



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO I

Felice Blando

Politica riformatrice, forme di governo, sistemi elettorali

5 febbraio 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO

CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Felice Blando

Politica riformatrice, forme di governo, sistemi elettorali*

SOMMARIO: 1. Le necessità odierne di riforma: una scelta tra diversi modelli. – 2. Governabilità e sistemi elettorali. Un sistema maggioritario migliorerebbe la stabilità ed efficacia del governo? – 3. Il presidenzialismo come modello: un'illusione americana. Stato-società, potere-*demos* e rigetto degli intermediari (parlamenti e partiti politici). Art. 49 della Costituzione e sua incompatibilità con un sistema presidenziale. – 4. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio come incentivo alla governabilità. – 5. Democrazie *disancorate* in uno Stato in continua evoluzione.

ABSTRACT: A correct approach to the problem of constitutional reform should avoid excessive dramatization of the same. In other words: from settings that elevate «governability» to an absolute value, representing the current difficulties, which are nothing new today, as the prelude to a catastrophic final solution. In this essay we intend to counter the thesis of those who claim that we are facing a crisis of the parliamentary form of government, to which the emergence of a personalized command function would be an alternative. In reality, what is establishing itself in our constitutional reality is an increasingly high valorization of the charismatic function which is to a large extent the effect of the disappearance of a certain type of the political class.

«Poteva uno tribuno, e qualunque altro cittadino, preporre al Popolo una legge; sopra la quale ogni cittadino poteva parlare, o in favore o incontro, innanzi che la si deliberasse. Era questo ordine buono, quando i cittadini erano buoni [...]. Ma diventati i cittadini cattivi, diventò tale ordine pessimo; perché solo i potenti proponevano leggi, non per la comune libertà, ma per la potenza loro; e contro a quelle non poteva parlare alcuno, per paura di quelli: talché il popolo veniva o ingannato o sforzato a diliberare la sua rovina».


(N. MACCHIAVELLI, *Discorsi*, l. 16, rip.
in M. VIROLI, *Scegliere il principe*, 2014)

1. Le necessità odierne di riforma: una scelta tra diversi modelli

Con l'inizio di questa legislatura è ritornato in campo, dopo un temporaneo silenzio, il tema delle riforme istituzionali e, in particolare, il tema di una necessaria riforma del nostro



modello di governo parlamentare. Una ipotesi su cui il partito Fratelli d'Italia aveva già lavorato nella scorsa legislatura, nella quale esso ha presentato un disegno di legge costituzionale di stampo presidenzialistico (atto Camera n. 716; atto Senato n. 1489). Una proposta che, ribadita durante la campagna elettorale del 2022, è stata più di recente modificata nel senso di sostituire l'elezione diretta del Capo dello Stato con quella del Presidente del Consiglio, ma che, anche in questo caso, segna l'ottica «decisionistica» con la quale il Governo guarda alla futura stagione delle riforme¹. Il filo rosso che ispira dunque l'attuale partito di maggioranza (insieme agli altri due partiti del centro-destra: Forza Italia e Lega per Salvini Premier), condiviso pure da Italia viva, passa attraverso la tessitura di una nuova forma di governo che riduca l'instabilità e aumenti l'efficienza del Governo. A prima vista si è in presenza di una replica di un canovaccio già noto alle vicende politiche degli ultimi quattro decenni²: e cioè, ogni qual volta vengono a mancare gli elementi chiave che

*  Contributo scientifico sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 3, comma 11, del Regolamento della Rivista.

Felice Blando è Ricercatore confermato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Palermo.

¹ È dall'insediamento del Governo Meloni che il dibattito sulle riforme istituzionali è in pieno svolgimento nella polemica tra i partiti, tra gli analisti politici, tra gli studiosi di diritto costituzionale e i politologi, nei commenti giornalistici. È da circa un anno che le deficienze e le carenze del nostro sistema istituzionale vengono analizzate, denunciate e sono oggetto di esami accurati in convegni, dibattiti, tavole rotonde. Una prima organica riflessione scientifica su queste recenti proposte è stata svolta nel dibattito svoltosi presso il Cnel, 17 maggio 2023, con la presenza di un numero elevatissimo di costituzionalisti italiani. I contributi al suddetto convegno sono stati anticipati in federalismi.it, *Paper – 7 giugno 2023*, e raccolti nel volume collettaneo *Riforme istituzionali e forme di governo*, in G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, F. Vari (a cura di), Torino, 2023 (v. G. PITRUZZELLA - A. POGGI, *Riforme istituzionali e forme di governo*, in n. 22/2023, in federalismi.it, *Editoriale – 6 settembre 2023*). I punti di queste proposte sono stati approfonditi in [Astrid-online.it/rassegna](https://astrid-online.it/rassegna), n. 9/2023 (con note di E. Cheli, M. Volpi, F. Bassanini, M.C. Grisolia, L. Spadacini, S. Passigli, C. Pinelli, P. Pasquino, F. Marone) e ivi, n. 11/2023 (con note di G. Maestri, A. Manzella, M. Volpi); nonché da E. CHELI, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in [Forum di Quaderni costituzionali](https://forum-di-quaderni-costituzionali.it), 4, 2022, p. 1 ss.; A. RUGGERI, *Riforme costituzionali: quali e perché?* in [Osservatorio sulle fonti](https://osservatorio-sulle-fonti.it), n.1/2023, 131; ID., [Il menu à la carte delle riforme istituzionali](https://il-menu-a-la-carte-delle-riforme-istituzionali.it), in questa [Rivista](https://rivista.federalismi.it), editoriale del 10 maggio 2023; E. SANTORELLI, *Il prossimo tentativo di revisione della forma di governo parlamentare in Italia: da Roma verso Parigi*, in [Osservatorio costituzionale](https://osservatorio-costituzionale.it), fasc. 3/2023, 60 ss.; A. POGGI, *Dal governo Draghi al governo Meloni: diversa maggioranza stessi problemi. Anzi, forse, qualcuno in più*, in federalismi.it, n. 21/2023, *Editoriale – 9 agosto 2023*; S. CECCANTI, *Verso un premierato non elettivo. Quattro strategie possibili per la transizione incompiuta*; in *Quad. cost.*, fasc. 3/2023, 621 ss.

² In questo arco di tempo è ripetuto il tentativo - avviato nel 1983 con la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali c.d. «Bozzi» - di modificare in profondità il sistema di governo previsto dalla Costituzione, con due eclatanti smacchi, quello subito da Berlusconi nel 2006 e quello subito da Renzi nel 2016. Per una sintesi efficace del dibattito relativo ai tentativi di una riforma ampia della Costituzione, E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016; v. anche M.C. CARBONE, *Problematiche di una revisione organica della Costituzione nell'ordinamento italiano*, Bari, 2019, 87 ss.; A.A.V.V.,



assicurano una mediazione e una tenuta complessiva dell'equilibrio di un sistema di governo e ogni qual volta le circostanze della storia pongono alla ribalta forze politiche portatrici del «nuovo», si riaccende la disputa sul sistema parlamentare e sui difetti della proporzionale e si riaffacciano proposte presidenzialistiche o di meccanismi elettorali fortemente maggioritari³.

Tuttavia, per quanto le proposte e persino le tematiche non siano nuove, sarebbe fortemente riduttivo ricondurre la polemica ad un mero tentativo di aggirare i nodi storici che pesano sul funzionamento delle nostre istituzioni da decenni o a un rigurgito della familiare campagna contro il parlamentarismo compromissorio⁴. E ciò perché le premesse da

Riforme. Opinioni a confronto. Giornata di studi in ricordo di Livio Paladin a cura di M. Bertolissi, Napoli, 2015, e ivi in particolare i saggi di G.F. FERRARI, *Il cantiere aperto delle riforme*, 67 ss. e di A. PISANESCHI, *Brevi considerazioni su efficienza del Governo e riforme costituzionali*, 87 ss.

³ Per una puntuale e accurata rassegna delle proposte di riforma istituzionale formulate nell'Italia repubblicana, cfr. V. LIPPOLIS, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi del 24 febbraio 2014*, in *Rass. parl.*, 2014, 103 ss. e C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2015, 431-555, con ampia bibliografia e una perspicua crono-tavola delle riforme istituzionali (1948-2015). Ma in tema occorre citare l'ultimo libro di E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023 (e spec. il cap. V. *La forma di governo e la nuova stagione di riforme costituzionali verso il presidenzialismo*) e le *Recensioni* di E. ROSSI, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2023 e di P. CARETTI, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n.2/2023. Fra le opere che concorrono a illuminare la complessiva vicenda sulle riforme istituzionali ricordiamo V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007; E. CHELI, *La mancata riforma. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, 2000, 72 ss.; F. TERESI, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana. Materiali di studio*, VI ed., Torino, 1998; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996; A. PIZZORUSSO, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Torino, 1996, 101 ss.; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991; ID., *Costituzione della repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali, VIII, Milano, 2016, spec. 343 ss.; ID., C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, XII ed., Bologna, 2022, 495-527. V. inoltre il dibattito riportato in *Un'altra Repubblica? Perché come quando*, a cura di J. Jacobelli, Roma-Bari, 1988 (in particolare le note di N. Bobbio, C. Chimenti, G. De Vergottini, D. Fisichella, G. Miglio, R. Ruffilli, P. Scoppola, S. Tosi) e in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979, (in particolare le note di P. Farneti, A. Baldassare, A.A. Cervati, S.P. Panunzio, G. Amato, L. Paladin, C. Mezzanotte).

⁴ Il giudizio va, infatti, necessariamente graduato appunto perché, nella letteratura giuridica italiana, il tema delle riforme istituzionali era già stato affrontato con l'evidente finalità di mantenerle tuttavia nel solco della Carta del 1948; basti pensare alle proposte pionieristiche di Serio Galeotti (tra i tanti scritti ricordiamo almeno S. GALEOTTI, *Il potere di decisione*, in *Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell'esercizio del potere politico*, Milano, 1968 (*Quaderni di Iustitia*, n. 19), 32 ss.). Si tenga conto, inoltre, che un ulteriore, decisivo impulso al dibattito sulle riforme fu impresso da Giuliano Amato in una serie di articoli apparsi sul finire degli anni Settanta sulla rivista *Mondo operaio* (tra gli scritti più significativi in tema v. G. AMATO, *Democrazia conflittuale e trasformazione sociale*, in «Mondoperaio», 1978, fasc. 3, 63-70; ID., *Democrazia conflittuale e forma di governo*, ivi, 1979, fasc. 4, pp. 65-72; ID., *Dal garantismo alla democrazia governante*, ivi, 1981, fasc. 6, 17-20; ID., *Eleggere il Presidente*, ivi, 1982, fasc. 11, 2-6) e in diversi scritti giornalistici, in cui sosteneva, peraltro, la



cui parte oggi il dibattito sulle riforme istituzionali è animato da esigenze concrete, strettamente dipendente dalle mutate condizioni storiche e geo-politiche in cui esse si muovono ora. La difficoltà di governare il sistema democratico è oggi un dato di fatto che occupa un posto centrale fra i problemi politici contemporanei, mentre lo era sicuramente meno nei decenni passati. Come bene mettono in luce due studiosi italiani: «In scenari caratterizzati dalla fine della pace europea, dal ritorno alla geopolitica, dalla competizione tecnologica tra sistemi politico-economici, dal succedersi di crisi, dall'incertezza e dalla necessità di gestire situazioni di emergenza, cresce il bisogno di Governo». Aggiungendo che deve trattarsi di «un Governo autorevole che si inserisca pienamente nel quadro dello Stato costituzionale, delle sue garanzie, dei suoi contropoteri. È arduo, però, pensare che un Governo instabile, sempre esposto alla minaccia della crisi, con un Premier dotato di poteri insufficienti per garantire l'unità di indirizzo politico e amministrativo, possa confrontarsi efficacemente con le citate trasformazioni epocali»⁵. Si comprende così come certe riforme istituzionali, che un tempo avevano un segno univocamente nostalgico o conservatore, possano essere viste anche come il frutto di un non insignificante tentativo di forze politiche diretto a salvaguardare il nostro ordinamento costituzionale e a porlo in grado di operare le necessarie trasformazioni per farlo progredire verso obiettivi di crescita economica e civile.

