

FABRIZIO IANNETTI\*

## Dalle Regioni allo Stato: verticalizzazione del potere e sistema partitico\*\*

ABSTRACT (EN): The crisis of the parties as instruments of political participation has produced the verticalization of the state political system and the presidentialization of the local authorities' power structures. The parties have thus sought to consolidate their power. While the political system has fragmented at the territorial level, at the state level, political dynamics do not allow for the simplification of the political system or the strengthening of multiparty.

ABSTRACT (IT): La crisi dei partiti come strumenti della partecipazione politica ha prodotto la verticalizzazione del sistema politico statale e la presidenzializzazione dell'assetto dei poteri degli Enti territoriali. I Partiti hanno cercato così di consolidare il loro potere. Se a livello territoriale si è prodotta una frammentazione del sistema politico, a livello statale le dinamiche politiche non consentono di semplificare il sistema politico né di rafforzare il multipartitismo.

SOMMARIO: 1. Forma di governo e partiti: un inestricabile rapporto d'influenza. – 2. Le esperienze dell'elezione diretta nei Comuni e nelle Regioni. Quale ruolo per i partiti? – 3. Partiti di massa addio. Il premierato a Costituzione invariata. – 4. Il Premierato e i suoi effetti sul sistema dei partiti. – 5. Una breve riflessione conclusiva.

### 1. Forma di governo e partiti: un inestricabile rapporto d'influenza

Il lungo e articolato dibattito dottrinale sviluppatosi sul rapporto tra i partiti politici e la forma di governo ha offerto numerose riflessioni, ancora utili e attuali per il giurista. Muovendo da posizioni diverse e talvolta opposte sulla posizione del partito politico rispetto alla forma di governo<sup>1</sup>, esse hanno tracciato i contorni di un'influenza reciproca che origina una stretta e intensa relazione.

---

\* Dottore di ricerca in Diritto pubblico e costituzionale – Sapienza Università di Roma.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Si è discusso molto di partiti politici con riferimento alla forma di governo. A partire dalla riflessione di L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 634-675 e ora in ID. *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 161-245, si sono sviluppate le posizioni che riconoscono il sistema dei partiti come elemento costitutivo della forma di governo. Diversamente, M LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, Vol III, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 551-552., ID., *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, pp. 66-68, pur riconoscendo l'influenza dei partiti sul funzionamento della forma di governo, non ne riconosce un elemento proprio. Per un'analisi del dibattito si veda S. CAFIERO, *I «governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2020, pp. 494-497.

Del resto, è noto che la forma di governo si sia consolidata attraverso l'agire dei partiti<sup>2</sup>, anche a seguito della scelta dell'Assemblea costituente di non dare seguito all'ordine del giorno Perassi<sup>3</sup>, che prevedeva l'inserimento di dispositivi correttivi della forma di governo parlamentare in Costituzione. Così, il numero dei partiti e la dinamica politica che essi istaurano, i loro rapporti e gli accordi, si riverberano sulla dinamica della forma di governo.

Tuttavia, anche la forma di governo mostra la propria attitudine a sagomare il sistema politico. Non solo attraverso la prescrittività delle norme costituzionali a essa dedicate. Anche le convenzioni costituzionali hanno mostrato una resistenza e una efficacia tali da vincolare i partiti stessi<sup>4</sup>. Così, volgendo lo sguardo alla politica costituzionale più recente, si può cogliere l'elasticità del procedimento di formazione del governo, specie nella fase delle consultazioni. L'indicazione del *leader* nei simboli elettorali volti a mostrare indirettamente la preferenza degli elettori verso il candidato alla Presidenza del Consiglio, difatti, non ha determinato il superamento della fase delle consultazioni, incidendo solo sui tempi per l'affidamento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica.

Talché, la capacità dell'impianto costituzionale di contenere l'esuberanza degli animatori politici – spesso tradotta e manifestata come vera e propria scorrettezza istituzionale – che ha caratterizzato l'ultimo trentennio, ha permesso di preservare la centralità del Parlamento nell'assetto della forma di governo. Di certo non si possono nascondere le difficoltà del Parlamento, profondamente indebolito nel suo ruolo<sup>5</sup>, né l'inclinazione del piano costituzionale, cui è seguito uno squilibrio nei rapporti tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica – e che lentamente erode anche la forza stabilizzante della Corte costituzionale. Tuttavia, il tentativo di semplificazione politica portato avanti a partire dal referendum sulla legge elettorale del Senato del 18 e 19 aprile del 1993 – inaspettatamente ammesso dalla Corte costituzionale<sup>6</sup> – è risultato rallentato. Allo stesso tempo, anche se gravemente compromessa, si

---

<sup>2</sup> S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023, pp. 297-298, evidenzia come l'Odg Perassi rappresentasse un "pactum de modo" tra i partiti in base al quale avrebbero poi definito la forma di governo attraverso la legislazione elettorale e le norme convenzionali.

<sup>3</sup> Nella seduta della Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente tenutasi il 4 settembre 1946, e votato il giorno successivo, Tomaso Perassi propose il seguente ordine del giorno: «*La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo.*».

<sup>4</sup> Sul ruolo delle convenzioni costituzionali si veda G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 54-60.

