LA REVISIONE DELLA FORMA DI GOVERNO TRA NOTO E IGNOTO *

di Gennaro Ferraiuolo**

Sommario. 1. La contestualità ignota: indicazioni minime dall'esperienza comparata. – 2. Il noto: gli assetti organizzativi degli enti territoriali. – 2.1. I (noti) tentativi di esportazione del modello a Presidente eletto nella dimensione statale. – 3. L'efficienza democratica secondo la comunicazione politica. – 4. Mutamento della forma di governo o nuovo tipo di ordinamento rappresentativo?

265

1. La contestualità ignota: indicazioni minime dall'esperienza comparata. L'analisi sulle recenti prospettive di revisione della forma di governo che si intende svolgere in questa sede si limiterà a considerare quello che si ritiene sia l'elemento caratterizzante del d.d.l. governativo A.S. n. 935¹, ovvero il suo art. 3, c. 2, modificativo dell'art. 92 Cost.: «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»².

Un primissimo ancoraggio della riflessione può essere rappresentato dal riferimento alla comparazione: se alla modellistica ricostruibile sulla base dell'osservazione di altre esperienze non può essere attribuita alcuna valenza prescrittiva, è innegabile che dalla stessa si traggano comunque elementi utili a valutare l'equilibrio complessivo di determinate soluzioni, le loro virtù, gli eccessi e i rischi, tutti desumibili da una sperimentazione nella durata più o meno lunga.

Senza entrare nel merito dei numerosi e delicati profili di criticità della proposta (anche nelle sue connessioni con aspetti formalmente non incisi ma evidentemente condizionati dall'intervento, su tutti la posizione e il ruolo del Presidente della Repubblica), già dalla considerazione della disposizione richiamata si è messi innanzi ad uno scenario forse inedito nel panorama degli ordinamenti degli Stati democratici.

L'accezione di contestualità che viene accolta, infatti, non si riscontra in alcuna delle forme

* Sottoposto a referendum.

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

¹ Il d.d.l., cost., recante *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*, è stato presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e comunicato alla Presidenza del Senato il 15 novembre 2023. Sul progetto si vedano gli interventi pubblicati nel *focus* dal titolo *Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, I ss.

² Sulla *imprescindibilità* di un simile congegno (anche, se del caso, in una diversa declinazione) per l'assetto della forma di governo prospettato dal d.d.l., cfr. M. Cavino, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, 4 ss. In termini critici, invece, v. M. Ruotolo, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*; C. De Fiores, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*; F. Politi, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, tutti in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, rispettivamente XXI ss., XXVI ss. e LXXXV ss.

di governo di questi ultimi: come evidente, né in quelle presidenziali (che in chiave di bilanciamento della connotazione monocratica dell'Esecutivo direttamente eletto tendono alla separazione piuttosto che alla confusione dei poteri) né in quelle a componenti parlamentari e presidenziali, dove il «fatto maggioritario» può essere incentivato (ad esempio attraverso la selettività della formula elettorale dell'organo legislativo e l'avvicinamento temporale della elezione presidenziale e di quella parlamentare) ma non si risolve in un automatismo³.

E in effetti, con il riferimento – invero non sempre univoco – al «premierato», il riformatore, più che a modelli a matrice presidenziale (più o meno spiccata), sembra guardare all'esperienza del Regno Unito⁴, aspirando a riprodurre, per via normativa, una serie di congegni che nel sistema britannico procedono – come semplici regolarità o vere e proprie convenzioni – dal variabile disporsi del sistema partitico. In quell'assetto, che senza dubbio presenta una forte vocazione alla stabilità governativa, non si riscontra però alcuna norma (da fonte atto o da fonte fatto) che preconfezioni, quale infallibile esito elettorale, una maggioranza parlamentare di una certa consistenza né tantomeno che consenta di qualificare come diretta l'elezione del Primo ministro (qualificazione che dovrebbe necessariamente presupporre che un avvicendamento nella carica possa realizzarsi soltanto all'esito di una nuova investitura elettorale). A tal proposito, Leopoldo Elia segnalava come fosse «ideologico» ascrivere «alla 'democrazia immediata' la nomina del Premier inglese»⁵ (ove «ideologico», riferito alla ricostruzione del modello, mette in luce un difetto di analisi).

Partendo da siffatte premesse, e osservando l'esito delle venti elezioni della Camera dei Comuni che si sono succedute dal 1945 ad oggi, ci si accorge che la faticosa soglia di governabilità del 55 per cento, cui oggi guarda il d.d.l. A.S. 935, è stata raggiunta (o superata) dal partito che ha poi governato in otto occasioni e mancata in dodici; in due di queste ultime il partito «vincitore delle elezioni» non ha peraltro ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi (così nel 2010 e nel 2017). Un andamento variegato, che se da un lato attesta il rendimento altamente selettivo del sistema uninominale *plurality* (assecondato dal formato partitico, che di quella formula è però al contempo effetto e causa)⁶, dall'altro rimette comunque la misura del successo nella competizione alla capacità di *men and measures*⁷ presentati in campagna elettorale di attrarre il consenso dei votanti nei singoli collegi. In questo ordinamento, dunque, non si dà né elezione diretta del Premier né Parlamenti normativamente *bloccati* nei rapporti di forza tra maggioranza e opposizione.

Una situazione non diversa si riscontra nelle esperienze di parlamentarismo a forte razionalizzazione come quella spagnola, che pure ha offerto, fino al 2015, un rendimento che consentirebbe di ritenerla una sorta di assetto Westminster continentale (con una vocazione alla stabilità anche più spiccata di quella riscontrabile nell'ordinamento tedesco, a cui la

³ Lo si rileva agevolmente ripercorrendo l'oramai lunga vicenda della V Repubblica francese, su cui si veda la completa ricostruzione proposta di recente da M. Marchi, *Presidenzialismo a metà. Modello francese, passione italiana*, Bologna, 2023.

⁴ Lo segnala di recente F. Pastore, *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"*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2, 2023.

⁵ L. Elia, *Prolegomeni ad ogni futura riforma*, in *Micromega*, 4, 1992, ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 430-431.

⁶ Si veda la notazione di M. Luciani, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, III, Milano, 2010, 573, per cui i sistemi elettorali «replicano, più di quanto non anticipino, le strutture dei sistemi politici entro i quali agiscono», venendosi a instaurare, per tale via, una implicazione reciproca tra i due piani.

⁷ Cfr. L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, 650.

