

STRAVOLGIMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ITALIANA NEL DDL COSTITUZIONALE, A.S. N. 935 DELLA XIX LEGISLATURA: LA PROPOSTA DI CONCENTRAZIONE DEL POTERE NELLE MANI DEL CAPO PRESENTATA SOTTO LE MENTITE SPOGLIE DI UN “PREMIERATO”.

XXXVI

di Fulvio Pastore*

Sommario. 1. Il c.d. premierato alla Meloni (niente a che vedere con il vero premierato). – 2. Il vero paradigma di riferimento della proposta di riforma Meloni: il modello di forma di governo regionale introdotto in via dispositiva dalla legge costituzionale n. 1/1999. – 3. Alcune indicazioni critiche emergenti dal rendimento della forma di governo regionale di consiliatura a presidente direttamente eletto e utili nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale.

1. Il c.d. premierato alla Meloni (niente a che vedere con il vero premierato).

Come ben noto a qualsiasi studioso del Diritto costituzionale, il premierato è una forma di governo parlamentare classica che si è affermata nel Regno Unito attraverso un processo plurisecolare basato su norme costituzionali prevalentemente non scritte, di tipo convenzionale e consuetudinario¹. Nel Regno Unito, la preminenza del primo ministro dipende dal fatto che – in virtù del sistema partitico sostanzialmente bipartitico e del sistema elettorale maggioritario a collegi uninominali e a turno unico con formula *plurality*² – il primo ministro si viene a trovare in una situazione di formidabile forza, essendo

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II

¹ Sulla storia costituzionale del Regno Unito e, più in generale, sulla forma di governo britannica cfr., ex plurimis, G. Amato, *Forme di Stato e forme di Governo*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997; P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1970; G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993; P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 2. Il sistema britannico*, Milano, 1988.

² In tal senso il sistema britannico può essere definito "bipartitico" ormai da diversi secoli. Sul tema cfr. G. Sartori, *Parties and Party System. A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976; G. Pasquino, O. Massari, e A. Missiroli, *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Roma - Bari, 1990; F. Cammarano, *Strategie del conservatorismo britannico nella crisi del liberalismo. «National party of common sense» (1885-1892)*, Manduria-Bari-Roma, 1991; O. Massari, *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e modello Westminster*, in *Quad. Cost.*, n. 1/1992, pp. 107-123; O. Massari, *Modello Westminster e partito laburista. Come le istituzioni regolano i partiti*, Bologna, 1994.

normalmente, nello stesso tempo, leader del partito politico che ha vinto le elezioni, leader del gruppo parlamentare che detiene la maggioranza assoluta dei seggi nella Camera dei comuni, leader dell'esecutivo³.

Gli elettori nel Regno Unito, infatti, vengono chiamati a eleggere solo il parlamentare del loro collegio. Nessuna manifestazione di voto diretta può essere espressa dal singolo elettore nei confronti del primo ministro. Vero è, piuttosto, che gli elettori hanno la consapevolezza che nel caso vinca un partito, il *leader* di quel partito diverrà primo ministro. Il monarca invero non potrà fare altro che nominare primo ministro il *leader* del partito vincitore delle elezioni, atteso che lo stesso disporrà solitamente della maggioranza assoluta dei seggi nella Camera che esprime la fiducia al Governo. Il potere di nomina del primo ministro è quindi nel Regno Unito solo formalmente attribuito al capo dello Stato.

Tuttavia, nel caso il primo ministro dovesse perdere la *leadership* all'interno del partito – come l'esperienza ha ampiamente dimostrato anche negli ultimi anni – non potrebbe fare altro che dimettersi e verrebbe immediatamente sostituito dal nuovo *leader* del partito. E tale avvicendamento potrebbe verificarsi anche più volte nell'arco della medesima legislatura. Senza che per questo ci sia bisogno di ricorrere a nuove elezioni per legittimare il nuovo primo ministro. Dal che risulta confermato che l'investitura del primo ministro non dipende dal voto degli elettori ma dalla *leadership* nel partito, mentre il Governo costituisce una promanazione permanente della maggioranza parlamentare, atteso che la sua legittimazione a governare si fonda sul *continuum* tra maggioranza assoluta della Camera dei comuni e *cabinet*, al punto che il rapporto fiduciario tra *cabinet* e Camera bassa si presuppone sussista senza che ci sia neppure bisogno di un formale voto di instaurazione della relazione fiduciaria.