<sup>5</sup> Una condizione del Parlamento che ha suscitato una forte preoccupazione tra i giuristi e li ha indotti talvolta a parlare di vera e propria "eclissi", come nel caso della manifestata difficoltà a eleggere il Presidente della Repubblica. A questo proposito si veda ID., *L'eclissi del Parlamento*, in, *il Manifesto*, 17/12/2013.

<sup>6</sup> Per una efficace ricostruzione critica delle motivazioni sottese al referendum si veda G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'Ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Quaderno Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari – Seminari 2003*, n. 14, 2003, in particolare pp. 155-161, e ora in *Rassegna parlamentare* n. 1, 2004, in particolare pp. 89-97. Per una ricostruzione critica della vicenda si veda G. AZZARITI, *La resistibile ascesa del referendum sui sistemi elettorali: sull'ammissibilità del quesito dichiarata dalla Corte costituzionale*, in *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 395-412.

è conservata la possibilità della società organizzata in partiti di esprimere politicamente le diverse correnti di pensiero<sup>7</sup>.

Strettamente connesso a questi aspetti si potrebbe segnalare un terzo e ulteriore elemento, anch'esso in grado di incidere profondamente sulla forma di governo: il modo d'essere dei partiti e l'interpretazione che essi danno del loro ruolo di cinghia di trasmissione tra i cittadini e le Istituzioni. Il grado di permeabilità che i partiti mostrano nei confronti dei cittadini e di ricettività delle loro istanze possono incidere, infatti, sulle relazioni che essi intessono tra di loro fino a oscurarne la stessa funzione costituzionale<sup>8</sup>.

La dottrina ha più volte evidenziato la crisi dei partiti politici<sup>9</sup> che, a partire dagli anni '80<sup>10</sup>, si trascina e si diffonde con sempre maggiore pervasività. Travalicata la dimensione partecipativa della democrazia costituzionale<sup>11</sup> e dissoltosi il rapporto tra i partiti e i cittadini, si assiste così alla trasfigurazione della politica.

I processi di verticalizzazione che imperversano in ogni ambito della politica, accompagnati dall'intervento di leggi elettorali in senso maggioritario, e la costante volontà di revisione della Costituzione che anima i partiti, esprimono una vocazione che assume, nella dialettica politica, il valore della legittimazione.

Tuttavia, i risvolti si tingono di scuro se si guarda alla crescente emarginazione delle domande sociali al fine di semplificarne l'elaborazione politica e alla composizione del sistema partitico, con i partiti costretti in coalizioni costruite attorno ai *leader*.

La ricerca dei partiti di una legittimazione in assenza dei cittadini assume i connotati di una forza pressante, esercitata con costanza sugli argini posti dalla Costituzione formale, e finisce per tradire la loro attitudine a definire l'organizzazione dei poteri che meglio gli consente di

---

<sup>7</sup> Si pensi alla crisi di governo del 2019 a seguito della presentazione di una mozione di sfiducia da parte del partito della Lega nord e le dimissioni del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte. Oppure alla crisi del Governo nel 2022 che ha comportato le dimissioni dell'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi.

<sup>8</sup> Una critica alla visione funzionalista dei partiti politici è stata mossa da G. SARTORI, *Parties and party systems. A framework for analysis*, Vol. I, Cambridge University Press, London-New York-Melbourne, 1976, p. 62. La posizione descrittiva scelta però non sembra cogliere la portata innovativa assunta, nella storia della modernità, dai partiti e recepita dalla Costituzione.

<sup>9</sup> Sul tema della crisi dei partiti politici si veda G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Vol. V, Sez. I: *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Jovene, Napoli, 2009, *passim*, in particolare pp. 1779 e 1788. Sulla crisi del partito come crisi del rappresentante e crisi del rappresentato si veda ID., *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Bari-Roma, 2021, pp. 58-85, e in particolare pp. 77-79. C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018, p. 16. Sulla possibilità dei partiti di degenerare si veda C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 624. Per qualche utile spunto per intervenire si veda L. FERRAJOLI, *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2015, pp. 7-14, ID., *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, in *Lo Stato. Rivista semestrale di Scienza costituzionale e teoria del diritto*, n. 6, 2016, pp. 11-33, che propone l'incompatibilità tra le cariche pubbliche e le cariche partitiche.

<sup>10</sup> G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'Ordinamento costituzionale*, cit., pp. 93-94, evidenzia come a partire dagli anni '80 i partiti "non elaboravano e non proponevano più grandi disegni strategici".

<sup>11</sup> Sul concetto di democrazia costituzionale si veda ID., *Democrazia costituzionale*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Vol. V, Sez. I: *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Napoli, 2009, p. 1901.

perseguire il proprio vantaggio<sup>12</sup>. Sicché, l'affezione dei partiti mostrata nei confronti della forma di governo sembra celare il desiderio di affermazione, o meglio si dovrebbe dire, di consolidare una gestione autarchica del potere statale<sup>13</sup>.

Profili, questi, che attengono al tipo di democrazia disegnata dalla Costituzione e che mostrano altresì il labile confine tra la forma di governo e la forma di Stato<sup>14</sup>.