Costituzione spagnola del 1978 si è ispirata sul piano della razionalizzazione della forma di governo). Si è infatti assistito, per circa trent'anni, ad una sostanziale alternanza al governo tra socialisti e popolari, con la coincidenza tra *premiership* e *leadership* del partito di maggioranza relativa; e con investiture nella carica di Presidente del Governo che si sono realizzate sempre a vantaggio del primo candidato proposto dal Re, senza la necessità di esplorare gli altri percorsi prefigurati dall'articolo 99 della Costituzione. Senza entrare per ora nel merito della rottura di un siffatto andamento registratasi in tempi recenti, nelle quindici elezioni svoltesi dall'avvento della democrazia ad oggi solo in una occasione (nel 1982) è stato raggiunto (e superato) il 55 per cento dei seggi della Camera politica a vantaggio del partito «vincitore delle elezioni»; in tutti gli altri casi, quest'ultimo si è fermato al di sotto di quella soglia e per ben dieci volte al di sotto della maggioranza assoluta. Anche in questa esperienza, dunque, si riscontrano solidi incentivi alla governabilità (formula proporzionale a effetti selettivi in ragione della ridotta dimensione delle circoscrizioni provinciali; congegni costituzionali di stabilizzazione della relazione fiduciaria) ma non esiti elettorali normativamente precostituiti. Neanche può dirsi che l'idea di elezione contestuale affermata dal progetto governativo in discussione ricalchi alcune proposte formulate in passato da autorevoli studiosi quali Sandulli, Mortati e Galeotti, partendo dalla nota idea duvergeriana⁸. In tali proposte l'elezione del Presidente del Consiglio non aveva alcun effetto giuridico di trascinamento sulla composizione delle Camere; finanche in quella di Serio Galeotti, che si caratterizzava per una spinta particolarmente intensa in direzione della cd. democrazia immediata, si profilava una elezione parlamentare contestuale ma autonoma da quella del *Premier*, retta da una formula auspicabilmente maggioritaria (con una predilezione dello studioso per il doppio turno, ma senza disdegnare lo schema *plurality*, purché si giungesse al superamento del proporzionale)⁹. Il medesimo profilo assume rilievo nella considerazione del modello neoparlamentare in vigore in Israele tra il 1992 e il 2001, abbandonato proprio perché la separatezza dell'elezione parlamentare (retta da una formula proporzionale) non assicurava la governabilità che quel modello ricercava.

L'assetto prefigurato dal d.d.l. governativo rappresenta pertanto un *unicum*, quantomeno negli ordinamenti statali democratici a noi più vicini dal punto di vista della cultura politico-costituzionale¹⁰.

A ben vedere, la contestualità delineata nel progetto è esasperata al punto da negare se stessa. A rigore, si potrebbe infatti predicare la contestualità (o, come in Francia, l'avvicinamento) temporale di momenti elettorali pur sempre concepibili come autonomi e distinti (per l'organo che sono destinati ad eleggere; per le regole che li presiedono; per gli esiti che andranno a generare). Nella proposta ora avanzata, invece, siamo innanzi a una elezione nella sostanza unica: quella del Presidente del Consiglio con la sua maggioranza del 55 per cento preconfezionata in entrambe le Camere, con una certa indifferenza rispetto ai rapporti di forza tra liste contrapposte determinati dalla loro capacità di attrarre voti. In tale direzione,

⁸ Ne offre oggi una puntuale ricostruzione F. Furlan, *Il premierato elettivo è la strada giusta?*, in *Consulta online*, 3, 2023, 1021-1022.

⁹ Cfr. S. Galeotti, *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in *Il Politico*, 2, 1991, 226-227. In merito si vedano le notazioni critiche formulate da B. Pezzini, *Un progetto di riforma istituzionale (a proposito delle tesi del «Gruppo di Milano»)*, in *Il Politico*, 1, 1984, 157 ss., oggi riprese in Id., *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, 3-4.

¹⁰ In tal senso, neanche la forma di governo della Repubblica di San Marino, pur costruita su una formula cd. *jackpot system*, potrebbe essere assunta a modello di riferimento: lo evidenzia M. Ruotolo, *Tra premierato*, cit., XXII ss., che ricorda come in quella esperienza non sia contemplata la elezione diretta dell'Esecutivo (che appare peraltro connotato da una spiccata collegialità).

solo la eventuale – e invero problematica – attuazione del disposto costituzionale novellato chiarirà se si tratterà di deformazione del consenso elettorale effettivamente ottenuto o di un sistema che costringerà la libertà di voto entro rigidi schemi.

Ulteriore singolarità della soluzione escogitata è che, rovesciando tanto la logica presidenziale (fondata sulla separazione) quanto – e ancor più – quella parlamentare (in cui l'esecutivo è pur sempre emanazione del legislativo), sarà la maggioranza parlamentare ad essere espressa dal Presidente del Consiglio eletto, privando di consistenza sostanziale la relazione fiduciaria.

2. Il noto: gli assetti organizzativi degli enti territoriali. Di modello Westminster «a polarità invertita» e di riduzione del rapporto fiduciario a «mero simulacro» si è parlato, nella dottrina costituzionalistica, in riferimento alla forma di governo regionale introdotta dalla l. cost. n. 1/1999¹¹. È allora evidente quale sia il paradigma cui è orientato il d.d.l. 935: neanche l'idea – tanto reclamizzata quanto «retorica e fuorviante»¹² – del «Sindaco d'Italia» ma piuttosto quella del «Governatore d'Italia», come rilevato dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie del Governo in carica¹³: è nella forma di governo regionale a «Presidente eletto» che si rinviene il tipo di contestualità che la proposta governativa intende introdurre. Nella relazione di accompagnamento di un altro d.d.l. costituzionale, che con quello qui considerato condivide l'ispirazione di fondo e ne incrocia temporalmente il percorso (A.S. n. 830), è esplicito il richiamo al «modello delle amministrazioni locali»¹⁴.

Oltre e prima che interrogarsi sulla opportunità di esportare l'assetto in questione dall'ambito regionale a quello nazionale – in ragione delle diverse connotazioni degli enti sulla cui organizzazione si interviene¹⁵ – occorrerebbe forse valutarne il rendimento nei contesti in cui esso è sperimentato da oltre un ventennio.

Da questo punto di vista, ci si potrebbe fermare – approccio non raro nel dibattito pubblico – alla considerazione della stabilità-durata che quel modello ha assicurato agli apparati governanti. Andrebbe però compiuto un passo ulteriore, nel solco della nota indicazione di Sartori per cui «la durata non dà efficienza; ne può essere una condizione facilitante, ma non certo una condizione sufficiente. Un governo può essere longevo e inetto, stabile e paralizzato»¹⁶. Andando ancora oltre, occorrerebbe non appiattare il discorso su di una diffusa

¹¹ Cfr., rispettivamente, A. Mangia, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4, 2010, 770 («non è il capo del governo a dovere avere la fiducia della maggioranza dell'assemblea, ma – garantita questa fiducia già dalla legge – sono i singoli componenti della maggioranza a dovere avere il 'gradimento' del capo del governo che può determinare, in ogni momento, la dissoluzione dell'assemblea con le proprie dimissioni») e P. Ciarlo, *Il Presidenzialismo regional style*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, 131.

¹² In questi termini M. Luciani, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2011, 8.

¹³ Cfr. Calderoli: «Ora serve il governatore d'Italia, senza riforma dell'autonomia lascio la politica», intervista pubblicata in *La Repubblica* del 15 maggio 2023.

¹⁴ Il d.d.l. cost., recante *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*, è stato presentato dai senatori Renzi, Paita, Borghi, Fregolent, Sbröllini, Scalfarotto e Musolino, e comunicato alla Presidenza del Senato il 1° agosto 2023.