Se, quindi, non si possono confondere le varie motivazioni che sorreggono le proposte di riforma costituzionale e, soprattutto, se il giudizio sulle proposte non può oscurare la fondatezza della premessa circa la crescente difficoltà della democrazia contemporanea di «governarsi», tutto ciò non toglie che il problema fondamentale consiste nel verificare se le proposte formulate rappresentino una risposta adeguata alle difficoltà da risolvere e, soprattutto, se esse diano al nostro modello di Stato costituzionale strumenti in grado di assolvere i fondamentali compiti di trasformazione sociale derivanti dall'attuale livello di sviluppo della società italiana.

Il comune denominatore di tutte le proposte riformatrici (dagli anni '70 del XX secolo ad oggi) è quello di far riferimento a meccanismi di vario tipo aventi il fine principale di tendere a isolare il governo dalla dinamica reale dei partiti e delle forze sociali. Sia che si riconosca un premio di maggioranza elevato, sia che si istituisca un capo dell'esecutivo eletto dal popolo, ciò cui si punta è una più o meno grande e una più o meno relativa «indipendenza del

necessità dell'elezione diretta del Capo dello Stato. Le proposte di Amato incontrarono fortissime ostilità, in particolare in alcuni saggi di Antonio Baldassarre (scritti di riferimento possono essere considerati A. BALDASSARE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. dir.*, 1979, 343 ss.; ID., *Dall'alternativa alla centralità socialista: il Psi nel sistema dei partiti*, in A.A.V.V., *Partiti sindacato e sistema politico italiano*, Milano, 1981, 43-81), nei quali si contrapponeva la necessità di innovazioni tutte di rango ordinario o, tutt'al più affidate ai regolamenti parlamentari, patrocinando con la legislazione elettorale proporzionale il ruolo tradizionale dei partiti politici. Inutile dire che da allora il dibattito sul tema non si è più fermato.

⁵ G. PITRUZZELLA - A. POGGI, *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., vii.



governo dai rapporti reali di forza tra i vari raggruppamenti politici» e una «de-responsabilizzazione» dell'esecutivo rispetto ai partiti e alle forze politiche organizzate⁶.

L'analisi che sta a base di queste proposte, mentre parte dalla condivisibile premessa che l'origine della crisi di governabilità delle società democratiche stia proprio nei risultati raggiunti dai forti movimenti sociali degli anni '60 del Novecento, dal grande sviluppo della partecipazione popolare, nella moltiplicazione e nella diversificazione dei gruppi sociali e dei movimenti, risolve, poi, tutta la crisi in crisi di autorità e di decisione degli apparati di governo dello Stato⁷. In altre parole, la crisi è vista soprattutto come crisi politica e perciò la terapia più appropriata dovrebbe consistere nel produrre una controtendenza nei processi di decisione statale: così, a fronte dell'inarrestabile e disordinata espansione dei corpi sociali, occorrerebbe esaltare o istituire istanze decisionistiche, ossia un governo che possa decidere in nome di una sua logica e senza essere continuamente chiamato a rispondere alle forze politiche e sociali organizzate.

L'idea di concepire le strutture di governo come più decisionistiche ha trovato una base argomentativa testuale nelle celebri analisi contenute nel *Rapporto alla Commissione Trilaterale*, ove la crisi della governabilità degli Stati si faceva risalire alle spinte democratiche, egualitarie e partecipative verificatesi a partire dagli anni '60 del secolo scorso in tutto l'Occidente. Pensare di aggiungere alle conquiste democratiche già realizzate un ordinamento più democratico, sostenevano Crozier, Huntington e Watanuki, sarebbe come buttare benzina sul fuoco⁸. Perciò, loro sostenevano che la via d'uscita alla crisi di governabilità della democrazia era quella di realizzare una politica e dei meccanismi di governo che inducessero alla moderazione e alla riduzione della spinta democratica proveniente dalla società (*excess of democracy*)⁹. Si trattava di una critica ai sistemi

⁶ La distinzione tra queste due modalità di inveroamento di una forma di governo imperniata sull'elezione diretta del capo dell'esecutivo è colta lucidamente da A. BALDASSARE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, cit., 344.

⁷ Sulla «ingovernabilità» delle democrazie esiste ormai una vasta letteratura nazionale e internazionale. Un'ancora utile e, come sempre, profondo esame del concetto in relazione anche alle varie interpretazioni dello stesso, sta in C. OFFE, *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, ed. it. a cura di R. Fassa, Bologna, 1982, spec. 19-42, e *passim*.

⁸ Sui mutamenti culturali che quelle tesi hanno comportato, v. ora F. PIZZOLATO, *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, in Costituzionalismo.it, fasc. 1/2023, parte IV, 7-14.

⁹ P. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki (a cura di), *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale* (1975), trad. it., Milano, 1977. Un miglioramento del governo si avrà – si legge nel Rapporto – solo assicurando un «grado maggiore di moderazione» della democrazia, vale a dire garantendo «una certa dose di apatia e disimpegno da parte di certi individui e gruppi» (ivi, p. 109). «La democrazia – scrive ancora Huntington – non è che un modo di costituzione dell'autorità, e non è detto che possa essere applicato universalmente. In molte situazioni, le esigenze di competenza, di anzianità, di esperienza e di particolari capacità possono avere la precedenza sulle esigenze di democrazia in quanto modo di costituzione dell'autorità» (*ibidem*).



democratici divenuta imperante, a partire dalla fine degli anni Settanta del XX secolo, soprattutto per i successi elettorali di Ronald Reagan in America e di Margareth Thatcher nel Regno Unito. In questo senso, non aveva tutti i torti – anzi, dal suo punto di vista, aveva tutte le ragioni – la «lady di ferro» quando affermava che non esiste la società ma esistono gli individui perché soltanto gli individui esistono (affermazione sulla quale si potrebbe perfino concordare)¹⁰.

Certo, nel nostro Paese le varianti non sono mancate, ma, ridotta all'osso, anche la proposta dell'attuale Governo Meloni ¹¹ e di altri esponenti politici del centro¹² ripercorre

¹⁰ La letteratura filosofica, economica, sociologica e giuridica del neoliberismo è ormai sterminata. Secondo linee diverse, ma convergenti, molti autori mostrano come l'ideologia neoliberista sia riuscita, partendo da una posizione abbastanza marginale, a imporsi in tutto il mondo a partire dagli anni Settanta del secolo scorso in poi, conquistando una vera egemonia culturale e politica che ha dato origine a una rivoluzione dall'alto dello Stato, dell'economia e del lavoro a favore delle classi dominanti e ai danni dei cittadini e dei lavoratori. Una trasformazione guidata dal principio della competizione generalizzata in tutti gli ambiti della vita associata, che ha avuto notevoli ricadute in termini di occupazione e benessere, essendosi tradotta da un alto in un'accresciuta instabilità dell'occupazione e dall'altra nello smantellamento, più o meno marcato a seconda dei diversi Paesi, dei sistemi di protezione e sicurezza sociale (impeccabile ma amarissima la diagnosi di L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011; ID., *Il colpo di stato di banche e governi*, Torino, 2013).

¹¹ *Consiglio dei ministri* – N. 57 del 3 novembre 2023 – approvazione del Disegno di legge costituzionale del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, «Introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia», poi modificato dal CdM in «Disposizioni per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina a vita da parte del Presidente della Repubblica». Il testo consta di 5 articoli, volti a modificare gli artt. 59, 88, 92 e 94 Cost. «Questa è la madre di tutte le riforme che si possono fare in Italia. È finita la stagione dei ribaltoni, dei giochi di palazzo, dei governi tecnici e delle maggioranze arcobaleno. Si va verso la terza Repubblica», ha dichiarato il Presidente del Consiglio Meloni, durante la conferenza di presentazione del progetto di riforma costituzionale approvato in Consiglio dei ministri. Fra i fautori della riforma: T.E. FROSINI, *Governabilità l'obiettivo prioritario della riforma*, «Il Mattino», 01 novembre 2023; ID., intervista su «Il Messaggero», 2 novembre 2023; ID., intervista su «La Verità», 6 novembre 2023; ID., intervista su «Il Giornale», 7 novembre 2023; G. GUZZETTA, intervista su «Tempo», 4 novembre 2023; F. GIUFFRÈ, intervista su «Il Giornale», 5 novembre 2023; A. MARINI, intervista su «Il Sole 24 ore», 5 novembre 2023 (tale giurista è l'effettivo autore della riforma). Fra i critici, con accenti diversi: F. CLEMENTI, intervista su «UffPost», 31 ottobre 2023; ID., *Effetto boomerang*, «Il Sole 24 ore», 5 novembre 2023; G. DE MINICO, *Con questa riforma costituzionale rischi e perdite per tutti*, «Il Sole 24 ore», 1 novembre 2023; A. MORRONE, *Il "premieratino" di Meloni è inutile e dannoso*, «Domani», 1 novembre 2023; M. LUCIANI, intervista su «La Stampa», 1 novembre 2023; S. CURRERI, *Ma che razza di premierato è questo?* in «l'Unità», 2 novembre 2023; P. PISICCHIO, *No alle «bandiere» si può riformare senza stravolgere*, «La Gazzetta del Mezzogiorno», 4 novembre 2023; G. AMATO, intervista su «La Repubblica», 4 novembre 2023; E. CHELI, intervista su «La Stampa», 4 novembre 2023; G. ZAGREBELSKY, *Il ruolo scomodo del Quirinale*, «La Stampa», 4 novembre 2023; ID., *Il popolo al voto ogni cinque anni per celebrare l'uomo (o donna) soli al potere*, «La Repubblica», 5 novembre 2023; A. PANEBIANCO, *Riforme e stabilità: i poteri (reali) dei premier*, «Corriere della Sera», 5 novembre 2023; M. AINIS, *La Costituzione incostituzionale*, «La Repubblica», 5 novembre 2023; S. GENTILE, *Perché la riforma del premierato è la madre di*



sostanzialmente la medesima trama logica. Anche in queste è presente la necessità del porre un cuneo fra la rete pluralistica delle società intermedie e le istituzioni di governo, incentrate sull'istanza «personalizzata» del capo dell'esecutivo, a sua volta vista come sede privilegiata della «decisione» politica¹³.

