

MARIO GORLANI*

La riforma del c.d. premierato e l'impropria suggerimento del modello regionale, tra crisi della rappresentanza e vincoli elettorali**

ABSTRACT (EN): The essay examines the proposal of “premierato”, which tries to offer a solution to the problem of instability of Italian Government, through a system of direct election of the Prime Minister and the attribution of a majority bonus to parties linked to the elected President. The system, limiting the concrete possibility to distrust the Government, increases the subordination of the Parliament to the Government, and provokes an imbalance between powers difficult to reconcile with constitutional system. Moreover, “premierato” will aggravate the crisis of the representation and the political parties, also through an electoral system imposed by the Constitution which must create a majority in the Parliament, which can appear in contrast with the jurisprudence of Constitutional Court.

ABSTRACT (IT): Il saggio esamina la riforma del premierato, che intende offrire una soluzione alla congenita instabilità degli esecutivi italiani, mediante un sistema di investitura diretta del Presidente del Consiglio e l'attribuzione di un premio di maggioranza alle forze politiche collegate al Presidente eletto. Il modello, limitando le concrete possibilità di sfiduciare il Governo, accentua la subordinazione del Parlamento al Governo, e determina uno squilibrio tra i poteri che appare poco compatibile con i principi dell'ordinamento costituzionale. Esso inoltre è destinato ad aggravare la crisi della rappresentanza, anche attraverso un sistema elettorale imposto dalla Costituzione che sembra porsi come unico obiettivo quello di assicurare una maggioranza parlamentare che sostiene il Governo, ma che può rivelarsi non in linea con i principi affermati nella giurisprudenza costituzionale.

SOMMARIO: 1. Una riforma che viene da lontano. – 2. Il rafforzamento di un Governo già rafforzato nella prassi. – 3. Stabilità e durata degli esecutivi. – 4. Il confronto con la forma di governo regionale. – 5. Premierato e crisi della rappresentanza. – 6. Il premierato: soluzione o aggravamento della crisi dei partiti politici? – 7. Premierato, equilibrio tra i poteri e organi di garanzia. – 8. Il vincolo costituzionale sulla legge elettorale. – 9. Conclusioni.

1. Una riforma che viene da lontano

La proposta del “premierato”, approvata in prima lettura in Senato il 18 giugno 2024, non giunge certo inaspettata e come una sorta di “fulmine a ciel sereno” nel dibattito politico-istituzionale italiano¹. Del problema di una durata media dei governi nell'ordinamento italiano

* Professore Ordinario di Diritto Pubblico – Università di Brescia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Ne parlava, tra gli altri, G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Riv. It. Scienza Pol.*, n. 2/2003, 285, che ricordava che «la dizione “premierato” indica un sistema parlamentare nel quale il potere esecutivo sovrasta il potere legislativo e nel quale il primo ministro comanda i suoi ministri. L'idea è di un governo sopra l'assemblea che ribalta il governo della assemblea (l'assemblearismo)».

di gran lunga inferiore a quella degli altri Paesi a democrazia consolidata, o di una presunta debolezza congenita dell'esecutivo nei confronti del Parlamento si discute infatti da decenni, in un contesto che è sempre rimasto e rimane tutt'ora di "multipartitismo estremo"² e perciò esposto alla congenita difficoltà di dar vita a maggioranze politiche durature, possibilmente per un'intera legislatura.

Il presupposto che ha legato e lega tutte le riforme³ – tentate o in itinere: dalla Commissione Bicamerale D'Alema alla riforma Berlusconi, dalla Commissione dei Dieci Saggi nominati dal Governo Letta⁴ alla riforma Renzi, all'attuale – è la convinzione che la Costituzione così com'è ponga ostacoli concreti alla governabilità e contribuisca alla instabilità degli esecutivi, non avendo previsto la Carta fondamentale adeguati meccanismi di razionalizzazione del rapporto di fiducia; e che occorra pertanto modificare le disposizioni sulla forma di governo per rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio e per proteggere la legittimazione politica del Governo, vincitore con la sua maggioranza delle elezioni, riducendo i concreti spazi di attivazione della sfiducia in vista dell'obiettivo, ritenuto fondamentale e prioritario, del c.d. "governo di legislatura"⁵.

In ragione della sua impostazione e, in particolare, della sottrazione alla maggioranza parlamentare del potere di sfiduciare il Governo senza incorrere nel rischio del proprio autoscioglimento⁶, il premierato dovrebbe realizzare gli obiettivi richiamati, valorizzando al contempo quella tendenza alla personalizzazione e alla verticalizzazione del potere che rappresenta un fenomeno sempre più diffuso nei sistemi costituzionali odierni⁷. L'elezione diretta conferirebbe al Presidente del Consiglio un *surplus* di legittimazione e di forza politica da spendere nei confronti della sua maggioranza, mentre il meccanismo di sostanziale *simul*

² Resta sempre attuale, in proposito, la lezione di L. ELIA, *Forme di Governo*, in *Enc. Dir.*, XiX, Milano, 1970, 584 ss.

