

Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro

LUCA DI MAJO*

Abstract: *This paper makes some points on how to address changes to the form of government, starting from the constitutional bill tabled during the nineteenth parliamentary term. The paper argues that the first step towards improving the performance of the Italian form of government should be a law on the democratic method and an electoral reform reconciling representativeness and political stability.*

Parole chiave: forma di governo, premierato, legge elettorale, partiti politici, metodo democratico

Sommario: 1. Le radici delle degenerazioni della forma di governo in Italia. – 2. Il disegno di legge costituzionale sul c.d. *premierato* nella XIX Legislatura. – 3. Nuova riforma, vecchi problemi. – 4. Riflessioni di metodo conclusive sulla riforma costituzionale in itinere.

Data della pubblicazione sul sito: 15 maggio 2024

Suggerimento di citazione

L. DI MAJO, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Ricercatore t.d. in Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli" di Caserta. Indirizzo mail: luca.dimajo@unicampania.it.

1. Le radici delle degenerazioni della forma di governo in Italia

Quando si dibatte problematicamente sulle forme di governo e, in particolare, sulle degenerazioni del parlamentarismo, il riferimento preliminare da cui muovere non può che essere l'*ordine del giorno Perassi*¹, nei fatti «destinato a essere disatteso, come un espediente tattico nelle procedure assembleari»².

Nel dibattito costituente, tra il presidenzialismo di Calamandrei³ e il cancellierato di Tosato⁴ (poi acquisito dalla Costituzione tedesca del 1949), Perassi tentò la sintesi sulla forma di governo parlamentare, preoccupandosi, allo stesso tempo, di prevedere «congegni atti ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»⁵.

La forma di governo italiana, per come si è evoluta nell'arco temporale tra il 1948 e il 1994⁶, ha manifestato diverse modalità degenerative del parlamentarismo: il *dominio* del Parlamento su gran parte dei processi decisionali democratici⁷, la «partitocrazia»⁸, la scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri non proclive all'*indicazione* del corpo elettorale.

¹ Formulato nei seguenti termini: «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderrebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia 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 settembre 1946, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

² Così S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2015, p. 7. L. ELIA, *La «stabilizzazione» del Governo dalla Costituente ad oggi*, Relazione al Convegno Nazionale dei Lincei, *La Costituzione ieri e oggi*, Roma 9.10 gennaio 2008, in *Astrid on line*, 2008, p. 63, lo definisce «tanto famoso quanto disatteso».

³ Su questi temi, cfr. A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, Cedam, 2000 e F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, Il Mulino, 2023, spec. pp. 59-68 e I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, *passim*, spec. pp. 2-3.

⁴ M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010.

⁵ II Sottocommissione c.d. «dei 75», seduta del 4 settembre del 1946.

⁶ Per un'analisi evolutiva della forma di governo, cfr., *ex multis*, S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, Mucchi Editore, 2018.

⁷ E. CHELI, «La centralità parlamentare»: *sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1981.

⁸ G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell'anno accademico '49-'50*, Firenze, Editrice Universitaria, 1950.

Il Parlamento, almeno nella fase centrale del secolo scorso, godeva di una indiscussa centralità⁹: era il luogo effettivo della rappresentanza politica ove si proiettava la sovranità popolare, era la sede del conflitto politico, controllava l'operato del Governo. Il circuito decisionale gravitava attorno all'istituzione parlamentare, a fronte di un Governo cronicamente instabile, in carica fintantoché la maggioranza, composta secondo le formule del *quadripartito*, del *pentapartito*, dell'*appoggio esterno*, o dell'*astensionismo*, era in grado di reggere¹⁰.

Allo stesso tempo, siccome la maggioranza veniva suggellata dall'accordo di una coalizione di forze politiche eterogenee a trazione democristiana, era talora sufficiente una posizione di contrasto di un partito poco rappresentativo per vanificare l'apporto maggioritario del Parlamento al Governo, la cui stabilità era evidentemente subalterna alle posizioni di un partito tanto piccolo quanto essenziale, poiché in quello scenario, pur rappresentando, in esempio, il 3% del corpo elettorale, restava determinante per la sopravvivenza della compagine governativa.

In una tale cornice di riferimento, veniva meno il ruolo del principale titolare della sovranità, cioè quel corpo elettorale che si esprimeva attraverso un sistema elettorale proporzionale, come non poteva essere altrimenti in una Repubblica caratterizzata da un sistema partitico significativamente polarizzato e ineluttabilmente influenzato dalla tensione geopolitica della Guerra Fredda. D'altronde, il sistema proporzionale è sempre stato considerato, anche nella fase statutaria¹¹, quello che meglio di qualunque altro incapsula i *cleavages* e fotografa la presenza di forze politiche eterogenee in una democrazia che non poteva che fondarsi – pur nella vigenza della *conventio ad excludendum* – su un consenso quanto mai ampio che andasse dalla sinistra all'ala moderata della destra.

Il sistema proporzionale privilegiava il voto militante e consentiva all'elettore di manifestare, pur nel segreto dell'urna, la propria appartenenza politica in termini quasi identitari. Tale circostanza, indubabilmente meritoria in termini di garanzia della rappresentanza, palesava però tutte le proprie criticità con riguardo alla stabilità delle maggioranze, la cui precarietà era indotta dalle frizioni sorte in seno ai *minipartiti* della coalizione.

A tali degenerazioni, Elia aveva fornito una risposta, salvo poi negli ultimi anni rivedere e mitigare in parte quelle posizioni espresse nella voce pubblicata

⁹ Si vd., *ex multis*, M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2021.

¹⁰ Cfr. C. GUARNIERI, *Il sistema politico italiano. Un paese e le sue crisi*, Bologna, Il Mulino, 2021.

¹¹ Su questi aspetti, si rinvia alla ricostruzione di I. PELLICCIARI, *Tra decidere e rappresentare. La rappresentanza politica dal XIX secolo alla Legge Acerbo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.

nell'*Enciclopedia del diritto*. In specie, l'Autore individuava un fattore ostativo alle degenerazioni del parlamentarismo nel corroboramento, per il tramite della sfiducia costruttiva, dell'altro soggetto protagonista del circuito dell'indirizzo politico, ossia l'Esecutivo¹².

Si trattava di una posizione che, almeno sul punto di caduta finale, ossia il rafforzamento del Governo, si avvicina – a parere di chi scrive – alla *ratio* della riforma costituzionale della XIX legislatura che considera, come degenerazione prevalente del parlamentarismo, la nomina del Presidente del Consiglio avulsa da qualsivoglia indicazione del corpo elettorale quando, è pur vero che se i cittadini con il voto scelgono e con il voto selezionano, con il voto non possono che indicare l'indirizzo politico da attuare.

Questo tipo di modello appariva, tuttavia, incoerente in un Paese «a democrazia bloccata»¹³, in cui il soggetto determinante per la dinamica relazionale della forma di governo (il corpo elettorale, per l'appunto) contava poco, allora come oggi, esercitando il diritto ex art. 48 Cost. senza conoscere il peso concreto del voto espresso.

Dopo cinquant'anni di esercizio democratico dei diritti politici, di fronte all'azione della magistratura e ai movimenti referendari¹⁴, iniziava a farsi largo la consapevolezza di dover rivalorizzare il voto dei cittadini. Dopotutto, in una Costituzione ove viene consacrato il principio della sovranità popolare entro i limiti e le forme ivi prescritte, come può esaurirsi l'esercizio della sovranità stessa attraverso l'elezione *in bianco* dei parlamentari e l'assenza di qualsivoglia previsione sulla compagine governativa? Iniziava pertanto a farsi strada la consapevolezza della maturità della sovranità popolare di indirizzare, per il tramite del voto, la scelta sul Governo.

Il 1994 resta una data significativa per l'avvio di una fase di transizione importante¹⁵, perché è da lì che prende avvio la stagione delle nuove fratture,

¹² L. ELIA, *La «stabilizzazione» del Governo dalla Costituente ad oggi*, cit., e tale posizione viene ricordata, in alcuni passaggi, in un numero della rivista *Ares* su Leopoldo Elia da M. COLIMBERTI, *Presentazione*, in *Ares*, n. 2, 2018.

¹³ G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, pp. 14-15 menziona una «democrazia bloccata che, da un lato, ha irrigidito il sistema, assegnando ad alcune forze politiche il ruolo di opposizione permanente e ad altre quello di partiti di governo; d'altro lato, ha sclerotizzato il ceto politico, frenando il ricambio fisiologico entro le diverse parti politiche».

¹⁴ A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹⁵ Cfr. M. ALMAGISTI, L. LANZALACO, L. VERZICHELLI (a cura di), *La transizione politica italiana. Da Tangentopoli a oggi*, Bari, Carocci, 2014. Inoltre, per un approfondimento del sistema politico-partitico italiano (e, soprattutto, delle sue degenerazioni), cfr., *ex plurimis*, S. VASSALLO, *Parliament*, in E. JONES, G. PASQUINO (a cura di), *The Oxford Handbook of Italian Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

tuttavia non pienamente intercettate da quei nuovi soggetti politici che si affacciavano sulla scena istituzionale post tangentopoli¹⁶.

Con il cambiamento del sistema elettorale scritto «sotto dettatura»¹⁷, a cui ha fatto seguito una forzosa trasformazione (*rectius*, adeguamento) del sistema partitico, mutava la natura del conflitto politico che si estrinsecava in una dialettica in cui i protagonisti non erano più i singoli partiti, ma le coalizioni di centrodestra e centrosinistra, tuttavia incapaci di captare le nuove linee di frattura. Nella subcultura bianca aumentava il *cleavage* tra centro e periferia, mentre sul fronte del centro sinistra, i conflitti assumevano nuove sfumature¹⁸: nel solco della tendenza europea, il centrosinistra spostava l'attenzione dalla tutela dei diritti sociali a quella dei diritti civili¹⁹, marginalizzando così le nuove contrapposizioni tra lavoratori e pensionati, occupati e disoccupati, giovani e anziani, Nord e Sud, cittadini e migranti.

D'altronde, erano questi, e non solo, i nuovi *cleavages* che cercavano forme di rappresentanza diverse da quelle tradizionali, poi attratte da posizioni neopopuliste esclusive o inclusive.