¹⁵ Al punto che è stata messa in discussione l'appropriatezza del riferimento alla categoria della forma di governo per ambiti territoriali diversi da quello statale: tra i tanti, M. Luciani, *Governo*, cit., 540 (nota 15); M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2010, 6; P. Costanzo, *Art. 30-38, l. n. 142/90*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 128 (supplemento)*, Bologna-Roma, 1996, 437 (nota 6); S. Staiano, *Il nuovo Sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, 1998, 51 ss.; Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2000, 97 ss.

¹⁶ Cfr. G. Sartori, *Verso una Costituzione incostituzionale?*, in *www.astrid-online.it*, appendice alla 5^a edizione di *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2004, 5; in senso analogo v. pure Id., *Le riforme istituzionali tra buone e*

«ideologia della efficienza» intesa «come valore in sé [...] prescindente dalla causa e dallo scopo, [...] da conseguire concentrando il potere nel singolo *leaders*»¹⁷.

Una valutazione sull'efficienza – distinta dalla stabilità e non fine a se stessa – richiede un'indagine che muova, prima di tutto, *ex parte civium*, attraverso l'individuazione di indicatori che consentano di stabilire in che misura quel modello sia stato in grado, in un quadro di equilibrato contemperamento tra responsività e responsabilità, di rappresentare istanze e bisogni delle comunità regionali, traducendoli in indirizzi intesi a dare ad essi risposte in termini, principalmente, di una più piena garanzia dei diritti implicati dalle competenze dell'ente¹⁸.

Una valutazione di questo tipo imporrebbe approfonditi itinerari analitici e appare dunque troppo complessa per essere condotta in questa sede, in cui ci si limita ad alcune minime osservazioni.

Quelle esperienze regionali che sono percepite come virtuose (nella chiave da ultimo indicata) non parrebbero manifestare rendimenti sensibilmente diversificati in ragione dei mutamenti prodottisi sul piano degli assetti istituzionali¹⁹: addirittura alcune di esse mostrano una spiccata attitudine alla stabilità degli esecutivi già prima delle innovazioni introdotte negli anni Novanta del secolo scorso.

Va poi notato che un consistente sentimento antiregionalista, in taluni frangenti demagogicamente cavalcato dalle forze politiche a livello statale²⁰, si è affermato in tempi

cattive, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1991, 384. Sui diversi significati che può assumere il concetto di *stabilità* v., di recente, G. Azzariti, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri (DDL nn. 935 e 830)*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, XCV ss.

¹⁷ Così S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 16.

¹⁸ Si tratta di una valutazione coerente con la connotazione *territoriale* (distinta da quella *plurinazionale*) dell'assetto autonomistico italiano, rivolto a definire una «forma di organizzare il potere [...] al fine di assicurare una maggior efficacia al governo, maggiore prossimità ai cittadini e una garanzia dei loro diritti quale risultato di una nuova divisione del potere» (secondo la definizione di E. Fossas Espadaler, *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in A. Mastromarino, J.M. Castellá Andreu [a cura di], *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 93 s., mia la traduzione). Sulla riconducibilità del regionalismo italiano a siffatto modello cfr. S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, *passim*.

¹⁹ Sul punto cfr. G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2, 2004, 700-703; M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 50; F. Musella, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, 2009, 230-231; S. Vassallo, *Introduzione. Ricchezza, civismo, forza dei governi: il divario in cerca di una spiegazione*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, 2013, 7 ss.

²⁰ Si consideri, ad esempio, il d.d.l. cost. n. 3520, recante *Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*, presentato dal Presidente del Consiglio Monti, al Senato, in data 15 ottobre 2012 (per alcuni rilievi critici cfr. P. Bilancia, *La riforma dell'ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, 17 ottobre 2012, in www.csfederalismo.it; A. Ruggeri, C. Salazar, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, 23 ottobre 2012, in Giurcost.org; R. Bin, *Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?*, 26 ottobre 2012, in forumcostituzionale.it, 3 ss.; E. Balboni, M. Carli, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *Federalismi.it*, 21, 2012). La stessa revisione approvata dal Parlamento nella XVII legislatura, poi bocciata in sede referendaria, sembrava tracciare un passaggio «dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni» (F. Palermo, *Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2, 2016, 463 ss., spec. 467: «il poco di rappresentanza territoriale attribuito al nuovo Senato rischia di perdere rilevanza, visto che andrebbe a rappresentare territori senza più reali poteri»), ovvero ad un assetto in cui «la riduzione degli spazi dell'autonomia è tale che un Senato delle regioni appare quanto meno inutile» (I. Ruggiu, *Il futuro del Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, 118). Nella stessa direzione, si consideri la portata quasi stigmatizzante delle previsioni introdotte da quella proposta di revisione sul divieto di trasferimenti monetari

tutto sommato recenti e comunque sotto la vigenza della «nuova» forma di governo regionale: anche questo potrebbe rappresentare un indicatore importante della percezione da parte dei cittadini dell'ente regione (e, appunto, della sua efficienza), sulla quale l'elezione diretta del Presidente della Giunta non sembrerebbe aver avuto una influenza di segno chiaramente positivo. In altre parole: ci troveremmo innanzi al paradosso di un ente diffusamente ritenuto inefficiente (al punto da richiederne, da parte di qualcuno, la soppressione)²¹ retto da una forma di governo che spicca per efficienza (con il singolare esito che si vedrebbe messa «in discussione la stessa esistenza delle Regioni, ma non l'elezione diretta dei loro presidenti»)²².

Spostando l'analisi su una prospettiva più ristretta, focalizzata sulle vicende degli apparati governanti, non vanno trascurate alcune tendenze riscontrabili a livello regionale che, replicate nella dimensione statale, potrebbero rivelarsi allarmanti.

Innanzitutto, la logica della democrazia di investitura non pare aver prodotto affatto la semplificazione dei sistemi partitici quanto piuttosto la loro deflagrazione (aggravando, anziché porre rimedio, a una crisi già in atto). Si consideri che nelle elezioni campane del 2020, il presidente eletto era collegato a ben quindici liste, di cui dodici hanno ottenuto seggi in Consiglio regionale: si sta parlando delle sole forze di maggioranza in un'assemblea composta da cinquanta membri²³.

Allo stesso modo, può essere sintomo di un andamento delle dinamiche rappresentative connotato da forti spinte plebiscitarie l'elezione di alcuni presidenti con un consenso prossimo o superiore al settanta per cento dei voti: il che, soprattutto nei contesti che non spiccano per l'efficienza degli apparati amministrativi regionali, dovrebbe indurre a interrogarsi su quanto di quel consenso sia ascrivibile a logiche «di influenza» e quanto a logiche «di dominio»²⁴.

A cavallo di questi due processi – la deflagrazione partitica e la plebiscitarizzazione – si colloca il fenomeno delle «liste dei presidenti»: sempre nelle elezioni del 2020, la lista «Zaia presidente» è di gran lunga la più votata in Veneto, con il 44,5 per cento (la «lista partito» del candidato alla presidenza – la Lega – si ferma al 17); la lista «De Luca presidente» ottiene il 13,3 per cento, un risultato che può apparire meno eclatante ma è comunque di grande rilievo considerato il quadro di frammentazione innanzi richiamato (nel quale fa meglio di quella

recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici dei Consigli regionali e sui limiti degli emolumenti degli organi elettivi delle Regioni.