³ Già nel 1983, Serio Galeotti e il Gruppo di Milano proponevano un modello analogo a quello oggi in discussione, nell'ambito dell'elaborazione del modello di governo di legislatura con elezione diretta del premier. Si veda S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. "Il governo di legislatura". Contributo per una "grande riforma" istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984

⁴ Come ricorda G. RAZZANO, *La via italiana per la stabilità di governo e per la sua corrispondenza al voto popolare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, «se questi sono gli obiettivi, una soluzione funzionale alla stabilità di governo e alla corrispondenza fra il voto e il governo potrebbe essere quella del "governo parlamentare del Primo Ministro", soluzione di compromesso, individuata dieci anni or sono dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita da Enrico Letta (i c.d. Saggi) e basata su di una ricca elaborazione dottrinale. Uno degli elementi essenziali di questa forma di governo - oltre al permanere del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo e la possibilità di rimuovere quest'ultimo attraverso la sfiducia - è che, dalla medesima consultazione elettorale, deve emergere sia la maggioranza parlamentare, sia l'indicazione del Presidente del Consiglio, «in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza».

⁵ Cfr. A. POGGI, *Perché e a che condizioni l'elezione diretta del Presidente del Consiglio può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023

⁶ M. FRAU, *La funzione (faintesa) della sfiducia costruttiva*, in *Rivista Aic*, n. 4/2023, 272 ss., che osserva che «trattandosi di governo neoparlamentare in senso stretto e dunque di regola del *simul simul*, il meccanismo della sfiducia parlamentare (costruttiva o non costruttiva che sia) tende in questo caso a confondersi con un atto di autoscioglimento, realizzando un meccanismo automatico che come tale comprime radicalmente il potere di controllo parlamentare».

⁷ Si veda M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024; R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2015.

stabunt simul cadent metterebbe il Parlamento di fronte all'alternativa tra il sostenere lo stesso Governo per tutta la legislatura o andare incontro allo "spauracchio" di elezioni anticipate, così riducendo le probabilità di crisi di governo e rendendo impossibili cambi di maggioranza senza nuove elezioni.

2. Il rafforzamento di un Governo già rafforzato nella prassi

Sotto alcuni aspetti, non saremmo, a ben vedere, di fronte ad una modifica sostanziale delle dinamiche reali della forma di governo, che ha già sperimentato, in questi anni, un rafforzamento dell'esecutivo e della posizione del Presidente del Consiglio; semmai, ad una sanzione sul piano del diritto positivo di un cambiamento già avvenuto⁸.

Da tempo, infatti, si registra il sostanziale spostamento del potere legislativo a favore del Governo⁹ e un processo di marginalizzazione del Parlamento, accentuato dai condizionamenti provenienti dal sistema delle Conferenze e, soprattutto, da accordi internazionali ed europei, attinenti specialmente ai profili di finanza pubblica, che il Governo negozia nelle sedi sovranazionali e che poi rappresentano un vincolo alle scelte di indirizzo politico interno da cui il Parlamento, neanche volendolo, potrebbe discostarsi.

Molti degli obiettivi che la riforma del premierato si pone si sono quindi già consolidati nella prassi. Se dunque l'obiettivo principale della riforma è quello di aumentare i poteri dell'esecutivo e di liberarlo da eccessivi condizionamenti da parte del Parlamento, a parte le obiezioni di merito su tale obiettivo, va ribadito che il contesto, da decenni, ci propone una situazione rovesciata rispetto alla narrazione dominante, e quindi solleva più la questione della ricerca dell'equilibrio perduto tra i due poteri che non la formalizzazione e l'accentuazione di un'ulteriore asimmetria a favore del Governo¹⁰.

Lo si vuole evidenziare perché è per certi versi paradossale la divaricazione tra la descrizione mediatica delle ragioni del premierato (il rafforzamento di un esecutivo "debole" di fronte al Parlamento in base alle regole costituzionali esistenti) e la prassi concreta e quotidiana della dinamica dei poteri (il Governo dominante e vero "padrone" assoluto della vita parlamentare e del potere legislativo¹¹): divaricazione che non aiuta certo un approccio efficace e fecondo al tema e alla sua soluzione.

⁸ Come rileva A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali. Il mito della governabilità*, in *Rivista Aic*, n. 4/2023, 296 ss., «nel nostro paese, in particolare negli ultimi anni, caratterizzati da una crisi sempre più profonda del sistema dei partiti ed in senso più ampio dei meccanismi di partecipazione, non vi è un problema di debolezza dei governi, ma piuttosto di perdita di ruolo ed autorevolezza del parlamento e quindi di crisi profonda dei meccanismi che alimentano la democrazia della rappresentanza».

⁹ Cfr., *ex multis*, N. Lupo, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Si veda anche E. CHELLI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 463 s.

¹⁰ Cfr. G. AZZARITI, *Lo squilibrio tra i poteri colpisce a morte la democrazia*, in *Il Manifesto*, 21 dicembre 2023.

¹¹ Cfr. A. D'ANDREA, a cura di, *Il Governo sopra tutto*, Brescia, 2009.

3. Stabilità e durata degli esecutivi

Il premierato comporterebbe probabili miglioramenti sul piano della durata degli esecutivi, che peraltro, in questi ultimi anni, ha evidenziato chiari segni di progresso. La durata media è cresciuta, dai quasi 11 mesi nel periodo tra il 1948 e il 1994, ai quasi 20 mesi nel periodo tra il 1994 e oggi¹². Siamo ancora lontani dal “governo di legislatura”¹³, considerato da molti l’obiettivo a cui tendere (anche se nella XIV legislatura l’obiettivo è stato sostanzialmente conseguito e nella attuale si potrebbe essere sulla buona strada), ma la crescita della durata media è evidente.