Lo sviluppo di nuove linee di frattura, intanto, aveva fatto sì che il centrodestra virasse per alcuni su posizioni «neopopuliste esclusive²⁰» e affidasse la *leadership* prima a Silvio Berlusconi e poi a Matteo Salvini, riservando il ruolo di *terzo polo* al MoVimento 5 Stelle che ha saputo proporsi quale partito antisistema, intercettando il voto di protesta e valorizzando quella contrapposizione tra *establishment* e *antiestablishment*.

¹⁶ Sul punto, si vd. *amplius* S. COLARIZI, *Passatopresente. Alle origini dell'oggi 1989-1994*, Roma-Bari, Laterza, 2022.

¹⁷ L'espressione di A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 4, 2003, p. 637. Il 9 giugno 1991 si tenne il referendum sulla riduzione del numero delle preferenze da quattro a uno e i principali leader politici (da Craxi a Bossi) si espressero contro le proposte del movimento referendario. Il 18 e 19 aprile 1993 si tennero otto referendum, quello più importante per l'argomento trattato in questo elaborato è l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti. La vittoria da parte del movimento referendario dei due referendum trasformò i due referendum da abrogativi a propositivi *nei fatti* (cfr., *ex multis* A. MASTROPAOLO, *Il tramonto della democrazia italiana*, Barcelona, ICPS, 1995).

¹⁸ Per una ricostruzione, cfr. M. ALMAGISTI, *Una democrazia possibile. Politica e territorio nell'Italia Contemporanea*, Roma, Carocci, 2023.

¹⁹ A. BARBA, M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2016 e I. FAVRETTO, *The Long Search for a Third Way. The British Labour Party and the Italian Left Since 1945*, London, Palgrave Macmillan, 2003.

²⁰ P. GRAZIANO, *Neopopulismi, Perché sono destinati a durare*, Bologna, Il Mulino, 2018.

Le esperienze del Governo Monti e del Governo Letta calavano, poi, una scure definitiva sul bipolarismo all'italiana «muscolare²¹» e «coatto²²»: un tentativo inusuale di imitare il modello inglese che, pur in un differente quadro, a fronte delle crisi di governo, ricerca, all'interno di una maggioranza *responsabile*, di *larghe intese*, di *unità nazionale*, un successore in grado di traghettare la legislatura verso il proprio termine.

Tuttavia, il modello italiano, ben lontano da realizzare ciò che naturalmente avviene in altre realtà, «ha ulteriormente favorito una disaffezione elettorale, perché i cittadini non sono stati messi in condizione di conoscere da chi sarebbero stati governati. Questo sistema ha consentito il formarsi di più Governi nella stessa legislatura, addirittura con maggioranze politiche diverse (come nel recente caso dei Governi Conte 1 e 2). Questo sistema ha prodotto ancora di più la ingovernabilità²³».

Insomma, si è inverteva una modifica strisciante di un sistema politico in via di dissoluzione anche per lo scollamento sempre più percepibile tra capitale e lavoro, tra centro e periferia²⁴, espresso chiaramente nelle diverse scelte elettorali. Un sistema politico-partitico avviatosi verso un processo di biforcazione tra *establishment* e *antiestablishment*, sui quali si sono radicati i principali soggetti politici neopopulisti²⁵ che, al di là della parentesi dei Governi M5S-Lega e M5S-

²¹ L. DI MAJO, *La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione nelle procedure democratiche*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 25 luglio 2016, p. 11.

²² E. CUCCODORO, *Comunicazioni del Governo in Parlamento: collaborazione, confronto o crisi nella relazione fiduciaria*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, p. 1

²³ Conformemente T.E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, n. 1, 2024, p. 63.

²⁴ Non a caso, una ricerca sulla resa elettorale delle Regioni italiane che ha fotografato i risultati elettorali durante la *prima Repubblica* (se si vuole), aveva evidenziando la sussistenza di una frattura territoriale fondata da due subculture R.D. PUTNAM, *Making Democracy Work*. Princeton, Princeton University Press, 1993, Per un'analisi approfondita delle subculture italiane si veda M. ALMAGISTI, *Una democrazia possibile*, cit.

²⁵ Per un'analisi relativa ai rapporti tra populismo e diritto costituzionale si vd. G. MARTINICO, *Filtering populist claims to fight populism. The Italian case in a comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

PD²⁶, si sono collocati esclusivamente all'opposizione e, privi di responsabilità, hanno sovraccaricato i partiti *mainstream* nella dimensione della *responsiveness*²⁷.

A partire da tali esperienze, l'Italia non ha più conosciuto né l'alternanza e né nuove elezioni dopo le crisi di Governo (salvo l'esperienza che ha fatto seguito alla fine del Governo Draghi), piuttosto terzi poli, movimenti, populismi²⁸, ossia inediti soggetti politici che hanno incarnato la rappresentanza di nuove linee di fratture non intercettate dai tradizionali partiti e da leggi elettorali artificiose e manipolative del voto in entrata.

Lo scarso rendimento della forma di governo italiana, fondata su partiti ancora legati al compromesso del 1949, continuava a caratterizzarsi per il dato genetico della delegittimazione dell'avversario, caratteristica antitetica rispetto a quelle dei partiti di matrice anglosassone, ai quali comunemente si tenta di ispirarsi, mutuando esperienze invero anche qualificanti (come, in esempio, le primarie), senza tuttavia aprirsi a quel metodo democratico che, oltre ad essere l'architrave del sistema partitico interno (perché questo vuole la Costituzione)²⁹, intercetta la rappresentanza di quelle fratture fluttuanti, fondate non tanto sulla ormai ideologicamente superata dicotomia tra la destra e la sinistra, quanto su nuove subculture³⁰.

Sebbene in dottrina sia un dato assodato, non si è del tutto compreso, ancora oggi, il rendimento effettivo della simbiosi che connota di sé il rapporto inscindibile forma di governo – sistema partitico: il modello partitico, conformato certamente anche dalla tipologia del sistema elettorale prescelto, muta la dinamica stessa della forma di governo che, in Italia, è ancora alla ricerca di quei congegni atti ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo provocate, a partire dagli anni

²⁶ Sull'esperienza dei governi Conte nella XVIII Legislatura, cfr. F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *I vapori del cambiamento. Spigolature sui Governi Conte*, Pisa, Pisa University Press, 2021.

²⁷ F. MARANGONI, L. VERZICHELLI. *Italy. When responsibility fails. Parliamentary opposition in times of crisis*, in E. DE GIORGI, G. ILONSKI, *Opposition Parties in European Legislatures*. New York, Routledge, 2018, p. 74.

²⁸ Su questi temi, cfr., *ex multis*, P. GRAZIANO, *Neopopulismi*, cit., e A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

²⁹ Come riferisce S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2013.

³⁰ Lo evidenzio in modo netto i diversi contributi del volume collettano di A. ALMAGISTI, C. BACCETTI, P. GRAZIANO (a cura di), *Introduzione alla politologia storica. Questioni teoriche e studi di caso*, Roma, Carocci, 2018.

'90, dall'abuso della decretazione d'urgenza³¹, della questione di fiducia³² e dei maxi-emendamenti³³, arginate con non poche difficoltà dalla Corte costituzionale³⁴.

In un contesto sempre in fibrillazione, è stato fino ad oggi «vano³⁵» l'auspicio di realizzare Governi di legislatura capaci, in quanto tali, di intraprendere e perseguire il proprio indirizzo, pretendendo la parlamentarizzazione delle crisi, volta a suggellare la fine del Governo là dove è prescritta la verifica della sfiducia, ossia nel Parlamento, in modo da salvaguardare la rappresentanza e la *responsiveness* nei confronti della fonte di legittimazione del potere: il corpo elettorale.

L'introduzione del meccanismo prevalentemente maggioritario aveva modificato di fatto (ma non di diritto) la forma di governo³⁶ dato che, a fronte della sedimentazione delle prassi, le regole continuavano ad essere «a fattispecie aperta³⁷», in quanto tali capaci di essere modulate in relazione alla distribuzione del voto dei cittadini.

Difatti, in Italia, a fronte di un inedito «ipercinetismo elettorale³⁸», si è manifestata una forma spuria di bipolarismo: non partiti o coalizioni uniformi ed omogenei, ma soggetti politici costituiti attraverso una struttura simil-federale (come il Popolo della Libertà), o caratterizzati da correnti interne (il Partito Democratico).

La scissione di coalizioni inidonee a governare nel lungo periodo è conseguita a leggi elettorali fondate sulle tradizionali contrapposizioni ideologiche tra partiti polarizzati, deboli e stretti nella *camicia di forza* di aggregazioni eterogenee, innaturali e distanti dalle nuove linee di frattura in cerca di rappresentanza.

³¹ Si vd., *ex multis*, A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge. Vol. 1, Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997; A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006.

³² Cfr., *ex multis*, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.

³³ Cfr., *ex multis*, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

³⁴ Su questi aspetti, se si vuole, L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

³⁵ N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, p. 91.

³⁶ Cfr. A. BARBERA, *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 1994.

³⁷ Cfr. L. ELIA, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, p. 640.

³⁸ L'espressione è di F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano, Wolters Kluwer Cedam, 2020.

L'incapacità di intercettare i *cleavages* contemporanei è stata mascherata dalla ricerca di una stabilità degli esecutivi nei fatti mai raggiunta e difficilmente da cogliere a sistema immutato.

Dopotutto, le riforme istituzionali non sono state mai accompagnate da un rafforzamento, dal punto di vista della rappresentanza e della democraticità interna ed esterna, dei partiti politici, e ciò ha rappresentato una pregiudiziale mai sciolta per volontà dei partiti medesimi che si guardano bene da qualsiasi forma di autoregolamentazione.

Sono aspetti, quelli delle riforme istituzionali, della legislazione attuativa dell'art. 49 Cost. e della legge elettorale, strettamente legati e che costituiscono le fondamenta della struttura complessiva della forma di governo, tanto più in Italia, dove le soluzioni ricercate hanno quasi sempre estromesso la componente elettorale e partitica da un disegno complessivo che non regge se non supportato da attori rappresentativi, in grado di incapsulare i *cleavages* e proiettarli nelle sedi istituzionali.