²¹ Su tali tendenze, cfr. S. Parisi, *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 185 ss.; F. Cortese, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1, 2021, 107 ss.

²² A. Morelli, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 164.

²³ Dati di analogo tenore si riscontrano, sempre nel 2020, nelle elezioni pugliesi, dove il Presidente eletto correva con il sostegno di una coalizione formata da quindici liste (accederanno complessivamente al riparto dei seggi consiliari – tra maggioranza e opposizione – otto liste). Nelle più recenti elezioni calabresi del 2021, a fronte di un Consiglio regionale di trenta componenti, a sostegno del candidato presidente di centrodestra – eletto – vi erano sette liste (di cui poi sei rappresentate), a sostegno di quello di centrosinistra sette (due rappresentate), a sostegno di un terzo candidato sei (una rappresentata).

²⁴ Occorrerebbe cioè comprendere attraverso «il modulo del 'network sociale' [...] quanto [...] appartenga al campo delle 'relazioni di influenza', cioè al campo della trasmissione intenzionale di comunicazione, al fine di modificare l'opinione dei destinatari; e quanto alle 'relazioni di dominio', nelle quali l'attore politico controlla il comportamento di altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni»: cfr. S. Staiano, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 3, 2012, 20.

lista solo il Partito democratico, con il 17 per cento)²⁵.

Il dato di maggior significato (e attualità) che emerge dalle vicende della forma di governo regionale è però quello legato ad una certa insofferenza dei Presidenti – spesso dei presidenti delle regioni di maggior consistenza demografica – nei confronti di uno dei (pochi) limiti normativi al loro potere, quello del divieto di terzo mandato consecutivo (fissato dall'art. 2, lett. f), l. n. 165/2004). La previsione è stata superata in molteplici circostanze, con modalità che possono ritenersi più o meno ortodosse dal punto di vista giuridico²⁶ ma che evidenziano in ogni caso una tendenza meritevole di attenzione critica: i quattro mandati di Formigoni in Lombardia, tra il 1995 e il 2013; i tre di Errani in Emilia Romagna, tra il 2000 e il 2014; i tre di Galan (1995-2010) e di Zaia (dal 2010, con il terzo mandato oggi in fase di espletamento) in Veneto; i due di Spacca nelle Marche (2005-2015), con successiva – seppur infruttuosa – ricandidatura nel 2015.

È forse proprio quest'ultima vicenda ad assumere, ai fini del discorso sin qui condotto, un interesse peculiare: il presidente, sostenuto nei primi due mandati da una coalizione di centrosinistra, si ricandida una terza volta (dopo una modifica della legge elettorale regionale non impugnata in via diretta dal Governo) alla guida di una coalizione di centrodestra. Una dinamica che ben evidenzia quanto si sia lontani da una virtuosa logica contrappositiva, fondata sulla nitida distinzione tra responsabilità di governo della maggioranza e controllo politico dell'opposizione nella prospettiva dell'alternanza.

2.1. I (noti) tentativi di esportazione del modello a Presidente eletto nella dimensione statale. L'assetto delle forme di governo territoriali è invero oggetto, da tempo, di tentativi – giunti a vari stadi di avanzamento – di trasposizione a livello statale, combinando in diversi dosaggi interventi sulle regole costituzionali delle relazioni interorganiche e sulla legislazione elettorale.

Lasciando da parte l'ampio dibattito sviluppatosi sul punto, nelle sedi sia istituzionali sia scientifiche, si può rinvenire una certa continuità – quantomeno nella ispirazione di fondo – tra il processo riformatore intrapreso nel 2005-2006, quello intrapreso nel 2015-2016 e la proposta oggi in discussione.

Nel primo caso, si irrigidiva l'assetto parlamentare (con un conseguente ridimensionamento della posizione del Capo dello Stato) cristallizzando «la maggioranza espressa dalle elezioni»²⁷; maggioranza «collegata al candidato alla carica di Primo ministro» di cui la legge elettorale avrebbe dovuto «favorire la formazione»²⁸. In effetti, prima che la revisione giungesse ad esito, la l. n. 270/2005 introduceva, per la Camera dei deputati, il premio di maggioranza nazionale del 55 per cento, con il contestuale obbligo per le liste e coalizioni che si «candidano

²⁵ Sulle spiccate tendenze alla personalizzazione emerse nelle elezioni regionali nel 2020, nel quadro di più ampie tendenze di sistema, cfr. S. Cafiero, *I «governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre del 2020*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, 494 ss.

²⁶ Per una completa disamina sul punto cfr. S. Cafiero, *Elezione diretta del vertice dell'esecutivo e limiti al numero dei mandati. Alcune riflessioni a partire dal recente caso campano*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, numero speciale, 1, 2023, 161 ss.; più di recente, sempre in chiave critica, N. Lupo, *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, in *rivistailmulino.it*, 17 gennaio 2024.

²⁷ Si veda, in particolare, l'art. 27 – modificativo dell'art. 88 Cost. – del testo della legge costituzionale recante *Modifiche alla Parte II della Costituzione*, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta dei membri delle Camere (*Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n. 269 del 18 novembre 2005).

²⁸ Si veda, di quel medesimo progetto, l'art. 30 (modificativo dell'art. 92 Cost.): «la legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro».

a governare» di dichiarare «nome e cognome della persona indicata come capo»²⁹.

Nel 2015, il grosso del lavoro era invece rimesso alla legge elettorale: era quest'ultima (la l. n. 52/2015) a imprimere una forte impronta di «direttismo» alla forma di governo, mantenendo il premio di maggioranza nazionale del 55 per cento a favore della lista di maggioranza relativa³⁰, da assegnare al primo turno (in caso di raggiungimento di almeno il 40 per cento di voti) o a un turno di ballottaggio tra le due liste più votate³¹. Sarebbe tuttavia erroneo trascurare il collegamento di quest'atto con il coevo tentativo di revisione approvato in sede parlamentare, sia dal punto di vista comunicativo e di metodo (i due interventi erano infatti presentati come pezzi di un'unica strategia riformatrice, promossa e sostenuta dall'Esecutivo del tempo), sia da quello più strettamente giuridico-costituzionale³². Sarebbero state infatti le modifiche della Carta, attraverso l'estromissione del Senato dal circuito fiduciario, a rendere funzionale una formula rivolta a disciplinare l'elezione della sola Camera dei deputati (e dunque altamente disfunzionale nel contesto del bicameralismo perfetto)³³.

Al di là delle strategie prescelte, gli elementi che oggi ricorrono nel d.d.l. 935 erano già tutti sul tappeto: il «capo» candidato a governare; la maggioranza del 55 per cento dei seggi normativamente precostituita (a termini di legge o di Costituzione); la cristallizzazione di tale maggioranza con vincoli più o meno stringenti, di natura giuridica (con diverso grado di intensità: revisione del 2006, d.d.l. 935) o meramente politica (l. n. 52/2015).

