convergendo, dovrebbero dare la garanzia di una certa omogeneità che è finora mancata. Tutto questo è tutt'altro che di facile realizzazione, anche perché in questi anni si è venuta maturando una radicalizzazione della lotta politica che non trova un riscontro nemmeno nelle asprezze della "guerra fredda" dei tempi della "convenzione ad escludere". E questa, indubbiamente, è una patologia che si è riflessa in episodi deplorabili, come quello degli insulti in Senato ad una senatrice a vita e cose di questo genere. Sono circostanze che gettano una luce un po' sinistra su questa possibilità di riforma coerente del nostro sistema che ci liberi dall'ossessione della mancata osservanza dell'ordine del giorno Perassi e che, o per via elettorale o per via di riforma costituzionale o per via di ristrutturazione dei partiti o per tutte e tre queste cose insieme, comunque, ci porti a salvamento e ci riporti anche in gara con gli altri Paesi europei rispetto ai quali, dopo la conquista dell'euro, non siamo riusciti a dare un contributo adeguato alle nostre tradizioni. Eravamo tra i Paesi fondatori; eravamo, come risulta dalle memorie di Delors e di Monnet e da quelle di altri uomini politici, una sicurezza per l'Europa e lo siamo diventati molto meno in questi ultimi anni. C'è bisogno per il Paese di prendere consapevolezza dei motivi delle scelte che verranno e che vengono proposte. Senza questa consapevolezza nell'opinione pubblica, probabilmente, non riusciremo a realizzare questo approdo. Ma io spero che, anche per la pedagogia che è necessario svolgere raccogliendo gli inviti dei grandi pedagoghi come Max Weber, si possa - appunto - fare un'opera di chiarimento e di

autocoscienza a un Paese deviato da troppe distrazioni (chiamiamole così). C'è bisogno di un momento di riflessione e di concentrazione, al fine di chiudere questa infinita transizione, che abbiamo il dovere di definire una volta per tutte».

Postilla di Silvia Illari

Il testo della conferenza, qui sopra riprodotto postumo, in un certo senso può considerarsi una conclusione ideale dei rapporti di collaborazione che l'insigne giurista intratteneva con "Il Politico" da lunga data, nel solco di quella tradizione "multidisciplinare" propria della Rivista che vede nel dato giuridico, come in quello storico-filosofico e in quello economico, un carattere connaturato alle caratteristiche costitutive della ricerca nelle scienze politiche¹. È da notare che anche la trattazione del professor Elia sembra ricalcare tale impostazione laddove l'attenzione all'opera di Pasquale Scaramozzino assume una rilevanza di ordine metodologico indicando l'esigenza di studi "interdisciplinari" o "pluridisciplinari"².

Fra gli argomenti contenuti nell'introduzione, pure diffusa, al tema «Elezioni e partiti politici in Italia» paiono rilevanti i riferimenti puntuali alle vicende storiche italiane dalla Costituente ad oggi: quasi un capitolo di storia costituzionale contemporanea, ritmato non solo sulla memoria delle esperienze vissute dall'Autore, ma anche ricco di richiami ai testi normativi e alla prassi costituzionale. Seppure per accenni succinti, è poi da considerare l'attenzione mostrata alle analogie di ordine storico-politico fra le nostre vicende e gli avvenimenti contemporanei in altri Paesi dell'Occidente, da Leopoldo Elia ritenute appropriate al fine di una comprensione specifica ed approfondita del nostro diritto pubblico. Infatti, attraverso l'osservazione storico-comparata, il professore dello *studium urbis* rileva una problematica duplicità. Da un

Dipartimento di Statistica ed Economia applicate "L. Lenti", Sezione di Studi politico-giuridici, Università di Pavia.

¹Si riportano i titoli degli scritti del professor Elia pubblicati su questa Rivista: *Proposte per un possibile riordino istituzionale*, 1987, p. 561; *Per una nuova forma di governo parlamentare*, 1991, p. 218; *Intervento* alla Tavola rotonda su "Le sfide dell'innovazione: istituzioni, società e partiti" in occasione del Cinquantenario de "Il Politico", 2001, p. 67.

² In questo contesto pare utile ricordare che uno studioso noto fautore di un metodo giuridico "puro", Paolo Biscaretti di Ruffia, considerava fosse essenziale il costante confronto fra le ricerche di diritto costituzionale e gli apporti delle scienze cosiddette ausiliarie, giuridiche e non giuridiche. Si veda *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 14^a ed., 1989, pp. 4-9.

lato, evidenzia le anomalie degli svolgimenti costituzionali del caso italiano; in particolare quanto all'insufficienza della *forma regiminis*, nel disegno effettivamente attuato in Italia, ad offrire garanzie di stabilità e di "capacità decisionale" del Governo³. Ma, dall'altro, mette in guardia dall'incertezza, quando non pericolosità, insita nel tentativo di importare istituti stranieri, pur se celebrati con riferimento alla buona prova fatta nella storia costituzionale come svoltasi nel paese di origine. A tal fine è abbozzato un raffronto con gli insegnamenti desunti dalla recente storia costituzionale francese in quanto concerne l'avvento della V^a Repubblica e della particolare forma di governo con essa introdotta.