Il tema è centrale per quanto si dirà in merito alla riforma costituzionale sul *premierato* per una serie di ragioni: il problema dell'omessa legislazione sui partiti³⁹, o meglio il mancato invero del «metodo democratico», riguarda certamente la forma di stato, ma si riverbera anche sulle dinamiche della forma di governo, perché l'assenza di una disciplina giuridica ha compromesso la qualità stessa della democrazia costituzionale.

La rappresentanza politica⁴⁰ è in declino per la crisi di identità dei partiti politici sul versante strettamente costituzionale e giuridico, non tanto per quanto concerne la capacità di *fare e disfare* le coalizioni⁴¹ (il che è invero sintomo di una debolezza dovuta ad uno scarso livello di rappresentatività), quanto per l'incapacità degli stessi di collocarsi all'interno dei principi dell'ordinamento costituzionale, non ponendosi quale strumento partecipativo per i cittadini e non essendo caratterizzati, nelle strutture, da quel metodo democratico che si erge ad elemento ostativo ad una serie di disfunzioni croniche e incoerenti rispetto al classico

³⁹ Già nel 1964, sul punto, L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Partiti e democrazia*, Atti del III Convegno di San Pellegrino, Roma, Cinque Lune, 1964, p. 129 ss. ammoniva che «la spinta a disciplinare il fenomeno dei partiti va quindi accettata senza pregiudiziali negative, ma senza nascondersi le gravissime difficoltà dell'impresa».

⁴⁰ Sul punto, cfr. *amplius* N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001.

⁴¹ Cfr. R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, in *Costituzionalismo.it*, 2008.

modello dell'«intellettuale collettivo⁴²». D'altronde, i partiti si sono progressivamente strutturati attorno alla figura dei *leader*⁴³, consolidando una *élite* che sceglie i candidati alle competizioni elettorali senza alcuna forma di democrazia interna (o di merito).

Tutto ciò si riflette, eccome, sulla stabilità degli Esecutivi, sulla tenuta della maggioranza parlamentare e, pertanto, sulla complessiva forma di governo italiana, ove le principali e più note forme di degenerazione del parlamentarismo si manifestano come conseguenza diretta del disequilibrio tra i poteri costituzionali.

Il legislatore, attraverso i numerosi interventi riformatori dipanatisi su più livelli (costituzionale, elettorale, parlamentare), ha fornito una lettura ambigua del modello partitico italiano che ha probabilmente scontato alcune posizioni unilaterali emerse in Assemblea Costituente, tutte incentrate esclusivamente sul versante esterno del «metodo democratico», salvo il distinguo di Mortati e Basso⁴⁴. Tuttavia, la lettura dell'art. 49 Cost., sbilanciata sulla sola competizione elettorale tra partiti, lasciava progressivamente spazio ad una interpretazione più matura e meno restrittiva, in conseguenza di eventi storici significativi avvenuti tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, determinandosi, in via di fatto, quegli scenari slegati dal dato formalistico⁴⁵ che si sposavano appieno con l'idea del partito politico come associazione non riconosciuta, sebbene si incentivava la non disciplina⁴⁶.

Eppure, i partiti, per lo meno come li intende la Costituzione, sono attori politicamente rilevanti che svolgono una «funzione costituzionale⁴⁷» che ha giustificato le leggi sul rimborso delle spese elettorali e sul finanziamento pubblico⁴⁸, sgretolando altresì quella dicotomia tra partiti e movimenti per il fatto di essere entrambi coloro che selezionano una classe parlamentare e sono proiettati

⁴² Si veda sul punto l'approfondita ricostruzione operata da A. HOEBEL, *L'intellettuale collettivo. Da Gramsci al mondo attuale*, in *Lavoropolitico.it*, 3 ottobre 2015.

⁴³ Cfr., M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

⁴⁴ Per una ricostruzione, cfr. G. PASQUINO, *Art. 48 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1970, e I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., pp. 57-66.

⁴⁵ C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, con una premessa di G. ZAGREBELSKY, Milano, Giuffrè, 1998, aveva visto su lungo? sulle dinamiche in tal senso della forma di governo, in relazione alla natura e alla funzione dei partiti politici.

⁴⁶ A. NEGRI, *Alcune riflessioni sullo stato dei partiti*, Milano, Giuffrè, 1964.

⁴⁷ P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012

⁴⁸ Per una ricostruzione della disciplina precedente al 2013, cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012, e più recentemente M. RUBECHI, *Il finanziamento pubblico ai partiti e la sua trasparenza: profili storico-evolutivi*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 1, 2016.

in Parlamento per il tramite del canonico viatico dei gruppi parlamentari. I Costituenti, salvo qualche isolata voce, erano pienamente consapevoli della rilevanza dei partiti politici quali elementi costitutivi⁴⁹ della forma di governo, ritenendo l'art 49 Cost. un *qualcosa in più* dell'art. 18 Cost.⁵⁰, per il fatto che la «politica nazionale» è interesse nazionale, corrisponde all'interesse nazionale generale, e tale fine valorizza maggiormente il ruolo dei partiti stessi. Emerge, dunque, il problema della sovranità popolare e della volontà espressa – benché nel segreto dell'urna – da tutti i cittadini, attraverso l'intermediazione dei partiti, che consentono loro di concorrere alla determinazione della politica nazionale indipendentemente dalla propria collocazione ideologica. Anzi, l'aspetto forse più interessante dell'art. 49 Cost. è quello per cui il protagonista di tale disposizione costituzionale non vada ricercato tanto nel partito politico, piuttosto nei cittadini: il primo è lo strumento, mentre i secondi, attraverso i partiti politici, concorrono a determinare la politica nazionale⁵¹, ossia un aspetto che coinvolge tutte le forze politiche, perché la politica nazionale⁵² esorbita dall'indirizzo politico in senso stretto che si sostanzia nell'indirizzo politico del Governo.

D'altronde, già Martines rammentava che i partiti sono «coessenziali ad ogni società politica quale che sia la struttura e la denominazione che assumono, al punto che può dirsi che non può esserci società politica senza che vi siano partiti⁵³». In particolare, laddove vi sono dei partiti democraticamente organizzati e non partiti personali, cambia il *leader* perché esso è uno strumento del partito e non il

⁴⁹ Si vedano le posizioni di Mortati e Basso, in E. CANITANO, *Basso, Mortati e il problema dei partiti politici alla Costituente*, in *Il Politico*, n. 1, 1998, pp. 27-75.

⁵⁰ *Contra* A. CICU, *Quello che la Costituzione non dice* (1949), in ID., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1965, secondo cui l'art. 49 Cost. fosse un articolo pleonastico, a causa della presenza dell'art. 18 Cost. Questa posizione minoritaria è ancora improntata a quella soluzione agnostica dello stato liberale nei confronti del partito politico, per cui non si vuole riconoscere l'importanza dei partiti politici nell'ordinamento democratico e costituzionale.

⁵¹ Per G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 35, «concorrere, a nostro parere, sta a significare partecipazione dei cittadini, attraverso i partiti e, quindi, dei partiti tra loro all'attività di determinazione».

⁵² G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 32, specifica la differenza sussistente tra indirizzo politico e politica nazionale. Ancora, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, p. 9, rileva che «con l'art. 49 si completa quel disegno già tracciato nell'art. 1 Cost., e si delinea il modo in cui la volontà popolare penetra fino all'interno dell'apparato dello Stato tramite i partiti cui dunque è affidato proprio quel compito da essi già direttamente assunto di indirizzare la volontà e l'attività del Parlamento e del Governo».

⁵³ Così T. MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti, pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, p. 10.

contrario. Del resto, i partiti politici sono gli *strumenti* a disposizione dei cittadini e quindi, a fortiori, anche il *leader* dei suddetti partiti deve essere considerato uno *strumento* del partito⁵⁴.

Governabilità e rappresentanza si collocano sul crinale tra forma di governo e forma di stato. Esse sono inevitabilmente influenzate dalla conformazione del sistema dei partiti⁵⁵, ma non soltanto da questi ultimi⁵⁶, dato che, nell'ambito dei rapporti orizzontali tra i poteri e in quelli verticali tra lo Stato e i cittadini-elettori, è presente anche chi è definito «organo costituzionale originario⁵⁷» che suggella la legittimazione democratica attraverso la rappresentanza: il corpo elettorale.

Insomma, il ganglio di trasmissione tra rappresentanza e governabilità è costituito dai partiti politici e dalla legislazione elettorale.

Dopotutto, la rappresentanza resta l'espressione costituzionale più forte della sovranità popolare che si esercita (anche) con il voto, il quale è il terminale dell'adesione a quei partiti che si pongono quali «strumenti della rappresentanza politica [...], ad essi spettando il compito di immettere il popolo come totalità nello Stato come unità⁵⁸».

Come può contare maggiormente l'elettore? Esclusivamente attraverso l'elezione diretta del *premier*, oppure consentendo all'elettorato di indurre le maggioranze a partire dal voto in entrata e attribuendo quella *responsiveness* perduta ai partiti o alle coalizioni, rinvigorendo così il profilo della responsabilità politica da sottoporre, poi, al severo giudizio dello stesso corpo elettorale?

Si tratta di pregiudiziali importanti che non escludono affatto qualsiasi modifica, anche radicale, della forma di governo italiana e che, a sommosso avviso di chi scrive, andrebbero sciolte sia per restituire all'elettore il ruolo sovrano che la Costituzione, pur entro certi limiti, gli riserva, sia per conferire al metodo democratico la dignità che merita.

Così, nel lungo declino della rappresentanza politica e dei partiti, e nel dilagare delle degenerazioni del parlamentarismo per lo più provocate dalle fibrillazioni in seno ai partiti politici, finanche espressione di una porzione ridotta del corpo

⁵⁴ Cfr. G. FERRARA. *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le prospettive di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 89 ss.

⁵⁵ L. ELIA, (voce) *Governo (forme di)*, cit.

⁵⁶ M. LUCIANI, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, III, Milano, Giuffrè, 2009.