Il DDL costituzionale A.S. n. 935 della XIX legislatura, presentato dal Governo il 15.11.2023, impropriamente denominato come *premierato*, non ha nulla a che vedere con il vero premierato, trattandosi di una forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, contestuale all'elezione delle camere parlamentari. L'art. 92 Cost., nella sua proposta nuova formulazione, infatti, reciterebbe: «1. Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono

³ Sul rapporto tra forma di governo, sistema partitico e sistemi elettorali, in generale e con specifico riferimento all'ordinamento britannico, cfr. L. Elia, (voce) Governo (forme di), in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970; D. Fisichella, (voce), *Sistemi elettorali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970; F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981; G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit.; M. Calise, *Partiti e forma parlamentare di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 4, seminario 1993, Milano, 1994.

insieme il Consiglio dei ministri. – 2. Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente. La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri. – 3. Il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura. Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri».

Come è del tutto evidente, la legittimazione a governare del primo ministro non deriverebbe dalla fiducia della maggioranza parlamentare ma dal voto diretto dei cittadini. Si tratta cioè di una forma di governo inedita, non riferibile ai modelli classici della forma di governo e che certamente non sarebbe più riconducibile al modello parlamentare, neppure razionalizzato⁴. Anzi, la maggioranza parlamentare sarebbe completamente succube di un primo ministro eletto con simile sistema, tanto più che il cinquantacinque per cento dei seggi sarebbe conseguito dalle forze di maggioranza grazie alla vittoria del candidato alla presidenza del consiglio e indipendentemente dalla percentuale di voti ottenuta. Per l'attribuzione del premio di maggioranza, infatti, non si prevede il raggiungimento di nessuna soglia minima.

A tale proposito, va sottolineato come la giurisprudenza costituzionale abbia chiaramente affermato che la mancata previsione di una soglia minima da raggiungere per l'attribuzione del premio di maggioranza determina la illegittimità costituzionale della legge elettorale per violazione dei principi di pluralismo e di rappresentatività delle camere parlamentari. Il fatto che l'attribuzione del premio di maggioranza sia previsto direttamente dalla disposizione costituzionale non cancella il vizio di legittimità né lo sottrae alla possibilità di essere giustiziato, atteso che la violazione di principi fondamentali della costituzione può portare a una dichiarazione di illegittimità costituzionale anche delle leggi

⁴ La considerazione qui svolta intende rispondere alla terza domanda proposta da Alberto Lucarelli nel suo editoriale. Cfr. A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del presidente del consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. 1.

costituzionali da parte della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi e gli atti aventi forza di legge⁵.

L'assoggettamento delle camere parlamentari al governo non appare attenuato dalla previsione contenuta nell'articolo 4 del DDL costituzionale in esame, che apporterebbe in caso di approvazione, le seguenti modifiche all'articolo 94 della costituzione: «a) il terzo comma è sostituito dal seguente: 'Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.'; b) è aggiunto, infine, il seguente comma: 'In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere'».

La possibilità di sostituzione del presidente del consiglio eletto sulla base di tali disposizioni appare, invero, poco probabile, attesa la forte legittimazione politica conferita allo stesso dalla investitura elettorale. In ogni caso, anche se particolari circostanze politiche rendessero possibile il cambio, il nuovo presidente potrebbe essere scelto solo tra i parlamentari della maggioranza sulla base del medesimo programma presentato dal presidente eletto. Condizioni che rendono del tutto improbabile un cambio significativo dei perimetri della originaria maggioranza. Le camere parlamentari, quindi, si troverebbero con le mani legate e impossibilitate a modificare sostanzialmente l'indirizzo politico di maggioranza. La previsione della sanzione dello scioglimento, in caso di mancato ottenimento della fiducia da parte del presidente del consiglio nominato, mettono le camere parlamentari in una posizione del tutto servente rispetto all'esecutivo.