Talché, analizzando la verticalizzazione del potere che si è estrinsecata nei vari livelli di governo, non si può eludere di considerare il ruolo e l'attuale condizione del sistema politico<sup>15</sup>, nonché il mutato atteggiamento dei partiti nei confronti dei cittadini e l'abbandono della loro funzione di attivarli e renderli partecipi alla definizione della politica nazionale.

E su questo già complesso scenario incombe il progetto di modifica della forma di governo volto a introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, contenuto nel d.d.l. n. 935 del 2023 da poco approvato al Senato<sup>16</sup>.

Dunque, sulla scorta della peculiare ma significativa esperienza dell'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Giunta regionale, l'indagine si concentrerà sugli effetti che il premierato produrrebbe sul sistema dei partiti e su come i partiti politici potrebbero conformare l'assetto della forma di governo che si vuole introdurre.

## 2. Le esperienze dell'elezione diretta nei Comuni e nelle Regioni. Quale ruolo per i partiti?

Le vicende che hanno segnato la storia costituzionale e agitato la forma di governo nel tentativo di soverchiarla sono ormai note<sup>17</sup>. Pertanto ci si limiterà a ricordare come l'affermazione del fenomeno della presidenzializzazione<sup>18</sup> ha coinvolto, in forme diverse, tutti i

<sup>12</sup> In tal senso M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2024, p. 9.

<sup>13</sup> I. CIOLLI, *La democrazia sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024, ricollegandola all'esperienza dei governi tecnici, e più in generale alla "tecnocrazia" evidenzia come l'elusione della complessità e del pluralismo sociale sfocino in "istituzioni autocratiche e spesso autarchiche".

<sup>14</sup> Sul rapporto tra forma di Stato e forma di governo in funzione dinamica si veda L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., pp. 163 e 165. Si veda anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, p. 127.

<sup>15</sup> Si può cogliere così il suggerimento di M.S. GIANNINI, *Prefazione*, in G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Edizioni di Comunità, Milano, 1950, pp. XVIII-XX, di aver riguardo ai partiti politici.

<sup>16</sup> In data 18/06/2024 il Senato della Repubblica ha approvato in prima deliberazione il testo del d.d.l. di riforma costituzionale S. 935 del 2023, intitolato "Modifiche alla parte seconda 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", attualmente in corso di esame presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, A.C. 1921. L'iter della riforma ha visto un acceso dibattito in Commissione. Con enfasi giornalistica è stato paragonato talvolta alla seduta del Gran Consiglio del 25 luglio del 1943. K. Hauser, *Scontro in Commissione. Nessuno fa il resoconto*, il Manifesto, 9/2/2024. Il testo originariamente proposto è stato in parte emendato senza però correggere le criticità di una riforma sbagliata, come l'ha definita G. AMATO, *Una riforma sbagliata*, in *Astrid.it*. Sulle criticità si veda l'intervista condotta da S. ALLIVA a G. Azzariti, *Un suicidio istituzionale all'italiana*, *L'Espresso*, 21/06/2024. Nell'intervista di S. TRUZZI a F. Pallante, questi evidenzia il rischio di trasformazione del regime italiano in un'autocrazia, in *Il Fatto Quotidiano*, 20/06/2024.

<sup>17</sup> Per una ricostruzione si veda L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 65-78.

<sup>18</sup> Le caratteristiche della presidenzializzazione sono sintetizzate da L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, nella "visibile mimesi, nei comportamenti dei primi ministri dei governi parlamentari, della accumulazione di risorse potestative e di

livelli di governo della Repubblica, intrecciandosi alle forme di personalizzazione della politica in espansione in ogni ambito: leadership, primarie e reti micro-personali<sup>19</sup>.

Gli anni '90 del secolo scorso si sono caratterizzati per il rafforzamento delle figure monocratiche<sup>20</sup> di vertice tanto a livello comunale tanto a livello regionale.

Per i Comuni, la sperimentazione dell'elezione diretta del Sindaco è stata introdotta a seguito dell'approvazione della legge n. 81 del 1993, perseguendo l'intento di emancipare il Sindaco dalle pressioni e dagli interessi dei partiti di maggioranza<sup>21</sup> e sospingendo la vocazione maggioritaria e leaderistica che si andava affermando. Difatti, l'elezione diretta del Sindaco ha anticipato di poco lo svolgimento del referendum per l'abrogazione delle norme inerenti al sistema elettorale dei Comuni più popolosi, proposto al fine di estendere a tutti i Comuni il sistema maggioritario previsto solo per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti<sup>22</sup>.

Per le Regioni, invece, a mutare l'assetto organizzativo è intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 1999. Nella convinzione della necessità di rendere più stabili gli esecutivi regionali<sup>23</sup> si è introdotta anche qui la possibilità per i cittadini di eleggere direttamente il Presidente della Giunta<sup>24</sup>. Presentato come un regime transitorio<sup>25</sup>, in attesa dell'approvazione degli Statuti da parte delle Regioni che avrebbero potuto optare per una diversa organizzazione, la scelta del modello dell'elezione diretta del Presidente operata dal novellato art. 122 della Costituzione e la sua immediata applicazione *ope legis* hanno espresso un *favor* da cui difficilmente le singole Regioni avrebbero potuto distaccarsi. A ostacolare possibili interventi autonomi dell'Organo assembleare<sup>26</sup>, sancendone la definitiva «sudditanza»<sup>27</sup> all'Esecutivo, è stata posta la clausola *aut*

---

*mezzi propri della presidenza statunitense; nella autonomia del vertice dell'esecutivo americano dalle Camere ma soprattutto dal partito di provenienza; da ultimo nella estrema personalizzazione della campagna elettorale, concentrata sul protagonista candidato-Presidente, lasciando sempre più in ombra la formazione politica che pure lo ha designato dopo numerose primarie*".