⁵⁷ Così P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1995, p. 169.

⁵⁸ Così V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo. Estratto da "La funzionalità dei partiti nello Stato democratico"*. Atti del I Congresso nazionale di Dottrina dello Stato, Milano, La nuova Europa Editrice, 1967, p. 5.

elettorale, nella XIX Legislatura si propone una riforma costituzionale, nelle forme e nei tempi non proprio coerente con le patologie della forma di governo italiana.

Difatti, l'attuale tentativo riformatore, avulso da interventi sul versante politico-partitico-elettorale e adesivo alla logica dell'esclusivo rafforzamento del Capo del Governo all'insegna del mito dell'uomo (o della donna) *solo al comando*, pur lambendo alcuni dei nervi scoperti della democrazia parlamentare, probabilmente non costituirà la panacea per tutte le degenerazioni della forma di governo italiana.

2. Il disegno di legge costituzionale sul c.d. *premierato* nella XIX Legislatura.

Con il *Disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (MELONI) e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa (ALBERTI CASELLATI) Comunicato alla Presidenza il 15 novembre 2023, Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*, approvato in prima lettura, la XIX Legislatura ha avviato l'ennesimo percorso di riforma fondato su un obiettivo principale, ossia garantire, per quanto possibile, la stabilità dell'Esecutivo⁵⁹ attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Tra le righe della relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale emerge altresì l'intento di voler «restituire lo scettro al principe⁶⁰» attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, finalizzata, secondo le intenzioni del legislatore, anche a rafforzare la rappresentanza, consentendo all'elettore di indicare la figura del *premier*.

Si tratta di propositi più che condivisibili in una democrazia da sempre caratterizzata da un avvicinarsi significativo di Governi⁶¹ che, preso atto della propria cronica instabilità, hanno cercato di sopperirvi, perseguendo il proprio rafforzamento nell'alveo degli strumenti che sia la Costituzione che i regolamenti

⁵⁹ M. BELLETTI, *Il simul simul "temperato", ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, parla di «continuità dell'azione di Governo». Oltre il d.d.l. A.S. 935 è in corso di discussione al Senato anche il d.d.l. A.S. 830 (presentato dal Senatore Renzi). Si tratta, in ogni caso, di disegni di legge «molto diversi», come fa notare A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, pp. 76-78.

⁶⁰ L'espressione è di G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1986.

⁶¹ 68 in 76 anni a partire dall'entrata in vigore della Costituzione italiana. Per una ricostruzione, cfr. S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei Ministri nell'Italia Repubblicana*, Laterza, Bari-Roma, 2022.

parlamentari gli hanno messo riservato⁶², spingendosi talvolta ben al di là della cornice istituzionale delineata dalla Costituzione⁶³.

Invero, la riforma ha come obiettivo non soltanto la stabilità, come detto, ma anche la rappresentanza⁶⁴, storicamente concepita ora come il rapporto che vincola rappresentante e rappresentato, ora teorizzata come produttrice di unità, ora immaginata come «specchio⁶⁵» della pluralità, ma descritta dagli studiosi, tendenzialmente in modo unanime, quale categoria in declino, o quantomeno in crisi, della democrazia parlamentare⁶⁶.

Il c.d. *premierato*, dunque, mirerebbe a sciogliere l'ambigua relazione (o, per alcuni, dicotomia) tra il governare e/o il rappresentare⁶⁷.

Posti gli obiettivi, è giusto o sbagliato perseguirli attraverso una modifica costituzionale fondata principalmente sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio, attraverso una revisione costituzionale soltanto a prima vista, puntuale, atteso che gli effetti, a prescindere dal contenuto sostanziale del testo, si riverbereranno su un prisma di disposizioni costituzionali di cui ci si dovrà attendere un successivo e consequenziale adeguamento, in aggiunta a quelle già modificate nel richiamato testo di riforma, ossia gli artt. 53, 57, 88 e 89 Cost.? Ed ancora, in considerazione delle storiche manifestazioni patologiche della forma di governo italiana, intese quali causa ed effetto della crisi della rappresentanza e della scarsa stabilità degli Esecutivi, è coerente il disegno di legge costituzionale proposto con gli obiettivi manifestamente indicati?

In altri termini, il rafforzamento del profilo rappresentativo è perseguibile attraverso un metodo diverso, ossia a partire da una legge sui partiti (*rectius*, sul

⁶² Su tutti, l'abuso del decreto-legge (A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Milano, Giuffrè, 1997), della questione di fiducia (D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021) e dei maxi-emendamenti (N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019).

⁶³ Come, in esempio, il «monocameralismo di fatto», su cui I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, e l'inemendabilità della legge di bilancio, un problema ormai endemico (si vd. le riflessioni di F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019).

⁶⁴ Sul concetto di rappresentanza, cfr. *ex multis*, S. STAIANO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.

⁶⁵ I. PELLICCIARI, *Tra decidere e rappresentare*, cit., p. 28.

⁶⁶ Da ultimo, cfr. A. CAMPATI, *La distanza democratica. Corpi intermedi e rappresentanza politica*, Milano, Vita e Pensiero, 2022.

⁶⁷ Si tratta di un interrogativo posto da T.E. FROSINI (con postilla di V. ONIDA), *Governare è meglio che rappresentare?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012.

metodo democratico), unitamente ad una legge elettorale sciolta dal vincolo costituzionale e fondata su meccanismi di trasformazione di voti in seggi tanto coerenti con i principi di sistema enucleati dalla Corte costituzionale⁶⁸ quanto sensibili alle intenzioni degli elettori⁶⁹? E, conseguentemente, rispetto alla stabilità dei Governi, quanto può incidere l'impostazione dell'attuale modello ad elezione diretta del Presidente del Consiglio rispetto alle tradizionali degenerazioni del parlamentarismo?

Non da ora, dinanzi a grandi temi, il legislatore costituzionale ha assunto posizioni ambigue, parziali, incostituzionali⁷⁰, o comunque bocciate dai referendum del 25-26 giugno 2006 e del 4 dicembre 2016.

Nelle more, saggi, esperti, comitati, commissioni bicamerali⁷¹ sono stati convocati al *capezzale* di una Costituzione che si vuole a tutti i costi (e, comunque, non sempre a torto) vetusta, anacronistica, inadeguata in quella parte seconda e in perenne attesa di congegni atti ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo, a cui la crisi della rappresentanza politica si lega.

Si è trattato però, il più delle volte, di un approccio legato alla volontà di imbastire soluzioni istituzionali senza considerare gli insegnamenti delle Legislature precedenti, in cui il risultato riformatore è sempre sfuggito⁷², talvolta per disaccordi politici, talaltra per volontà popolare.

Dopotutto, quasi ogni Governo ha proposto la *sua* riforma istituzionale⁷³, ha cercato di realizzare quegli obiettivi trasfusi nel programma elettorale, intesi quali veri e propri *referendum* sulla persona o sull'indirizzo politico governativo⁷⁴.

⁶⁸ Corte costituzionale, sentenze n. 1/2014 e 35/2017.

⁶⁹ Purché non si ecceda nel senso opposto, peraltro non riconosciuto dalla Corte costituzionale che, dalla sentenza n. 43/1961 in poi, ha sempre considerato sganciato il principio di eguaglianza dal risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore.

⁷⁰ Legge n. 270/2005 e legge n. 52/2015.

⁷¹ La Commissione Bozzi, la Commissione De Mita-Jotti, La Bicamerale D'Alema, i 4 saggi nominati dal Governo Berlusconi II, i 10 *saggi* nominati dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e i 35 *saggi* nominati dal Governo Letta.

⁷² Come rileva, non a caso, A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in *Consulta online*, n. 3, 2023, p. 1063.

⁷³ Cfr., su questi aspetti, A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 575-609, S. CECCANTI, *I cambiamenti costituzionali. Italia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali, (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 2015, pp. 431-555.

⁷⁴ Il referendum celebrato il 4 dicembre 2016 sul d.d.l. *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*.

Una lezione a tratti dimenticata, perlomeno ogni volta in cui si discute di grandi riforme o di adeguamenti istituzionali che, in certi casi, si spingono ben al di là di mere puntualizzazioni. Così come scarsa ponderazione mostra il legislatore riformista ogni qual volta tenta di dare una svolta alla forma di governo parlamentare, proponendo soluzioni ora inedite, ora incoerenti con gli obiettivi posti in premessa, non tanto per essere un *unicum* rispetto ai modelli delle democrazie liberali, quanto per la mancata adesività alle dinamiche storiche che sottendono alle attuali patologie della forma di governo italiana. *Guardare avanti senza voltarsi preliminarmente alle spalle* significa recidere il legame con la storia politico-istituzionale del Paese. Una scelta, questa, che disvela alcuni limiti di un Legislatore miope e dalla visuale stretta, allorquando il grandangolo sarebbe necessario innanzitutto per individuare quegli strumenti maggiormente utili al raggiungimento dei risultati auspicati.

Ora, ribadite le due *milestones* della rappresentanza e della stabilità⁷⁵ da perseguire attraverso la proposta di revisione costituzionale avanzata nella XIX Legislatura, nel presente contributo non si vuole esprimere un giudizio nel merito di una riforma ancora in fase di completa definizione. L'obiettivo auspicato è piuttosto quello di offrire uno spunto di riflessione sul metodo di riforma adottato e sulla necessità di ripensare, preliminarmente, tanto la rappresentanza politica, quanto una concreta razionalizzazione del parlamentarismo.

Tra l'altro, in tale analisi di contesto non può sottacersi che autorevole dottrina, anche in sede di audizioni informali⁷⁶, ha messo e, plausibilmente, continuerà a mettere in luce, pregi e difetti di un disegno di legge, ad oggi, piuttosto controverso⁷⁷ e, in ogni caso, destinato a subire la formale metamorfosi

⁷⁵ L. ELIA, *Per una nuova forma di governo parlamentare*, in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 426, pone in enfasi, a più riprese, le «difficoltà dilemmatiche che presenta ogni tentativo di conciliare necessità di rappresentanza e richieste di capacità deliberative».

⁷⁶ Si veda, Senato della Repubblica – I Commissione Affari costituzionali – Audizioni e documenti acquisiti – Archivio.