Si tratta quindi di una proposta di riforma che, in caso di approvazione, stravolgerebbe del tutto gli equilibri costituzionali tra Governo e Parlamento e negli stessi rapporti infra-

⁵ Cfr., ex plurimis, Corte costituzionale, sentenza n. 1146/1988.

governativi, eliminando ogni contrappeso attualmente previsto rispetto al potere del Presidente del consiglio. Il Parlamento ne uscirebbe debolissimo, mentre le minoranze si troverebbero, prive di un adeguato statuto di garanzie, a svolgere un ruolo del tutto ininfluenza in una sede ulteriormente depotenziata rispetto alla situazione attuale⁶.

Negli ultimi decenni, invero, a partire dalla legge n. 400/1988, abbiamo già assistito a un significativo rafforzamento dei poteri del Governo rispetto al Parlamento. Processo che è proseguito e si è consolidato, tra l'altro, in virtù della prevalenza del principio maggioritario nel sistema elettorale; ma anche con le riforme dei regolamenti parlamentari; con l'uso smodato della questione di fiducia; con il ricorso massiccio a decreti-legge, decreti legislativi e regolamenti governativi; con il superamento di fatto, in via convenzionale, del bicameralismo perfetto.

Non si vede, pertanto, alcuna impellente necessità di imprimere una torsione monocratica alla forma di governo che svilisca ulteriormente il ruolo del Parlamento rispetto all'esecutivo.

Gli equilibri costituzionali sarebbero, del resto, completamente stravolti, anche con riferimento al ruolo del Presidente della Repubblica. Nella storia della nostra Repubblica, il Capo dello Stato ha svolto una funzione essenziale e benefica, soprattutto nell'attività di risoluzione delle crisi di governo. Nello svolgimento delle sue fondamentali e complesse funzioni, il Presidente della Repubblica si è avvalso del carattere elastico delle disposizioni costituzionali che non attribuiscono in modo rigido la titolarità giuridica sostanziale dei poteri a lui formalmente attribuiti. Così, il Capo dello Stato ha potuto fare un uso più formale dei suoi poteri quando il circuito elettori-Parlamento-Governo era coeso e forte, mentre ha dovuto esercitare in modo più incisivo e sostanziale gli stessi poteri, quando il circuito elettori-Parlamento-Governo appariva debole e poco coeso.

Ovviamente, in caso di approvazione della proposta di riforma in esame, il ruolo del Presidente della Repubblica diventerebbe meramente decorativo, poiché dovrebbe utilizzare sempre e comunque in modo del tutto formale i poteri che pure resterebbero sulla carta a lui attribuiti. La titolarità giuridica sostanziale della maggior parte dei poteri formalmente attribuiti al Capo dello Stato, infatti, risulterebbe trasferita al Capo del Governo.

⁶ Si condividono pienamente le preoccupazioni a tale riguardo formulate nell'editoriale di Alberto Lucarelli che paventa l'instaurazione di una dittatura della maggioranza. Cfr. A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del presidente del consiglio dei ministri*, cit.

Insomma, il DDL costituzionale in esame, non persegue affatto una razionalizzazione e stabilizzazione costituzionale della forma di governo parlamentare, ma propone, piuttosto, una *forma di governo del capo*, nella quale il vertice dell'esecutivo, direttamente eletto, concentrerebbe nelle sue mani gran parte del potere politico, venendosi a trovare senza reali contrappesi⁷.

Il modello di riferimento non è il premierato, come pure falsamente si dice, ma le forme di governo monocratiche già introdotte nel nostro ordinamento a livello locale e regionale: si tratta del c.d. Sindaco d'Italia.

Da un'analisi di quelle esperienze, pertanto, si ritiene possano trarsi, in questa sede, utili indicazioni anche nella prospettiva di revisione della forma di governo statale.

Il governo del capo proposto dal DDL costituzionale n. 935 della XIX legislatura, d'altro canto, non trova riscontro in nessuna altra democrazia matura. Fu sperimentato per un breve periodo in Israele ma fu subito accantonato a causa del suo cattivo rendimento.

