

OSSERVAZIONI SULLA LEGA N. 400/1988
SULLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

di Andrea MANZELLA (*)

1. Dal mio particolare angolo visuale, mi sembra che, in questi ultimi tempi, arrivino a confluenza due distinte questioni di sviluppo del nostro sistema politico.

La prima è quella dello sviluppo della forma di governo: sia per i mutamenti intervenuti nel tipo «governo di coalizione» sia per quelli che connotano l'assetto governo-Parlamento.

La seconda questione è quella che può dirsi attinente alla stessa forma di Stato nel senso che viene sempre più fortemente rimesso in giuoco l'attuale tipo di rapporto elettorale tra governanti e governati ed è in crisi la nozione di rappresentanza politica del nostro regime democratico di partiti.

Sono due questioni che certo si richiamano, l'un l'altra, dal punto di vista degli esiti di governabilità del sistema, ma che devono rimanere distinte: per impedire equivoci politici e, quindi, per poter portare avanti, parallelamente, il lavoro di riforma sull'uno e sull'altro versante.

Vediamo, dunque, quali cambiamenti si possono registrare nella forma di governo e, innanzitutto, nella formula, così coesenziale alla storia repubblicana, del «governo di coalizione»

2. Il 1988 ci ha portato due rilevanti innovazioni nel diritto positivo: la legge n. 362 sulle procedure della finanza pubblica e la legge n. 400 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

L'una e l'altra legge disegnano un profilo rafforzato del presidente del Consiglio, rispetto a quello dei singoli ministri. L'una e l'altra legge stanno incontrando, nella loro prima applicazione, una certa resistenza a difesa del tradizionale *status* dei ministri: con

(*) Docente di Diritto costituzionale nell'Università di Padova.

posizioni che, di volta in volta, implicitamente o esplicitamente, si richiamano alla prassi del «feudalesimo ministeriale», alla «responsabilità» di cui all'art. 95 della Costituzione, alla condizione di «ministri-delegati» dei partiti componenti la coalizione (partiti che non rinunciano alla loro intrinseca concorrenzialità in nome della disciplina di coalizione).

Il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio non altera i poteri che per Costituzione spettano al presidente: indirizzo, direzione, coordinamento.

Ne compie però una razionalizzazione attraverso schemi procedurali definiti: l'avocazione al Consiglio dei ministri, il Consiglio di gabinetto, i gruppi di lavoro interministeriali. E ne attua una decisa implementazione amministrativa: il Comitato degli esperti, il Segretariato generale, l'Ufficio centrale per il coordinamento normativo, la modulazione in *staff* dell'intero apparato organizzativo servente.

È già significativo che obiezioni e resistenze a questi mutamenti siano venuti, dall'interno della stessa Presidenza del Consiglio, da vari «ministri senza portafoglio». Per costoro, l'unificazione dei supporti conoscitivi e perfino di quelli amministrativi è stata interpretata come rischio di lesione o di limitazione della loro stessa «autonomia politica» (malgrado il loro agire «per delega»).

Tutto sommato, più rilevanti effetti innovativi sta avendo la legge n. 362 sulle nuove procedure finanziarie. Qui è netta, infatti, la prevalenza del *tandem* presidente del Consiglio-ministro del tesoro nell'impostazione della politica finanziaria e nel delicatissimo campo della iniziativa legislativa in materia.

La legge n. 362 finisce di fatto per attribuire al presidente del Consiglio poteri di supplenza nell'iniziativa legislativa settoriale. La pratica delle «leggi di accompagnamento» alla «finanziaria snella» (secondo il gergo invalso nelle ultime vicende), può condurre nei fatti a far «subire» al ministro di settore, e alla sua burocrazia, iniziative legislative fin qui di loro indiscussa competenza (salvo il «concerto» nelle materie di intersezione).