Ritagli di questo disegno hanno avuto una pubblicità e una risonanza continue. Ma solo recentemente la sua sostanziale attuazione, e cioè l'idea di un Governo presidenziale o dell'elezione diretta, popolare, del *Premier* per l'intera durata della legislatura, ha registrato una ripresa con grande fervore. Di fronte alla situazione di sfaldatura del sistema politico italiano riconducibile alla enfattizzazione dell'antipolitica e ai continui attacchi alla «casta», dall'alta volatilità dei votanti¹⁴ e all'aumento dell'astensionismo elettorale¹⁵, da un costante peggioramento della qualità del governo e della pubblica amministrazione¹⁶, dal fascino mai spento di avviare la forma di governo italiano verso modalità riassumibili con l'espressione

un grande pasticcio, «UffPost», 8 novembre 2023; R. BIN, *Una riforma da ridere*, in laCostituzione.info, 12 novembre 2023; A. CELOTTO, *Le rettifiche del presidenzialismo*, «La stampa», 20 novembre 2023; A. POGGI - F. FABRIZZI, *Riforma costituzionale, serve il Parlamento per fare un salto di qualità*, in federalismi.it, n. 27/2023, Editoriale – 15 novembre 2023; A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in questa *Rivista 2023/III*, 1009 ss.; F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, ivi, p. 1020 ss.; A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?* ivi, p. 1063 ss.; E. CATERINA, *Sulla misteriosa sparizione della "scheda unica" dal ddl costituzionale sul "premierato"*, in laCostituzione.info, 4 dicembre 2023; A. CANTARO, *Sette pensieri sul premierato infantile*, ivi; M. VOLPI, *Il Premierato nel disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati: al peggio non c'è fine*, in Astrid-online.it/rassegna, n. 16/2023; C. FUSARO, *Un progetto invotabile, così com'è. Cosa fare per trasformarlo in qualcosa di accettabile dal punto di vista dei riformisti*; ivi; L. GIUNTI, *Prime note sulla bozza di disegno di legge costituzionale*, ivi; P. PASQUINO, *La lunga marcia di tutte le riforme*, ivi, n. 17/2023. Si v. inoltre il dibattito promosso dalla rivista Diritto pubblico Europeo - Rassegna online, fasc. 2/2023 (saggi di A. Lucarelli, D. Mone, L. Longhi, T.E. Frosini, M. Ruotolo, C. De Fiores, M. Della Morte, F. Pastore, M. Calamo Specchia, A. Ruggeri, F. Zammartino, F. Lanchester), nonché Il Paper della Rivista Astrid-online.it, n. 94, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, prodotto di una riflessione collegiale alimentata da diversi contributi pubblicati sulla medesima Rivista.

¹² Il 1° agosto 2023 i senatori Renzi, Paitta, Borghi, Fregolent, Sbröllini e Scalfarotto, hanno presentato al Senato della Repubblica il disegno di legge di revisione costituzionale – n. 813 – avente a oggetto «Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio di Ministri». Per un commento fortemente critico del testo presentato dai senatori di Italia viva v. E. CHELI, *Il premierato è una riforma eversiva troppo poteri nelle mani di una persona*, «La Stampa», 7 settembre 2023 e S. CURRERI, *Lo strano premierato alla Renzi: al secondo tentativo fa peggio*, «l'Unità», 26 settembre 2023.

¹³ Così C. GALLI, *Parlamento, la libertà negata*, «la Repubblica», 21 novembre 2023.

¹⁴ Riferimenti in S. FABBRINI, *Il mondo fluttuante della politica italiana*, «Il sole 24 ore», 25 settembre 2022.

¹⁵ Da ultimo, in tema di astensionismo elettorale si v. F. ANDRELINI, M. MAUTHE, *Sull'astensionismo*, in *Italianieuropei*, n. 2/2023 e A. MAZZOLA, L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali, in questa *Rivista 2023/III*, 991 ss.

¹⁶ Cfr. S. CASSESE, *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, 2019, 20-21.



«modello *Westminster*», è nuovamente riapparso il mito del «decisionismo» e con esso quello di una riforma in senso presidenzialistico o di *premiership*, presentata come strumento essenziale per dare chiarezza e funzionalità al sistema politico¹⁷.

2. Governabilità e sistemi elettorali. Un sistema maggioritario migliorerebbe la stabilità ed efficacia del governo?

Più volte la polemica contro il parlamentarismo è stata incentrata sulla sua carente capacità di «decisionismo»¹⁸. Eppure da sempre i sostenitori di questa polemica mettono di fronte al regime parlamentare un governo «personalizzato» che non sia chiamato a rispondere delle sue azioni di fronte al Parlamento. Proprio per questo i propugnatori di una forma di governo diversa devono partire dal presupposto che il regime parlamentare italiano è di fronte al collasso e che con esso, se non si istituisce un regime decisionistico rispettoso delle principali regole democratiche (libertà di voto, di pensiero, ecc.), l'Italia è destinata a sopravvivere senza governare (riprendendo la fortunata formula elaborata da Di Palma)¹⁹.

Ci sembra che in questa premessa vi sia una drammatizzazione e valutazione al ribasso del «sistema italiano» e, nello stesso tempo, una valutazione al rialzo dei meccanismi di forte selezione degli interessi sociali (sistemi maggioritari, premierato, ecc.) utilizzati negli altri stati costituzionali. Allo stesso modo, non siamo convinti che la democrazia negli stati a democrazia avanzata stia sul punto di disfarsi e tantomeno che il capitalismo, non potendo

¹⁷ Ancorché «la forma di governo parlamentare – secondo il rilievo di S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2023, 322 – ha tenuto saldamente il campo al cospetto di eventi che hanno messo alla prova la permanenza della forma democratica dello Stato». Ma vedi anche – in tal senso – M.C. GRISOLIA, *Considerazioni preliminari sulla modifica della forma di governo*, in [Astrid-online.it/rassegna](https://www.astrid-online.it/rassegna), n. 9/2023, 4.

¹⁸ In genere, sul decisionismo come sistema che determina l'attrazione di tutto il popolo verso un capo, il teorico più rappresentativo è indicato in Carl Schmitt. «Carl Schmitt aveva insegnato già nella Repubblica di Weimar – osserva di recente Jörg Luther – che la democrazia autentica era identità fra governanti e governati di un popolo omogeneo, ma il popolo poteva solo acclamare il Führer, eleggere persone di fiducia o rispondere a domande di plebiscito. La democrazia andava disgiunta dalla libertà politica e non poteva consistere in procedure cui la “maggioranza decide” perché i numeri aritmetici nelle votazioni segrete sarebbero più il frutto di affarismi privati che di decisioni politiche»: J. LUTHER, *Dov'è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), Numero speciale 1/2017, 12. Per Schmitt il decisionismo rappresenta uno dei tipi di pensiero giuridico, insieme all'istituzionalismo e al normativismo. Ma è il solo in grado di cogliere la genesi politica del diritto sottesa al giuspositivismo moderno, anche se, correttamente intese, decisione e norma sono connesse, poiché la decisione efficace sfocia in un ordinamento «normale» (C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione* (1928), trad. it. di A. Caracciolo, Milano, 1984, 41 ss.).

¹⁹ Si veda per tutti gli innumerevoli scritti giornalistici e accademici di T.E. FROSINI, da *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2002 a T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Rass. parl.*, fasc. 1/2023, 7 ss., fino a T.E. FROSINI, *Premierato la strada maestra*, «Il Mattino», 8 novembre 2023.



uscire dalle sue contraddizioni, abbia nella forma di stato presente la sua ultima espressione²⁰, così come non ci sembra che il difetto di «decisione» propria del sistema politico italiano sfiori livelli molto più elevati di quelli esistenti nelle altre società post-industriali. Al contempo, è più che ragionevole dubitare del rilievo che i meccanismi che si vogliono importare da noi, tutti già in funzione altrove, abbiano dimostrato di aver tolto i paesi in cui operano dalla crisi di decisione che gli scienziati della politica di tutto il mondo rinvergono un po' in tutte le «democrazie avanzate» (sia a regime parlamentare, sia a regime presidenziale)²¹. Piuttosto, dato che le proposte qui discusse chiedono in sostanza che il sistema politico italiano si allinei al modello dei principali sistemi contemporanei, esaminiamo per sommi capi quali sono i risultati che i meccanismi proposti hanno dato negli altri paesi, cominciando dai sistemi elettorali.

Per dare un carattere più decisionistico ai governi nazionali in questo quarto di secolo si sono rincorse le formule elettorali: legge Mattarella del 1993, per tre quarti maggioritaria e un quarto proporzionale; legge Calderoli del 2005, proporzionale con premio di maggioranza e liste bloccate; legge Renzi del 2015, proporzionale con correzione maggioritaria; legge Rosato del 2017, per due terzi proporzionale e un terzo maggioritario. Comunque, al di là di questi elementi risalenti al recente passato, il folto dibattito sulla riforma elettorale indica diversi modelli stranieri da seguire, in particolare si indicano il sistema elettorale tedesco, inglese, francese e americano.

Lo stupore maggiore è suscitato da chi ha suggerito di curare i mali del nostro sistema con l'adozione del sistema elettorale tedesco. Secondo tale sistema, all'elettore si danno due specie di voto e si divide il territorio in un numero di collegi pari alla metà dei seggi da assegnare alla camera elettiva: mentre in questi collegi si applica il criterio maggioritario uninominale (c.d. primi voti), con la restante metà dei seggi si provvede alla ripartizione complessiva dei seggi secondo un criterio proporzionale (cioè sulla base dei c.d. secondi voti). La cosa inaspettata è data dal fatto che la legge elettorale tedesca utilizza un criterio di distribuzione indiretta dei seggi alle varie liste, tale che, di per sé, il sistema prescelto assicura un risultato d'insieme rigorosamente proporzionale, e anzi, a una comparazione con altri sistemi operanti, è in grado di garantire una delle più significative corrispondenze fra proporzione dei voti e proporzione dei seggi.

²⁰ Questo è invece il presupposto da cui muove per es. G.U. RESCIGNO, *A che serve la democrazia?* in Costituzionalismo.it, fasc. n. 2/2017, III, 21 ss.

²¹ Cfr., per tutti, R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione americana?* (2001), trad. it. di C. Paternò, Roma-Bari, 2003, *passim* e le utili *Tabelle e grafici* riportate in *Appendice*. Il grande politologo ritiene che i Paesi a democrazia avanzata siano ad oggi soli ventidue: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia, Svizzera (*Europei*); Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti (*Paesi di lingua inglese*); Costa Rica (*America Latina*); Israele, Giappone (*Altro*).



Il fatto è che in Germania la semplificazione della scena politica e il restringimento del numero dei partiti sono affidati a congegni diversi dal metodo elettorale²². Ad influire in tal senso sono il divieto di partiti contrari ai principi liberal-democratici e la «clausola di sbarramento», che nega una rappresentanza al *Bundestag* delle forze politiche che non superano il livello del 5% dei voti o che non riescono vittoriosi in almeno tre collegi uninominali. Laddove a conferire stabilità alle coalizioni governative contribuisce anche l'istituto della «sfiducia costruttiva»²³, cioè la regola che impone che una mozione di sfiducia contro il Cancelliere in carica possa essere considerata approvata soltanto se la maggioranza elegge allo stesso tempo un nuovo Cancelliere, e quindi un nuovo Governo (art. 67 della Costituzione di Bonn) Questi fattori, hanno concorso per sei decenni l'uno a restringere lo scenario politico alle due o tre forze politiche maggiori e l'altro alla formazione di coalizioni alternative, hanno immesso nel sistema politico tedesco una spinta istituzionale verso un sistema di partiti essenzialmente bipartitico, con tutte le ripercussioni che esso ha comportato²⁴: centralità costituzionale del Cancelliere Federale, emarginazione del Parlamento dalla formazione dell'indirizzo politico, riduzione delle assemblee elettive a sezione del Governo («democrazia del Cancelliere»²⁵), istituzioni costituzionali non rispecchianti la reale dinamica sociale, un'integrazione dei partiti nell'apparato dello Stato e una conseguente gestione «dall'alto» della politica, con l'implicazione di una robusta azione di neutralizzazione dei conflitti sociali²⁶. Se, dunque, i sostenitori dei sistemi maggioritari fraintendono nell'espone come modello possibile quello tedesco, allora la funzionalità dei sistemi maggioritari nel senso di favorire meccanismi di decisione più rapidi e penetranti dev'essere valutata avendo presenti altri modelli.