2. Il vero paradigma di riferimento della proposta di riforma Meloni: il modello di forma di governo regionale introdotto in via dispositiva dalla legge costituzionale n. 1 del 1999.

Come è noto, negli ordinamenti delle autonomie territoriali italiane – prima a livello comunale e provinciale con legge ordinaria⁸, quindi in via dispositiva a livello regionale con legge costituzionale – sono state introdotte forme di governo *di consiliatura a vertice dell'esecutivo direttamente eletto*, caratterizzate da una torsione monocratica delle relazioni interne alla Giunta, nonché da un sostanziale assoggettamento della volontà delle assemblee elettive a quella del vertice della Giunta⁹.

⁷ Si ritiene di poter così rispondere così al primo e al secondo quesito posti da Alberto Lucarelli nel suo editoriale, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del presidente del consiglio dei ministri*, cit. p. I.

⁸ Su autonomia statutaria e forma di governo comunale e provinciale cfr., in particolare, M. Scudiero, *L'elezione diretta del sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1993; S. Staiano, *Gli statuti comunali. Ruoli, contenuti e tendenze*, Napoli, 1992; S. Staiano, *Gli statuti dei comuni della Campania*, in *Riv. am. reg. Campania*, n. 3/1996, numero dedicato alla legge n. 142/90, p. 247 ss.; M. Villone, *Spunti su autonomia statutaria e forma di governo nella legge 142*, in *Reg. gov. loc.*, n. 5/1991; S. Prisco, *La forma di governo del comune e le odierne dinamiche politico-istituzionali italiane*, in *Archivio di dir. cost.*, n. 3/1993, p. 119 ss.

⁹ Sinora, del resto, si deve osservare che i Consigli regionali non hanno saputo utilizzare l'autonomia statutaria e quella legislativa, loro concesse dall'ordinamento, in modo da determinare un riequilibrio significativo dei rapporti con il presidente della regione.

L'obiettivo principale di tali discipline è quello di assicurare la stabilità delle giunte. Obiettivo in larga parte raggiunto, come è testimoniato dall'esperienza sin qui compiuta, in virtù soprattutto dei seguenti elementi: elezione contestuale del consiglio e del vertice dell'esecutivo, con premio di maggioranza per la coalizione collegata al candidato eletto al vertice dell'esecutivo; previsione dello scioglimento del consiglio in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, nonché in caso di morte, impedimento permanente o dimissioni spontanee del vertice dell'esecutivo; conferimento al vertice dell'esecutivo direttamente eletto di poteri di revoca oltre che di nomina degli assessori.

La stabilità degli esecutivi, tuttavia, non sempre è stata accompagnata dalla efficienza dell'azione politico-amministrativa, anche per la debolezza degli strumenti di indirizzo e di controllo delle assemblee elettive, oltre che per la inadeguatezza degli istituti di partecipazione¹⁰. In tale quadro, il principio di responsabilità politica è stato essenzialmente ridotto alla verifica del consenso elettorale da effettuarsi alla scadenza naturale della consiliatura.

Appare evidente come l'indicato modello di forma di governo presenti delle connotazioni inedite che lo rendono difficilmente riconducibile entro uno degli ideal-tipi classici elaborati dalla dottrina¹¹. Tuttavia, a voler in ogni caso richiamare gli archetipi tradizionali, si dovrebbe parlare di una forma di governo *superpresidenziale* piuttosto che *neoparlamentare*, come invece capita di trovarla definita in alcuni manuali. Che la forma di governo in esame fuoriesca dall'alveo delle forme di governo parlamentari, sembra confermato dal fatto che l'esecutivo non è una promanazione permanente della

Sul tema, in senso meno pessimistico, cfr., in particolare, F.R. De Martino, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Napoli, 2007. Ivi si sottolinea come gli statuti regionali approvati di recente presentino innegabili virtualità, consegnando una realtà normativa che attende la riprova dei fatti; ma nel contempo si osserva che solo attraverso un più efficiente lavoro dei Consigli regionali sarà raggiunto un punto di equilibrio adeguato tra gli organi di direzione politica regionale.