⁷⁷ Su questi due *pilastri*, *Diritto pubblico europeo Rassegna on line*, n. 2, 2023, ha avviato il dibattito a partire dall'editoriale di A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, al quale hanno fatto seguito gli interventi di G. AZZARITI, M. CALAMO SPECCHIA, C. DE FIORES, T.E. FROSINI, F. LANCHESTER, L. LONGHI, D. MONE, F. PASTORE, F. POLITI, A. RUGGERI, M. RUOTOLO, R. ZAMMARTINO. Suggestiva, poi, la posizione di A. RUGGERI, *Il menu à la carte delle riforme costituzionali*, in *Consulta online*, n. 2, 2023, p. 1: «Ci si divide e si esita, tuttavia, sulla scelta del 'modello' da mettere in atto: esattamente come si fa quando si va al ristorante e, davanti ad un menu ricco di piatti allettanti, si fatica a stabilire su quale far cadere la scelta».

parlamentare⁷⁸, come testimoniato dagli emendamenti approvati in corso di discussione che hanno temperato, senza eliminarle del tutto, diverse aporie⁷⁹ che autorevole dottrina ha riscontrato sin dal principio, tanto sul versante della rappresentanza, quanto su quello della stabilità⁸⁰.

3. Nuova riforma, vecchi problemi

La XIX Legislatura inaugura, dunque, un pervasivo processo di mutamento della forma di governo italiana, attraverso un intervento soltanto apparentemente di chirurgia costituzionale, in quanto destinato ad espandere i propri effetti sulle prassi e sulle dinamiche istituzionali della forma di governo. Non è un caso, d'altronde, che le disposizioni costituzionali che ineriscono alla forma di governo parlamentare siano state spesso ritenute laconiche, in tal senso, da sempre considerate, entro certi limiti, «a maglie larghe⁸¹», ossia suscettibili di essere qualificate ed integrate da quelle regole convenzionali che fanno capo ad elementi fino ad oggi considerati *esterni*, ma che incidono, eccome, sul circuito dell'indirizzo politico: il sistema dei partiti e la legge elettorale⁸² su tutti.

Se nelle forme di governo parlamentari gli Esecutivi dipendono dalle maggioranze formatesi in Parlamento, ne sono, cioè, «l'emanazione permanente⁸³», è lecito domandarsi se nel *modellino* vada annoverato esclusivamente il dato normativo, oppure l'integrazione di quest'ultimo vada posta in correlazione con il dato giuridicamente rilevante. Se il nodo teorico è la portata

⁷⁸ Nel momento in cui si scrive, il testo è stato discusso nella seduta n. 212 (24 aprile 2024) della I Commissione Affari Costituzionali del Senato, dove alcuni emendamenti hanno messo in discussione tanto la collocazione della legge elettorale in Costituzione, quanto la norma c.d. *antiribaltone*. Il resoconto sommario è disponibile al seguente indirizzo web: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/57694.pdf>.

⁷⁹ Sulla rivista *Federalismi.it*, è disponibile il testo a fronte della riforma aggiornato alla data del 2 maggio 2024: <https://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=50367&dpath=document&dfil e=24042024212210.pdf&content=Testo%2Bdel%2Bddl%2Bcostituzionale%2Bsul%2B premierato%2Baggiornato%2Bcon%2Bgli%2Bemendamenti%2Bapprovati%2Bin%2B Commissione%2B%28aggiornamento%2B1%2Bmaggio%2B2024%29%2B%2D%2Bs tato%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2B>.

⁸⁰ G. PASQUINO, *La fantasiosa riforma di Meloni. Il suo premierato è inesistente*, in *Domani*, 13 dicembre 2023.

⁸¹ Così L. ELIA, *La forma di governo nell'Italia odierna*, in L. ELIA (a cura), *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit. p. 396.

⁸² Così anche A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, cit., pp. 1064-1065.

⁸³ L. ELIA, *La forma di governo nell'Italia odierna*, cit., p. 642.

del rapporto di reciproca influenza tra situazioni materiali condizionanti e Costituzione formale, ossia tra fattori materiali e regole formali⁸⁴, quali sono gli effetti condizionanti delle regole istituzionali sulle strategie degli attori politici che incidono su entrambi gli obiettivi che la riforma si pone?

Evidentemente, se si schiude l'orizzonte al dato giuridicamente rilevante, esso si popola di altri soggetti protagonisti del sistema politico-sociale: i partiti e il sistema elettorale, da cui la riforma costituzionale proposta, per quanto concerne una eventuale disciplina, si tiene distante, salvo legare il secondo profilo ad alcuni elementi ben precisi, come l'assegnazione di un premio di maggioranza su base nazionale alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto.

Insomma, la riforma costituzionale, oggi, tenta di coniugare due aspetti da sempre controversi nel dibattito sulla forma di governo parlamentare (governabilità e rappresentanza)⁸⁵ senza tenere in debita considerazione uno scenario complessivo costituito da più formanti, a dispetto di quello relativo alla sola figura del Capo del Governo che si pretende – nel caso di specie – di rafforzare senza rinvigorire le fondamenta strutturali di qualsiasi assetto istituzionale (i partiti) e senza prendere atto di quelle degenerazioni del parlamentarismo che hanno indotto la forma di governo italiana a registrare, progressivamente, uno scarso rendimento.

Sono questi, a sommosso parere di chi scrive, gli elementi preliminari da considerare per una ristrutturazione del paradigma della forma di governo parlamentare, soprattutto per quanto concerne l'esperienza italiana, considerata un *unicum* nel panorama istituzionale europeo e, come tale, difficilmente comparabile con il *background* tedesco o, ancor meno, anglosassone.

Anzi, probabilmente, l'esperienza italiana non è affatto raffrontabile in prospettiva comparata, tanto per le caratteristiche degenerative che il parlamentarismo italiano ha sviluppato nel lungo corso di sedimentazione delle prassi, quanto per la crisi strisciante di cui sono stati afflitti i partiti politici che hanno vissuto (e stanno vivendo) un momento di significativo scollamento rispetto alle nuove istanze rappresentative che provengono dal corpo elettorale.

Insomma, la relazione tra obiettivi e testo della riforma sembra non escludere un equivoco di fondo, laddove si pretende un rafforzamento dell'Esecutivo avulso da una rigenerazione dei partiti politici e da una riflessione profonda sul rendimento della forma di governo italiana, stretta com'è nella morsa delle degenerazioni del parlamentarismo non certamente risolvibili dalla sola elezione diretta del *premier*. Criticità, queste, non affrontate nel testo di riforma, eluse al

⁸⁴ Come rileva G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, Il Mulino, 2015.

⁸⁵ Anche se, va detto, ricomporre la frattura tra voto e rappresentanza solo attraverso l'elezione diretta del *premier* sembra alquanto azzardato.

pari dei veri problemi da risolvere, unitamente alla questione relativa ad una legge sul metodo democratico che renda i partiti molto più rappresentativi di quanto attualmente (non) lo siano.

Nello schema del riformismo attuale si insiste sulla sola elezione diretta del *premier*, soltanto con qualche accorgimento collaterale.

In realtà, proprio l'aspettativa di recupero della rappresentanza politica appare meno concreta di ciò che sembra: la riforma solo a prima vista consente all'elettore di *arrivare* fino al Governo, poiché il premio di maggioranza – in origine fissato nella misura del 55% – non può essere il contrafforte di sostegno in grado di tenere in piedi l'intero sistema; se così fosse, sarebbe sottovaluto ciò che invece la Costituzione assegna al voto, ossia la capacità di incidere sulla distribuzione e sulla conformazione delle coalizioni di governo che derivano dai partiti e sulle quali l'elettore è chiamato ad esprimersi.

Muovendo da tale prospettiva andrebbe allora letta la questione del rapporto tra legge elettorale, ruolo dei partiti e revisione costituzionale. Invece, questo resta un profilo ad oggi bypassato dalla riforma, non foss'altro per il meccanismo che tiene insieme elezione del Presidente del Consiglio e delle due Camere con «un premio di maggioranza» riconosciuto alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio.

La riforma sembra essere l'approdo del conflitto tutto italiano tra posizioni contrapposte che si contendono il campo: ogniqualvolta si affrontano temi riguardanti la forma di governo e la democrazia parlamentare: la monarchia elettorale assoluta – per cui il mandato ricevuto dagli elettori assorbe quello parlamentare, nonché lo stesso principio della separazione dei poteri – e la visione assemblearista che, diversamente, riconduce al mandato elettorale conferito ai partiti il potere di conformare le coalizioni di governo.

Il nodo, non sciolto dalla riforma costituzionale, è la scelta fra legittimazione diretta e forte dell'esecutivo e il suo *premier*, a fronte del ritorno di logiche assembleari⁸⁶ della democrazia mediata.

Il testo di riforma non si tira fuori da tale ambiguità di fondo⁸⁷, anzi, dalle prime riflessioni di autorevole dottrina, emerge una riforma probabilmente poco meditata, quando, al contrario, prima ancora di intervenire sulla Costituzione, sarebbe forse stato opportuno, proprio per allontanarsi dagli errori del passato, proporre, in riferimento ai due grandi temi della rappresentanza e della

⁸⁶ Anzi, questo è rischio paventato da F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, n. 2, 2023.

⁸⁷ L'On. Finocchiaro, nell'audizione del 12 dicembre 2023, presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato, rileva che «la proposta di riforma del Governo evoca conflitto senza mediazione, quindi divisivo».

governabilità, delle soluzioni alternative più efficaci per il perseguimento degli obiettivi della riforma: temperare le degenerazioni del parlamentarismo e recuperare la rappresentanza politica attraverso i partiti e una legge elettorale coerente con l'esercizio della sovranità popolare che, nella dimensione del voto, significa assegnare all'elettore un ruolo di primo piano nel rapporto tra voto in entrata e voto in uscita.