L'eclisse di questa, un tempo assoluta, signoria del singolo ministro è segnata anche nell'ordine formale. Nell'intestazione degli ultimi disegni di legge d'accompagnamento, il primo proponente è, infatti, il presidente del Consiglio, il secondo è il ministro del tesoro e, solo al terzo posto, vi è il ministro di settore (con l'implicita ammissione di una sua «non indispensabilità»).

La combinazione delle nuove procedure finanziarie e del nuovo ordinamento della Presidenza sta nel fatto che intanto il presidente può «forzare» le competenze di iniziativa dei ministri di settore, in quanto possa disporre del sostegno di un adeguato apparato tecnico.

La grave vicenda del ministro della sanità nella questione dell'introduzione dei *tickets* di contenimento della spesa sanitaria e il coinvolgimento degli «esperti di Palazzo Chigi» nella polemica, hanno la loro radice in queste novità legislative. Non è un caso che proprio su questi punti, nella preparazione della 400, si registrarono in Parlamento corpose perplessità. La creazione di un apparato centrale di governo veniva interpretato, alla maniera di Weber, come il prevalere dello Stato amministrativo rispetto alla volontà politica, magari dimenticando la lezione di Schumpeter per cui le amministrazioni non sono un ostacolo alla politica ma ne sono il necessario completamento.

Naturalmente, vi è una maturazione di esigenze di governo per tutto questo. Vi è la corrispondenza alla necessità che la politica generale del governo sia non la sommatoria di politiche settoriali, ma qualcosa di qualitativamente diverso. E questo «qualcosa in più» implica aggiustamenti e valutazioni complessive che solo un'autorità *super partes* come il presidente del Consiglio può compiere.

È a questo punto che si innesta il problema dei reali poteri del presidente del Consiglio in una formula di governo di coalizione quale quella *qua utimur* e del funzionamento concreto di questa coalizione.

3. La prima constatazione è quella del cambiamento del ruolo del Consiglio dei ministri ai fini della effettiva conduzione di governo.

Il Consiglio dei ministri giuoca ormai, nella istituzione governo, quasi una funzione di tipo «assembleare» rispetto ad altre articolazioni «delegate» alla decisione.

Esso è, infatti, luogo di dibattiti «generali» in cui i singoli ministri, isolati nelle precedenti fasi decisionali, possono trovare solidarietà «funzionali» (ministri di spesa settoriale v. ministri finanziari). Assolve anche funzioni di monitoraggio sullo stato della coalizione (e questo è precario quando il ruolo di ministri-delegati prevale su quello di ministri-responsabili di settore). È, infine, sede

di legittimazione ultima delle decisioni governative (quasi sempre assunte al di fuori dello stesso Consiglio): il Consiglio funge quindi come organo di garanzia della *dissenting opinion* dei singoli ministri che non abbiano potuto partecipare al sottostante processo decisionale.

Il Consiglio ha anche funzioni tecniche di ultimo concerto, soprattutto per i provvedimenti portati «fuori sacco» (con una intesa diretta ministro proponente — presidente del Consiglio) o per i provvedimenti fiscali catenaccio (qualifica che l'Amministrazione delle finanze tende però ad allargare a quasi tutti i progetti impositivi).

Vi è anche una attività di coordinamento tecnico post-consigliare: il provvedimento si dà per approvato (nel «comunicato» del Consiglio) ma con riserva di intesa interministeriale su determinati punti (individuati nel «verbale» del Consiglio) e con possibilità di riesame del Consiglio dei ministri se tale intesa non sia raggiunta ovvero abbia portato a modificazioni profonde dello schema di massima approvato. Ognuno vede come questo tipo di attività comporti delicati problemi di conformità tra il deliberato e il dichiarato (e si sono registrate ultimamente polemiche giornalistiche e parlamentari per la difformità tra i testi pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* e i testi non ufficiali «circolati» dopo il relativo Consiglio dei ministri). È una gamma di questioni che richiama da vicino i termini propri a quelle degli *interna corporis* parlamentari e, tra queste, quella del c.d. coordinamento formale. Sarà compito del regolamento interno del Consiglio dei ministri, previsto dall'art. 4 della legge n. 400, (e in fase terminale di elaborazione da parte di un gruppo di lavoro presieduto da Temistocle Martines) la razionalizzazione e la sistemazione di queste *technalities* procedurali su uno sfondo che dovrà richiamare la ben più sostanziale questione della «signoria» dell'ordine del giorno del Consiglio da parte del presidente e della iniziativa legislativa della Presidenza).