<sup>19</sup> M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 9.

<sup>20</sup> Per una ricostruzione si veda A. D'ANDREA, *La forma di governo regionale e degli enti locali nella prospettiva "federalista"*, in *Rivista giuridica on-line - ISSIRFA - CNR*, n. 1, 2013, pp. 1-11.

<sup>21</sup> O. LANZA, D. TIMPANARO, *Che cosa è cambiato con l'elezione diretta del Sindaco? Alcune risposte dall'esperienza di Catania*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 14, 1997, pp. 43-68, evidenziavano la possibilità che l'elezione diretta portasse un "«partito del sindaco» a sostituire il «partito degli assessori»".

<sup>22</sup> Il referendum fu ammesso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 33 del 1993. Si veda G. MANNARINI, *L'utilizzo del referendum in materia elettorale in una prospettiva comparata: Italia e Regno Unito*, in *Nomos - note e commenti*, n. 3, 2023, p. 4.

<sup>23</sup> Si veda R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 2, 2004, p. 910.

<sup>24</sup> G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, p. 1139, ricorda come la dottrina abbia interpretato diversamente la forma di governo regionale definendola "neoparlamentare, semiparlamentare, premierale". M. LUCIANI, *Voce Governo (forme di)*, cit., nota 15, evidenzia come la forma di governo sia un concetto proprio della statualità, sicché può essere utilizzato a livello regionale solo per "ellissi".

<sup>25</sup> Art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999.

<sup>26</sup> Si veda M. GIACOMINI, *L'esercizio dell'autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, nota 33.

<sup>27</sup> M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabun simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 96.

*simul stabunt aut simul cadent*<sup>28</sup> che, affiancata all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, ha contribuito a capovolgere il rapporto tra il Consiglio regionale e il Presidente<sup>29</sup>.

Le riforme dei modelli organizzativi degli Enti territoriali sono apparse molto simili. In entrambi i casi vi è stato un accentuato protagonismo dell'Organo di vertice alimentato dalla legittimazione popolare diretta.

Ma, ciò che qui preme evidenziare è l'effetto che il nuovo assetto dei poteri ha prodotto sul sistema partitico. Il dibattito sulle forme di governo ha evidenziato come nei sistemi presidenzialisti i partiti siano incentivati a unire le forze per non disperdere i voti, organizzandosi in un partito più ampio<sup>30</sup>. Si avrebbe così la semplificazione del sistema partitico per riduzione del numero dei partiti. Tuttavia, questo risultato appare più una tendenza che un vero e proprio automatismo. Il multipartitismo è influenzato, infatti, anche da ulteriori elementi come la legge elettorale<sup>31</sup>, gli elementi contingenti alla politica e la stessa vitalità dei partiti in quanto strumenti della società organizzata.

Tornando al caso degli Enti territoriali, si può osservare come a livello comunale si registri il consolidamento della tendenza a una maggiore frammentazione partitica. Anche a livello regionale, seppure in maniera più contenuta rispetto all'esperienza comunale, l'elezione diretta del Presidente di Giunta regionale non ha arrestato il fenomeno di aumento del numero di partiti candidati alle elezioni, già apparso negli anni '80 a seguito delle difficoltà dei partiti di elaborare la complessità sociale.

Dunque, la forza elettorale dell'Organo di vertice e il rapporto diretto che attraverso l'elezione si istaura con i cittadini – sia nel caso dei Comuni che in quello delle Regioni – non hanno semplificato il sistema politico riducendo il numero dei partiti. Si è assistito invece alla ri-organizzazione di coalizioni di partiti, talvolta disomogenee, per sostenere elettoralmente il candidato.

Per comprenderne le ragioni bisogna volgere lo sguardo al sistema dei partiti su cui sono calate le riforme<sup>32</sup>. Infatti, particolare rilevanza sembra potersi attribuire alle dinamiche interne ai partiti politici e in particolare al diverso grado di autonomia goduto dai livelli territoriali rispetto al partito nazionale. Elementi che inevitabilmente finiscono per influenzare l'atteggiamento dei partiti cittadini e regionali rispetto al vertice istituzionale dell'Ente territoriale di riferimento e che si riverberano sul rendimento dell'assetto organizzativo dei Comuni e delle Regioni.

---

<sup>28</sup> Sull'applicazione del principio *simul stabunt simul cadent* ai fini di garantire la stabilità dell'esecutivo regionale si vedano le sentt. della Corte cost. n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004.

<sup>29</sup> C. DE FIORES, Art. 126, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2499, con riferimento all'applicabilità della clausola alle dimissioni volontarie del Presidente della Giunta parla di "ricatto strisciante nei confronti delle assemblee elettive".