A fronte di tutto ciò, ci si potrebbe chiedere come mai si insista tanto su un assetto in definitiva respinto dai cittadini nei referendum costituzionali del 2006 e del 2016³⁴ e in qualche modo oggetto, in ragione di forzature sulla formula elettorale incompatibili con la conservazione del regime parlamentare, di due incisivi interventi caducatori della Corte costituzionale (sentt. nn. 1/2014 e 35/2017). Rovesciando la prospettiva, ci si può però porre anche una diversa domanda: innanzi ad un sostegno politico nel tempo così trasversale, per quale ragione il trapianto a livello statale del modello territoriale della forma di governo non si è ad oggi ancora realizzato?

Non si dimentichi, infatti, che quell'assetto è stato concepito e assecondato (a livello istituzionale ma anche culturalmente) da forze politiche di centrosinistra; e che i processi di riforma che ad esso si sono successivamente ispirati hanno trovato il sostegno di maggioranze di diverso orientamento: di centrodestra nel 2005-2006, di centrosinistra nel 2015-2016, ancora di centrodestra (a connotazione più estrema) oggi. Eppure tali forze, anziché convergere su soluzioni dalla matrice condivisa (come pure sarebbe auspicabile

²⁹ Così l'art. 1, c. 5, l. n. 270/2005, che aggiunge l'art. 14-*bis* al d.P.R. n. 361/1957.

³⁰ Si eliminava, dunque, la possibilità di formalizzare – ed eventualmente *premiare* – coalizioni di liste, che era invece prevista dalla l. n. 270/2005.

³¹ Nelle intenzioni del riformatore, un siffatto meccanismo avrebbe dovuto permettere di superare i profili di incostituzionalità della previgente normativa rilevati dalla sent. della Corte cost., n. 1/2014: esito poi smentito, come noto, dalla sent. n. 35/2017.

³² Come peraltro rileva chiaramente il differimento della propria applicazione disposto dalla l. n. 52/2015 (art. 1, lett. *i*).

³³ Da questo punto di vista, tanto la legge n. 270/2005 in rapporto alla revisione del 2005-2005, quanto la legge n. 52/2015 in rapporto alla revisione del 2015-2016, possono essere ritenuti espressione di quello che è stato efficacemente definito «riformismo performativo metacronico» (cfr. S. Staiano, *Metodo, merito, contesto*, in *Federalismi.it*, 15, 2016, 7-8): invertendo l'ordine logico (prima che giuridico) che dovrebbe orientare gli interventi normativi, la legge ordinaria introduce soluzioni altamente disfunzionali (o addirittura incostituzionali) nella prospettiva di recuperare l'efficienza (e, forse, la conformità a Costituzione) all'esito di una prospettata ma non ancora realizzata (dunque incerta) revisione costituzionale.

³⁴ Su tale prospettiva si interrogava ad esempio, criticamente, G. Ferrara, *Attuare la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2006, all'indomani del referendum costituzionale del 2006.

quando sono in gioco modifiche della Carta fondamentale così delicate) si sono di volta in volta scambiati il ruolo di riformatore e oppositore: in prima battuta, impedendo di chiudere la revisione nella dimensione parlamentare (per effetto del raggiungimento della maggioranza dei due terzi in entrambe le camere), poi contribuendo a determinarne la bocciatura in sede referendaria.

Per spiegare un siffatto andamento, può essere utile considerare alcuni elementi che accomunano, sul piano del metodo, i tre passaggi riformatori qui considerati: il protagonismo governativo e del Presidente del Consiglio in ispecie; l'approvazione parlamentare a maggioranza assoluta in seconda deliberazione, che implica – come anticipato – un dissenso delle opposizioni sulla prospettiva riformatrice; il ricorso allo strumento referendario da parte delle forze politiche fautrici della revisione, in chiave confermativa³⁵.

Tutto ciò potrebbe costituire una riprova della forte connotazione plebiscitaria – di quella connotazione plebiscitaria di cui, come detto, si riscontrano evidenti tracce nelle esperienze regionali – dell'assetto in questione. E non si tratta solo della carica plebiscitaria insita nella formula organizzativa in sé, quanto piuttosto – in una valutazione più legata all'opportunità contingente – dell'abbrivio plebiscitario di cui beneficerebbe il leader-riformatore vittorioso nel referendum costituzionale (invero, anche qui di plebiscito si dovrebbe discorrere)³⁶, che potrebbe aprirgli la prospettiva di una lunga fase di governo in un assetto caratterizzato da una spiccata concentrazione e personalizzazione del potere (tanto più che – almeno nel testo originario – il d.d.l. 935 non stabilisce alcun limite al numero dei mandati del Presidente del Consiglio eletto). È forse questa la ragione per cui le innovazioni in questione sono convintamente sostenute se si vestono i panni della maggioranza governativa e altrettanto convintamente contrastate se ci si colloca invece sul versante delle opposizioni. Si tratta, in fin dei conti, di un rovesciamento della logica della decisione sotto il «velo di ignoranza» seguita saggiamente dai costituenti italiani, quando optarono per formule elettorali spiccatamente proporzionalistiche³⁷.

Se l'ambizione che anima il *leader* o il partito di turno è stata ricostruita, almeno in parte, correttamente, vi sarebbero dunque ulteriori ragioni per non percorrere la strada oggi tracciata dal d.d.l. 935: in tempi di continue scomposizioni e ricomposizioni del sistema partitico, con l'emersione di forze percepite come una minaccia per la tenuta democratica del sistema, andrebbero guardati con diffidenza congegni eccessivamente selettivi che possano consentire alle stesse di accedere al governo senza stringere alleanze che ne stemperino le posizioni più radicali. In altri termini: è la dinamica consensuale – in luogo di quella

³⁵ Per il referendum del 2006 occorre precisare che non vi è stata richiesta da parte dei parlamentari della maggioranza di centrodestra; l'iniziativa è stata però assunta – insieme ad altre regioni - dalla Lombardia, governata da quel medesimo blocco politico e che successivamente, con il Veneto, risulterà l'unica in cui prevarranno i voti referendari favorevoli alla revisione (in merito cfr. S. Mannozi, *La riforma della seconda parte della Costituzione: l'ultima fase del processo legislativo e il referendum costituzionale*, in AA. VV., *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, 18-19). Per la revisione oggi in atto non possono ovviamente confermarsi questi dati; la prospettiva referendaria – e dunque un voto favorevole alla revisione della sola maggioranza assoluta – è però ipotesi già strategicamente prefigurata dalla Presidente del Consiglio: si veda il video messaggio reperibile sul canale YouTube *Giorgia Meloni News*, nella rubrica *Gli appunti di Giorgia* trasmessa il 10 novembre 2023.

³⁶ Questa la conclusione cui dovrebbe giungersi se si condivide l'impostazione che fa leva, ai fini della distinzione tra referendum e plebiscito, non su elementi formali quanto piuttosto sul *concreto contesto politico*, risolvendosi il secondo in una votazione popolare rivolta, in definitiva, alla legittimazione di una *persona* o, al limite, di un *partito politico* o di un *organo costituzionale* (in tal senso M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, tomo I, 2, Bologna-Roma, 2005, 138-140).