Pur nei forzati limiti di una sintesi efficace, la relazione va considerata come un contributo importante, in connessione culturale rispetto a taluni indirizzi già consolidati fra i nostri studiosi di diritto costituzionale. Si rileva, in proposito, l'originale scelta delle letture. Quanto alla sistematica delle stesse, va notato il costante intento dell'Autore di considerarle in senso coerente alle più profonde motivazioni perseguite dai Padri costituenti, le quali – secondo le comuni interpretazioni – avevano trovato espressione riassuntiva nel noto ordine del giorno proposto da uno dei nostri maggiori giuristi nelle vesti di deputato all'Assemblea costituente. L'esposizione di tale o.d.g. riesce ancora quanto mai significativa laddove, durante la fase iniziale dei lavori della Costituente, la seconda Sottocommissione dei 75, «ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana», si pronunciava «per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»⁴. Secondo la lezione del professor Elia, il testo del Perassi può offrire indicazioni preziose al fine di comprendere gli svolgimenti della storia costituzionale repubblicana nei momenti più elevati, ricondu-

³ Va notato che quanto affermato dal professor Elia corrisponde agli insegnamenti più accreditati della dottrina comparatistica e della teoria generale del diritto. In tal senso si vedano per tutti P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 6^a ed., 1986, pp. 6 ss; G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 90 ss.

⁴ L'ordine del giorno fu presentato il 4 settembre 1946 alla Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, incaricata di preparare il progetto della nuova Costituzione repubblicana, e fu votato e approvato nella successiva seduta il 5 settembre 1946. Si veda *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, ed. curata dalla Camera dei Deputati. Segretariato generale, Roma, 1971, vol. VII, pp. 911-944.

cibili sotto l'espressione "forma di governo". *In limine*, merita ricordare che la particolare attenzione per l'interpretazione della Costituzione è un tratto che da sempre caratterizza l'opera dell'Autore che, in tal senso, dimostra continuità di orientamento anche nelle sue ultime manifestazioni pubbliche⁵. In ogni modo, nello studioso e nell'uomo delle istituzioni è manifesta la necessità di introdurre meccanismi stabilizzatori che limitino quelle «degenerazioni del parlamentarismo» che con tanta lucidità erano state ben avvertite dai Costituenti. I quali, del resto, avevano già avuto antesignani in avveduti pensatori dell'anteriore periodo del nostro costituzionalismo liberale. È da pensare che la valutazione di Leopoldo Elia sia stata anche influenzata dalla particolare riflessione sugli insegnamenti di Costantino Mortati ed Egidio Tosato, valorosi studiosi e attivi Costituenti, in quanto concorre il rafforzamento dell'Esecutivo, anche se i loro intendimenti non ebbero adeguato accoglimento. Pare fondato rilevare che le concezioni dell'Autore siano da ripensare in relazione agli insegnamenti diffusi secondo i quali, sotto il titolo "governo parlamentare", possono venire ricomprese numerose figure anche dissimili se non difformi⁶.

Nel pensiero qui svolto dall'eminente studioso, alla luce della mancata realizzazione del paradigma dato dal Perassi, si possono discernere

⁵ Anche Leopoldo Elia appartiene a quella schiera di giuristi della scuola italiana che vide nella Costituzione il baluardo della società e che si mise a lavorare sul testo uscito dall'Assemblea Costituente ponendolo al centro dell'elaborazione dottrinale, come riconosciuto, fra gli altri, da L. PALADIN, nella Presentazione agli *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, vol. I, pp. XI-XX e da A. PACE nella *Postilla* alla medesima opera, pp. XXI-XXIV. Proprio rispetto all'adesione alla Carta costituzionale, potrebbe essere vista quasi espressione autobiografica l'affermazione fatta dall'insigne studioso a proposito del Pierandrei che «in primissima linea con giuristi (...) come Mortati ed Esposito (...), Crisafulli e Lavagna per citarne alcuni, cominciava quel servizio alla Costituzione. Questo servizio fu prestato a livelli diversi ed assunse, per Lui e per gli altri Autori che abbiamo nominato, un'intensità tutta particolare con l'entrata in funzione della Corte costituzionale» (in *Prefazione* di Leopoldo Elia agli *Scritti di diritto costituzionale* di Franco Pierandrei, Torino, Giappichelli, 1965). Oltreché nella conferenza qui pubblicata, la continuità di pensiero rispetto all'adesione a una concezione della Costituzione come fatto rilevante per il diritto e per le vicende e gli aspetti di vita politica è rinvenibile anche nel discorso tenuto alla Corte costituzionale il 29 febbraio 2008 per celebrare il sessantesimo anniversario della Costituzione e reperibile sul sito internet www.cortecostituzionale.it.