<sup>30</sup> A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, London, 2012, trad. it. a cura di L.C. PAPAVERO e L. VERZICHELLI, ed. it. a cura di L. VERZICHELLI, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 170, definisce la presidenza il "premio politico più ambito".

<sup>31</sup> Si veda A.G. LANZAFAME, *La vis espansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 275.

<sup>32</sup> Sulla capacità del sistema politico di influenzare la concretizzazione storica della forma di governo si veda G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'Ordinamento costituzionale*, cit., p. 101.

A livello comunale, si è osservato come l'elezione diretta del Sindaco abbia generato una identificazione dell'Ente comunale con il Sindaco<sup>33</sup>. Da ciò è conseguita, specie nello schieramento politico di centro-sinistra, una crescita della loro influenza, che si è declinata in un vero e proprio «partito dei sindaci»<sup>34</sup>. Questa dinamica è stata agevolata anche dalla dialettica centro-periferia tra le articolazioni del partito e dalla circolazione bi-direzionale dei politici: dall'alto al basso (*top down*) e dal basso all'alto (*bottom-up*). Si sono avuti perciò esponenti politici nazionali che hanno ricoperto cariche cittadine e, viceversa, sindaci che hanno assunto una rilevanza nazionale all'interno del partito<sup>35</sup>. Questa relazione non ha annullato però l'autonomia del partito cittadino che storicamente è sempre stata molto marcata<sup>36</sup>. Sicché, non è stato possibile per il Sindaco dismettere il ruolo di mediatore tra i partiti della propria maggioranza. Infatti, quando il Sindaco non è riuscito a mediare tra la propria visione amministrativa e quella del suo partito o dei partiti della sua maggioranza si è assistito alla rivendicazione da parte dei partiti della propria indipendenza e alle sue dimissioni<sup>37</sup>. In conclusione, se la ricerca del successo politico elettorale ha favorito la riunione dei partiti in coalizione, la maggiore frammentazione partitica sembra potersi ricondurre all'esigenza dei politici, nazionali e locali, di una propria base elettorale e di una maggiore notorietà da far valere nei confronti dei partiti politici nazionali.

Invece, a livello regionale, i partiti nazionali hanno sempre esercitato un alto grado di influenza nei confronti dei partiti regionali<sup>38</sup>. Chiusi in se stessi come difesa alle spinte centrifughe<sup>39</sup>, i partiti nazionali, di tal guisa, hanno finito per compromettere l'autonomia dei partiti regionali.

Questo particolare rapporto tra centro e periferia del partito, riflesso anche a livello statutario<sup>40</sup>, si è riverberato sul momento elettorale. L'elezione diretta del Presidente della

<sup>33</sup> C. BACCETTI, *I primi quattro anni dei sindaci eletti direttamente (1993-1997)*, in *Amministrare*, n. 2, 1998, p. 223.

<sup>34</sup> L. VERZICHELLI, *Partito dei Sindaci o Sindaci di partito?*, in *il Mulino – Rivista di cultura e di politica*.

<sup>35</sup> Si pensi all'ascesa del Sindaco di Firenze Matteo Renzi a segretario del PD. Per l'intreccio tra la carica istituzionale e quella di dirigente nazionale di partito si pensi al percorso politico di Walter Veltroni, già dirigente nazionale ed eletto poi Sindaco di Roma, o a quello di Gianni Alemanno. Ancora si può ricordare il caso di Flavio Tosi, Sindaco di Verona o di Piero Fassino, ex segretario dei DS e poi Sindaco di Torino.

<sup>36</sup> Si veda T. MARTINES, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in F. CAZZOLA, M. ILARDI, T. MARTINES, G. PRIULLA, S. SCARROCCIA, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, *I partiti di fronte alle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 3.

<sup>37</sup> Si pensi alla vicenda conclusiva del mandato del Sindaco di Roma Ignazio Marino. Dimessosi a seguito di forti contrasti con il Partito democratico, la vicenda sembra indicare la necessaria convergenza dell'indirizzo politico-amministrativo da perseguire tra il Sindaco e la propria maggioranza politica. L'allora segretario del Partito democratico e contestualmente Presidente del Consiglio Matteo Renzi spiegava l'accaduto come una conseguenza della perdita di contatto del Sindaco con la città. Si veda V. FORGNONE e V. GIANNOLI, Roma, *È finita l'era Marino: 26 consiglieri consegnano le dimissioni, decade la giunta*, in *la Repubblica*, 30/10/2015. Più recente e meno noto è il caso del Sindaco di Castelfranco Veneto, Stefano Marcon dimessosi a seguito di divergenze con il proprio partito. Si veda l'articolo *Castelfranco Veneto, il sindaco leghista Marcon si dimette e attacca: «il partito e gli assessori hanno trasformato il mio sogno in un incubo»*, in *la Repubblica*, 26/06/2023.

<sup>38</sup> U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 760.

<sup>39</sup> Si veda T. MARTINES, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, cit., p. 3.