³⁷ In tema cfr. L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 24 ss.

plebiscitario-contrappositiva – a risultare meglio in grado di favorire la progressiva integrazione democratica di tali soggetti, smussandone le connotazioni antisistema.

3. L'efficienza democratica secondo la comunicazione politica. I messaggi della politica (o, meglio, della comunicazione politica) sono talvolta, anche per le forme in cui vengono veicolati, tanto semplici e immediati da risultare difficilmente controvertibili, determinando un'ampia adesione nell'opinione pubblica. Eppure, dietro di essi possono celarsi semplificazioni ed equivoci fuorvianti, che rendono necessario provare a confrontarsi con essi sul piano tecnico (nel caso che interessa giuridico-costituzionale).

È proprio in questo tipo di messaggi che si trova enunciato il principale obiettivo oggi perseguito con la revisione in atto: porre «fine alla stagione dei giochi di palazzo, dei ribaltoni, delle maggioranze arcobaleno»³⁸. Anche su questo piano, le parole della Presidente del Consiglio in carica, pronunciate nella fase di avvio dell'iter di revisione, si collocano su una linea di forte continuità con il più vicino precedente degli interventi sulla forma di governo. Anche nel 2015-2016, il Presidente del Consiglio – da una posizione di assoluto protagonismo nel processo riformatore – celebrava *online* le virtù salvifiche del disegno che andava prendendo forma: «con la legge elettorale abbiamo cancellato ogni balletto post-elettorale [...]. Con la nuova legge elettorale [...] ci sarà un vincitore chiaro. E una maggioranza in grado di governare. Stabilità, buon senso, certezze. Punto»³⁹. Una prospettiva, quella enunciata, tradotta poi in alcuni slogan tuttora in voga («conoscere chi vince la sera stessa delle elezioni; un vincitore chiaro un minuto dopo i risultati»), a conferma della forza di questo tipo di messaggi; e che appariva talmente scontata nei suoi pregi da indurre il Presidente del Consiglio a lanciare una «scommessa» (*si*): nel giro di cinque anni quella soluzione sarebbe stata copiata da «mezza Europa»⁴⁰.

In effetti, mezza Europa viveva (e vive) una fase in cui si manifestavano seri problemi di governabilità, anche in esperienze tradizionalmente caratterizzate da una spiccata stabilità: il Regno Unito sperimentava governi di coalizione (Governo Cameron, 2010-2015) o di minoranza (Governo May II, 2017-2019); la Spagna, a partire dalle elezioni politiche del 2015, conosceva una perdita di centralità dell'asse bipartitico su cui si era retta fino ad allora l'alternanza, che rendeva particolarmente complesse le negoziazioni preordinate alla formazione degli esecutivi e instabili le legislature (dal 2015 al 2023 la Spagna è andata al voto politico ben cinque volte)⁴¹. In Germania, ove oggi è al governo la coalizione «semaforo» (socialdemocratici, verdi e liberali), si giunse nel 2013 alla nascita dell'Esecutivo a circa tre mesi dalle elezioni del 22 settembre: il partito della Merkel, nonostante una maggioranza relativa di voti pari al 41,5 per cento (che si traduceva nel 49 per cento di seggi del *Bundestag*) era costretto ad aprire, il 31 ottobre, una fase di complesse trattative con la SPD per un

³⁸ Il passaggio è ripreso dal messaggio pubblicato sul canale YouTube *Giorgia Meloni News*, nella rubrica *Gli appunti di Giorgia* trasmessa il 10 novembre 2023.

³⁹ Così nella *eNews* n. 406 del 21 dicembre 2015, consultabile al link www.matteorenzi.it/enews-406-21-dicembre-2015/.

⁴⁰ Così in un intervento del Presidente del Consiglio riportato dal sito del *Corriere della sera* (*Corriere.it*, 23 marzo 2015), al link www.corriere.it/politica/15_marzo_23/renzi-mezza-europa-copiera-nostra-legge-elettorale-2bee7a9e-d17e-11e4-8608-3dead25e131d.shtml.

⁴¹ Nell'esperienza spagnola, la complessità dei processi di formazione degli esecutivi è testimoniata dalle più recenti vicende, che hanno portato alla nascita del III governo Sánchez: per alcuni spunti in tema, cfr. C. Vidal Prado, *L'investitura del nuovo governo in Spagna: amnistia e stato di diritto*; M. Benedetti, *Elezioni anticipate e conferma del governo di coalizione*; G. Ferraiuolo, *Accordi e disaccordi. Il patto di investitura PSOE-Junts per Catalunya nella crisi costituzionale spagnola*, tutti in *Federalismi.it*, 29, 2023.

governo di coalizione; il 27 novembre si raggiungeva un accordo tra le due forze, reso pubblico e poi sottoposto dai socialdemocratici ad una consultazione tra gli iscritti; il patto era a quel punto sottoscritto in maniera solenne il 16 dicembre e il giorno successivo Angela Merkel otteneva l'investitura. Ancora più articolato il percorso apertosi all'esito delle elezioni del 24 settembre del 2017: la CDU (partito di maggioranza relativa con il 32,9 per cento di voti e il 34 per cento di seggi) tentava in prima battuta la via di un governo con verdi e liberali (coalizione «Giamaica»). Rivelatasi non percorribile questa soluzione (per il ritrarsi dei liberali), si riapriva la prospettiva di *Große Koalition*: l'SPD, anche grazie alla mediazione condotta dal Presidente federale, superava la indisponibilità manifestata dopo i risultati elettorali e, prima, faceva votare la proposta di un nuovo esecutivo con la CDU in un congresso straordinario (56,4 per cento dei delegati a favore); poi, raggiunto l'accordo di coalizione, lo sottoponeva ad un referendum tra gli iscritti (66 per cento di voti favorevoli). Un percorso così complesso portava all'investitura di Angela Merkel alla guida del suo quarto governo il 14 marzo 2018, a circa sei mesi dal giorno delle elezioni.

Nelle vicende sinteticamente richiamate, le gravi «disfunzioni» democratiche denunciate dai riformatori italiani ci sono tutte: «giochi di palazzo, maggioranze arcobaleno, balletti post-elettorali». Si delineerebbe così uno scenario con, da una parte, il genio italico che possiede – almeno dal 2005 – la formula magica della governabilità, che attende solo di essere pronunciata; dall'altra, sistemi inefficienti e impallati ai quali quella formula non è stata ancora disvelata. Rappresentando invece la situazione in termini più seri e realistici, occorrerebbe prendere atto di due approcci molto diversi: il primo che, attraverso l'elezione diretta e «premiata» del Presidente del Consiglio, ritiene che il groviglio della rappresentanza, generato da società sempre più complesse e attraversate da nuove fratture, vada reciso con un colpo di accetta; il secondo che continua ad affidare ai partiti politici (a partiti del presente, non ai partiti novecenteschi) il compito di districare pazientemente quel groviglio⁴². In quest'ultima direzione, va forse ricordato che anche chi ha ragionato sull'odierno vuoto partitico non ha mancato di rilevare il ruolo ancora insostituibile di quei soggetti laddove i governi «devono essere formati in primo luogo attraverso i negoziati in seno alla coalizione tra attori potenzialmente in competizione tra di loro»⁴³.