È comprensibile, da un lato, che le pregiudiziali qui poste potrebbero assumere una natura consequenziale alla riforma del *premierato*, ammettendo l'idea che, pur trattandosi di riforme auspicabili, risponderebbero ad una domanda sociale comunque limitata e ristretta, tanto da coinvolgere una minoranza dei cittadini, mentre il *premierato* riguarda tutti gli elettori. Tuttavia, osservando i problemi da una prospettiva più ampia, è proprio la doppia pregiudiziale sulla riforma dei partiti e su una razionalizzazione delle degenerazioni del parlamentarismo più sbilanciata sul versante dei rapporti Governo/Parlamento a porre le basi per un'idea di *premierato* più meditata e più coerente con le rinnovate dinamiche istituzionali.

Diversamente, pur rafforzando il *premier* (a prescindere dal *quomodo*), ogni tentativo di creare stabilità rischia di risultare inutile se ai partiti, così come sono strutturati oggi, continua ad essere riservata, senza alcun limite, la possibilità di incidere sulle dinamiche interne delle maggioranze e di scompaginare le coalizioni, avendo la possibilità di costituire un blocco alternativo attorno ad un diverso *premier* e porsi come contraltare nei confronti della maggioranza in carica, di cui il medesimo blocco fa parte.

Quale sarebbe il merito da attribuire all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri se il modello della riforma consente al rinnovato assetto istituzionale di trascinare il Presidente del Consiglio nell'arena politica e nel conflitto, costringendolo, in una sorta di eterogenesi dei fini, ad utilizzare quegli strumenti oggi previsti dalla Costituzione e, come è noto, utilizzati in forma patologica? Tale dinamica, dunque, appare poco conferente rispetto logica che anima la riforma stessa che non esclude, anzi disciplina una sfiducia iniziale delle Camere sulla figura dello stesso Presidente del Consiglio (pure in caso di rinnovo della nomina).

Tale aspetto è allora l'espressione più tangibile, e non ancora chiarita, dell'ambiguità della riforma costituzionale con riguardo alla relazione tra obiettivi ed effetti. Tale fraintendimento, inabissatosi in una sorta di eterogenesi dei fini, permane, pur avendo attenuato, in sede emendativa, quella contraddizione originaria del testo che concedeva alla maggioranza di «sfiduciare il Presidente del Consiglio eletto dai cittadini, individuarne un altro all'interno della maggioranza parlamentare, negare la fiducia al nuovo Presidente del Consiglio e di fatto determinare lo scioglimento delle Camere, esercitare la sfiducia individuale dei

Ministri»⁸⁸, così mal celando il rischio di un *ribaltone* all'interno della stessa maggioranza, orchestrato da un secondo aspirante *premier* (circostanza comunque non cassata, come detto, ma semplicemente differita allo scioglimento delle Camere a seguito della sfiducia al *premier* prima eletto e poi eventualmente rinnovato dal Presidente della Repubblica).

Proprio per tali motivi, va detto ulteriormente che l'assunzione in Costituzione di una legge elettorale coniugata ad un premio di maggioranza, pur non più fissato, non per forza garantisce la stabilità al Governo, né è detto che il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi riconosca all'elettore quella centralità pretesa dal circuito rappresentativo e presidiata dal combinato disposto degli articoli 1, 48 e 49 Cost.

Eleggere direttamente il *premier* non significa consegnargli le chiavi dell'intera legislatura. D'altronde il Presidente non esprime una scelta direttamente sui Ministri: in primo luogo, perché non vi è alcun automatismo tra il voto in entrata e la proiezione di una compagine ministeriale e, in secondo luogo, per l'assenza di poteri incisivi assegnati al Capo del Governo⁸⁹, così da considerarlo non tanto *primus inter pares*, ma *primus supra pares*.

Se ciò è vero, chi conferisce forza e autorevolezza al Governo? Siamo davvero sicuri che la legittimazione dell'Esecutivo sia strettamente legata alla figura di un *premier* eletto direttamente dal popolo, a mo' di Sindaco (legge 25 marzo 1993, n. 81) o di Presidente della Regione (legge 25 febbraio 1995, n. 43 e legge cost. 22 novembre 1999, n. 1)⁹⁰?

Certo, l'assenza di incentivi a meccanismi assembleari è probabilmente il segno di una scelta saggia, per il fatto che Sindaco e Presidente della Regione sono eletti direttamente dal corpo elettorale, sono responsabili dinanzi ad esso e la responsabilità politica⁹¹ si manifesta attraverso la scelta di un elettore sovrano e consapevole della direzione assunta dal proprio voto. Purtroppo, la trasfusione di questo sistema (che assume fisionomie *superpresidenzialistiche* per il meccanismo del *simul/simul*, peraltro anche particolarmente rigido nel d.d.l. A.S. 830⁹²) sullo

⁸⁸ A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza*, cit.

⁸⁹ Come fa rilevare anche M. BELLETTI, *Il simul simul "temperato"*, cit., p. 18. Parimenti, a fronte di un secondo *premier* «molto forte», anche A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, cit., pp. 78-85.

⁹⁰ Su questi temi, cfr. M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010.

⁹¹ Sull'endiadi potere e responsabilità politica, si vd. G.U. RESCIGNO, *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, n. 3, 2012.

⁹² Fa notare N. ZANON, *Se e quanto deve essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, cit., p. 93, che «Proprio nella direzione appena indicata è peraltro da osservare che il ddl n. 830 trasferisce integralmente il modello del Sindaco d'Italia al Governo della Nazione, ed appare per questo aspetto di notevole rigidità». Diversamente

scenario nazionale ingenera sospetto e diffidenza da parte di chi ha paventato l'affermazione di un modello «assoluto»⁹³ di premierato, fondato sui poteri riconosciuti al Presidente del Consiglio di chiedere lo scioglimento anticipato delle Camere quando ritenga di non avere più la maggioranza, o di revocare quei Ministri che dettino una linea politica contraria al Governo, non costringendolo più a subirla.

Ed ancora, l'idea del *Sindaco d'Italia*, se entusiasma molti, rappresenta forse un azzardo che tenta di riproporre a livello nazionale ciò che avviene nelle Regioni e nei Comuni. Si tratta di una fallace aspettativa smentita, peraltro, dalle esperienze europee comparate che palesano criticità ogni volta in cui si paventa l'ascesa di partiti collocati alle ali estreme del sistema e che pure governano discretamente *Lander* o *Comunidades*. Anzi, proprio inerentemente a tale profilo, è stato rilevato che «le Regioni, che pure detengono potere legislativo, hanno posizione e funzioni ben diverse da un Parlamento (nazionale), per gli interessi di cui devono prendersi cura, di natura assai differente rispetto a quelli che è chiamato a gestire lo Stato»⁹⁴. Tra l'altro, nelle righe delle sentenze nn. 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale, viene chiaramente evidenziata la differenza tra i due assetti, laddove quello regionale «si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale»⁹⁵.

Insomma, ciò che propone la riforma è la figura di un *premier* «dimezzato», per l'assenza di una visione più ampia che tenga conto di quanto la stabilità si fondi su una maggioranza coesa e resistente, dalle urne fino al termine della legislatura, e su partiti strutturati secondo le regole democratiche che si proiettano ben al di là delle mere contingenze politiche. Piuttosto, nello scenario paventato dalla riforma, senza considerare partiti più forti e responsabili dinanzi al corpo elettorale (il quale funge

A.S. 935, che prevede quanto segue: «In caso di cessazione dalla carica del Presidente del consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

⁹³ L. ELIA, *Il premierato assoluto. Relazione di Leopoldo Elia al Seminario ASTRID sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione Roma, lunedì 22 settembre 2003*, in *Astrid online*.

⁹⁴ N. ZANON, *Se e quanto deve essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, cit., p. 93.

⁹⁵ *Contra*, T.E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, cit., in part. pp. 63-64.

anche da contrappeso esterno alla temuta «tirannia della maggioranza⁹⁶»), il futuro Presidente del Consiglio rischia di essere vittima del sistema partitico e dello stesso *premierato*.

Tali criticità, però, non eludono un merito della riforma, ovverosia la presa d'atto della centralità assunta dagli Esecutivi nelle grandi democrazie liberali⁹⁷. Va detto, al di là di qualsivoglia giudizio sul merito della proposta, che nello scenario attuale (nazionale e ancor di più sovranazionale) l'organo centrale non può che essere il Governo⁹⁸, perché in un contesto che pretende decisioni rapide, ma allo stesso tempo dettagliate, l'Esecutivo è quell'organo istituzionale che meglio incarna tali esigenze. Negare la centralità del Governo, oppure ritenere di suggellarla attraverso un intervento di natura prettamente politica (come tuttavia tenta di fare la riforma *in itinere*) significa, però, muovere da un'angolatura parziale.

Il problema fondamentale attinente alla ricerca di un sistema di equilibri non può negare la centralità del Governo perché, se si pensa di prescindere, essa emerge comunque in un modo pressoché incontrollato e con modalità sempre più inedite: può negarsi al Governo, in esempio, di avere una corsia preferenziale in Parlamento? Certamente no, salvo ammettere la possibilità di «governare per decreti⁹⁹» e realizzare *de facto* quella corsia preferenziale¹⁰⁰ attraverso l'unico strumento dotato di una forza normativa realmente espansiva.

Così, o si cercano soluzioni fisiologiche, oppure l'opposizione che oggi alza i muri contro le degenerazioni del parlamentarismo sarà la prima a contribuire alla stabilizzazione di quelle prassi¹⁰¹ non tanto rispettose dei principi costituzionali e

⁹⁶ A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza*, cit.

⁹⁷ Cfr., *ex multis*, L. HELMS, *Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*, London, Palgrave Macmillan, 2005.

⁹⁸ Cfr., su tutti, S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2010 e N. LUPO, *Il governo tra Roma e Bruxelles*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, il Mulino, 2019.

⁹⁹ F. MEOLA, *Governare per decreto. Sistema delle fonti e forma di governo alla ricerca della rappresentanza perduta*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019.

¹⁰⁰ È celebre la tesi di Alberto Predieri sul decreto-legge inteso come disegno di legge governativo rafforzato in *Il governo colegislatore*, in F. COCOZZA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto legge fra Governo e Parlamento. Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1975, spec. p. XVII ss.