Non bisogna però confondere durata e stabilità, perché la prima esprime un dato meramente quantitativo, mentre la seconda sottende anche una capacità effettiva di portare avanti il programma di governo e di dare continuità alle politiche pubbliche avviate, che sono tutt’altre che scontate: forze politiche legate nel sostegno ad un governo dalla preoccupazione di evitare un confronto elettorale anticipato, ma divise sugli obiettivi fondamentali da perseguire, potrebbero infatti contribuire all’obiettivo di una maggiore durata del Governo, senza con questo garantire lo sviluppo e l’attuazione di un indirizzo politico coerente ed efficace.

D’altro canto, non può non tenersi conto che, nell’ultimo decennio, il nostro sistema politico ha assunto una configurazione tripolare, se non addirittura quadripolare, che ha dato vita a maggioranze ed alleanze politiche diverse nel corso della stessa legislatura, spesso nel segno di situazioni di emergenza che si sono riproposte a cadenze regolari in questi anni. Uno scenario politico di tal genere appare difficilmente compatibile con modelli semplificati di investitura dell’esecutivo come il premierato, perché da un lato sacrificerebbe quegli aspetti di flessibilità della forma di governo che rappresentano un tratto caratterizzante del modello parlamentare¹⁴ - e che proprio le situazioni di crisi e di emergenza hanno provato essere una risorsa istituzionale preziosa per affrontarle - e, dall’altro lato, escluderebbe dal circuito dell’indirizzo politico una fetta consistente della rappresentanza del corpo elettorale.

¹² Per un’analisi di natura politologica sulla causa della maggiore o minor durata dei Governi, con specifico riferimento al caso italiano, si veda A. PRITONI, *La durata in carica dei governi italiani tra Prima e Seconda Repubblica*, in *Riv. It. Scienza Politica*, n. 2/2012, 221 ss.

¹³ Cfr. G. GUZZETTA, *Il “governo di legislatura”: applicazione del modello e soluzioni incoerenti*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, che chiarisce che «l’espressione “governo di legislatura” allude a un assetto politico-istituzionale nel quale la durata della legislatura coincide con il dispiegarsi di un unico e coerente indirizzo politico. O, rovesciando il discorso, la crisi dell’indirizzo politico, che si manifesta, nel sistema parlamentare, con la crisi della maggioranza che sostiene il governo, dovrebbe determinare conseguentemente - nello schema del “governo di legislatura” - la fine della legislatura stessa. Presupposto di tale impostazione è che l’impegno delle forze politiche nel formare un governo è vissuto come un impegno di fronte agli elettori, venuto meno il quale, si rende necessario un nuovo passaggio elettorale».

¹⁴ V. ONIDA, *Riforme istituzionali: rafforzare la rigidità della Costituzione, salvaguardare la flessibilità del modello parlamentare*, in *Astrid-online.it*, 2008, .

4. Il confronto con la forma di governo regionale

Al di là delle “presunte” assonanze con il modello britannico¹⁵, il modello di riferimento del “premierato” è quello regionale (e, prima ancora, quello comunale)¹⁶, la cui esperienza, a venticinque anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, offre spunti significativi di riflessione e consente di stilare un bilancio dei risultati che si possono conseguire con una forma di governo analoga a quella che si vorrebbe introdurre a livello nazionale.

Come è stato osservato, la durata media degli esecutivi regionali è fortemente cresciuta, anche se, singolarmente, è calata la durata media delle legislature, con alcuni scioglimenti anticipati che non si erano mai avuti fino al 1995¹⁷.

Nello stesso tempo, la forma di governo regionale ha accentuato la marginalizzazione dei Consigli regionali, solo parzialmente recuperata in sede di stesura degli statuti¹⁸, ed ha messo in evidenza la mancata valorizzazione di effettivi contropoteri, in grado di bilanciare il surplus di legittimazione di cui viene a godere il Presidente¹⁹.

Al netto di questo, resta vero che, se l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente doveva favorire una gestione più efficiente e “decisionista” della Regione e una valorizzazione delle autonomie come risposta alla diffusa domanda di buona amministrazione, il bilancio che si può stilare oggi dopo un quarto di secolo è ampiamente deludente. Anche senza considerare l'eccezionalità della situazione pandemica, non si può dire che le Regioni abbiano saputo dimostrare che il disequilibrio della forma di governo che hanno fatto proprio con il consolidamento del modello standard definito in Costituzione sia stato utilmente compensato dal valore dei risultati raggiunti sul piano legislativo e amministrativo.

In altre parole, il modello regionale, lungi dall'offrire la prova dell'efficacia dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, rappresenta al contrario proprio la conferma che maggior durata dell'esecutivo e qualità ed efficacia delle politiche pubbliche non sono necessariamente associati e non sono comunque le seconde la conseguenza naturale della prima, e che anzi proprio l'indebolimento dell'organo rappresentativo regionale ha contribuito ad un

¹⁵ Per un confronto tra il modello britannico e le ipotesi di premierato discusse in Italia, si veda T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, che ritiene «difficilmente immaginabile una trasformazione del sistema italiano in *party government*, dopo il tentativo fallito da De Gasperi negli anni Cinquanta. Lo sforzo, allora, deve essere quello di avvicinarci al grado di emulazione più prossimo al modello britannico; e se il sistema dei partiti britannico e il suo formarsi bipartitico in sede elettorale è assai difficile eguagliare, allora bisogna saper cogliere, come di fiore in fiore, quegli elementi istituzionali del modello britannico che potrebbero favorire la costruzione di un premierato italiano, ed avvicinarci così al modello di riferimento».