²² Il punto è stato ripetutamente sottolineato: v. per esempio G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti* (1994), trad. it. di O. Massari, V ed., Bologna, 2004, 23, p. 65 nt. 23, 120 ss.

²³ D'altra parte, la sua efficacia è stata sopravvalutata nel caso tedesco: in effetti, fino a oggi c'è stato un solo caso, nel 1982, di cambio parlamentare del Cancelliere (dal social-democratico Schmidt al cristiano-democratico Kohl), prodotto dalla rottura della coalizione di allora tra socialdemocratici e liberali.

²⁴ Per esemplificare, in Germania le elezioni politiche del 2009 hanno fatto riportare il mutamento di un sistema sostanzialmente bipartitico a un sistema tendenzialmente pluripartitico in cui tutti i partiti rappresentati nel *Bundestag* hanno ottenuto il 10% dei voti: Cristiano democratici/Cristiano sociali (CDU/CSU), Socialdemocratici (SPD), La Sinistra (*Die Linke*); Liberali (FDP), Alleanza 90/I Verdi. De Vergottini argomenta che tale trasformazione – confermata dalle elezioni politiche del 2013, 2017 e 2021 – è dovuta principalmente «alla maggiore volatilità dell'elettorato» e «alla legge elettorale proporzionale che tende a favorire un pluralismo maggiore della rappresentanza» (G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, X ed., Milano, 2019, 701).

²⁵ Così definisce correttamente il ruolo del potere esecutivo tedesco D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e sistema parlamentare nella repubblica federale di Germania*, in *Pol. dir.*, 1988, 458.

²⁶ V. nuovamente D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e sistema parlamentare*, cit., 457 (in Germania i «partiti fanno veramente parte del sistema politico e giuridico»).



Vediamo ora quello inglese. In generale, si deve dire che i sistemi elettorali maggioritari a collegi uninominali, in quanto tali, non garantiscono una stabilità governativa regolarmente superiore a quella esistente nei paesi che variamente adottano sistemi proporzionali, sia perché non garantiscono in assoluto una riduzione sostanziale dei partiti, sia perché subentrano altri fattori che non garantiscono l'attuazione del modello bipolare.

Nella scorsa legislatura nel Regno Unito i partiti rappresentati in Parlamento con un numero di almeno tre deputati erano ben sette. E solo con l'ultima elezione si è registrata una lieve riduzione, dovuta più che altro alla situazione politica gravida di spinte isolazionistiche del dopo *Brexit*. Come è naturale, ciò porta ad accordi tra i partiti e a compromessi diretti a formare coalizioni di maggioranze non sempre omogenee e spesso instabili, come è stato dopo le elezioni politiche del 2017 con il c.d. «confidence-and-supply arrangement» con cui gli unionisti nord-irlandesi sostenevano il governo May. La crisi del modello bipolare si era parimente manifestata nelle precedenti elezioni politiche del 2010, quando i conservatori hanno dovuto unirsi ai liberaldemocratici, terzo partito rilevatosi necessario per la formazione del gabinetto ministeriale.

Queste osservazioni portano a un preciso esito, convalidato dall'esame della successione storica dei governi e, del resto, già evidenziato dagli studiosi tradizionali di politica comparata: e cioè che l'alternanza e la stabilità, funzionano soltanto ove ne ricorrano le condizioni politiche necessarie²⁷. Detto altrimenti, non c'è incertezza che il sistema elettorale a maggioranza relativa (*plurality*) favorisca un funzionamento del sistema in senso bipartitico, ma non ne rappresenti il fattore determinante, che è invece di natura politica. Una controprova di ciò si ricava dal fatto che vi sono altri ordinamenti costituzionali in cui è applicato il sistema proporzionale e, nonostante ciò, le maggioranze si formano secondo i principi dell'alternanza e della stabilità della maggioranza parlamentare. È il caso dell'Austria, ad esempio, dove, dopo venti anni di funzionamento secondo i moduli del bipartitismo (tra il 1966 e il 1987), il sistema politico è ritornato a funzionare sino alle elezioni per il Consiglio nazionale (*Nationalrat*) del 2017 secondo i moduli della Grande coalizione tra il partito popolare (*ÖVP*) e il partito socialdemocratico (*SPÖ*), senza che sia avvenuto un mutamento dei meccanismi elettorali²⁸.

Allora, se è vero che il sistema elettorale a maggioranza relativa non garantisce il formarsi di maggioranze chiare e omogenee, e se è vero che quest'ultima evenienza rimanda soprattutto a cause politiche, occorre pure concludere che gli ipotizzati benefici (e cioè una

²⁷ La letteratura sul punto è sconfinata: v. comunque G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 116 ss. e A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee* (1984), trad. it. di M.T. Brancaccio, Bologna, 1988, 11 ss., 122 ss.

²⁸ Dal 2000 al 2006 e dal 2017 al 2019 si sono formati governi della c.d. Piccola coalizione (costituita dal partito popolare e dal partito nazional-liberale). Dalle ultime due legislature sembra potersi dire che il sistema politico si stia affermando attorno a quattro partiti di dimensioni medie che concorrono per la partecipazione al governo.



maggioranza in grado di decidere, almeno in astratto) non sono affatto certi. Mentre, al contrario, sono certi i mali derivanti dall'adozione di tali sistemi. Si tratta di cose ormai notissime, che vale la pena di ricordare solo sommariamente.

Per prima cosa, i sistemi maggioritari alterano i dati reali della dialettica politica, poiché comportano modificazioni non marginali nel conteggio dei voti (si dice a questo proposito che possono «fabbricare maggioranze») e nella stessa eguaglianza di voto²⁹. Ne riportiamo alcuni esempi. Non di rado il partito che raccoglie più voti sul piano nazionale non risulta vincitore nell'assegnazione dei seggi, fenomeno del quale è nota la ricorrenza non infrequente e diffusa³⁰. Ciò è accaduto in modo sistematico nelle elezioni presidenziali statunitensi, dove per cinque volte è risultato eletto Presidente il candidato che non aveva riportato il maggior numero di voti e, da ultimo, dalla elezione presidenziale del 2016, quando Donald Trump è diventato Presidente eletto nonostante la democratica Hillary Clinton avesse ottenuto la maggioranza del voto, con quasi tre milioni di preferenze in più dell'avversario. A questa ipotesi può associarsi il caso del Canada, dove nelle elezioni generali del 20 settembre 2021 il *Conservative Party*, pur avendo riportato il 33,72% dei voti, ha poi ottenuto 119 seggi alla Camera di comuni, mentre il *Liberal Party*, che ha avuto il 32,63%, ha poi ottenuto 159 seggi. Ancora peggio è toccato al *New Democratic Party*, che ha avuto il 17,28% dei voti e 25 seggi, mentre *Québec Bloc* con solo il 7,64% dei voti ha ottenuto ben 33 seggi. Quest'ultimo caso dimostra anche che quando i sistemi maggioritari sono utilizzati per l'elezione del Parlamento, essi comportano una tendenza a ritagliare l'aggregazione degli interessi più su base locale – ancorché del tutto legittimi e meritevoli di tutela – che su base

²⁹ Lo stesso effetto si può verificare anche con sistemi elettorali proporzionali, sebbene in misure molto più limitate. Ad es., nelle elezioni del 2002 la coalizione rosso-verde in Germania ottenne il 47,1% dei voti e una maggioranza autosufficiente, ancorché risicata, con il 50,7% dei seggi, ma solo perché il 7% dei voti era andato a partiti rimasti sotto la soglia del 5% e quindi era stato sciupato, con conseguente attribuzione dei relativi seggi ai partiti che l'avevano superata. Viceversa, nelle elezioni svoltesi nel 2005, la coalizione del centrodestra formata da democristiani e liberali, pur avendo ottenuto più voti degli avversari, con il 46% dei consensi non ha ottenuto seggi a sufficienza per governare. Fra i tanti autori che si sono occupati del tema, cfr. M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018, 189 ss., 267 ss.

³⁰ Il sistema di elezione presidenziale è infatti oggetto di numerose critiche giacché può portare all'elezione di un Presidente che non ha la maggioranza assoluta dei voti espressi, il che – nei conti di M. COMBA, *Gli Stati Uniti d'America*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, T. I, Roma-Bari, nuova ed. 2014, p. 91 – «è accaduto in circa un terzo dei casi, quando si è presentato un terzo candidato oltre ai due principali [...], ma questo è un effetto caratteristico dei sistemi elettorali maggioritari». La premessa che il sistema maggioritario altera l'espressione del voto popolare non esclude che tale effetto sia interdipendente con la dimensione statale del procedimento di elezione presidenziale. Così gli elettori presidenziali dei singoli Stati assommano ad un numero che non è strettamente proporzionale alla popolazione, ma determinato anche dal principio della parità dei singoli Stati a prescindere dalla loro dimensione, inoltre i loro voti sono espressi unitariamente (cfr. al riguardo R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione americana?* cit., p. 53).



generale o nazionale. In altre parole, dal momento che implicano collegi locali senza temperamenti o correzioni nazionali, i sistemi maggioritari facilitano la formazione di parlamenti più aperti agli interessi del collegio e meno rispondenti agli interessi generali del partito di cui fanno parte i singoli eletti. Da ciò deriva una serie di conseguenze, quali: la spinta verso aggregazioni di interessi localistici e corporativi (o, come avviene nel Regno Unito, nazionalistici); i partiti non assumono una chiara posizione ideologica, rendendo difficile in ognuno di essi atteggiamenti stabili e omogenei; l'inesistenza o l'indebolimento di una disciplina di partito nelle votazioni parlamentari, e così via. Esempi di queste tendenze possono ritrovarsi a iosa nell'esperienza inglese o americana.

Altre corrispondenze e implicazioni riguardano il modo in cui il sistema maggioritario incida sulla spinta al successo dei partiti maggioritari che hanno più probabilità di vittoria: questa tendenza sta alla base di un fenomeno che è stato definito come «voto per avversione» o come un incentivo a votare per il raggruppamento che rappresenta, per un elettore che non si riconosce in uno dei due maggiori partiti, il «meno peggio». Ecco, dunque, che i sistemi possono comportare, non solo una distorsione dei risultati elettorali nel passaggio dal conteggio dei voti a quello dei seggi, ma anche un incentivo a votare, in certe condizioni, per il partito o il candidato che non si preferirebbe in assoluto. Ad esempio, nelle ultime due ultime elezioni presidenziali in Francia, ciò ha portato molti elettori del c.d. «fronte repubblicano» - soprattutto di sinistra – a votare il movimento *En Marche* di Emanuel Macron, l'unica forza politica ad avere qualche chance di vittoria contro il *Front National* di Marine Le Pen³¹.