<sup>40</sup> All'art. 1, lo statuto del PD riconosce l'autonomia statutaria alle «unioni regionali» e alle «Unioni provinciali di Trento e Bolzano», nel «rispetto e in armonia con i principi fondamentali dello Statuto nazionale». Le unioni territoriali, regionali e comunali, ai sensi dell'art. 15 godono di autonomia politica, programmatica, organizzativa e finanziaria. Ai sensi

Giunta regionale non ha favorito difatti l'affermazione di un comportamento elettorale autonomo dei partiti regionali rispetto alle logiche nazionali, difficilmente conseguibile anche per l'assenza sia di identità territoriali, etniche e linguistiche, sia di una cultura della differenziazione<sup>41</sup>. Aspetti, non a caso, maggiormente presenti nelle realtà comunali.

Sicché, le elezioni regionali sono state interpretate simbolicamente come un momento di misurazione del consenso del Governo nazionale e preludio di nuovi possibili equilibri politico-nazionali<sup>42</sup>. Le stesse campagne elettorali sono state spesso incentrate su tematiche nazionali e non sono mancati persino i casi di candidati alla Presidenza della Regione scelti dalle segreterie nazionali dei partiti anziché dai partiti regionali<sup>43</sup>.

L'elezione diretta del Presidente di Giunta regionale non ha quindi ridotto il numero dei partiti ma ha favorito solo la loro organizzazione in coalizione a fini elettorali. Di converso, la legittimazione popolare diretta ha conferito al Presidente della Giunta regionale una forte indipendenza rispetto al proprio partito<sup>44</sup>. Anzi, le particolari dinamiche politiche e partitiche sembrano determinare sempre più di frequente una confusione, seppure temporanea, tra il Presidente della Giunta regionale e il partito politico regionale, in funzione della crescita di consensi del partito nazionale. A differenza di quanto accade talvolta nei Comuni, pertanto, i partiti proiettati nel Consiglio regionale tendono a non sfiduciare il Presidente, scoraggiati anche dalla clausola *simul stabunt simul cadent*<sup>45</sup>.

---

dell'ultimo comma dell'art. 15 la direzione nazionale può promuovere la cooperazione "rafforzata" tra le Unioni regionali "della medesima circoscrizione elettorale per le elezioni del Parlamento europeo" attraverso strumenti e modalità individuate in un apposito regolamento. L'art. 23 attribuisce al Segretario nazionale la possibilità di intervenire nei confronti delle strutture regionali e territoriali anche nei soli casi di "necessità e urgenza". Nel Movimento politico di Forza Italia, l'art. 24 conferisce al Segretario nazionale il potere di nomina dei segretari regionali. L'articolo 19 dello Statuto di Fratelli d'Italia riconosce agli organismi regionali di partito "autonomia economico/finanziaria" ma non prevede una autonomia politica. Anzi, i programmi e le liste per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale devono essere proposti dal Coordinamento regionale alla Direzione nazionale.

<sup>41</sup> In tal senso si veda A. COSSIRI, *Il territorio nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, n. 3, 2014, p. 371.

<sup>42</sup> In questo senso G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, pp. 807-809. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, cit., p. 131, ricorda come nel 2000 Massimo D'Alema abbia utilizzato l'occasione delle elezioni regionali come "terreno di scontro col partito personale di Berlusconi", contrapponendo di tal guisa "la personalizzazione dal basso contro la personalizzazione dall'alto".

<sup>43</sup> Si pensi al caso di Vito Bardi, introdotto alla politica da Silvio Berlusconi - in accordo con gli alleati Matteo Salvini e Giorgia Meloni - per guidare la coalizione di centro-destra nelle elezioni regionali della Basilicata tenutesi nel 2019 e attualmente al suo secondo mandato. Sul punto si veda l'articolo *Chi è vito Bardi, il generale di Forza Italia chiamato da Berlusconi e confermato governatore in Basilicata*, in *Il Sole 24 ore*, 22/04/2024.

<sup>44</sup> M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, cit., pp. 4-6.

<sup>45</sup> Come ricorda A. D'ATENA, *Il Presidente della Regione: un caso di dissociazione tra potere e responsabilità?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2012, p. 916, la sfiducia acquista un carattere distruttivo, anzi "autodistruttivo".



### 3. Partiti di massa addio. Il premierato a Costituzione invariata

Il nuovo modello organizzativo degli Enti territoriali ha accompagnato l'affermazione del fenomeno della presidenzializzazione anche a livello nazionale, per il tramite del principio maggioritario.

Essa ha preso avvio tra le rovine dei partiti di massa colpiti dalle inchieste giudiziarie degli anni '90. Gli scandali e il livello di corruzione emerso attraverso il sistema di tangenti, avevano già deteriorato il rapporto di fiducia tra il sistema politico e i cittadini, e tra questi e lo Stato, e avevano altresì originato il declino del ruolo costituzionale dei partiti oramai privi di progettualità politica.

Dismessa la vocazione politica a trasformare i bisogni dei cittadini in istanze da trasmettere agli Enti politici, ai partiti non è restato altro che intraprendere la strada dell'innovazione. Così, mentre si smarrivano lentamente le coordinate politiche e culturali<sup>46</sup> rincorrendo il rinnovamento nella continuità senza identità<sup>47</sup>, emergeva un nuovo modo di fare politica, tutto fondato sulla comunicazione radio-televisiva e sulla concorrenza<sup>48</sup> – declinato sul piano della comunicazione, dell'economia e sociale – insinuando nell'individuo un sentimento di aversità nei confronti della collettività e degli altri individui singolarmente considerati.