¹⁶ Cfr. M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio Aic*, n. 1/2024, 48 ss., che ricorda che «la forma neoparlamentare è stata efficacemente sperimentata nel nostro Paese nella organizzazione delle dinamiche di governo locali e regionali»; e che, tuttavia, si domanda “se essa possa altrettanto efficacemente essere trasposta a livello nazionale, non sfuggendo a nessuno le differenze di natura strutturale e sostanziale».

¹⁷ Per considerazioni dell'impatto dell'elezione diretta del Presidente della Regione sulla durata dei governi regionali si vedano L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astrid*, n. 12/2023.

¹⁸ Cfr. C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2008.

¹⁹ Cfr. R. BIFULCO, N. LUPO, *Il rendimento istituzionale delle Regioni italiane, un decennio dopo l'elezione diretta*, in *Italianieuropei*, n. 1/2010.

abbassamento della qualità della legislazione e ad una progressiva perdita di senso dell'istituzione regionale nel suo complesso²⁰.

Diverso il discorso con riferimento all'elezione diretta del Sindaco, che, responsabilizzando tale figura nei confronti dell'elettorato, lo ha indotto ad una maggiore attenzione all'efficacia delle politiche amministrative locali, con buoni risultati complessivi.

5. Premierato e crisi della rappresentanza

Come detto, il premierato rinuncia alla flessibilità propria del modello parlamentare, in nome dell'obiettivo, imposto normativamente, del "governo di legislatura".

Il tema del rapporto tra flessibilità e rigidità della forma di governo è strettamente connesso con il contesto complessivo dei partiti politici che operano all'interno di un sistema²¹. Tanto più forti, radicati, consistenti e omogenei sono i partiti, tanto meno risultano necessari meccanismi istituzionali rigidi di supplenza, perché il risultato del governo di legislatura diventa naturalmente il prodotto di un rapporto politico solido con l'elettorato e tra le forze parlamentari²²; tanto più deboli e poco rappresentativi sono invece i partiti, tanto più la durata dei governi e la stabilità del rapporto fiduciario sarà condizionata da valutazioni tattiche contingenti e opportunistiche, misurate non nella prospettiva della condivisione di un programma da portare avanti, ma in quella più o meno probabile di far parte del successivo governo e della successiva maggioranza²³. Il timore di esiti elettorali – o di accordi parlamentari – che portino all'esclusione dal successivo governo, o al contrario l'auspicio di una vittoria elettorale in elezioni da provocare anticipatamente, diventano così un elemento condizionante delle opzioni politiche dei partiti nel sostenere o meno i governi. La conclusione anticipata dell'esperienza del governo Draghi è, in tal senso, emblematica²⁴.

La condizione attuale delle forze politiche (non solo italiane) mette in luce la loro crisi di rappresentatività e la ormai conclamata difficoltà a svolgere quel compito costituzionale di organizzazioni aggregatrici di consenso ed elaborazione di linee di indirizzo politico da portare in Parlamento attraverso i gruppi parlamentari²⁵, così da orientare l'azione delle istituzioni e

²⁰ Già nel 2012 V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, 791, parlava delle Regioni come di un'istituzione in crisi. Più di recente, S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettive di ripresa. Riflessioni dopo le crisi*, Milano, 2022.

²¹ Cfr. G. AZZARITI, *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, in *Astrid-online.it*, 2013; M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana, Relazione conclusiva al XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana"*, Brescia, 27-28 ottobre 2023, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, pp. 10-12.

²² Sul rapporto fra governabilità e degradazione dei partiti, cfr. L. FERRAJOLI, *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, in *www.fondazionebasso.it*, 2015; G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013.

²³ Cfr. S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, tra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista Aic*, n. 2/2013.

²⁴ Si vedano M. MANDATO, G. STEGHER, *Le dimissioni del Governo Draghi scuotono l'Italia e l'Europa, mentre non si arresta la crisi economico-energetica*, in *Nomos - Le Attualità del Diritto*, n. 2/2022.

²⁵ Come sottolinea A. ALGOSTINO, *Partiti, conflitti e potere: spunti di riflessione sul partito politico*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 3/2015, «i partiti odierni – è evidente – sono (ragionando per macro tendenze) sempre più distanti

tenerla costantemente raccordata con le sensibilità dominanti espresse dall'opinione pubblica, sempre nel rispetto della cornice di garanzia costituzionale²⁶.

Le ragioni di tale condizione sono state analizzate in un'infinità di contributi²⁷ che, se convergono sostanzialmente nell'individuazione delle cause, divergono spesso radicalmente nella proposta di possibili soluzioni. Le proposte di una democrazia d'investitura sono una di tali soluzioni²⁸.

La rievocazione del ruolo costituzionale dei partiti politici evidenzia che siamo di fronte ad un modello superato, sempre che sia mai davvero esistito e non appartenga invece al novero delle ricostruzioni mitologiche della modellistica costituzionale: superato nella capacità aggregativa ed elaborativa di linee politiche da parte dei partiti; superato nel riuscire a fare da canale di raccordo continuo tra corpo elettorale e istituzioni; superato nell'idea stessa che il Parlamento sia il luogo di determinazione della politica nazionale, all'esito del confronto democratico tra i gruppi parlamentari rappresentati; superato nell'essere fonte di legittimazione dell'esecutivo, attraverso il rapporto fiduciario.