Ci sono, naturalmente, molti altri problemi che sono tipici di sistemi parlamentari che adottano sistemi maggioritari. Un problema egualmente serio è che essi comportano una tendenza delle istituzioni a collocare nel Governo il motore di formazione della volontà politica statale e a estromettere da questa funzione il Parlamento, per limitarlo al ruolo di arena di confronto con le minoranze e a luogo di mero controllo delle politiche governative. In paesi in cui tali meccanismi elettorali si accoppiano con un sistema di partiti dinamici (normalmente bipartitico), si produce poi un ulteriore effetto, consistente in uno scivolamento della democrazia rappresentativa in democrazia «plebiscitaria» e «dittatoriale», laddove si verifica la «concentrazione dei poteri del Primo ministro e nel gruppo coalizzato»³². Il funzionamento sempre più marcato delle democrazie occidentali come se operassero in una 'campagna elettorale permanente' è un sintomo del crescente cedimento verso forme plebiscitarie dei sistemi politici di democrazia avanzata.

³¹ Per una visione d'insieme di questa vicenda v. S. GENTILE, *Macron bifronte. La Francia di Macron fra populismo e sconfitta della gauche*, Milano, 2019.

³² Così G. GUARINO, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale*, in Costituzionalismo.it, fasc. n. 1/2005, § 6.



Coloro che vogliono un Parlamento «carta geografica» della composizione politica del Paese non ricorrono a qualche «grande teoria», dunque, ma a un disegno di politica istituzionale diretto a riconoscere alle Camere elettive una posizione di compartecipazione alla formazione dell'indirizzo politico: detto altrimenti, non vogliono un Parlamento che sia braccio esecutivo del Governo³³.

In definitiva la linea di tendenza dei sistemi maggioritari è quella di inibire la dialettica politica istituzionale, poiché, soltanto se un partito si attesta nei binari di quei due che hanno maggior peso, ha un'ideale rilevanza politica nelle sedi istituzionali³⁴. Questo non costituisce una garanzia, ma rappresenta un pericolo in società in cui la dinamica politica a livello sociale è particolarmente «difficile», giacché porta a una disgregazione tra sfera istituzionale e sfera non-istituzionale³⁵.

Le ragioni contro il proporzionalismo possono essere racchiuse nell'elemento basilare che l'essenza, la vera essenza, del sistema proporzionale è nel confondersi tra la società e lo Stato³⁶. Il punto cruciale è che più ci avviciniamo al sistema maggioritario, e più netta diviene la separazione tra Stato e società. Dimostra questo, come prontamente i sostenitori del maggioritario affermano, che per i sostenitori della proporzionale non c'è democrazia nei paesi con i sistemi elettorali maggioritari? Niente affatto, sicuramente. Ma palesa piuttosto che i sistemi maggioritari sono funzionali a una democrazia condotta «dall'alto»³⁷.

Perché una «democrazia plebiscitaria» nasca e attecchisca, anzi perché sia addirittura concepibile, occorrono sistemi elettorali maggioritari che garantiscano a un «partito di ricevere una maggioranza parlamentare», che rinneghino l'incapacità dell'elezione proporzionale di dare al popolo «una parte diretta nella formazione del governo». In paesi in

³³ ...o che la rappresentanza politica venga perseguita ricorrendo ad una legittimazione a favore della «più forte delle minoranze» (così invece, anche in riferimento alle posizioni di Maurice Duverger, A. BARBERA, *Costituzione della repubblica italiana*, cit., 349 e nota 498).

³⁴ Questa è una regola di massima. Una delle più evidenti eccezioni è relativa al caso dello *Scottish National Party (SNP)*, dopo il successo elettorale alle elezioni generali del Regno Unito del 2015 dove il Partito nazionale ha conquistato la quasi totalità dei seggi di *Westminster* in quota scozzese (56/59).

³⁵ Del resto – sottolinea A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 237 – è possibile dedurre che «tutte le caratteristiche del modello maggioritario derivano dal principio della massima concentrazione del potere politico nelle mani della maggioranza. Viceversa, tutte le caratteristiche del modello consensuale derivano logicamente dalla premessa che il potere politico debba essere diffuso e ripartito in vari modi».

³⁶ Su questo punto le indicazioni potrebbero essere numerosissime. Basti ricordare, per la tesi che i sistemi proporzionali non tengono dovutamente distinta la società e lo Stato, F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa* (1964), trad. it. e nota introduttiva di S. Ortino, presentazione di G. Maranini, Firenze, 1968, 257 ss., là dove l'illustre autore si spinge ad affermare che «Non è un caso che tutti gli inventori dei diversi sistemi proporzionali siano in pratica dei matematici; soltanto questo fatto costituirebbe già un motivo sufficiente per pensarci due volte, prima di accettare conclusioni derivate da premesse che non hanno niente a che fare con quelle della vita politica» (*ibidem*, 291)

³⁷ F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, cit., 439.



cui tali meccanismi elettorali si accoppiano con un sistema di partiti bipartitico – ha puntualmente osservato, fra i politologi, Ferdinand A. Hermens – si produce l'effetto consistente nella creazione «di democrazia», in cui «le parti principali le giuocano da un lato il primo ministro e il gabinetto, dall'altro gli elettori»³⁸.

La questione può ora essere riformulata così: una democrazia decidente diventa preferibile in quanto lo Stato può ben «fare prima» della società, così che esso, pur non riflettendola adeguatamente, può comunque produrre quelle decisioni che una società liquida e frammentata non riesce a elaborare. Un'argomentazione di questo genere si fonda sopra un dogma, quello che il decisionismo sia sempre sinonimo di «agire responsabilmente», che è per l'appunto il rovescio di un secondo dogma per il quale l'ampliarsi della democrazia comporta automaticamente una politica dell'«interesse comune»³⁹. Su ciò torneremo in seguito.

3. Un sistema presidenziale migliorerebbe la stabilità ed efficacia del governo?

Le proposte che abbiamo finora esaminato hanno come presupposto il ripristino dei meccanismi istituzionali volti a porre una cesura tra società e Stato nella convinzione che quest'ultimo, liberato dai conflitti presenti nella società, possa «tornare» a decidere⁴⁰. La forte difesa di queste posizioni è data dalla proposta di introdurre un sistema di elezione del capo dell'esecutivo direttamente dal popolo-corpo elettorale, che è stata ripresa di recente dal Presidente del Consiglio in carica e condivisa pure dall'ex Presidente del Consiglio Renzi, oltre che da una nutrita schiera di costituzionalisti. Correttamente da parte di quest'ultimi si è fatto presente che, quando si vuole modificare una componente del sistema, come si farebbe con l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, l'effetto della trasformazione non si ferma al vertice dell'ordinamento, ma si dilata in numerose direzioni, per il semplice fatto che l'elezione popolare del capo dell'esecutivo è un fattore di un ordinamento giuridico in cui, come si dice, *tout se tient*.

³⁸ F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, cit., 241, 329.

³⁹ Un'autorevole e brillante ricostruzione di questa prospettiva può trovarsi in G. SARTORI da *Democrazia e definizioni* (1957), IV ed., Bologna, 1976, 60 ss. a *Democrazia: Cosa è*, Milano, 1993, 59 ss.

⁴⁰ Sulla idealizzazione della capacità di decisione dei sistemi politici improntati alla *leadership*, insiste R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia*, Intervista a cura di A. Polito, Roma-Bari, 2003. Nelle parole di Dahrendorf: «Io resto a tutti gli effetti un democratico in senso classico: chiedo un dibattito pubblico comprensibile per chiunque, ma non voglio che, per renderlo comprensibile, se ne elimini la complessità. Ci troviamo di fronte a problemi che non hanno risposte facili. E se c'è un leader che sostiene di essere in grado di eliminare questa complessità con la sua volontà personale, allora è davvero il momento di protestare per impedirgli di farla franca» (*ibidem*, 129-130).



L'avvertenza preliminare è che ciò che si prospetta non è naturalmente la modifica di un dispositivo costituzionale che lascia così come è tutto il resto, ma è invece l'avvio di un nuovo sistema, dove non solo il potere esecutivo e le assemblee elettive dovrebbero mutare assetto, ma anche i partiti politici e tutte le altre organizzazioni sociali verrebbero a svolgere un ruolo diverso. Tali modifiche possono apparire neutrali, ma veicolano valori, finalità, che però rimangono nascosti.

Proviamo a indicare alcuni percorsi di una possibile riflessione.

Il regime presidenziale nasce da una necessità concreta imposta dalla storia e si poggia sull'isolamento istituzionale del capo del governo in relazione alle forze sociali. Lo studioso americano Robert A. Dahl ha scritto come con la presidenza di Andrew Jackson si aprì la strada al «mito del mandato presidenziale», e cioè che il Presidente gode di un «mandato» a portare avanti qualsiasi proposta fatta nel corso della campagna elettorale e che lui solo può rappresentare *tutto* il popolo⁴¹. A partire dalla svolta presidenzialistica del sistema si instaura un rapporto plebiscitario tra il Presidente (l'istanza istituzionale che dirige politicamente il paese) e tutte le forze sociali organizzate, che si fonda sulla pretesa del primo di rappresentare «il popolo americano»⁴².

Se da noi si volesse introdurre il presidenzialismo, allora si dovrebbe ridisegnare l'intero sistema. I cardini del regime politico diventerebbero, da un lato, il capo del governo e, dall'altro, l'opinione pubblica, in mezzo alla cui morsa verrebbero schiacciate o limitate, con il sostegno di altri strumenti connessi ai sistemi di *premiership*, e cioè i sistemi elettorali maggioritari e il bipartitismo, tutte le domande di mediazione politica comportanti un rapporto fra società e Stato. Il che equivale a dire che i primi a farne le spese sarebbero proprio i partiti politici⁴³. Questi, invero, si troverebbero a svolgere fondamentalmente il compito di proporre agli elettori i candidati alle elezioni e, a tutto concedere, a comporre gli interessi dei contrapposti gruppi sociali (sempre però in relazione alla scelta delle persone da porre ai vertici dell'organizzazione statale): la loro funzione, in altri termini, verrebbe circoscritta ad una attività, più o meno complessa, di selezione del personale politico. A tutte

⁴¹ La trasformazione della presidenza operata da Jackson acquistò ulteriore credibilità quando fu ripresa da Lincoln, Cleveland, Theodore Roosevelt e Wilson, mentre venne risolutivamente saldata da Franklin Roosevelt: cfr. R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione americana?* cit., 45 ss.

⁴² R.A. DAHL, *op. cit.*, 80-81.

⁴³ È l'opinione espressa da A. SIMONCINI, *Sul rafforzamento dell'esecutivo*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), Paper – 7 giugno 2023, 5 (una riforma che accentui prepotentemente la «rappresentanza sintetica-personale» ai danni di quella «collettiva-sociale», non aiuta certo la riattivazione del circuito rappresentativo). E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, ivi, 7-8, parla, invece, del sistema partitico italiano come di uno dei più resistenti alle relazioni astrattamente definite dalle regole formali della forma di governo. Egli dunque ritiene, non a torto, che la modifica in senso presidenziale del nostro sistema politico concorrerebbe ad alimentare ed accrescere la conflittualità politica, specie tra tante persone sole aspiranti al comando.



le altre funzioni che il partito svolge nella determinazione della politica nazionale, che stanno nel cuore della vigente Costituzione italiana (art. 49), provvederebbero altre soggettività politiche (prima fra tutte le *lobby*), le quali le svolgerebbero secondo le loro tipiche modalità di azione. Su questo piano, tuttavia, ai partiti non resterebbe che il ruolo di involucro politico dei gruppi sociali, di luogo in cui i gruppi ricercano di volta in volta le possibilità di alleanze per vincere le tornate elettorali.