¹⁰ La funzione equilibratrice della partecipazione nell'ordinamento comunale e provinciale viene sottolineata in particolare in S. Staiano, *Riforma delle autonomie locali e partecipazione*, in S. Carnevale e D. Pizzuti (a cura di), *Cultura della cittadinanza e della partecipazione politica. Per un protagonismo della società civile nel Mezzogiorno*, a cura di, Napoli, 1996, p. 29 ss.

¹¹ In senso conforme cfr. C. Fusaro, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, con prefazione di A. D'Atena, Torino, 2001, p. 78 e ss., ove si sottolinea il carattere inedito del modello in esame che viene definito "governo di legislatura con premier elettivo".

Cfr. altresì M. Scudiero, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Materiali della Commissione di studio e atti del seminario svoltosi presso l'Istituto di studi sulle Regioni «Massimo Severo Giannini» del C.N.R., Milano, 2001, p. 71 ss.; G. Silvestri, *Nuovi statuti e nuova forma di governo regionale*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 12, seminario 2001, Torino, 2002; M. Volpi, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n° 1 del 1999*, in *Pol. del dir.*, n. 2/2000, p. 203 ss.

maggioranza consiliare, ma trae la sua legittimazione a governare direttamente dalla volontà del corpo elettorale; inoltre, il principio di responsabilità politica dell'esecutivo dinanzi all'assemblea elettiva risulta fortemente appannato dalla previsione dello scioglimento del consiglio in caso di approvazione di una mozione di sfiducia oltre che nel caso di dimissioni spontanee del vertice dell'esecutivo direttamente eletto. Il vertice dell'esecutivo direttamente eletto non trova, in tale sistema, neppure il contrappeso di un'assemblea elettiva nettamente separata e con attribuzioni proprie ben definite e incisive, come accade nei sistemi presidenziali¹².

In un ordinamento caratterizzato da siffatta forma di governo – confermata nelle sue linee di fondo da tutti gli statuti ordinari sin qui rinnovellati in base alla legge costituzionale n. 1/1999 – la previsione di adeguati strumenti di partecipazione politica appare essenziale ai fini del rispetto del principio democratico e di quello pluralista, oltre che ai fini della efficienza dell'azione politico-amministrativa¹³.

Come *extrema ratio*, per rivitalizzare un pochino il principio di responsabilità politica – atteso che la fonte di legittimazione a governare dell'esecutivo si rinviene direttamente nella volontà del corpo elettorale piuttosto che nella relazione fiduciaria con la maggioranza assembleare – si potrebbe introdurre l'ipotesi di una revoca del mandato presidenziale da parte del corpo elettorale, a metà della durata naturale, mediante *referendum*, sul modello del *recall* del governatore previsto in molti Stati membri degli Stati Uniti d'America¹⁴. Tale *referendum* – sinora non contemplato da nessuno degli statuti

¹² Non appare auspicabile, come si tenterà di argomentare nel prosieguo del presente contributo, che le forme di governo introdotte a livello regionale e locale costituiscano il principale punto di riferimento nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale. Pienamente condivisibili appaiono, sul tema, le considerazioni svolte in M. Scudiero, *Conclusioni*, in *La riforma costituzionale*, AA. VV., *Atti del convegno annuale dell'A.I.C. svoltosi a Roma nel 1998*, Padova 1999. Ivi si sottolinea come la forma di governo parlamentare razionalizzata sia la più matura ed equilibrata tra quelle sinora sperimentate e quindi la più adatta a una società pluralista e post-industriale come la nostra.

¹³ Come è noto, non sono mancati i tentativi dei Consigli regionali, attraverso l'esercizio dell'autonomia statutaria, di riequilibrare la torsione monocratica determinata dalla legge costituzionale n. 1/1999, senza però rinunciare alla previsione dell'elezione diretta del presidente della regione. Tali tentativi, tuttavia, non sono stati ritenuti dalla corte costituzionale in armonia con la Costituzione quando hanno tentato di superare il filo che lega indissolubilmente la sorte del consiglio a quella del presidente (*aut simul stabunt, aut simul cadent*). Di particolare rilievo, a tale riguardo, la sentenza della corte costituzionale n. 2/2004, sulla proposta di statuto deliberata ai sensi dell'art. 123 della Costituzione dal consiglio regionale della Calabria, oggetto di numerosi e pregevoli commenti. Su quest'ultima pronuncia della corte costituzionale, *ex plurimis* cfr. M. Olivetti, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna online*, 5 febbraio 2004; A. Ruggeri, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, in «Forum di Quaderni costituzionali», ora anche in *Le istituzioni del federalismo*, 2004.