Cosa sono, allora, oggi i partiti? Sono meri cartelli elettorali, come suol dirsi per coglierne uno degli ultimi tratti evidenti? Sono brand semplificati di comunicazione a cui il leader che emerge di volta in volta aggancia la sua proposta politica per avere una base di sostegno a cui appoggiarsi?²⁹ Sono comunità di persone sempre più ristrette, accomunate da una qualche affinità ideologica, che continuano ad esercitare un potere necessario e inevitabile per il funzionamento del sistema democratico, ma sempre più deboli nella loro legittimazione a farlo? Ciascuna di queste definizioni offre una prospettiva parziale, ma non errata: nel complesso, i partiti sono realtà che, con un linguaggio sempre più semplificato e adattato alle nuove tecniche comunicative e alla progressiva perdita di interesse dell'opinione pubblica verso ideologie strutturate, portano avanti alcuni orientamenti di fondo, facilmente modulabili in relazione ai singoli contesti e alle singole circostanze (il contesto internazionale; il rapporto con l'Unione europea; i temi dell'immigrazione; salario minimo e reddito di cittadinanza; sanità e trasporti;

dall'idea di partito come strumento di organizzazione collettiva strutturata a partire da differenti visioni del mondo, in grado di rappresentare, politicamente e nelle istituzioni, il pluralismo e il conflitto sociale». Nello stesso tempo, però, secondo l'A., «il partito come meccanismo di gestione del potere non è in crisi; tutt'altro».

²⁶ F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, 106, rileva che la crisi di rappresentanza dello Stato democratico di massa «ha oggi alla sua base specifici motivi strutturali derivanti dall'indebolirsi delle fratture consolidate nel secolo XIX rispetto a nuovi e più recenti *cleavages*. Ciò è avvenuto perché la società è cambiata sia a livello planetario con lo spostamento degli assi geopolitici dall'Atlantico al Pacifico, sia sul piano economico e tecnologico (dalla società industriale a quella informatica), provocando individualizzazione, disinteresse per il pubblico, volatilità. Questi elementi hanno fornito anche l'opportunità per la nascita di formazioni populiste, ovvero di protesta, mettendo in discussione alcuni presupposti istituzionali degli ordinamenti di massa liberaldemocratici».

²⁷ Si vedano, *ex multis*, S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Napoli, 14-15 giugno 2019, Napoli, 2020.

²⁸ Per una valutazione critica si veda, *ex multis*, E. BALBONI, *Parola chiave: democrazia d'investitura*, in *LaCostituzione.info*, 26 gennaio 2024.

²⁹ Si veda A. PAPA, *Partiti politici, informazione e disintermediazione dei processi di formazione del consenso nella problematica prospettiva della "democrazia della comunicazione"*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Napoli, 14-15 giugno 2019, Napoli, 2020, 439 ss.

concorrenza; ecc ...); che sono chiamate a organizzare la proposta da presentare alle elezioni, specialmente in tema di selezione delle candidature da proporre e delle alleanze da costruire, appoggiandosi al leader che di volta in volta li rappresenta; che, specialmente in Parlamento, paiono seguire traiettorie abbastanza casuali ed opportunistiche, anche nel sostegno agli esecutivi, senza una vera e propria visione di medio-lungo periodo.

6. Il premierato: soluzione o aggravamento della crisi dei partiti politici?

La proposta di premierato parte proprio da questa narrazione delle difficoltà dei partiti e dei limiti della loro esperienza attuale, e crea una struttura artificiale di legittimazione del potere, che sostanzialmente bypassa l'intermediazione parlamentare a favore di una autonoma investitura³⁰. Il ragionamento alla base sembra essere questo: poiché il Parlamento e i suoi componenti si muovono secondo logiche spesso casuali e imprevedibili, figlie della sempre più ridotta legittimazione politica delle forze in esso rappresentate, appare preferibile costruire meccanismi che creino un canale di consenso e di investitura autonoma, facendo del Parlamento uno strumento servente del Governo, e non viceversa, e riducendo al minimo i pericoli che le fibrillazioni parlamentari possano mettere a repentaglio l'obiettivo prioritario della stabilità del governo, capace di decidere senza troppe mediazioni per rispondere tempestivamente alle esigenze dell'economia e della società contemporanea³¹.

L'obiezione a tale approccio "pragmatico" è che il premierato asseconda e accentua, anziché provare a correggere, i problemi da cui è affetto il nostro sistema politico-istituzionale³². Se la rappresentatività e la legittimazione delle istituzioni e, conseguentemente, l'efficacia e la condivisione delle politiche pubbliche, devono continuare ad essere considerate priorità ineludibili in un sistema democratico, la domanda che ci si deve porre, proprio sul piano della

³⁰ Per un approfondito esame della crisi dei partiti e dei processi di personalizzazione della politica si vedano gli interventi di F. Lanchester, L. Borsi, M. Fioravanti, V. Lippolis, O. Massari, G. Rebuffa, M. Gregorio, D. Palano, raccolti nello scritto *Tra Parte e Tutto: il Partito e le sue radici*, in *Nomos – Le Attualità del Diritto*, n. 3/2014.

³¹ Con accenti fortemente critici si veda R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2023, sottolinea che «Il nostro Paese ha sofferto e continua a soffrire di una prolungata crisi della politica; è stato proprio il sistema dei partiti che si è consolidato a partire dagli anni '90 del secolo scorso, con la crisi delle grandi formazioni di massa ispirate da visioni ideologico-politiche generali, con la sua perdita di capacità rappresentativa e l'emersione di partiti personali e movimenti di ispirazione populista, cui è conseguita una radicalizzazione delle posizioni e del confronto, a dimostrarsi incapace di affrontare la complessità dei problemi esistenti, spesso proponendo soluzioni semplificanti e inattuabili e, a seguito dei successivi fallimenti a scaricare tutte le responsabilità sul piano delle regole costituzionali, con un'opera di delegittimazione costante delle stesse».