4. Quali sono le articolazioni dell'istituzione governo che, nell'ultima prassi, in luogo del Consiglio dei ministri, hanno agito come «delegate» alla decisione sostanziale?

Vi è, innanzitutto, l'informale «gabinetto economico» (presidente, vice presidente e i tre ministri finanziari, con naturale prevalenza del *tandem* presidente del Consiglio-ministro del tesoro). Esso dà vita ai provvedimenti di macro-economia sulle

entrate e sulle spese e intreccia la gabbia in cui tendenzialmente circoscrivere le politiche di settore. Nel processo decisionale economico del governo deve attribuirsi poi notevole influenza alle indicazioni del Governatore della Banca d'Italia (nell'esperienza del governo De Mita, si sono registrate udienze tabellari mensili a Palazzo Chigi).

Vi è, poi, il formale (in quanto previsto dall'art. 6 della legge n. 400) Consiglio di gabinetto in cui la struttura del «gabinetto economico» si allarga sino a comprendere i ministri-capo delegazione dei partiti della coalizione. È questa la sede in cui sulla base delle predisposizioni del gabinetto economico, si materializza l'indirizzo di governo con specifiche soluzioni amministrative e legislative.

Vi è, infine e soprattutto, il *tandem* presidente del Consiglio – vice presidente del Consiglio. Nel tipo di governo di coalizione ad alternanza differita programmata, che è quello in cui viviamo, il vice presidente ha assunto la figura di coordinatore del «governo-ombra» dell'alternanza e di garante del corretto funzionamento del suo meccanismo.

Inaugurata da Forlani (nei governi Craxi) proseguita da Amato (nel governo Gorla) e da De Michelis (nel governo De Mita), questo tipo di vice presidenza è un vero e proprio congegno equilibratore dell'alleanza e, insieme, il punto di riferimento e di tutela dai singoli ministri nei confronti della *leadership* del presidente, esprimendo la necessità quasi consolare dell'approvazione da parte del *partner* maggiore. Dotato di notevoli poteri di veto, il vice presidente del Consiglio è però anche primario strumento ausiliario del presidente, assicurandogli ottemperanza e lealismo almeno da parte dei ministri appartenenti alla propria delegazione (che è anche, di prassi, la più importante numericamente nel governo, al di fuori del partito del presidente).

5. Questa dislocazione e articolazione del potere decisionale nell'ambito dell'istituzione governo ha portato ad una riduzione e concentrazione in poche mani della politica generale del governo, con una forte semplificazione del processo decisionale. Essa ha portato anche ad una certa «depoliticizzazione» dell'organo ministro, in quanto tale: quando cioè *non* sia *anche* membro del Consiglio di gabinetto. Si può dubitare se la stessa qualità di ministro-delegato non spetti solo ai ministri capo delegazione, compresi in tale organo. E se a tutti gli altri ministri, quale che sia

il partito di appartenenza; non spetti solo un compito di amministrazione, all'interno della gabbia tracciata dall'*inner cabinet* (con il deputato, vi è, dunque, anche un «ministro — *back-bancher*»).