⁶ Significativi in proposito sono gli svolgimenti di un Autore la cui opera fu contemporanea alle vicende storico-costituzionali dell'Europa del dopoguerra: G. BURDEAU, *Traité de science politique*, V, Paris, LGDJ, 5^a ed., 1985 e *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra* (1932), trad. it., Milano, Giuffrè, 1950, con *Prefazione* di M.S. Giannini, spec. p. 100. In termini più contenuti e vicini all'impostazione più tradizionale P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit, p. 197 ss.

re spunti e considerazioni di carattere generale che conservano importanza attuale, anche per la ricognizione del diritto pubblico vigente.

a) Attenzione peculiare è dedicata ai rapporti tra sistemi elettorali e forme di governo. Di tali rapporti hanno già trattato, in modo anche egregio, altri studiosi⁷. Il contributo proprio dell'Autore qui in esame può essere rappresentato dalla sua conoscenza *ex professo* circa la teoria generale delle forme di governo, da lui reinterpretata alla luce delle esperienze reali e dalla particolare attenzione alle trasformazioni "tacite" dovute all'opera dei partiti rispetto alle istituzioni e ai paradigmi classici⁸. Appare così riconfermata l'esigenza precipua di tenere in ogni caso presente costantemente le ricognizioni dei fatti coi loro mutamenti. Il discorso concerne, oltreché le trasformazioni "tacite" dovute ai partiti, anche quelle inerenti alle leggi elettorali. Infatti, da mutamenti nella legislazione ordinaria sui sistemi elettorali possono derivare incertezza e anche instabilità sulla Costituzione reale ovvero materiale, come rilevato in anni non lontani per il passaggio dalla "prima" alla "seconda" Repubblica italiana⁹.

b) Nel testo sono richiamati notori tentativi sinora compiuti, nel corso del sessantennio trascorso dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, al fine di pervenire alla riforma delle regole circa l'organizzazione costituzionale del Governo in senso lato e rimasti senza effetti¹⁰. È dunque manifesta nel tragitto di riflessione l'incoerenza tra istanze di innovazione, riforme e sistema di massimi equilibri e garanzie¹¹. A tale proposito importa richiamare l'insegnamento di un illustre

⁷ F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981; S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995; AA.VV., *Forme di governo e sistemi elettorali: studi per la Regione Lombardia*, Milano, Angelo Guerini e Associati, 2004. Per le questioni inerenti il periodo di formazione dell'ordinamento repubblicano, si veda diffusamente E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti (1944-46)*, Milano, Edizioni di comunità, 1982.

⁸ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in "Enc. dir.", XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 634.

⁹ In tal senso anche F. CUOCOLO, *Premessa a Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 8^a ed., 1994, p. VII.

¹⁰ Sia consentito ricordare che lo stesso professor Elia fu vicepresidente della Commissione bicamerale D'Alema in cui veniva in evidenza l'intera Costituzione. Le affermazioni di Elia avevano destato l'attenzione nei dibattiti riportati da P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, CEDAM, 1998.

¹¹ In tal senso va tenuto presente che lo stesso Elia, in altra sede, ha richiamato l'immagine suggestiva sull'articolo 3, secondo comma, della Costituzione come "rivoluzione promessa". Si veda un riferimento già in P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituzione e sui suoi lavori*, in "Commento sistematico alla Costituzione italiana", diretto da

maestro secondo il quale il pluralismo si alimenta di programmi grandiosi, mentre le attuazioni avvengono per piccoli compromessi quotidiani, dovendosi assicurare la coesistenza di gruppi diversi e anche "nemici"¹².

c) In ultimo, pare assai significativo che l'Autore, dopo avere affrontato il tema nei termini di una questione che affonda le radici nelle origini dell'esperienza repubblicana, chiuda la sua introduzione con un accenno al processo di integrazione europea. In ciò si potrebbe avvertire l'esigenza, che si affaccia al presente, di trovare un inquadramento teorico, adeguato ed aggiornato, anche per vicende tuttora in corso che derivano da atti volti a riunire i vecchi Stati nella forma di un ordinamento giuridico multilivello. In ogni modo, proprio quel riferimento al ruolo dell'Italia nell'Unione europea pare rappresentare l'adeguato finale per illustrare la visione di uno studioso proiettato verso il futuro, che, con fervore e impegno propositivo, guarda al nuovo che avanza cercando di agganciare i valori costituzionali all'ambito europeo.

P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, Barbera, 1950 e ora pubblicato nella raccolta P. Calamandrei, "Opere Giuridiche", a cura di M. Cappelletti con Prefazione di C. Mortati, vol. III, Morano, Napoli, 1968, p. 288; più approfonditamente nel saggio *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in "Dieci anni dopo 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana", Bari, Laterza, 1955, p. 211.

¹² G. BURDEAU, *Traité de science politique*, V, Paris, LGDJ, 5^a ed., 1985, p. 27-29 e *La democrazia*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1964, p. 96 ss.