¹⁰¹ Nicola Lupo, ad esempio, con riferimento ai maxi emendamenti, utilizza l'evocativa espressione di «inseguimento del peggior precedente» in N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007.

della democrazia parlamentare. La stessa Corte costituzionale ha tentato di riportare sul terreno della legalità costituzionale le degenerazioni del parlamentarismo, ma la storia (ancora una volta) ha dimostrato che, neutralizzato uno strumento patologico, il Governo ne ha trovati altri. Per tale motivo, o va ricercato il modo di regolare e incanalare la centralità fisiologica assunta dal Governo, organizzandola e razionalizzandola, oppure *l'acqua alla gola* del Parlamento arriverà lo stesso, pur sgorgando da altri canali.

Uno storico problema, questo, non foss'altro per i fallimenti registrati da chi ha provato senza successo a modificare la Costituzione¹⁰², in assenza ancora oggi di una visione più ampia e meno legata a quel riformismo costituzionale compulsivo delle ultime legislature, fondato sulla convinzione del malfunzionamento di alcuni meccanismi ormai vetusti ed inadatti all'incedere della globalizzazione e delle spinte sovranazionali che pretendono (e questo non può negarsi) decisioni più veloci – a tratti immediate – e sbilanciate su negoziati istituzionali ai quali partecipano i Governi e non i Parlamenti¹⁰³.

Dopotutto, il mito della centralità parlamentare resta ancorato ad un'idea non più attuale e da ricontestualizzare¹⁰⁴, perché da un lato è mutato lo scenario (anche per il processo di integrazione europea¹⁰⁵ in cui, tra l'altro, il Parlamento vede erosa gran parte della sua funzione legislativa per il tramite dei regolamenti e delle direttive¹⁰⁶), dall'altro, è cambiata la Costituzione (con la modifica del Titolo V le

¹⁰² Mancate riforme costituzionali a cui hanno comunque fatto seguito delle trasformazioni tacite della forma di governo. Evidenzia questo profilo N. LUPO, *Failed Constitutional Reforms and Silent Constitutional Transformations*, in D. FROMAGE, A. HERRANZ-SURRALLÉS (a cura di), *Executive-Legislative (im)balance in the European Union*, London, Hart Publishing, 2020, p. 121 ss.

¹⁰³ Cfr., *ex multis*, L. CAPPUCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 1, 2020.

¹⁰⁴ Si vd. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi Editore, 2020.

¹⁰⁵ Così anche F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., *passim*, spec. p. 13 e pp. 211-215. In particolare, ricorda I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, p. 141, che «rispetto alla funzione normativa, si ricorda anche la partecipazione del vertice dell'esecutivo alla fase ascendente dell'attività d'informazione e di formazione degli atti dell'Unione europea. La legge n. 234 del 2012 individua il Presidente del Consiglio come interlocutore unico e soprattutto come responsabile dell'indirizzo politico sugli atti normativi e sulle politiche europee».

¹⁰⁶ Cfr. E. LONGO, *Le trasformazioni delle fonti statali nella integrazione costituzionale europea*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, Cacucci, Bari. Si pensi, tra gli altri alla procedura partecipata all'approvazione della legge di bilancio oppure a quella prevista per l'attuazione del PNRR.

Regioni hanno guadagnato terreno attraverso il riconoscimento di potere legislativo che prima non avevano).

Così, se pure è auspicabile rendere più centrale l'Esecutivo nelle dinamiche istituzionali, meno convincente appare il metodo della riforma costituzionale in corso di approvazione, ove la costruzione delle fondamenta strutturali di un Governo che si vuole protagonista sulla scena politica nazionale e sovranazionale, si fonde con un consenso assoluto sul *premier* che solo apparentemente proviene dal basso e solo apparentemente è immaginato più forte.

Anche quest'ulteriore aspetto controverso è strettamente legato alla funzionalità dell'Esecutivo: maggiore è la legittimazione elettorale, maggiore è l'autorevolezza con la quale si presenta al tavolo delle consultazioni europee e mondiali.

Tali ambiguità di fondo dovrebbero rappresentare il punto di partenza per ogni riflessione su quelle riforme che riguardano, direttamente o indirettamente, la forma di governo, le prassi e le regole istituzionali di cui fanno parte e dalle quali traggono linfa i partiti e i sistemi elettorali. Di tali aspetti la riforma tiene conto in parte e soltanto attraverso l'ipoteca su una futura legge elettorale¹⁰⁷, immaginando (con diverse forzature) di far contare di più l'elettore ma in un contesto di debolezza partitica, consentendogli di scegliere direttamente il Capo del Governo. Peraltro, tale tentativo di appare fallace, a causa del rischio che la norma definita *antiribaltone* cela dietro l'angolo¹⁰⁸, di fatto istituzionalizzando un'opposizione ombra all'interno della maggioranza, guidata da un aspirante *secondo Premier* intenzionato a candidarsi una volta fallito il rinnovo dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Lo rileva A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza*, cit., a cui debbono aggiungersi le considerazioni di N. ZANON, *Se e quanto deve essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, cit., pp. 93-94, per il quale «contestualità a parte, uno scrupolo ispirato a realismo induce, tuttavia, a ritenere del tutto inopportuno irrigidire nel testo costituzionale una scelta così specifica relativa alla legge elettorale».

¹⁰⁸ Come fa notare C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, p. 8, «Un elemento in contraddizione rispetto agli obiettivi espressi dalla proposta di riforma deriva dalla norma anti ribaltone introdotta dal ddl 935, di iniziativa governativa che depotenzia fino ad annullare l'effetto 'stabilizzatore' della elezione diretta, visto che toglie lo scettro del potere all'elettorato per restituirlo ai partiti (cosa che invece si aspira più di tutto a evitare), che possono accordarsi per sostituirlo e annichilire dunque la volontà popolare a favore di quella delle forze di maggioranza».

¹⁰⁹ E, come fa notare A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, cit., p. 83, «la stessa previsione costituzionale di questo 'secondo Governo' è un potenziale incentivo ad impiegare l'istituto e, quindi, a caratterizzare di instabilità il Governo precedente pur 'eletto'». Ancora, M. CAVINO, *L'introduzione*

Al di là di alcune aporie del testo di riforma di cui non può che auspicarsi un ripensamento, non pare pertanto inverosimile considerare la riforma in itinere gravata dall'equivoco originario di non aver considerato come ridefinire gli architravi fondanti la stabilità delle istituzioni (i partiti e la legge elettorale), senza riadattarli al mutato contesto sociale.

In assenza di una visione riformista più ampia, il rischio è che ogni tentativo di rigenerazione del modello istituzionale italiano non escluda, in futuro, né le tradizionali degenerazioni del parlamentarismo, né un recupero della rappresentanza politica.

I motivi sono da ricercarsi in una rilettura delle dinamiche politico-istituzionali italiane che hanno gravato, e non poco, sul rendimento della forma di governo che oggi si vuole rendere più *performante* attraverso la sola elezione diretta del *premier*, dimenticandosi, invece, che se la maggioranza è stabile, l'Esecutivo governa; se la maggioranza è instabile, il Governo è debole; e ciò almeno fintantoché permarrà il rapporto di fiducia tra il Governo e il Parlamento. La stabilità della maggioranza resta il requisito imprescindibile per la stabilità dell'esecutivo e per la riduzione delle diverse forme di degenerazioni del parlamentarismo fin qui manifestatesi. Allo stesso tempo, senza una regolazione dei partiti politici e un modello elettorale equilibrato tra governabilità e rappresentanza, è davvero molto arduo immaginare una forma di governo italiana più performante, con un *premier* pienamente legittimato.

4. Riflessioni di metodo conclusive sulla riforma costituzionale in itinere

Insistere sulla strada della sola elezione diretta del *premier*, senza «regolare gli sregolati»¹¹⁰, rilanciare la rappresentanza politica e affrontare, risolvendole, le storiche degenerazioni del parlamentarismo, significa incamminarsi lungo un sentiero impervio e non troppo coerente con lo scenario politico-sociale attuale e con gli stessi obiettivi posti in principio dalla riforma costituzionale della XIX Legislatura.

Dopotutto, se il *premier in pectore* è espresso dai partiti di una coalizione e se ha l'aspirazione a governare una maggioranza di parlamentari, di «decidere sostanzialmente quando il Presidente della Repubblica deve sciogliere il

dell'elezione diretta, cit., p. 51, evidenzia che «sotto questo profilo si può avanzare qualche perplessità, posto che l'assenza di vincoli formali potrebbe condurre alla formazione in Parlamento di maggioranze differenti disponibili a proseguire la legislatura».

¹¹⁰ F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 1988, p. 442 ss.

Parlamento e tornare alle urne»¹¹¹, forse si rende necessario rilegittimare preliminarmente i partiti, in modo tale che possano scegliere almeno *il migliore* tra i tanti, in un contesto di trasparenza nella selezione dei candidati che miri a rendere la competizione *accountable* in favore degli elettori.

Il nodo che la riforma costituzionale non scioglie, ma che verrà prima o poi al pettine anche in un rinnovato assetto istituzionale, è quale tipo di società la politica vuole rappresentare.

Le criticità che sottendono alla crisi di quei governi esorbitano da una riforma costituzionale e dalla logica di un legislatore incapace di *intus legere* dentro quelle che costituiscono realmente le cause dell'instabilità politica italiana, delle degenerazioni del parlamentarismo e del *deficit* di rappresentanza che si ripercuote sulla centralità parlamentare e sull'incapacità dell'Esecutivo di assumere quel ruolo di guida che una volta, anche pagando a caro prezzo gli equilibri che la Costituzione intendeva delineare, gli veniva riconosciuto dalle parti sociali¹¹² e dalle istituzioni sovranazionali nell'ambito della politica interna ed estera.

Insomma, sembra che la riforma sul *premierato* tenti ancora una volta di ingabbiare un sistema politico-partitico sempre in grado di sfuggire alle logiche aperte della forma di governo italiana.

Ed allora, la riflessione su come coniugare stabilità e rappresentanza va spostata su un terreno diverso, preservando la Costituzione nella fisionomia che l'Assemblea Costituente ha definito nel 1947, a meno che non si voglia stravolgere la forma di governo e direzionarla verso altri perigliosi lidi. Ma si tratterebbe di un'altra partita¹¹³.