³² Cfr. C. DE FIORES, M. DELLA MORTE, *Le insidie del premierato*, in *IL Mulino*, 11 dicembre 2023, che osservano: «Per affrontare la crisi dei partiti – che da troppi anni investe gli assetti politici del Paese, impedendone lo sviluppo democratico –, per garantire una maggiore stabilità di governo, per evitare il ripetersi di governi cosiddetti tecnici, per ridurre l'eccessiva frammentazione politica, la soluzione da perseguire avrebbe dovuto essere un'altra: alimentare i canali della partecipazione popolare, rafforzare i luoghi della rappresentanza, ripensare le funzioni nella prospettiva di una rinnovata centralità parlamentare. E questo avrebbe voluto dire: mettere mano al bicameralismo (ormai svuotato e mortificato), ripensare il sistema elettorale in senso proporzionale (unica soluzione in grado di esprimere e rappresentare la plurale articolazione politica della nazione), prevedere in Costituzione strumenti diretti a rafforzare la stabilità di governo (come, ad esempio, la sfiducia costruttiva)».

crisi dei partiti come strumenti di rappresentanza, non è come recepire dal punto di vista dei meccanismi istituzionali tale crisi, ma come provare ad invertire la rotta, e in che modo sia possibile immaginare un riequilibrio della rappresentanza e una sua maggiore effettività³³.

In realtà, il tema è complesso, e fiumi di parole accademiche sono state spese senza trovare la soluzione, né nel senso della “restaurazione” della forma-partito originaria né nel senso della elaborazione di modelli alternativi³⁴. La difficoltà di trovare una soluzione non è tanto dovuta alla inadeguatezza del modello rispetto alla realtà di oggi, ma si lega in modo più profondo e radicale al cambio di interessi, di abitudini, di stili di vita, di modalità della comunicazione, che la società globale, di internet e dei social network, propone. Non si tratta quindi soltanto di rinforzare dal punto di vista normativo le condizioni di operatività dei partiti politici, conformemente al modello costituzionale dell’art. 49 Cost.³⁵, ma anche di restituire vivacità e interesse alla partecipazione politica e alla rappresentanza, con uno sforzo che è culturale prima ancora che legislativo o costituzionale.

7. Premierato, equilibrio tra i poteri e organi di garanzia

In ogni caso, un sistema, come il premierato, che va nella direzione di rendere ulteriormente servente il Parlamento al Governo – *rectius*: al Presidente del Consiglio – è destinato ad aggravare lo stato di crisi dei partiti e della loro rappresentatività, e certo non offre soluzioni

³³ Si veda quanto scrive I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, 115: «Le democrazie, insomma, hanno bisogno di ideali, di nuove forme di legittimazione e di consenso, che non possono trovare fondamento semplicemente in una elezione diretta. Quest’ultima produce una personalizzazione delle istituzioni, ma non può garantire una legittimazione carismatica al vertice dell’Esecutivo, perché questa può essere guadagnata solo sul campo. Sicché una riforma che preveda l’elezione diretta del “Premier” comporta un saldo negativo perché ha un costo in termini di sottrazione del processo democratico, al quale nega la ricchezza propria del pluralismo democratico (anche a causa del surplus di personalizzazione che porta con sé), ma poco aggiunge in termini di stabilità e di legittimazione del sistema (che di per sé l’elezione diretta non riesce a garantire)».

³⁴ Si vedano i contributi di A. CATELANI, A. ALGOSTINO, S. BONFIGLIO, F. CAMPODONICO, G. MAESTRI, G. MACRÌ, F. MUSELLA, S. PUPO, in *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 3/2015.

³⁵ Cfr. R. BIN, *Premierato? Una risposta sbagliata a un problema mal posto*, in *LaCostituzione.info*, 11 gennaio 2024: «Se la crisi di governabilità nasce dalla crisi dei partiti, bisognerebbe agire nel verso di stabilizzare un quadro partitico efficiente, a cui poi ancorare un sistema elettorale che funzioni bene. Purtroppo, la strada intrapresa in Italia da decenni va nella direzione esattamente opposta. I partiti sono stati smantellati con una rincorsa inarrestabile tra destra e sinistra, come se fosse il comune obiettivo da abbattere. I partiti sono stati da sempre un obiettivo da abbattere per il pensiero liberal-conservatore (basti ricordare, in Italia, i contributi di Giuseppe Maranini), ma che in anni più recenti ha attratto anche il “codismo” del centro-sinistra: “gente fermamente decisa a stare sempre dietro al movimento come una coda” li definiva Lenin, e l’immagine ben si adatta alla rincorsa che ha fiaccato la sinistra inseguendo, appunto, gli slogan della destra (il c.d. federalismo, da cui è nata l’infelice riforma costituzionale del 2001; il voto degli italiani all’estero, un vero obbrobrio costituzionale; l’abolizione di ampi tratti dello Statuto dei lavoratori...). Non si può dimenticare che è stato il Governo Letta a togliere il sussidio pubblico ai partiti, facendo dell’Italia l’unico Stato europeo che non finanzia i partiti con danaro pubblico. Abbiamo tolto il finanziamento necessario a far funzionare uno strumento che la Costituzione ha voluto indicare come lo strumento di esercizio di un diritto costituzionale dei cittadini. E che è stato lo strumento del successo del sistema politico-costituzionale tedesco, che in tanti invidiamo».

utili al recupero di un protagonismo politico e istituzionale dei partiti o di forme di rappresentanza coerenti con il modello costituzionale.