¹⁴ Ai Presidenti delle Regioni italiane, del resto, piace molto essere chiamati e autodefinirsi *governatori*. Tuttavia, non sono sottoposti a quei controlli politici e di legalità che sono invece essenziali nel sistema statunitense e che fanno da contrappeso all'interno degli Stati membri ai poteri dei governatori direttamente eletti.

ordinari approvati dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999 – sarebbe, ad avviso di chi scrive, pienamente compatibile con l'elezione diretta del presidente della regione, purché accompagnato dalla previsione dello scioglimento anticipato del consiglio regionale in caso di esito della votazione sfavorevole per il presidente in carica¹⁵.

3. Alcune indicazioni critiche emergenti dal rendimento della forma di governo regionale di consiliatura a presidente direttamente eletto e utili nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale.

Notevoli sono le criticità che hanno caratterizzato sinora il rendimento della forma di governo regionale di consiliatura a presidente direttamente eletto.

Il rendimento del nuovo modello di forma di governo regionale dipende in larga parte dal contesto regionale nel quale si trova a operare e, in particolar modo, dipende strettamente dalla conformazione e dal funzionamento del sistema partitico regionale.

Tuttavia (pur nella consapevolezza della estrema difficoltà di svolgere delle valutazioni sul rendimento delle forme di governo facendo riferimento a degli ideal-tipi astratti), considerato il sufficiente grado di omogeneità dei sistemi politico-istituzionali regionali in Italia, si ritiene possano dall'esperienza analizzata trarsi utili indicazioni in ordine all'ipotesi di trasposizione sul piano nazionale di un modello di governo siffatto.

Invero, si deve rilevare come tutte le forme di governo caratterizzate dalla elezione diretta del vertice dell'esecutivo, siano affette da una contraddizione ineliminabile, consistente nel fatto che sia l'assemblea elettiva che il vertice dell'esecutivo si ritengono depositari della sovranità popolare¹⁶.

¹⁵ L'ipotesi, in una prospettiva *de jure condendo*, è stata qualche anno fa formulata da Massimo Villone nella relazione tenuta in occasione del convegno svoltosi a Cassino il 25 giugno 2008 sul tema: *Attualità della Costituzione e cambiamenti politico-sociali. Una riflessione sulla Carta italiana a sessanta anni dalla sua entrata in vigore*.

¹⁶ La intrinseca debolezza dei regimi presidenziali determinata dalla contemporanea legittimazione popolare diretta dell'esecutivo e del legislativo è ben evidenziata, con riferimento alle esperienze centroamericane, sudamericane, africane e asiatiche da J. J. Linz, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in J.J. Linz e A. Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, trad. it., Bologna, 1995, p. 19 ss. Ivi si rileva, tra l'altro: "Il fatto più notevole è che in un sistema presidenziale anche i parlamentari godono di una legittimità democratica, soprattutto quando essi rappresentano partiti bene organizzati e disciplinati che per gli elettori costituiscono reali scelte ideologiche e politiche. E inoltre è possibile che la maggioranza parlamentare sia politicamente differente dalla maggioranza elettorale che ha sostenuto il presidente. In tali circostanze, chi, sulla base dei principi democratici, è più legittimato a parlare nel nome del popolo? Il presidente o la maggioranza parlamentare che si oppone alle sue politiche? Poiché il potere di entrambi deriva dal voto del popolo, espresso in una libera competizione tra alternative ben definite,

Tale contrapposizione, quando la maggioranza assembleare sia disomogenea politicamente rispetto al vertice dell'esecutivo: può essere tollerata in un ordinamento caratterizzato da moderazione delle forze politiche, condivisione ampia dei valori fondamentali e adeguati contrappesi istituzionali; al contrario, diventa estremamente pericolosa in un ordinamento caratterizzato da eccessiva frammentazione partitica e da eccessiva contrapposizione ideologica, che sia per giunta demunito di adeguati contrappesi istituzionali. Quando, infatti, il vertice dell'esecutivo sia espressione della stessa coalizione che detiene la maggioranza assembleare, come nel caso delle forme di governo regionali attuali, si determina una sorta di *super-presidenzialismo*, nel quale l'opposizione viene a trovarsi nella maggior parte dei casi, priva di efficienti strumenti di controllo e di comunicazione.