Questo modello è apparso congeniale al suo ideatore, Silvio Berlusconi, per il suo ruolo di imprenditore e proprietario di televisioni e di quotidiani<sup>49</sup>. Il partito di Forza Italia era considerato un'appendice dell'azienda televisiva<sup>50</sup> suggerendo la percezione di un rapporto diretto tra cittadini e *leader*.

Dunque, la presidenzializzazione ha germogliato con facilità, portata avanti dalla personalizzazione della politica e dalla spinta carismatica dei *leader* di partito.

Sicché, divenuti interpreti del potere, insofferenti ai limiti cui lo Stato costituzionale li costringe e sempre più lontani dai cittadini, sono stati i partiti, a Costituzione invariata, a

---

<sup>46</sup> A. BARBERA, *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli Editori, Firenze, 2009, p. 233, evidenzia come le fratture ideologiche, i *cleavages*, sulle quali si insediarono e prosperarono i partiti del novecento, si erano ormai "illanguidite" e al loro posto venivano introdotti elementi "motivazionali" al fine di orientare l'elettorato. O. KIRCHHEIMER, *Le trasformazioni dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 188, ha evidenziato come la deideologizzazione comporti "il trasferimento dell'ideologia da una struttura organizzativa chiaramente determinata e dotata di obiettivi politici, ad una struttura di forze motivazionali utili ma per nulla necessarie, che operano nella scelta elettorale".

<sup>47</sup> G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., p. 153, ricorda come non sia stata la "vittoria della destra neoliberista a cambiare il corso della storia" ma "la rinuncia della socialdemocrazia a far valere la sua storia", a portare avanti gli "ideali di libertà, eguaglianza e giustizia sociale" promossi dalla Costituzione.

<sup>48</sup> C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4, 2010, p. 35, evidenzia come in un primo tempo i "circuiti mediatici" si siano sovrapposti alla funzione di intermediazione svolta dai partiti politici, per poi eroderla gradualmente, "implicando una forte personalizzazione della politica".

<sup>49</sup> Per una attenta ricostruzione si veda O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, nn. 3-4, 2009, pp. 29-31.

<sup>50</sup> M. VILLONE, *Il tempo della Costituzione*, ScriptaWeb, Napoli, 2011, p. 68, ricorda come nel ruolo di quadri politici vennero inseriti i quadri aziendali Fininvest e si introdusse l'uso di provini video quale tecnica di selezione dei candidati.

conferire alla forma di governo un andamento presidenzialista – a trazione del Presidente del Consiglio.

Di tal guisa i partiti si sono alleati in coalizioni, sempre più trasversali e talvolta instabili, diventando insensibili alle diverse prospettive politiche di cui pure dovrebbero farsi portatori e che sole gli consentono di essere riconosciuti dai cittadini. Sicché, le differenze tra i partiti hanno finito per assottigliarsi al punto da diventare impercettibili, all'ombra della personalità politica attorno alla quale si sono di volta in volta riuniti.

Gianni Ferrara ricorda che i Governi succedutisi nell'epoca maggioritaria sono stati guidati da segretari di partito, da Presidenti candidati alla carica governativa in sede di elezioni o da personalità politiche non espressione di specifici partiti ma sostenute da essi<sup>51</sup>.

L'esorbitante protagonismo del Presidente del Consiglio nel ventennio berlusconiano si è presto tramutato in proposte di riforma costituzionale. Tentativi che hanno mostrato i limiti di una semplificazione per via legislativa del sistema partitico. Si pensi, in particolare, al d.d.l. n. S. 2544-D del 2006, approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta e respinto dai cittadini con lo strumento referendario ex art. 138 Cost. Il testo della riforma cercava di cristallizzare la centralità del Presidente del Consiglio e di garantirgli una maggioranza solida. La sua candidatura doveva avvenire mediante collegamento con i candidati o con una o più liste di candidati alle elezioni della Camera dei deputati e alla legge ordinaria si affidava il compito di favorire la formazione di una maggioranza<sup>52</sup>. La volontà dei partiti di affidarsi al Presidente del Consiglio<sup>53</sup> si poteva cogliere, però, soprattutto dalle norme inerenti alla mozione di sfiducia. Nel caso di sua approvazione, infatti erano previste le dimissioni del Presidente del Consiglio e lo scioglimento della Camera dei deputati da parte del Presidente della Repubblica.

Tuttavia, il superamento della mediazione politica per lasciare il posto a una logica spartitoria incentrata sulle cariche e sulle figure dei politici, tipica della personalizzazione, nonché la coabitazione forzata dei partiti all'interno delle coalizioni hanno incentivato la loro litigiosità, alla ricerca di consensi elettorali. Del resto, i partiti si sarebbero potuti alleare in coalizione «prescindendo dai programmi» o utilizzando un «obiettivo minimo aggregante»<sup>54</sup>.

Talché, la riforma ha dovuto fare i conti con il multipartitismo tipico delle società complesse prevedendo, in caso di respingimento della mozione di sfiducia con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza, l'obbligo di dimissioni in capo al Presidente del Consiglio ma altresì la possibilità per il Parlamento di approvare una mozione per dichiarare di voler proseguire nell'attuazione del programma ed evitare così il suo scioglimento<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'Ordinamento costituzionale*, cit., p. 104. Lo schema si ripete ancora oggi senza rilevanti colpi di scena, salvo l'unica eccezione del vice-segretario del PD Enrico Letta, divenuto Presidente del Consiglio nel 2013 e prontamente sostituito poco dopo dal segretario del suo partito.