4. Mutamento della forma di governo o nuovo tipo di ordinamento rappresentativo?

È nello snodo da ultimo richiamato che va dunque colto il senso più profondo delle proposte riformatrici qui criticamente analizzate, costruito sulla contrapposizione tra cittadini (*rectius*: elettori) e partiti: «Volete contare e decidere o stare a guardare mentre i partiti decidono per voi?»⁴⁴. Un approccio che si legge bene, in controluce, anche nella critica rivolta in sede

⁴²«I sistemi sociali occidentali sono attraversati da linee di tensione fortissime [...]. Sistemi così articolati e conflittuali hanno bisogno di una qualche riduzione della loro complessità, certo, ma non si governano con la sola semplificazione. E il disagio deve essere in qualche modo rappresentato, altrimenti trova pericolosi canali extraistituzionali di manifestazione»: così M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 5; in tema, ora anche Id., *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 4 ss.; nonché A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, 307 ss.

⁴³ Cfr. P. Mair, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, London, 2013, trad. it. *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, 2016, 101.

⁴⁴ Sono ancora parole riprese dal videomessaggio della rubrica *Gli appunti di Giorgia* (10 novembre 2023) in precedenza richiamato, su cui, criticamente, cfr. M. Calamo Specchia, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*. *Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, XLVIII ss.

scientifica alla norma cd. «antiribaltone» nella configurazione proposta nel d.d.l. 935, che «in contraddizione rispetto agli obiettivi espressi dalla proposta di riforma [...] depotenzia fino ad annullare l'effetto 'stabilizzatore' della elezione diretta, visto che toglie lo scettro del potere all'elettorato per restituirlo ai partiti (cosa che invece si aspira più di tutto a evitare), che possono accordarsi per sostituirlo e annichilire dunque la volontà popolare a favore di quella delle forze di maggioranza»⁴⁵.

Ma proprio in questo snodo vi è, forse, anche l'equivoco di fondo su cui si è preteso di realizzare in Italia una transizione maggioritaria poi sfociata in un «fanatismo» per l'elezione diretta «che ha abbagliato [e abbaglia] troppi novatori»⁴⁶.

A venticinque anni dal referendum del 1993 sulla legislazione elettorale del Senato, un protagonista di quella stagione politica ha denunciato il «lavoro consapevole, lento, tenace e scellerato condotto dal sistema dei partiti» per distruggere un meccanismo maggioritario «che stava funzionando molto bene per la stabilità e il rapporto diretto tra cittadini-parlamentari»⁴⁷. Si riafferma dunque – come all'epoca della campagna referendaria del 1993 – l'idea di una democrazia (maggioritaria) che ha nei partiti i nemici da sconfiggere: partiti che inaridiscono – anziché nutrire – il rapporto tra cittadini ed eletti, che si vuole diretto e non mediato. Proprio su tale terreno, Norberto Bobbio segnalava, in tempi lontani, come «soltanto gli uninominalisti italiani guardano all'Inghilterra come a quel paese in cui il collegio uninominale costituirebbe un argine all'ingerenza del partito nelle elezioni e uno strumento idoneo a personalizzare le candidature; il collegio uninominale [...] non sposta neppure di un millimetro la lotta politica dal partito alla persona»⁴⁸. E anzi, nel Regno Unito – la culla di quel premierato che rappresenta l'orizzonte del riformatore italiano – sono in realtà «grandi partiti democraticamente organizzati al servizio della democrazia» a generare «il miraggio di un governo forte»⁴⁹. Proprio in ragione di ciò, il filosofo torinese denuncerà più tardi, negli anni del passaggio al maggioritario, la «contraddittorietà» di due campagne congiuntamente condotte in Italia: «per un governo stabile, da un lato, e contro il sistema dei partiti, dall'altro, mentre solo un riassetto delle forze politiche [...] sarebbe la prima condizione per una maggiore stabilità di governo»⁵⁰.

Sarebbe naturalmente intempestiva – oltre che poco utile – una polemica postuma sulla retorica antipartitica che ha segnato alcuni fondamentali passaggi delle vicende politico-istituzionali italiane; anche perché quell'atteggiamento può essere agevolmente compreso se calato nel contesto della profonda crisi di sistema esplosa nei primi anni Novanta. Fuori da quella temperie però (anche alla luce dei riscontri di un'esperienza che mostra come gli interventi nel tempo presentati come salvifici abbiano in molti casi aggravato, piuttosto che risolvere, le disfunzioni dei processi rappresentativi) quell'approccio meriterebbe oggi di essere rimeditato. E una resistenza – quantomeno una resistenza culturale – rivolta a recuperare e salvaguardare il necessario ruolo di intermediazione democratica dei partiti

⁴⁵ C. Bassu, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, 4.

⁴⁶ Così L. Elia, *Introduzione*, in M. Olivetti (a cura di), *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, XIV.

⁴⁷ Cfr. *Segni: a 25 anni dal referendum i partiti hanno riportato il caos*, in *Corriere della sera*, 19 aprile 2018.

⁴⁸ N. Bobbio, *I partiti politici in Inghilterra*, in Id., *Tra due repubbliche. Alle origini della democrazia italiana*, Roma, 1996, 54.

⁴⁹ Ivi, 69; in quella esperienza, dunque, lo slittamento di potere negli equilibri della forma di governo si sarebbe prodotta non dal Parlamento al Governo (o al *Premier*) ma dal Parlamento ai partiti: sono Parlamento e partiti ad essersi *scambiati di posto* (64).

⁵⁰ N. Bobbio, *Tra due repubbliche*, cit., 121.

poteva (può?)⁵¹ essere forse esercitata. Invece, innanzi a soggetti «la cui struttura e funzionamento non corrisponde minimamente al metodo democratico di cui ragiona l'art. 49 della Costituzione [...] che non controllano i *leaders* ma sono sotto il loro pieno dominio, con riflessi molto negativi sull'andamento della vita costituzionale» (era il 2006 quando Elia rilevava tale dato)⁵², anziché contrastare siffatta involuzione si è scelto di assecondarla attraverso moduli organizzativi del potere di impronta «unidimensionale»⁵³ o «monarchica»⁵⁴. Così, la «fine dei partiti» (o – più realisticamente – la loro trasformazione in senso personale)⁵⁵, se è stata per una parte favorita da fenomeni di ampia portata⁵⁶, per l'altra rappresenta, nella specificità della vicenda italiana, una sorta di profezia che si è progressivamente (e per qualcuno irreversibilmente) autoavverata.

In tale scenario vi è un passaggio di particolare significato nella relazione al d.d.l. A.S. n. 830 (quello presentato su iniziativa di senatori di una forza («Italia Viva») collocata all'opposizione, che del progetto governativo condivide però l'ideologia di fondo): «appare decisivo [si legge] permettere ai cittadini di incidere con il proprio voto sulla vita politica in modo diretto e non mediato. La «democrazia rappresentativa» ha svolto una funzione decisiva nei primi decenni del Dopoguerra anche in Italia, ma oggi è tempo di valorizzare con più forza la «democrazia decidente» (mie virgolette alte).