Tale lettura fortemente riduttiva dell'art. 95,2 della Costituzione sembrerebbe confermata dal recente discorso alla Camera del presidente del Consiglio. Replicando, il 9 maggio 1989 alla mozione di sfiducia presentata dal *leader* dell'opposizione Occhetto, l'on. De Mita ha segnato una forte sanzione per le violazioni della regola della collegialità (regola che ha trovato nell'art. 5, 2 d) della legge n. 400 un fondamento positivo). Annunciando un automatismo di dimissioni del presidente in caso di *dissenting opinion* espressa da un ministro nei confronti di decisioni adottate dal Consiglio dei ministri, l'on. De Mita, infatti, ha sottolineato apparentemente la massima politicizzazione del singolo ministro (il «potere di crisi» passerebbe in tali casi nelle sue mani) ma, sostanzialmente, la sua massima depoliticizzazione. La sproporzione tra responsabilità ministeriale e potere di crisi è tale, infatti, che la presa di posizione del presidente del Consiglio, se confermata nella prassi, equivale alla riduzione dello *status* del singolo ministro all'ambito della gestione amministrativa.

Le ultime vicende, peraltro, indicano che il più insidioso dissenso ministeriale è proprio quello che si esprime in una gestione amministrativa «recalcitrante» alle decisioni collegiali. E questo ostruzionismo è tanto più pernicioso in quanto si svolga all'interno di un solo ministero. In caso di competenze ripartite fra più ministri, può infatti soccorrere il rimedio presidenziale della costituzione di gruppi interministeriali prevista dall'art. 2,i) della legge n. 400.

6. La ultima prassi ci indica, dunque, il prevalere delle ragioni dell'unità di governo sulle ragioni della responsabilità individuale: questa sarà subordinata quella anche nell'ordine formale.

Siamo al di qua di quel potere di revoca, tenacemente rifiutato dal legislatore nella elaborazione della legge n. 400 (e anche in sede di commissione Bozzi). Siamo comunque ad un punto avanzato dell'evoluzione del «regime del primo ministro»: la difficile equazione che deve coniugare *leadership* del capo di governo con la naturale disomogeneità di un governo di coalizione.

Questa evoluzione è, comunque, l'evoluzione di una «sovranità limitata». Il presidente del Consiglio potrà ben atteggiarsi, in

questo conquistato ambito di autonomia (assolutamente non più riducibile allo *status* di *primus inter pares*) come un «sesto partito». Sta di fatto che deve pur sempre, e infine, rendere conto agli altri cinque capi partito della coalizione.

La riunione dei segretari di partito con il presidente (il cosiddetto «vertice») è un organismo che solo formalmente sta fuori dell'ambito dell'istituzione governo. Materialmente vi è ben dentro: come sede essenziale di formazione e di verifica dell'indirizzo generale di governo.

Tutte le altre articolazioni, vecchie e nuove, dell'istituzione governo (il *tandem* presidente-vice presidente; il «gabinetto economico»; il Consiglio di Gabinetto; il Consiglio dei ministri) sono sostanzialmente sedi di gestione amministrativa o, tutt'al più, di specificazione dell'indirizzo politico negoziato e determinato in seno al «vertice».

Esse, naturalmente, e soprattutto il Consiglio dei ministri, assolvono a quella funzione ultima di garanzia cui sembra ridotto il significato di molte norme costituzionali dell'«ordinamento della Repubblica». Come l'art. 67 nel rapporto deputati-partiti, ma forse ancor più fievolmente, gli artt. 92-95 assicurano, per estreme ipotesi, l'autonomia dell'istituzione governo, con la fiducia parlamentare, nei confronti del governo dei segretari del partito.

Ma la normalità è nel senso detto e certi recenti episodi (la presa di distanza del PRI rispetto al «valore politico» del Consiglio di gabinetto; la ormai famosa frase dell'on. Craxi sulla «possibilità di sbagliare all'unanimità») sono indice di questa puntigliosa difesa dell'istanza del «vertice» come unica e insostituibile sede di decisioni politiche inappellabili.

I poteri del presidente del Consiglio sono dunque ora più estesi al di dentro del governo ma la sua *leadership* è limitata nei confini dell'accordo di coalizione e delle direttive codeterminate di «vertice».

Malgrado questo, il ruolo del presidente del Consiglio ha assunto un rilievo tanto più marcato quanto più si sono definiti i lineamenti della nuova coalizione ad alternanza incorporata.