Un sistema costituzionale basato sui principi democratici non può prescindere in primo luogo dall'equilibrio tra i poteri, e non può prescindere, soprattutto, dall'idea che la democrazia è, prima di tutto, un processo, in cui la decisione nasce dal confronto tra idee diverse liberamente espresse e messe a confronto nella sede propria che è il Parlamento; e che è proprio da questo confronto democratico tra le forze politiche che nasce la forza e l'accettazione della legge come regola condivisa da parte della collettività. Se si rinuncia a questo presupposto e si guarda alla "decisione" come feticcio da perseguire a tutti i costi, siamo di fronte ad uno snaturamento del modello democratico, non solo di quello parlamentare. Anche nelle forme presidenziali, ove il Presidente, con la sua legittimazione diretta e personale, concentra su di sé un grande potere, la separazione rispetto al Parlamento, spesso espressione di maggioranze diverse, favorisce una dialettica e un confronto democratico vitali per un sistema rappresentativo.

Questo pone anche la questione del paventato indebolimento del ruolo di garanzia che la Costituzione riconosce al Presidente della Repubblica, il quale si vedrebbe sostanzialmente privato della possibilità di manovrare discrezionalmente i poteri di nomina del Governo e di scioglimento anticipato delle Camere, anche se non formalmente di tutti gli altri. Il tema del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica va inquadrato in un ragionamento più ampio sugli equilibri della ipotizzata nuova forma di governo e sull'eccessiva concentrazione di potere in capo al Presidente del Consiglio eletto, che renderebbe arduo l'esercizio di poteri non solo di interdizione, ma anche di confronto verso le decisioni che volesse assumere. Il protagonismo presidenziale di questi anni è stato oggettivo, e in alcuni casi sopra le righe dello spartito costituzionale, ma per molti versi motivato e indotto da assenze e incertezze degli organi di indirizzo politico, che hanno richiesto lo svolgimento in molti casi di vere e proprie funzioni di supplenza³⁶. Che, va detto, sono state un'opportunità e non certo un'espropriazione, perché hanno consentito continuità nelle istituzioni e nelle politiche pubbliche pur in un periodo di grande mutevolezza degli equilibri politici.

L'inevitabile contrazione del ruolo presidenziale che deriverà dal rafforzamento del potere e delle responsabilità in capo al Presidente del Consiglio eletto è un costo collaterale molto elevato di questa riforma, che preoccupa tanto più perché qualunque concentrazione di potere, in un sistema costituzionale, dovrebbe essere bilanciato da adeguati contropoteri.

8. Il vincolo costituzionale sulla legge elettorale

Con il premierato si introdurrà per la prima volta nella nostra Costituzione un vincolo e una prescrizione in merito al sistema elettorale.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio impone l'adozione di un sistema elettorale che assicuri la maggioranza in entrambe le Camere al partito o alla coalizione di partiti che

³⁶ Cfr., tra i tanti, E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo della crisi*, Napoli, 2021.

sostengono il Presidente³⁷. Trattandosi di una necessità, e non semplicemente di un auspicio, il sistema non potrà che essere costruito mediante il riconoscimento di un premio di maggioranza, da assegnare sempre e comunque, pena diversamente il rischio di eleggere un Presidente senza maggioranza³⁸. Questo, di per sé, non potrà che sollevare interrogativi sulla compatibilità di un sistema simile con la giurisprudenza costituzionale che, per ben due volte (sentt. 1/2014; 35/2017), ha statuito l'incostituzionalità del premio di maggioranza perché eccessivamente distorsivo del principio di rappresentatività e di democraticità. Vero che questi concetti andranno nuovamente e diversamente declinati alla luce della nuova forma di governo, se dovesse essere approvata, ma essi, per come sono stati enucleati ed elaborati, non potranno non condizionare anche la valutazione dei futuri meccanismi elettorali³⁹.

In base a queste premesse, c'è da chiedersi come sarà possibile conciliare queste due opposte esigenze, senza cadere in insanabili contraddizioni. A maggior ragione ponendo la stessa Costituzione il vincolo del rispetto del principio di rappresentatività, con un chiaro rimando proprio alla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata.

La previsione di un vincolo costituzionale in merito alla legge elettorale lascia perplessi non solo per l'oggettiva difficoltà di conciliare rappresentatività e garanzia di una maggioranza numerica purchessia, ma anche perché condiziona e limita ab origine il dibattito sulla legge elettorale, che dovrebbe invece svolgersi con la massima libertà e con la massima attenzione, e avendo come obiettivo proprio quello di tentare di superare la crisi della rappresentanza valorizzando una maggiore capacità di identificazione dell'elettore con le forze politiche che affrontano la competizione elettorale. Pur consapevoli che l'obiettivo di creare le condizioni per una governabilità è anch'esso uno delle ragioni ispiratrici di un buon sistema elettorale, lo scopo principale di quest'ultimo resta quello di fotografare in modo fedele le sensibilità politiche dell'elettorato e di dar loro voce dentro le istituzioni, in modo da assicurare che il popolo si senta adeguatamente e correttamente rappresentato. Al contrario, un sistema elettorale esclusivamente piegato all'esigenza di garantire una maggioranza rischia di dover essere costruito in modo tale da aggravare ulteriormente la crisi della rappresentanza.