La contrapposizione suggerita non è dunque, semplicemente, tra investitura e operazione, tra responsabilità e responsività, tra immanenza e trascendenza (coppie che dovrebbero fisiologicamente integrarsi, magari in chiave di prevalenza dell'una sull'altra, ma non escludersi dicotomicamente)⁵⁷ ma addirittura – magari inconsapevolmente – tra democrazia rappresentativa e democrazia decidente (non rappresentativa).

Se è questo è l'orizzonte – più o meno chiaro ed esplicitato – delle innovazioni proposte, ad essere in gioco non sarebbe tanto la revisione della forma di governo quanto piuttosto il mutamento del «tipo di ordinamento rappresentativo», ovvero di un profilo da ricondurre alle connotazioni della forma di Stato. Proprio in esso Mortati individuava uno degli snodi essenziali del passaggio dallo Stato liberale a quello di democrazia pluralista; l'introduzione del suffragio universale, infatti, non produceva «solo la trasformazione quantitativa del corpo elettorale [...], ma necessariamente anche una qualitativa, per l'eterogeneità che si introduce in seno al medesimo, e che determina l'esigenza di organizzare i vari orientamenti, così da elaborare nell'ambito stesso della società le sintesi politiche destinate ad influenzare l'azione

⁵¹ Alcune proposte concrete di intervento rivolte a recuperare l'irrinunciabile funzione di intermediazione dei partiti sono ora formulate da M. Luciani, *Questioni generali*, cit., 14 ss.

⁵² Cfr. L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, 2600.

⁵³ In riferimento alla forma di governo regionale, parla di «unidimensionalità del potere» S. Staiano, *Prefazione. Dai sindaci ai governatori*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, XII.

⁵⁴ Cfr. N. Urbinati, *Me The People. How Populism Transforms Democracy*, Cambridge, 2019, trad. it. *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2020, 189 ss.; ancora con riferimento specifico alla forma di governo regionale, si esprime in termini di «monocrazia elettiva» A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2003.

⁵⁵ Sull'esito della morte dei partiti, si veda, criticamente, S. Staiano, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, 322.

⁵⁶ Li richiama, da ultimo, M. Luciani, *Questioni generali*, cit., 2 ss.

⁵⁷ Sulle coppie in tensione, richiamate nel testo, su cui dovrebbero reggersi gli equilibri rappresentativi si vedano, tra i tanti, P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 63 ss.; A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, 879 ss.; G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1991, 229; P. Mair, *Governare*, cit., *passim*; S. Staiano, *La rappresentanza*, cit., 13; L. Elia, *Governo*, cit., 673 ss..

dello Stato»⁵⁸. La mediazione – con lo «sdoppiamento» del rapporto rappresentativo che ne discende⁵⁹ – è, in questo senso, tratto essenziale della rappresentanza politica su cui si reggono gli ordinamenti di democrazia pluralista. Nelle principali esperienze costituzionali europee, sono i partiti politici (i partiti politici del ventunesimo secolo) che continuano a realizzare quella mediazione, pur in contesti sociali e forme senz'altro diversi rispetto al passato.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio, combinata alla declinazione della contestualità accolta nel A.S. 935, potrebbe allora rappresentare, per l'Italia, un pionieristico passo verso una democrazia disintermediata, che rigetta – in termini talora fin troppo espliciti – il ruolo dei partiti. È chiaro che, in questa luce, il dibattito sulle riforme rischia di ridursi ad uno sterile confronto tra passatisti e visionari, con i primi che non sono in grado di cogliere le virtù insite nelle proposte oggi – in realtà da tempo – sul tappeto.

Anche in questo scenario di incomunicabilità si potrebbe tuttavia provare a fissare una qualche minima coordinata analitica. Negli ultimi anni si è molto discusso – lo ha fatto anche la dottrina costituzionalistica – intorno alla nozione di populismo; nozione «multiforme e porosa»⁶⁰, ben rappresentata dalla efficace immagine del «complesso di Cenerentola»: si cerca di individuare, sul piano analitico, i caratteri del populismo (la «scarpetta») senza che però si rinvercano poi, sul terreno concreto, esperienze cui «calzi» adeguatamente la categoria elaborata⁶¹. Vi è però un tratto che, meglio di altri, esprime l'essenza della variegata fenomenologia populista, costituito proprio dalla tensione alla disintermediazione (che, in definitiva, è anche tendenza alla semplificazione): con il popolo che «sa» – direttamente – «ciò che vuole», e può dunque «governarsi da sé»⁶² (riducendo i rappresentanti, al limite, a meri «dipendenti»); oppure con il popolo – direttamente – «unificato sotto un leader»⁶³. Dopo quella delle «democrazie illiberali», un'altra formula estremamente ambigua, se non addirittura ossimorica, potrebbe così affacciarsi sulla scena degli studi costituzionalistici: quella della democrazia disintermediata e dunque, forse, della «democrazia populista». A questo punto, vi sarebbe da esplorare una terra davvero ignota; e, almeno nella prospettiva di chi scrive, non priva di insidie.

Abstract. il lavoro analizza criticamente il modello di contestualità tra elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e camere parlamentari prospettato dal d.d.l. di revisione costituzionale, di iniziativa governativa, A.S. n. 935, proponendo alcuni spunti anche in chiave comparativa. Dietro tali innovazioni si intravede, prima che un intervento sulla configurazione delle relazioni interorganiche, una problematica ridefinizione di alcuni tratti della idea stessa di democrazia rappresentativa.

⁵⁸ C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Padova, 1957, ora in Id., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Milano, 1972, 372-373.

⁵⁹ Cfr. C. Mortati, op. ult. cit., 379 ss.; in senso analogo N. Bobbio, *Rappresentanza e interessi*, in G. Pasquino (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, ora in Id., *Teoria generale della politica*, Torino, 1999, 426-427.

⁶⁰ A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, 56.

⁶¹ L'immagine, proposta da Isaiah Berlin in una conferenza del 1967, è stata ripresa da M. Tarchi, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2015, 27.

⁶² Cfr. I. Massa Pinto, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 16 ss.

⁶³ Cfr. N. Urbinati, *Un termine abusato, un fenomeno controverso*, in J.W. Müller, *Cos'è il populismo?*, Milano, 2017, XVII.

Abstract. the paper proposes a critical analysis of the model of simultaneous election of the Prime minister and of the Houses of Parliament, as defined by the project of constitutional reform set forth by the Italian Government in the Senate's Act no. 935. This analysis is conducted also by making some suggestions from a comparative perspective. Behind such transformations it is possible to see - before a mere modification of the relations between governmental bodies - a problematic redefinition of some essential traits of the very idea of representative democracy.

Parole chiave. Forma di governo - riforme costituzionali - partiti politici - rappresentanza politica - populismo.

Key words. Government - constitutional reforms - political parties - political representation - populism.