I meccanismi di stabilizzazione e razionalizzazione della forma di governo regionale che collegano a doppio filo la sorte del vertice dell'esecutivo direttamente eletto a quella dell'assemblea elettiva, mentre favoriscono il perdurare nel tempo delle legislature e degli esecutivi, in mancanza di una consonanza d'intenti tra maggioranza assembleare e vertice dell'esecutivo, generano inefficienze quando non vere e proprie paralisi delle funzioni regionali. La stabilità, infatti, come dimostra l'esperienza regionale degli ultimi anni, è condizione necessaria ma non sufficiente per avere un elevato rendimento della forma di governo¹⁷.

Le preoccupazioni e le perplessità suscitate dall'esperienza relativa al funzionamento delle indicate forme di governo regionali, si accentuano ulteriormente nella prospettiva di una trasposizione a livello nazionale di soluzioni analoghe, atteso il fatto che lo Stato dispone di competenze particolarmente incisive e delicate, non allocate a livello regionale, come: tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza; difesa e forze armate; politica estera e rapporti internazionali; rapporti con le confessioni religiose; giurisdizione; determinazione dei

è sempre latente un conflitto, e talvolta è facile che esso scoppi drammaticamente. Non c'è nessun principio democratico che lo possa risolvere, e i meccanismi che la costituzione potrebbe prevedere sono in genere complessi, molto tecnici, legalistici e perciò di dubbia legittimità democratica agli occhi dell'elettorato. Non è quindi un caso che in alcune di queste situazioni intervenga l'esercito in veste di *poder moderador*. Si potrebbe sostenere che tali conflitti sono normali negli Stati Uniti e che essi non hanno portato a serie crisi. I limiti di questo saggio non ci permettono di spiegare l'unicità delle pratiche e delle istituzioni politiche americane che hanno contenuto l'impatto di tali conflitti, incluse le peculiari caratteristiche dei partiti politici americani che hanno indotto molti scienziati politici americani ad auspicare un sistema partitico più responsabile e ideologicamente disciplinato. A mio parere lo sviluppo dei moderni partiti politici, in contrasto con i partiti americani, probabilmente tende a rendere particolarmente complessi e minacciosi tali conflitti, soprattutto in società socialmente o ideologicamente polarizzate".

¹⁷ Ci si riferisce all'ultimo della serie di quesiti posti da Alberto Lucarelli nel suo editoriale, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del presidente del consiglio dei ministri*, cit., p. 1.

livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; previdenza sociale.

Ad avviso di chi scrive, si deve, pertanto, ritenere, nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale, che la soluzione preferibile sia quella di una razionalizzazione e stabilizzazione costituzionale della forma di governo parlamentare senza elezione diretta dell'esecutivo. Soluzione che si potrebbe utilmente perseguire attraverso le seguenti previsioni: superamento del bicameralismo perfetto e sussistenza del rapporto fiduciario solo tra Camera bassa e Governo; conferimento della fiducia al primo ministro da parte della Camera dei deputati con la maggioranza assoluta dei voti; attribuzione al Primo ministro del potere di nominare e di revocare i Ministri; possibilità per la Camera dei deputati di sfiduciare il Primo ministro solo a maggioranza assoluta e con la indicazione contestuale del nuovo Primo ministro.

Tale soluzione garantirebbe sia la permanenza permanente dell'esecutivo dalla maggioranza parlamentare sia la stabilità del Governo, consentendo alla forma di governo nazionale di assorbire meglio e con maggiore efficienza le tensioni e le spinte di un sistema sociale post-industriale, caratterizzato da un notevole pluralismo e particolarmente ricco di contraddizioni, come quello italiano.