In questa visione evolutiva, credo di essere più ottimista di Valerio Onida, che ha parlato qualche giorno fa, di «mancanza di una strategia di sviluppo del sistema politico».

Mi pare che Onida volesse dire che il problema degli schieramenti non è più centrale, e anzi è addirittura rifiutato, nel nostro

sistema di lotta politica. E che questa, ora, si accentra sulle condizioni dell'alternanza in una grande coalizione. La coalizione che, vincente dal 1981, si regge sulla *grundnorm* della staffetta, alla guida del governo, dei due partiti maggiori.

Ma questa è appunto solo la fase attuale, e coerente, di una lunga storia. Devo dire che, ai fini di questa che è la storia dello sviluppo istituzionale del nostro sistema politico dal 1948, la contrapposizione degli schieramenti e la formazione delle coalizioni va vista in quella chiave che Popper semplicemente indica come la «possibilità di destituire un governo senza spargimento di sangue».

In altri termini, non possiamo abbandonare la stella polare dell'interpretazione della evoluzione del sistema politico italiano nel duplice concetto di integrazione-legittimazione; della progressiva creazione, cioè, delle condizioni per il normale funzionamento di un meccanismo democratico.

La storia politica dell'Italia repubblicana ne sottintende perciò un'altra, e più decisiva, di natura istituzionale.

8. Il grande disegno degasperiano del centrismo si svolge sotto il segno della integrazione-legittimazione di *maggioranza*.

È il partito dei cattolici che «entra» nello Stato e cerca nella collaborazione con i partiti laici «risorgimentali», quella legittimazione di *leadership* lungo la linea dei valori occidentali (la difesa einaudiana della lira; la logica della ricostruzione nell'ERP; il Patto Atlantico; la liberalizzazione lamalfiana degli scambi), cui non sarebbe stata sufficiente l'egemonia nelle coalizioni ineguali che allora si inaugurarono.

Poi inizia la progressiva integrazione-legittimazione delle opposizioni. Prima sono le coalizioni di centro-sinistra (che assieme al PSI); poi la grande coalizione (1976-1979) che integra e legittima il PCI, con effetti irreversibili malgrado la brevità dell'esperienza (è infatti una esperienza che vede il PCI accettare Patto Atlantico e Comunità Europea, le dure leggi contro il terrorismo, partecipare alla legislazione e al controllo sui servizi segreti).

Ora, ognuna di queste fasi fu contrassegnata da una forte carica ideologica, nel tentativo di trovare un denominatore comune, la bandiera dell'alleanza. Ma se si compie una analisi istituzionale pura, quel che emerge è la progressiva caduta di convenzioni di esecuzione nella gestione del potere di governo, cioè nella estensione delle condizioni di sicurezza democratica.

Questa progressiva coincidenza dei confini naturali del sistema di governo con la morfologia dei partiti nazionali (ad eccezione della destra del MSI troppo vincolata all'eredità ideologica antidemocratica) si conclude, dunque, con la grande coalizione 1976-1979.

L'ulteriore fase di sviluppo intravista da Aldo Moro, prima di morire, nel 1978, era, appunto, una fase squisitamente istituzionale: la terza fase della democrazia compiuta, quella in cui sarebbe stato possibile, in un sistema politico reintegrato in tutte le sue componenti, l'alternanza opposizione-maggioranza nella gestione del potere di governo.

Tuttavia, vi fu un errore del PCI di Enrico Berlinguer nel ritenere che la fase successiva alla grande coalizione (che vedeva i comunisti nella maggioranza ma non nel governo) doveva essere invece quella della pura e semplice nomina di ministri comunisti. La sua opposizione al «tentativo La Malfa» (che cercò formule istituzionali di direttorio dei segretari dei partiti per continuare formalmente e sostanzialmente la «grande coalizione») fu tutta marcata da questo grave equivoco e i suoi esiti furono quelli di un rovinoso autoisolamento del PCI, di cui a dieci anni di distanza, non si scorge ancora la fine.