Non basta. Molte altre insidie nascono dalla proposta avanzata dai fautori della riforma: da un lato, essi evidenziano che un limite degli attuali partiti italiani è di essere sganciati dalla base democratica, e dunque molto più irresponsabili e non più capaci di essere espressione di orientamento per la società e, dall'altro lato, per invertire questa tendenza, gli stessi propongono una forma di governo che, in teoria e in pratica, rappresenta l'ottimizzazione di un sistema di partiti «catch all party», privi di contenuto ideologico, che non portano avanti programmi coerenti e il cui ruolo si limita sempre più a quello di un «taxi», di un mezzo di trasporto per portare candidati in una posizione di potere⁴⁴. Si capisce perché la categoria del partito pigliatutto è stata elaborata in relazione alla specifica realtà americana: un vero sistema presidenziale quale quello statunitense è, giocoforza, un sistema che ha portato e porta alla decomposizione dei grandi partiti come soggetti attivi della politica e all'avanzamento dei gruppi sociali a interlocutori predominanti del capo dell'esecutivo nella elaborazione della politica nazionale. Il Presidente, in sostanza, decide politicamente innalzandosi ad arbitro e moderatore fra i gruppi sociali e le *lobbies* che affiorano dalla concorrenza feroce dei gruppi nel mercato politico. Pertanto, il presidenzialismo comporterebbe davvero un massacro senza scampo dei pochi partiti politici che in Italia hanno ancora un radicamento nella società. Se non altro c'è da chiedersi anche se l'introduzione del presidenzialismo nel nostro ordinamento non porrebbe seri interrogativi di costituzionalità in relazione all'art. 49. È sufficiente ricordare il tenore di quest'ultima norma, secondo la quale «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», per rendersi conto di quanto eversiva sarebbe una revisione diretta a introdurre norme costituzionali che prescindono dai partiti ai fini della determinazione dell'indirizzo politico. D'altra parte, e

⁴⁴ Come impostata da O. KIRCHHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale* (1966), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, in G. Savini (a cura di), Bologna, 1971 e 1979, 243-267. Che i maggiori partiti italiani siano attualmente degli avidi e fortunati membri del club «pigliatutto» è un fatto constatato da molta della nostra dottrina: cfr., *ex multis*, E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, relazione presentata al XXXVIII Convegno annuale AIC "Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana" (Brescia - 27 e 28 ottobre 2023), pubblicata in versione provvisoria sul sito della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, spec. 19; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della costituzione*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 10/2017, § 2 e spec. nota 20, che ragiona di «capacità mimetica» del partito *piglia-tutti*, che porrebbe invero il partito politico al riparo dell'idea del suo tramonto e morte.



all'altro estremo, si deve ammettere – e ascrivere alle passività – che introdotto il presidenzialismo sarebbe conseguente votare una legge che limitasse i compiti del partito nel senso di organizzazione diretta a selezionare la leadership e il personale politico, e perciò pienamente coerente con un regime esistente nei sistemi politici di tipo presidenziale.

Di fronte a una realtà, come quella del nostro Paese, la quale rileva un alto tasso di segmentazione e nella quale la polarizzazione delle forze politiche è più acuta che altrove, appare gravemente ingannevole proporre una forma di governo presidenziale, che proprio col sorgere e l'accentuarsi di quei fenomeni ha iniziato un regresso interminabile ed è giunta a un'incapacità di decisione ormai cronica⁴⁵. Chi parla di insufficiente governabilità come una condizione abituale del sistema italiano, è andato ad esaminare il perché, anche in un regime presidenziale come quello americano, nessun provvedimento che abbia affrontato o risolto questioni importanti (la crescente diseguaglianza di reddito e ricchezza, le infrastrutture in via di deterioramento, la persistenza della povertà, la scarsa attenzione ai cambiamenti climatici, l'elevato onere dei prestiti contratti per l'istruzione universitaria e molte altre questioni) è stato approvato negli ultimi anni? E se è vero che la causa sta nell'esacerbarsi dei contrasti tra i gruppi sociali e nell'influenza preponderante degli interessi settoriali più forti sugli organi costituzionali, si sono chiesti gli avversari del nostro sistema parlamentare perché di fronte a questi problemi la presidenza si è rivelata del tutto impotente?

Se, per un verso, un sistema politico fondato sui gruppi di interesse risponde alla maggiore complessità sociale aumentando il numero di tali gruppi e muovendo la bilancia del potere verso l'organo che permette mediazioni più rappresentative degli interessi sociali (il Parlamento), dall'altro verso, l'aumento delle *lobbies*, che dalle 175 inizialmente registrate al Congresso nel 1971 hanno superato le 13.700 unità oggi, e la caratterizzazione del Congresso fondamentalmente come istanza di controllo, hanno condotto al risultato che, per l'azione incrociata dei veti, negli ultimi anni tutti i provvedimenti più importanti, legislativi e non, sono stati bocciati o bloccati. Lo stallo è tale da far denunciare, da parte di taluni studiosi di grande fama, che «dall'elezione di Obama, nel 2008, i due partiti statunitensi sono diventati più polarizzati e chiusi. Abbiamo notizia di situazioni giunte a un punto morto e importanti questioni che rimangono lettera morta. Il Congresso non riesce ad approvare nessuna legge»⁴⁶; ed è evidente che il sistema di governo americano sia ormai una *vetocracy* che sconfinava nel capitalismo dei gruppi di interesse, rendendo il potere esecutivo praticamente impotente⁴⁷. Non possiamo leggere giudizi come questi, e altri che si potrebbero citare,

⁴⁵ Cfr. così M. VOLPI, *Forme di governo non parlamentari: pregi, difetti, applicabilità all'Italia*, in [Astrid-online.it/rassegna](https://www.astrid-online.it/rassegna), n. 9/2023, 2-3. Per un quadro più ampio cfr. ora *La crisi della democrazia statunitense. Ragioni e prospettive*, G. Amato – F. Lanchester (a cura di), Milano, 2023.

⁴⁶ Cfr. P. KOTLER, *Democrazia in declino. Capire gli USA per capire l'Italia* (2016), a cura di F. Mioni, Bologna, 2017, 155.

⁴⁷ Cfr. F. FUKUYAMA, *The Decay of the American Political Institutions*, «The American Interest», 8 dicembre 2013, cit. da P. KOTLER, *Democrazia in declino*, cit., 135.



senza pensare, non senza sgomento, a tutte le battaglie di *carta* che sono state condotte in nome di quell'ancora di salvezza del decisionismo di stampo americano⁴⁸.

Dopodiché resta il problema della governabilità, di rinforzare il potere di governo. Ma a questo fine non riteniamo che un governo personalizzato risolva la crisi di governabilità, poiché, quest'ultima ha origine in cause ben più gravi, di fronte alle quali pure il sistema americano, che esprime il modello presidenziale per eccellenza, sta slittando verso la paralisi. La ragione sta nel fatto che di fronte a un coinvolgimento popolare più immediato e diretto (con l'avvento di internet e dei telefoni cellulari), di fronte all'ampliarsi della complessità della società digitale, i tradizionali istituti di selezione e mediazione delle domande sociali sono saltati. Si può anzi parlare di «una società di individui isolati di massa: una società sostanzialmente indifesa di fronte alla *disintermediazione* del populismo digitale»⁴⁹.

Per questa ed anche per altre ragioni, mettere di fronte a una società complessa una forma di governo semplificata, che affida le decisioni politiche più rilevanti a un organo personalizzato, deresponsabilizzato di fronte ai partiti e i corpi sociali, raramente porterà a un aumento della capacità decisionale, mentre più probabilmente condurrà a una recisione delle domande sociali, a un aumento della conflittualità sociale, a un notevole rafforzamento del potere dei gruppi di interesse più forti e delle burocrazie centrali e, in fin dei conti, ad una separazione più forte tra società e sistema politico, ossia a un maggiore «autoritarismo»⁵⁰.

Per queste ragioni, del resto, fanno bene Pietro Ciarlo e Antonio Ruggeri ad affermare o che il presidenzialismo e gli strumenti che lo caratterizzano oggi appaiono come una sorta di utopia derivante dalle suggestioni americane e dal dominio politico culturale degli Stati Uniti⁵¹ o che la storia ci insegna che di tutto abbiamo bisogno fuorché di un «capo» al governo della Repubblica⁵².

⁴⁸ In verità, l'influenza delle lobbies sulla politica americana è un processo molto sofisticato e complesso. E ha comunque il vantaggio di avvenire in parte alla luce del sole. V. esemplarmente R. DI MARIA, *Brevi considerazioni su democrazia parlamentare, pluralismo e lobbying*, Liber amicorum per P. Costanzo, *Diritto costituzionale in trasformazione*, V, [La democrazia italiana in equilibrio](#), 157; ID., "Sterilizzare" la politica dall'interesse privato? *La contrapposizione fra lobbismo e populismo negli Stati Uniti e in Italia*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, fasc. 3/2022, 468 ss.

⁴⁹ A. MANZELLA, *Sulla questione della forma di governo*, in [Astrid-online.it/rassegna](#), n. 11/20023, p. 4; ID., *La Costituzione da «completare»*, «Corriere della Sera», 25 giugno 2023;

⁵⁰ Per un esame critico e anche un maggiore scetticismo G. ZAGREBELSKY, *Il popolo al voto*, cit.; ma vedi anche G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, 248 («Il costituzionalismo democratico moderno non è mai andato alla ricerca della semplificazione o della governabilità come valore in sé»).

⁵¹ P. CIARLO, *L'utilità del multipartitismo razionalizzato e l'inidoneità dell'iperpresidenzialismo regionale per il governo nazionale*, in [federalismi.it](#), Paper - 7 giugno 2023, 1-2.

⁵² A. RUGGERI, *Riforme costituzionali: quali e perché?* cit., 131; ID., [Il menu à la carte delle riforme istituzionali](#), cit. Nello stesso senso E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, cit., 29.



Aggiungerei, inoltre, che il problema della governabilità non si risolve con la sostituzione di una forma «buona» a una forma «cattiva», come nell'economia, anche nel campo delle istituzioni democratiche non c'è un modello esportabile, che possa passare sopra le tradizioni e le differenze nazionali. La forma di governo presidenziale statunitense, per concludere, ha funzionato molto bene e per un lunghissimo periodo. Ma negli Stati Uniti⁵³.