Tra l'altro, la volontà emergente dai lavori dell'Assemblea Costituente di limitarsi a prescrivere il metodo democratico e di estromettere i sistemi elettorali

¹¹¹ A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza*, cit., p. II. Secondo G. Pasquino, *Modelli sbagliati e troppa confusione. Il premierato dello stivale non esiste*, in *Domani*, 18 febbraio 2024, per certi versi «rampante».

¹¹² Il riferimento è agli anni della concertazione, su cui P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 1999, p. 489, S. LEONARDI, *Gli anni della concertazione: un excursus storico-politico*, in *Alternative per il socialismo*, n. 25, 2013, p. 1 ss., A. VALENTI, *Corsi e ricorsi della concertazione sociale in Italia*, in *Lavoro e diritto*, n. 4, 2014, p. 621 ss.

¹¹³ Ed infatti, fa notare A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, p. 297, «l'impressione, come si proverà ad argomentare, è che la questione della stabilità, della durata degli esecutivi, del rafforzamento del governo, venga strumentalmente utilizzata per la trasformazione della forma di governo da modello fondato sulla rappresentanza diffusa, plurale e collegiale, a modello fondato sulla governance monocratica, quale sistema teso a valorizzare più la decisione che il processo; con una semplificazione del trasferimento del potere dal popolo al sovrano che decide».

dal perimetro costituzionale¹¹⁴ appare per lo più incoerente con la scelta di stringere la legge elettorale nella camicia di forza di una riforma che pretende, a questo punto, un modello elettorale significativamente selettivo¹¹⁵ (pur non potendosi sostenere che ciò sia un male) e lontano dal quello attuale, destinato a divenire anacronistico già al momento dell'entrata in vigore della riforma, in relazione al mutato assetto istituzionale.

In ogni caso, pur volendo ammettere adeguamenti al testo costituzionale¹¹⁶, allontanandosi dal testo-base iniziale e accogliendo, nella successiva lettura, quegli emendamenti migliorativi non approvati che estromettono la legge elettorale dal testo di riforma (in particolare il premio di maggioranza) e rivedono il meccanismo di transizione tra la prima e la seconda fiducia, non si ritiene saggio procrastinare ancora una volta ciò che invece sembrano essere le pregiudiziali alla riforma stessa.

Diversamente, in questo schema a logiche verticali, non è remoto il pericolo per il Governo (anzi, prima di tutto per il suo Presidente del Consiglio) di continuare ad essere ostaggio di quei partiti pronti a *far saltare il banco* ogni volta che le tensioni sull'indirizzo politico saranno talmente forti da non consentire la prosecuzione della Legislatura.

Il *premierato* elettivo elaborato nella XIX Legislatura – in un contesto futuro nel quale il velo di ignoranza sulla prossima legge elettorale non potrà che giocare un ruolo decisivo sulle sorti dell'attuale formulazione della riforma – sarà migliorabile certamente, pur mantenendo quel rafforzamento dei poteri del futuro *premier*, a condizione di trasferire nella legislazione ordinaria il meccanismo elettorale di investitura che consenta di legittimare pienamente il Governo, non per forza attraverso le doti «taumaturgiche»¹¹⁷ dell'uomo solo al comando¹¹⁸ che,

¹¹⁴ Sul punto, cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della legge elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 2006,

¹¹⁵ Diversamente si rischierebbe di replicare il fallimento del modello israeliano, come fa notare S.E. PIZZORNO, *Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, n. 1, 2024, p. 7.

¹¹⁶ In esempio, gli artt. 59 e 88 Cost., come fa notare M. BELLETTI, *Il simul simul "temperato"*, cit., p. 27.

¹¹⁷ M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*. *Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, n. 2, 2023.

¹¹⁸ Tutt'altra cosa rispetto a quel carisma di cui parlava M. WEBER, *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania: crisi politica della burocrazia e dei partiti*, Bari, Laterza, 1919.

anzi, rischia di tradursi nella solitudine dell'uomo al comando e in un modello, questo, solo apparentemente «a trazione monocratica»¹¹⁹.

Ed allora, dove ci collochiamo, oggi, se non teniamo in debita considerazione le preoccupazioni di Elia sul come evitare una democrazia oligarchica disfunzionale, ipermediata, succube di strategie oscure e ambigue dei partiti¹²⁰, e i moniti di Luciani in merito alla necessità di fuoriuscire dal clima di guerra fredda per adeguarci agli standard delle altre democrazie liberali?

La risposta risiede nei due interventi tra loro combinati: in primo luogo, una legge sui partiti che concretizzi sul serio il metodo democratico, alla quale non potrà non seguire un adeguamento dei regolamenti parlamentari¹²¹ per ridurre al minimo il divario tra il dato elettorale e quello parlamentare; in secondo luogo, il sistema elettorale, come detto, evitando di *accendere ipoteca* su alcuni meccanismi, come avviene invece in questa riforma costituzionale¹²². Tutto ciò andrebbe perseguito unitamente all'introduzione del voto a data certa, alla determinazione di una corsia preferenziale per la discussione dei provvedimenti del Governo, al riconoscimento di un monocameralismo di fatto che già attualmente smentisce la funzione assegnata dai Costituenti alla seconda Camera, ormai diventata evidentemente recessiva nelle dinamiche istituzionali, costituendo piuttosto un ridondante fardello dei processi decisionali.

Destruire il sistema attuale è una necessità intercettata dalla XIX Legislatura (e non solo, se si guarda al passato), ma le strade da percorrere a tal fine dovrebbero essere diverse, a fronte di soluzioni molteplici: coalizioni strutturate attorno al primo partito che esprime, come Primo Ministro, il proprio segretario di partito, premi di maggioranze e soglie di sbarramento entro il perimetro segnato dalla Corte costituzionale, meccanismi di trasformazione di voti in seggi diversi e aperti a modelli anche inediti per il nostro sistema¹²³.

La questione ruota, principalmente, attorno al metodo, agli strumenti e alla volontà di mettere da parte interventi di chirurgia costituzionale per avviare l'ennesima fase di transizione. In specie, sarebbe necessario chiedere alla politica di

¹¹⁹ A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., p. 297.

¹²⁰ Come dimenticarsi del *Patto del Nazareno* poi naufragato a seguito del mancato accordo sull'elezione del Presidente della Repubblica?

¹²¹ Recentemente aggiornati per il tramite della Riforma del Regolamento della Camera del 30 novembre 2022 e delle Riforme del Regolamento del Senato del 27 luglio 2022 e del 1° febbraio 2023.

¹²² Non per forza seguire uno dei modelli tradizionali, come fa notare, T.E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, cit., in part. pp. 63-64.

¹²³ Sul punto, ho espresso una preferenza in L. DI MAJO, *L'elettore protagonista. Il «voto alternativo» come possibile soluzione per superare la transizione elettorale infinita*, in *Politica.eu*, n. 1, 2022.

assumersi la responsabilità di varare una legge sul metodo democratico fondata su tre principi fondamentali: l'organizzazione interna retta da statuti trasparenti, primarie obbligatorie, finanziamento pubblico e privato sottoposto a controllo in relazione alle risorse confluite nelle tesorerie dei partiti.

Soltanto a partire da una presa di posizione chiara sulle questioni preliminari è possibile, allora, collocare il primo tassello di un mosaico più ampio, così da fornire una risposta organica al problema della «democrazia dei e nei partiti¹²⁴», per poi estendere gli interventi riformatori alla forma di governo.

Diversamente, nella misura in cui perseverano soggetti politici prevalentemente non democratici e figli della stagione neopopulista, sarà difficile accogliere schemi costituzionali che possono ben funzionare in altri contesti, non certo in quello italiano.

Ciò non significa precludere aprioristicamente certi modelli ovvero sperimentarne nuovi¹²⁵, ma porre fondamenta ben solide a qualsiasi revisione costituzionale, al fine di fugare il duplice rischio della tirannia della maggioranza o della deriva plebiscitaria, entrambe poste in un rapporto di reciproca esclusione con la democrazia costituzionale.

Soltanto successivamente, una volta temperate le degenerazioni del parlamentarismo con soluzioni costituzionalmente orientate, sarà possibile riaprire il discorso del rafforzamento dei poteri del *premier*, ma sempre nel senso auspicato nella prima parte dei lavori dell'Assemblea Costituente allorquando, proprio il clima conflittuale tra i partiti aveva spinto De Gasperi a chiedere di soprassedere sulla sfiducia costruttiva, sulla fiducia concessa al solo Presidente del Consiglio, sullo scioglimento riservato esclusivamente al Capo del Governo, sul potere di nomina e revoca dei Ministri, ovverosia su tutto ciò che aveva in mente lo stesso Perassi¹²⁶.

È questo, a parere di chi scrive, l'atavico nodo gordiano da sciogliere. In tal senso, si appalesa la necessità di non ripetere gli errori del passato, tenendo in opportuna considerazione la circostanza per cui le attuali relazioni tra i partiti, sono molto lontane dalla *pax politica* necessaria per il raggiungimento di quell'ampio consenso, da sempre ritenuto auspicabile e imprescindibile per promuovere ed approvare riforme tese a modificare la Carta costituzionale. Una

¹²⁴ L'espressione è di A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2007.

¹²⁵ Come fa notare T.E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, cit., («un esercizio collettivo di *pars destruens*, che caratterizza l'atteggiamento che da oltre trenta anni si ha sulle riforme costituzionali: tutti ne parlano, tutti le vogliono e poi, al momento del dunque, gli tirano le pietre»).

¹²⁶ Profili ripresi più volte dal Prof. Franco Pizzetti, durante l'audizione del 13 dicembre 2023 presso la I Commissioni Affari Costituzionali del Senato della Repubblica.

convergenza di intenti, questa, necessaria per non eccedere in forme di rinnovamento che pretendono di legare l'assetto istituzionale ai sondaggi del momento, vanificando così il classico idealtipo – evocativamente suggerito da Calamandrei – di una Costituzione presbite, capace di guardare lontano, nel senso che ciò che si sta costruendo nei risultati non deve essere poi così oscuro nelle intenzioni di chi lo sta realizzando.