In effetti, i difetti della «grande coalizione» e del consociazionismo non erano risolvibili per via politica ma per via istituzionale (lo stesso Berlinguer, per esempio, ebbe varie volte a recriminare con Ingrao, presidente della Camera, che una così vasta coalizione non riuscisse a stroncare l'ostruzionismo dei *groupuscules* parlamentari). Quel che sarebbe occorso non era la simbologia (dei ministri comunisti o, soltanto, indipendenti di sinistra, a testimonianza di una integrazione ormai compiuta) quanto la modificazione consensuale, con nuovi meccanismi decisionali, dei vecchi istituti che avevano agito da ammortizzatori della guerra civile fredda.

È il discorso che faticosamente riprende, dopo l'autoemarginazione del PCI, con la nuova «grande coalizione» pentapartita formatasi nel 1981 con la sostituzione del PLI al PCI.

È un discorso di sviluppo istituzionale che si giuoca per grande parte all'interno della coalizione. Non è che il PCI e le altre opposizioni facciano mancare, in determinati momenti, il loro

apporto riformatore (basti pensare al contributo per il varo del nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio e della legge n. 362 e, ancora prima, alle modificazioni in senso antiostruzionistico dei regolamenti parlamentari e alla fondamentale introduzione della sessione di bilancio).

Ma il PCI, almeno sino alla storica sconfitta del 13 ottobre 1988 sul voto segreto, rifiuta il filo della riforma del sistema in senso decisionista e anticonsociativo. Giuoca costantemente la carta del vecchio «co-governo di frangia» (basti pensare al fallimento finale inflitto ai lavori della commissione Bozzi). E sembra non accorgersi che la nuova coalizione, inventando il meccanismo della «staffetta», ha, in effetti, incorporato importanti effetti di ricambio del potere di governo e rivoluzionato il modo di essere delle formule di coalizione: da quelle ineguali ad egemonia democristiana (*coalizioni per contrappeso*) a quelle paritarie (*coalizioni consociative*) — le une e le altre con forte ruolo dei «ministri-feudatari» — alle attuali *coalizioni con alternanza* (che vedono fortemente ridotto il peso dei ministri).

È il frutto della costante ricerca del punto di equilibrio istituzionale per il potere di governo, all'interno della formula di coalizione. Questo punto di equilibrio era stato fin lì visto come risultante dalla *par condicio* dei partiti componenti la coalizione. Con il pentapartito, un punto di equilibrio, che non sacrificasse la supremazia del presidente, fu individuato nel patto della «Presidenza a termine»: la convenzione che, esaurita una ragionevole esperienza di governo, il ruolo della Presidenza passasse ad un'altra delle componenti della coalizione.

9. Certo, sorgono i nuovi e difficili problemi, appena visti, della conciliazione tra *leadership* del presidente del Consiglio, coalizione disomogenea con vincolo d'alternanza, e preminenza del direttorio dei segretari dei partiti.

Problemi di per sé di difficile soluzione finale (malgrado le ingegnose soluzioni intermedie di assestamento, come quelle che si possono osservare nella nuova articolazione dell'istituzione governo) e anche di difficile gestione quotidiana.

Il governo che ha nel suo seno la crisi differita, ha anche un partito che si appresta alla staffetta e che quindi agisce, dall'interno, con la psicologia, con gli strumenti e direi anche con le procedure proprie di una collaborazione limitata, con l'*arrière*

pensé del cambio nelle migliori condizioni possibili. Una governabilità condizionata, quindi.

Questi problemi indicano che, con tutta probabilità, la formula del governo di coalizione in Italia ha ormai espresso il massimo di riformismo istituzionale che era nelle sue materiali potenzialità.