4. *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio come incentivo alla governabilità*

Si è già veduto che tanto il presidenzialismo quanto i sistemi maggioritari, specie nella loro forma pura, presentano molti profili critici. Queste insoddisfazioni portano molti costituzionalisti italiani a ricercare una diversa soluzione di modifica costituzionale consistente nel far eleggere il Presidente del Consiglio a suffragio universale e diretto.⁵⁴

Questa proposta può avere due variabili principali. La prima prevede che il sistema dell'elezione si colleghi alla soppressione del voto di fiducia⁵⁵. A questo effetto, peraltro, una volta eletto il Presidente del Consiglio e approvato simultaneamente il programma politico presentato dallo stesso, questi permane in carica per tutta la durata della legislatura o, in caso di gravi crisi politiche, fino allo scioglimento delle assemblee legislative. Benché in modo non uguale, un congegno di tal tipo mirerebbe al medesimo fine di quello presidenziale: vale a dire, isolare il Governo, nella sua attività di tutti i giorni, dai partiti e dalle forze politiche, nei cui confronti il Presidente del Consiglio sarebbe influenzato soltanto in occasione della sua riconferma alla scadenza del mandato. Per questa ragione, per esso potrebbero esprimersi in gran parte le riserve già avanzate a proposito del presidenzialismo (fondamento plebiscitario del suo potere e il carattere contraddittorio con la persistenza dei partiti politici).

L'altra variabile⁵⁶, che ha raccolto più adesioni, prevede che l'elezione da parte del Parlamento del Presidente del Consiglio comporti anche che il Parlamento possa votare la sfiducia al Governo soltanto proponendo una soluzione alternativa, nell'ambito però della maggioranza espressa dagli elettori, di modo che alla maggiore stabilità del Governo non si accoppierebbe, come nel caso precedente, un distacco istituzionale dell'esecutivo dai partiti

⁵³ Come ricorda E. GIANFRANCESCO, *Le riforme costituzionali nella XIX legislatura: brevi considerazioni introduttive*, federalismi.it, Paper - 7 giugno 2023, 3.

⁵⁴ In molti degli interventi tenuti al Convegno organizzato a Roma il 17 maggio da federalismi.it su richiesta del Governo è emersa la propensione per l'adozione di una forma di governo di tipo "neoparlamentare" (v. *supra* nota 10). In questo dibattito stupiscono la eterogeneità delle proposte circa le modalità della sua adozione nel nostro sistema.

⁵⁵ Cfr. M. CAVINO, *Per una via italiana alla forma di governo neoparlamentare. Appunti*, in federalismi.it, Paper - 7 giugno 2023, 5.

⁵⁶ Cfr. M. D'AMICO, *Verso le riforme istituzionali: quali problematiche e quali prospettive*, in federalismi.it, Paper - 7 giugno 2023, 6.



e dal loro ruolo nell'elaborazione e nella formulazione delle linee politiche. Il modello è molto prossimo al sistema costituzionale tedesco, dove il Cancelliere viene eletto dal *Bundestag* a maggioranza assoluta e dove resta intatto il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. Ma in modo molto congruente, la Costituzione tedesca ha previsto che un sistema del genere comporta il razionale corollario dell'adozione della sfiducia costruttiva. Conseguentemente il Cancelliere potrà essere sfiduciato solo quando il *Bundestag*, a maggioranza dei suoi membri, non elegga un successore.

Rispetto a questi indirizzi dominanti tra gli studiosi delle istituzioni, l'attuale posizione del Governo italiano incarna, per usare una formula qualche anno addietro di moda, una sorta di terza via che si sottrae alle strettoie di entrambi gli orientamenti anzidetti. Nella sua prospettiva, infatti, la mossa riformatrice, grazie alla quale al sistema elettorale e alla governabilità si vuole riconoscere rilevanza costituzionale⁵⁷, muove dall'idea che il meglio si ottiene con un misto, con una miscela di democrazia plebiscitaria (elezione a suffragio universale e diretto del candidato Presidente del Consiglio) e di democrazia maggioritaria (premio elettorale che garantisca alle liste collegate al candidato Presidente del Consiglio il 55% dei seggi nelle Camere)⁵⁸.

Il disegno riformatore in proposito non si presta ad equivoci, l'idea su cui si basa è che l'investitura popolare trasferisca la sovranità: l'elezione come puro mezzo per collocare l'eletto in una posizione rappresentativa che lo legittimi a perseguire per tutta la durata della legislatura il suo programma di governo. E tuttavia, incoerentemente, il progetto di riforma non prevede né l'abolizione del voto di fiducia, né il potere di revoca dei ministri o l'attribuzione del potere di scioglimento delle Camere al Presidente del Consiglio, in modo che quest'ultimo assicuri *permanenza* tra la sua elezione e la volontà popolare. Vi è da domandarsi cosa avverrebbe se il Parlamento, una volta votata la sfiducia, non si manifestasse capace di sostituire prontamente il governo dimissionario con uno nuovo (visto che è molto più facile mettere assieme una maggioranza negativa, una maggioranza che semplicemente rovescia il governo, che aggregare una maggioranza positiva che sia d'accordo anche sul nuovo Premier)⁵⁹. Si dovrebbe sciogliere il Parlamento entro un tempo

⁵⁷ Nell'interpretazione della Corte costituzionale, invero, la «rappresentanza» in democrazia è un valore preminente che non può essere sacrificata ad esigenze diverse pur meritevoli: la Corte lo ha ribadito (vedi al tal proposito le [sentenze n. 1 del 2014](#) e [n. 35 del 2017](#) della Corte costituzionale) dichiarando illegittime due leggi elettorali che privilegiavano la «governabilità». Da ultimo, si v. R. DICKMANN, *Riforme ed equilibri costituzionali, federalismi.it, Paper - 7 giugno 2023*, 8 («Governabilità e stabilità non sono 'valori' di per sé costituzionali [...]. La Costituzione chiaramente esclude questa lettura sulla base dell'art. 67 Cost., e soprattutto dell'art. 49 Cost.).

⁵⁸ Con tutte le variabili che tali nozioni evocano: cfr. S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, V, Milano, 2001, 346 ss.

⁵⁹ Ai sensi dell'art. 4 del progetto di riforma – con particolare accentuazione di previsioni cosiddette “antiribaltone” volte ad evitare cambiamenti di maggioranza in corso di legislatura – nel caso di cessazione della carica del Primo ministro, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico a un parlamentare



determinato, necessariamente breve? Oppure si potrebbero ipotizzare lunghi periodi di governo con poteri di sola ordinaria amministrazione e, quindi, politicamente labili. In ambedue i casi il sistema non sembra preferibile a quello vigente e se mai sembra indirizzato a riprodurre in modo più marcato gli stessi difetti di instabilità che la proposta dice di voler eliminare. Con il sistema attuale, peraltro, il Presidente della Repubblica svolge un'opera di mediazione fra i partiti durante la crisi di governo, contribuendo più o meno incisivamente a rendere meno difficile e lenta la nomina del Presidente del Consiglio.

Il testo licenziato dal Governo pone tante altre delicate questioni di carattere interpretativo e conseguentemente applicativo⁶⁰. La formulazione delle norme non sempre è chiara. Le norme costituzionali non sono più disposizioni di principio e regole organizzative nette e coincise, ma disposizioni dal contenuto regolamentare complesso, che sempre più assumono quelle caratteristiche di normativa «itinerante», che un tempo erano proprie di sole leggi settoriali (tributarie, previdenziali, e così via)⁶¹. I primi commentatori del progetto di riforma (e a ragione) sostengono che un capo dell'esecutivo così ideato è un coperchio troppo leggero per una pentola in piena ebollizione: tra questi c'è chi parla di «premieratino» (Morrone), chi parla di «un'anatra azzoppata» (Curreri) e chi di una «riforma da ridere» (Bin)⁶². Al contrario, il Presidente del Consiglio, che si è battuto e si batte per la riforma, se ne attende una navigazione ordinata, forte dell'ampio consenso elettorale della maggioranza che lo sostiene. Sembra difficile che ciò si realizzi. È da prevedere piuttosto un periodo confuso, se non tormentato: un forte contrasto delle opposizioni, un referendum sul testo costituzionale e, ipotesi ultima ma non improbabile, un nulla di fatto. Ma questo, solo il futuro potrà dirlo. Pur tuttavia due dati sono sicuri. Per dare contenuto più decisionistico al Governo nazionale si è previsto di istituire un sistema elettorale fortemente maggioritario. La scelta della mancata previsione di una soglia minima di voti necessari per poter beneficiare del considerevole premio previsto dal disegno in oggetto ha attratto su di sé critiche puntuali⁶³. Ma, su quest'ultima, alle cose già dette da altri basta aggiungere che non ha

appartenente alla stessa maggioranza che ha sostenuto il Primo ministro eletto seppure dimissionario (anche se di orientamento politico lontano). Tale norma è ritenuta «incoerente» anche da chi giudica con favore la riforma governativa (T.E. FROSINI, *Premierato la strada maestra*, cit.).

⁶⁰ Per l'approfondimento rinviamo agli Autori citati *supra* alla nota 10.

⁶¹ Sul punto v., ad esempio, M. LIBERTINI in *Intervento al seminario* (Seminario «Verso la Riforma costituzionale?» tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, presso la sede della Rivista «Federalismi.it»), in federalismi.it, n. 14/2012, 1 ss.

⁶² V. rispettivamente *Il «premieratino» di Meloni è inutile e dannoso*, cit.; *Ma che razza di premierato è questo?* cit.; *Una riforma da ridere*, cit.

⁶³ Tra gli altri, A. RUGGERI, [La riforma Meloni e le sue stranezze](#), cit., 1017; che fa, tra l'altro, notare essere affetta da «macroscopico vizio di incostituzionalità» la previsione e la consistenza del premio stesso, di fonte al chiaro orientamento presente nella giurisprudenza costituzionale. Per effetto del tasso assai elevato di assenteismo elettorale – rileva M. VOLPI, *Il Premierato nel disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati*, cit., p. 1 – lo stesso Premier potrebbe essere eletto da una esigua porzione del corpo elettorale.



l'eguale in nessun altro paese democratico⁶⁴, e anzi, dal momento che essa fa venire in mente la c.d. legge truffa del 1953 (una legge che per se stessa non era niente affatto una truffa, ma un comprensibile tentativo di dare più stabilità a governi che avevano comunque ottenuto la maggioranza dei voti), la quale ha causato una delle più gravi crisi politiche della democrazia repubblicana italiana, non può non suscitare una profonda avversione nella coscienza di qualsiasi democratico⁶⁵.

Il sistema proposto, e siamo al secondo dato, rafforzerebbe il modo in cui sarebbero gestiti in concreto i poteri politici di direzione e di sintesi del Presidente del Consiglio. Ma siamo poi sicuri, però, che la via di una profonda revisione costituzionale non guardi troppo in alto quando, per rafforzare tali poteri, potrebbero, invece, essere adeguati interventi normativi che riordinassero la Presidenza del Consiglio, ridefinissero la struttura del Governo e i rapporti tra i Ministri e il Presidente del Consiglio, mettendo in atto il principio costituzionale che prescrive appunto a quest'ultimo di dirigere la politica governativa e di rispondere al Parlamento⁶⁶?

5. *Democrazie disancorate in uno Stato in costante evoluzione*

L'ingovernabilità delle odierne democrazie occidentali è un processo notissimo che sorge da trasformazioni cominciate negli anni Sessanta del secolo scorso e che non hanno precedenti nella storia moderna⁶⁷. In quegli anni si è trasformata in fondo la sfera del politico e la sua stessa forma. Lo Stato pensato e attuato negli anni Trenta del secolo scorso,

⁶⁴ Clamorosamente, la Corte costituzionale con la citata [sentenza del 2014](#) (v. *supra* nota 57) ha ritenuto che la previsione di un premio di maggioranza, nel sistema previsto dalla legge n. 270 del 2005, se non accompagnata dalla previsione di una soglia percentuale minima comportasse un eccessivo sacrificio al principio di rappresentatività, pur se preordinata alla tutela della governabilità.