Il che si lega ad un'obiezione più radicale sull'impostazione complessiva del premierato, la cui scommessa di fondo, come abbiamo detto, non è certo quella di restituire centralità al Parlamento, ma al contrario di finalizzare l'assetto della forma di governo alla massima capacità decisionale dell'esecutivo e, soprattutto, del Presidente del Consiglio.

Resta, comunque, la questione, di tutt'altro che agevole soluzione, di conciliare gli opposti secondo le indicazioni dello stesso progetto di riforma, ovvero rappresentatività e premio di

³⁷ Cfr. T. E. FROSINI, *Una legge elettorale per il premierato*, in *Federalismi.it*, 15 maggio 2024.

³⁸ Con il rischio di ripetere i fallimenti dell'esperienza israeliana, che coniugò elezione diretta del Capo del Governo con un sistema proporzionale e che, proprio per questo, fu presto abbandonata: cfr. S. PASQUETTI, *La nuova forma di governo israeliana*, in *Il Politico*, n. 2/1998, 313 ss. Cfr. anche cfr. F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000; E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2002, pp. 239 e ss.

³⁹ Come noto, nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale affermò che «ben può il legislatore innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale di seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa».

maggioranza. Risultato che, forse⁴⁰, è possibile esclusivamente mediante un sistema a doppio turno che, come il modello comunale, assegni il premio di maggioranza al primo turno solo alla coalizione collegata al candidato Presidente che abbia raggiunto una determinata e congrua percentuale di voti (che potrebbe essere il 40%) e, al secondo turno, al vincitore del ballottaggio. In questo modo, la rappresentatività sarebbe assicurata dalla circostanza che sarebbero comunque gli elettori a sostenere, almeno al secondo turno, il Presidente. Proprio la recente esperienza delle elezioni politiche francesi dimostra che si può utilizzare efficacemente il doppio turno per una rappresentanza che sia maggiormente fedele, nel suo complesso, alle opinioni prevalenti dell'elettorato, che altrimenti, con un sistema a turno unico, avrebbe visto al Governo e come maggioranza in Parlamento una forza politica comunque ampiamente minoritaria nel Paese.

D'altro canto, il doppio turno deve misurarsi anche con la crescente disaffezione elettorale e con percentuali di astensioni sempre maggiori, che porranno a prescindere un problema di rappresentatività delle istituzioni elettive⁴¹.

9. Conclusioni

Conclusivamente, il premierato è una proposta che non convince, per una molteplicità di ragioni, e che preoccupa non poco, perché accentua una serie di criticità che sono state denunciate in questi anni, anziché provare ad invertirle. Al di là, infatti, delle difficoltà tecniche nel definire un sistema elettorale capace di coniugare premio di maggioranza e rappresentatività, il premierato sposta il focus dalla crisi della rappresentanza e del Parlamento ad una presunta “crisi del Governo”, disattendendo così proprio la necessità di recuperare una centralità dell'organo rappresentativo e un equilibrio tra i poteri, che dovrebbero invece costituire la base di ogni approccio nelle eventuali riforme dell'ordinamento costituzionale. Al rafforzamento del Presidente del Consiglio e alla razionalizzazione del rapporto di fiducia, non può non corrispondere un analogo rafforzamento dei contropoteri e delle istituzioni di garanzia, a partire soprattutto dal bilanciamento che deve offrire il Parlamento⁴². Il premierato, al contrario, sembra imboccare una direzione opposta.

⁴⁰ Vanno però ricordate le censure mosse dalla Corte al meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza all'esito del ballottaggio, ben chiarite nella sentenza n. 35 del 2017.

⁴¹ Contro l'utilità del doppio turno rispetto al tema di garantire un'effettiva rappresentatività, cfr. L. BELLI PACE, *Premierato, doppio turno e i dubbi sulla riforma*, *Libertàgiustizia.it*, 2024.

⁴² In una relazione presentata nel giugno 2005 a Milano al convegno di studi “Città dell'Uomo”, Valerio Onida, interrogandosi sul tema delle riforme costituzionali, scriveva che resta imprescindibile la difesa della forma di governo parlamentare e della sua flessibilità, contro la tendenza a voler «introdurre un sistema massimamente rigido, nell'illusione di risolvere per via di ingegneria costituzionale i problemi politici di coesione e di efficienza della maggioranza». Si discuteva, all'epoca, della riforma della Costituzione promossa dal Governo Berlusconi (poi sconfitta nel referendum del 25-26 giugno 2006) e Onida metteva in guardia dal fatto che «non avremmo nemmeno più una maggioranza che esprime un suo leader, ma un leader immediatamente investito del potere e che controlla e domina la “sua” maggioranza. L'esito sarebbe un sistema di massima concentrazione del potere politico, in cui la scelta degli elettori tenderebbe a ridursi essenzialmente ad una delega quinquennale a favore di una sola persona. In tal modo si esalterebbero quelle tendenze alla personalizzazione estrema e alla ipersemplicificazione dei circuiti decisionali, che l'esperienza recente mostra già pericolosamente in atto, impoverendo la democrazia e



compromettendo l'equilibrio del sistema di governo». E concludeva ribadendo il «rifiuto di qualsiasi disciplina costituzionale o elettorale che tenda a conferire al Presidente del Consiglio, non già una posizione di guida e di preminenza nell'esecutivo, perché questa gli spetta, già sulla base dell'attuale art. 95 della Costituzione, ma una legittimazione rappresentativa autonoma e prevalente rispetto a quella stessa della maggioranza che sostiene il Governo».