Possiamo riassumere in cinque punti questi esiti innovativi:

a) un regime di primo ministro a sovranità limitata (limitata non dalla collegialità di governo ma dalla collegialità «extra governativa» dei «vertici», legittimata dalla *grundnorm* della «stafetta»);

b) il distacco dei partiti di governo dalla ordinaria gestione pubblica, nelle sue soluzioni legislativa e amministrative, affidate al comitato di gestione amministrativa diventato il Consiglio dei ministri (munito, peraltro, di un più vasto potere di regolamento *ex lege* 400 che gli fa recuperare, sul piano della pienezza di potere amministrativo, quel che ha perduto nella sfera dell'indirizzo politico);

c) affievolimento del potere dei singoli ministri da un'area politico federativa (il «governo per feudi») ad un'area politico amministrativa (il governo cooperativo);

d) il conseguente affiorare di un potere di supplenza del presidente «in» Consiglio rispetto al singolo ministro;

e) un più accentuato potere di disciplina collegiale del presidente nei confronti del singolo ministro con sanzione però del tutto indiretta, come si è visto, dato il perdurante sistema materiale di nomina dei ministri (anche se l'art. 10 della legge n. 400, almeno per i sottosegretari, cerca di introdurre un certo principio di omogeneità con il gradimento del ministro di destinazione).

Accanto a questi mutamenti del «in sé» della formula di coalizione vi è stata in questi anni, dal 1981 ad oggi, la graduale modificazione del rapporto Parlamento-governo, attraverso i regolamenti parlamentari.

Dopo la revisione del 1971, che non è riuscita ad eliminare l'anima consociativa dei regolamenti del 1948, risalenti in grandissima parte all'esperienza pre-costituzionale, si registra una progressiva riduzione dell'area di possibili ostruzionismi e frammentazioni.

Specie nel settore della spesa, il presidente del Consiglio per i tramiti del ministro per i rapporti con il Parlamento e il ministro del tesoro, acquista, nel combinato disposto di regolamenti e delle leggi n. 468 e n. 362, maggiori poteri di veto nei confronti delle

iniziative parlamentari o degli emendamenti corporativi, contrattati in commissione, dei singoli ministri.

Ma, naturalmente, il punto di svolta che cambia quasi totalmente segno al regime del governo in Parlamento è l'abolizione della prevalenza del voto segreto. Esso si colloca al culmine di un processo che, anche nell'ordine formale, ha infranto il tradizionale tabù di non interferenza del governo nelle decisioni parlamentari riguardanti i regolamenti delle Camere. Dal «decalogo» dell'agosto 1982 del governo Spadolini sino alla questione di fiducia «extra parlamentare» posta dal presidente De Mita sul punto del voto segreto, vi è un crescendo di interventismo governativo sulle regole dei lavori parlamentari.

Ora, il titolare monocratico del rapporto del governo con le Camere è il presidente del Consiglio — agendo come braccio secolare il ministro per i rapporti con il Parlamento — (almeno sul piano delle competenze formali: altro ancora essendo il discorso sul piano materiale dell'accidentato policentrismo parlamentare).

Questo significa che l'evoluzione dei regolamenti parlamentari è nel senso di un rafforzamento delle tendenze al «regime di primo ministro». La stessa pur discussa introduzione della sfiducia individuale al singolo ministro ha finito per funzionare in questo senso.

Vi è stato, dunque, all'interno del governo e nei suoi rapporti con il Parlamento, uno sviluppo, un processo. Il movimento non ha certo concluso la sua parabola.

Lo *status* del governo in Parlamento non ha ancora raggiunto le più moderne frontiere del parlamentarismo razionalizzato. E quando le raggiungerà, si porrà, a bilanciamento, la questione di nuove garanzie per l'opposizione, probabilmente con la possibilità di ricorsi diretti di costituzionalità.

10. La tendenza è tuttavia sufficientemente matura per permettere di trarre precise illazioni.

Ed esse sono nel senso che, al di là degli esiti innovativi connessi con un regime d'alternanza incorporata alla coalizione — e al di là delle ancora perfettibili condizioni di funzionalità del potere di governo in Parlamento — si delinea la via della coalizione alternativa, come fase obbligata di sviluppo del sistema politico.