⁶⁵ Fra i tanti autori che si sono occupati del tema, cfr. l'ampia ricostruzione di M.S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria costituzionale*, Bologna, 2003, 55 ss., la quale ricorda che la legge 31 marzo 1953, n. 148 era stata voluta dalla Democrazia cristiana per arginare il rischio dell'ingovernabilità nell'Italia post-1948. Quest'ultimo atto – come è risaputo – è stato aspramente combattuto dai partiti di sinistra per la possibilità che mediante il premio di maggioranza si aprisse alla Dc ed i suoi alleati la possibilità di unirsi al Movimento sociale italiano, raggiungere i due terzi dei voti entro le Camere, e in tal modo modificare la Costituzione; bisogna avere presente che allora non era possibile il referendum e quindi non era possibile modificare la Costituzione con la maggioranza assoluta.

⁶⁶ In questa prospettiva, pur con posizioni molto variegata, sono orientati molti studiosi, cfr. almeno A. SCIORTINO, *Sulle riforme istituzionali: brevi note*, in [federalismi.it](#), Paper – 7 giugno 2023, 5; G. PITRUZZELLA - A. POGGI, *Riforme istituzionali e forme di governo*, ivi, cit., viii-ix; E. CATELANI, *Riforme istituzionali per garantire la stabilità governativa*, ivi, 6 ss.; L. CASSETTI, *Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito*, ivi, 7; F. DONATI, *Riforme istituzionali e forme di governo*, ivi, 5.

⁶⁷ Sul punto v. nuovamente C. OFFE, *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, loc. cit.



germinato dalla Costituzione di Weimar e dagli interventi economici nel Nord America a seguito della grande crisi del 1929 (c.d. Stato assistenziale), appariva già allora inadeguato a risolvere i problemi che una società profondamente diversa poneva ai governi⁶⁸. Anche le crisi che abbiamo vissuto negli ultimi tempi – come ad es. la crisi climatica, finanziaria, del debito pubblico, energetica – sono crisi del modello istituzionale sorto in quegli anni: di fronte ad esse il sistema parlamentare sembra non all'altezza nella stessa misura del sistema presidenziale, poiché non all'altezza sono le categorie edificate nel primo Novecento. È appena il caso di aggiungere che l'ingovernabilità trae origine solo in parte dalle istituzioni politiche di vertice, o, quantomeno, dipende da esse per una parte non commensurabile rispetto all'insieme degli apparati politici e burocratici diretti a filtrare domande sociali e a mediarle (il c.d. «sovraccarico di decisioni»). Samuel Issacharoff, nel suo ultimo libro *Democracy Unmoored*, ha segnalato, quale esempio delle difficoltà del decidere, il fatto che Pechino ha costruito il Terminal 3 del suo aeroporto, progettato dall'architetto inglese N. Foster, in soli quattro anni, mentre Londra ha impiegato quasi vent'anni per completare il Terminal 5, sempre progettato da Foster⁶⁹. Ci pare un esempio significativo di un problema globale, quello delle difficoltà nel decidere e nell'eseguire delle democrazie. Si potrebbe continuare con altri casi forniti da Issacharoff e con quello eloquente dei flussi migratori sull'isola di Lampedusa, la cui soluzione viene rinviata continuamente. La questione, quindi, è gigantesca e obbliga un ripensamento dell'intero processo politico e una ricollocazione del sistema politico e dei partiti in una società profondamente mutata negli ultimi decenni.

La conclusione di queste brevi note, posto che di conclusione si possa parlare, è un invito a non credere nelle scorciatoie.

Dagli anni Ottanta del secolo scorso lo Stato è stato dato per morto. L'ideologia neoliberista contro il «troppo Stato» suppone la credenza dell'incapacità fondamentale dello Stato di governare il sociale e di imprimere una qualche direzione alle attività economiche⁷⁰. Il neoliberalismo e le forze politiche ad esso affini non hanno saputo offrire che un'alternativa: decadenza dello Stato o autoritarismo, vale a dire o arrendersi di fronte alla

⁶⁸ In questo quadro va colto il comune problema della «ingovernabilità» di tutti i sistemi politici occidentali, intesa come crisi o insufficienza del potere politico di fronte ai nuovi tipi e livelli di conflittualità sociale, al controllo dello sviluppo economico e dei processi degenerativi di questo (disoccupazione, squilibri, marginalità sociale) e alla dissoluzione dei valori che hanno legittimato le strutture di potere sociale tradizionali (v. ancora C. OFFE, *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, cit., 43 ss.).

⁶⁹ S. ISSACHAROFF, *Democracy unmoored. populism and the corruption of popular sovereignty*, New York, 2023, 39-42.

⁷⁰ Come dice bene J. ZIELONKA, *Contro-rivoluzione. La disfatta dell'Europa liberale*, trad. it. di M. Sampaolo, Bari-Roma, 2018, 22, «Quelli che continuano a proporre l'immagine di una storia liberale di successo dovrebbero porsi una semplice domanda: se gli ultimi tre decenni di governo liberale hanno ottenuto così grandi risultati, perché tante persone hanno cominciato a odiare i liberali?».



complessità del sociale o ridurla forzatamente facendo a pezzi il principio di uguaglianza⁷¹. Al contrario, foreste intere sono state sradicate, ma lo Stato è rimasto⁷². Si può ancora rispondere con un argomento diverso: il problema non è dato tanto dalla alternativa «troppo Stato» o «troppo poco Stato», quanto da quello di una riorganizzazione qualitativa del sistema politico complessivo, a cominciare dai partiti e dai loro rapporti con i cittadini e con lo Stato⁷³. In secondo luogo, ogni riforma costituzionale deve essere valutata non solo in relazione ai benefici che può procurare, ma anche ai costi che verosimilmente comporta. Sotto questo profilo le proposte di riforma in senso presidenziale o di premierato e a favore dei sistemi elettorali maggioritari non sembrano procurare molti benefici, in quanto non toccano il vero nucleo del problema della governabilità e della capacità di decisione, ma tutt'al più prospettano dei meri stabilizzatori delle compagini governative. In compenso, però, esse comportano costi collaterali elevatissimi che la società italiana può difficilmente permettersi. Al di là dei problemi che inaridiscono la cultura politica del nostro Paese e le sue tradizioni costituzionali⁷⁴, i quali costituiscono il punto centrale della questione, sul piano dell'organizzazione statale sembrano perciò più appropriate quelle proposte che, più che

⁷¹ V., da ultimo, S. STAIANO, *Stato Spazio Tempo*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2023, 140-142. Quale sia oggi la domanda effettiva di uguaglianza esistente nelle principali democrazie europee, gli ostacoli interni ed esterni ad essa e il ruolo dell'Unione europea, v. l'analisi di L. MORLINO, F. RANIOLO, *Disuguaglianza e democrazia*, Milano, 2022. Per la situazione italiana: F. BARCA, *Disuguaglianze Conflitto Sviluppo*, Roma, 2021; F. BARCA, F. LOREFICE, *Disuguaglianze e conflitto un anno dopo*, Roma, 2023.

⁷² Sul contesto storico e giuridico in cui si situa la discussione tra Stato e crisi, si veda in luogo di molti, *Ars interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, vol. XVI/2011, *Lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, e ivi in particolare i saggi di M. FIORAVANTI, *La crisi dello Stato liberale di diritto*, 81 ss., di G. SILVESTRI, *Stato di diritto e principio di legalità costituzionale*, 95 ss. e di G. CORSO, *Persistenza dello Stato e trasformazioni del diritto*, 107 ss.

⁷³ Come ha affermato con estrema chiarezza Peter Mair, «i partiti politici sono ancora operativi, ma sono ormai così sconnessi dalla società in generale, e si affrontano in un tipo di competizione che è così carente nei contenuti, da non apparire più capaci di portare avanti il progetto democratico nella sua forma attuale»: P. MAIR, *Governare il vuoto: la fine della democrazia dei partiti* (2013), trad. it. di G.L. Carlino, Soveria Mannelli, 2016, 5. È, questo, un elemento ben evidenziato anche dal volume di F. BARCA, P. IGNAZI, *Il triangolo rotto. Partiti, società e Stato*, Bari-Roma, 2013, dove sono raccolti gli interventi di autorevoli studiosi e uomini politici, fra i quali Stefano Rodotà, Goffredo Bettini, Salvatore Biasco, Piero Bevilacqua, Andrea Ranieri, Claudia Mancina, Walter Tocci.

⁷⁴ Con la consueta esemplare chiarezza l'idea di cultura politica è vista in C. OFFE, *op. cit.*, p. 110, come sinonimo di determinate virtù quali: tolleranza, *fairness*, disponibilità al compromesso, serenità nel conflitto. In Italia, ripeto, le innovazioni degli organi costituzionali, al massimo, possono ascrivere alla famiglia delle cure palliative di un sistema politico, il quale si mostrerà tanto più vitale quanto più saprà apprestare risposte adeguate e rimedi efficienti alla carenza di virtù civiche e di spirito repubblicano. In questi termini, vedi ad es. M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in [federalismi.it](#), Paper – 7 giugno 2023, p. 3; ID., *La Costituzione e il pluralismo*, in *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei* (Atti dell'incontro di studi – Firenze, 20-21 ottobre 2022), in P. Cappellini e G. Cazzetta (a cura di), Milano, 2023, 227, ed anche G. SILVESTRI, *Potere e Costituzione*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2023, 191; ID., intervista su «Laq Stampa», 27 dicembre 2023.



mirare alle “grandi” riforme costituzionali, pensano di migliorare l’ordinamento con puntuali interventi⁷⁵, come quella diretta a rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio nell’ambito del Governo, con l’attribuzione del potere di revoca dei ministri e costituzionalizzare il suo potere di direttiva sui ministri per l’attuazione delle politiche deliberate dall’organo collegiale, oppure con la riforma dei regolamenti parlamentari (introducendo ad es. la previsione di tempi certi per la discussione e il voto dei disegni di legge più importanti) e l’approvazione di una legge elettorale che opti per un sistema proporzionale corretto da una congrua soglia di sbarramento e che restituisca agli elettori il diritto di scegliere i propri rappresentanti⁷⁶, in modo da fare diventare il sistema di governo più stabile e maggiormente funzionale a quelle esigenze di cambiamento che i cittadini della Repubblica italiana ragionevolmente esprimono.

⁷⁵ Cfr. in tal senso le proposte di M. VOLPI, *Quale razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, in [Astrid-online.it/rassegna](https://www.astrid-online.it/rassegna), n. 11/2023, pp. 4-5; E. CHELI, *Appunti in tema di riforma della forma di governo*, ivi, n. 9/2023, 5; S. PASSIGLI, *Instabilità ed inefficacia dei Governi: quale la vera causa?* ivi, 4-5; C. PINELLI, *Instabilità di governo e frammentazione delle coalizioni: le riforme possibili*, ivi, pp. 2-3; A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo)*, cit., 1066 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Le riforme costituzionali nella XIX legislatura*, cit., 6 ss.

⁷⁶ Sui problemi di costituzionalità rispetto agli art. 48, 49 e 67 Cost. della legge elettorale del 2017, v. sinteticamente S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023, 181 ss.