Ma questa via fuoriesce dal seminato della forma di governo e va a toccare, in un certo senso, la problematica della forma di

Stato: il rapporto elettorale tra governanti e governati, il potere del corpo elettorale di scegliere, appunto, tra alternative di governo.

Il momento di matura posizione del tema elettorale giunge ora che gli sviluppi della forma di governo sembrano avere, con le modificazioni delle regole del voto in Parlamento, un loro visibile punto di arrivo.

Rapidamente, la maggioranza si accorge che la governabilità, al riparo delle imboscate croniche dei «franchi tiratori», ha compiuto uno storico balzo in avanti (ed è cambiata la stessa natura della lotta interna nei partiti politici e la possibilità di intese trasversali tra partiti parlamentari). Ma si accorge anche che uno degli aspetti essenziali della governabilità, la stabilità per l'efficacia dell'azione di un governo moderno, non è acquisita automaticamente.

La legittimazione delle coalizioni ad alternanza riposa pur sempre in un accordo di governo che ha la sua unica fonte in una determinazione partitica completamente (e, ormai, insopportabilmente) autonoma dalla volontà del corpo elettorale. E, dunque, in una determinazione che se non può certo dirsi labile, se si pone mente alla normale durezza delle alleanze infrapartitiche nella storia repubblicana, è comunque incerta sempre sul *quando* e continuamente sottoposta alle tensioni e al *black mail power* dei partiti marginali. Di qui, la spinta a legare la legittimazione del patto e del programma di governo al pilastro della decisione elettorale, con regole diverse da quelle attuali della mera proporzionale: che, di scioglimento in scioglimento, sono inidonee al cambiamento. Ora, la fine della legislatura dovrebbe coincidere con la rottura della coalizione.

L'opposizione, dal canto suo, ha visto di un colpo franato il modello consociativo su cui aveva vissuto da quaranta anni. Il ripetuto espediente di dilazionare le decisioni facendo mancare il numero legale è solo la momentanea ritorsione per una sconfitta inevitabile, non certo il destino credibile di una opposizione parlamentare. La vera risposta è stata nell'idea del contro-governo, del governo-ombra; nell'accettazione del giuoco e quindi delle istituzioni dell'alternativa. Lentamente, ma senza pentimenti, il discorso istituzionale dell'opposizione si sta spostando anche esso sulla questione elettorale.

Il dibattito parlamentare del 9 maggio 1989, sulla mozione di sfiducia al governo, dà plasticamente, nei discorsi pur fortemente

contrari dell'on. Occhetto e del presidente del Consiglio, questo punto di arrivo e di confluenza delle tendenze di maggioranza e di opposizione sulla forma di governo e sulla questione elettorale (anche se De Mita, questa, può soltanto sottenderla).

Certo non sono ancora ben definiti i termini concreti in cui la questione elettorale si pone, salvo la generale — ma anche generica — opzione per la attribuzione del potere di scelta governativa al corpo elettorale. La stessa idea socialista del *referendum* propositivo rispecchia, in qualche corrente versione, questa incertezza sul nuovo sistema, rifugiandosi in una pre-scelta plebiscitaria dell'ordinamento che dovrà poi essere sviluppato nelle forme della legge ordinaria o costituzionale. Daltronde la preferenza per l'alternativa di coalizione, su cui sembrano concordare democristiani, comunisti e repubblicani, deve farsi carico probabilmente del problema dell'alternanza della *leadership* nella alleanza vincente (che è un problema, come si è visto, incorporato nella ultima evoluzione del governo di coalizione in Italia).

I prossimi mesi dovrebbero vedere, si spera, una chiarificazione su tutto questo. Per ora, la constatazione dominante è la maturata centralità della questione elettorale, dopo che la razionalizzazione della forma di governo sembra avviata a risultati «europei». È anzi la scadenza europea, con la drastica scelta, secondo l'ultimo Duvverger, tra l'«Europa dell'impotenza» e l'«Europa della decisione», che ora domina oggettivamente ogni strategia di sviluppo del nostro sistema politico.

Maggio 1989