<sup>52</sup> Art. 30, d.d.l. S. 2544-D.

<sup>53</sup> G. GUARINO, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2005, p. 4 chiarisce come “il regime che il progetto di legge costituzionale mira ad introdurre ha chiare connotazioni “plebiscitarie” (si vota sul nome del candidato primo ministro) e “dittatoriali” (concentrazione dei poteri nel Primo ministro e nel gruppo coalizzato)”.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>55</sup> Si veda l'art. 32 del d.d.l. S. 2544-D.

Eppure, con l'inizio del tramonto del Berlusconismo nel 2011 e con la comparsa di un terzo partito – il Movimento 5 stelle – a rompere il bipolarismo italiano sembra essersi avviata a conclusione anche l'epoca delle coalizioni fondate sul carisma del *leader*.

Sempre più insofferenti alle alleanze, i partiti si sono trincerati dietro lo scudo della tecnica<sup>56</sup> – a partire dal Governo Monti – oppure hanno affiancato personalità estranee ai circuiti politici classici, anonime quando avevano bisogno di maggiore visibilità – come il caso di Giuseppe Conte nel 2018<sup>57</sup> – oppure conosciute come nel caso di Mario Draghi<sup>58</sup>.

Talché, privi di idee e di visioni programmatiche e strategiche ma in continua lotta per il consenso elettorale, ai partiti non resta che continuare ad assediare la Costituzione. Traspare, dunque, il tentativo dei partiti odierni di liberarsi della pervicace resistenza dei valori costituzionali alla deriva sociale e culturale, mostrandosi incuranti della difesa da parte dei cittadini, manifestatasi a più riprese<sup>59</sup>.

#### 4. Il Premierato e i suoi effetti sul sistema dei partiti

Così, il disegno di legge di revisione costituzionale appena licenziato in prima deliberazione da parte del Senato, si presenta assai complesso e dai molteplici risvolti.

L'obiettivo dichiarato è quello di affrontare «l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il “transfughismo” parlamentare» e di «consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione»<sup>60</sup>. A ben vedere, le questioni attengono prevalentemente alla durata delle Assemblee legislative e alle difficoltà riscontrate dalla coalizione di maggioranza ad assumere le decisioni per problemi interni di natura precipuamente politica. Ma, secondo una consolidata retorica politica, la loro interpretazione e classificazione come elementi di ingovernabilità pone l'attenzione del legislatore costituzionale sulla forma di governo e lo orienta verso uno strumento giuridico inappropriato all'obiettivo prefissato. Pur emergendo la netta separazione tra lo Stato e la società, l'interruzione della funzione di intermediazione svolta dai partiti, il crescere delle diseguaglianze economiche e sociali e l'assenza nel Paese di una maggioranza

---

<sup>56</sup> C. NAPOLI, *Alterità attenuata e discontinuità identitaria. Riflessioni sull'avvicendamento tra tecnica e politica al governo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2023, p. 210, evidenzia una crescente “immedesimazione tra tecnica e politica in cui la decisione finale è presa dal tecnico che è al contempo (il) politico”.

<sup>57</sup> Per un'attenta ricostruzione della sua formazione si veda M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2018, pp. 3-11.

<sup>58</sup> Sul passaggio dal governo Conte al governo Draghi e gli effetti sulla forma di governo si veda A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n.4, 2023, pp. 303-307.

<sup>59</sup> Mi riferisco ai referendum costituzionali promossi nel 2006 e nel 2016 per opporsi alle modifiche costituzionali approvate dal Parlamento, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta inerenti alla forma di governo. Il primo ha riguardato la legge di revisione costituzionale recante “*Modifiche al Titolo I della parte II della Costituzione*” e volta a rafforzare il potere del Presidente del Consiglio. Nel 2016 invece, il referendum costituzionale ha avuto ad oggetto la riforma della seconda parte della Costituzione inerente alle “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”.

<sup>60</sup> Così si legge nella Relazione che accompagna il d.d.l. S. 935 del 2023, p. 3.

sociale e politica coesa, capace di conferire stabilità al Governo<sup>61</sup>, si è preferito perseverare sulla via della semplificazione politica e proporre l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente del Consiglio e la «stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico»<sup>62</sup>.

Di tal guisa, però, come ha evidenziato la dottrina si delineano le condizioni per l'affermazione di un capo<sup>63</sup>.

Il Presidente del Consiglio istaura, infatti, un rapporto diretto di rappresentanza con gli elettori sulla base del programma elettorale proposto.

Nel regime parlamentare, il programma rappresenta le aspirazioni dei cittadini riuniti in partito<sup>64</sup>; esso attiene dunque a una sfera pre-giuridica, poiché solo con le elezioni i diversi programmi vengono proiettati nella dimensione dello Stato apparato, per essere mediati e selezionati. In questo modo, il Parlamento definisce la politica nazionale e delimita l'ambito contenutistico all'interno del quale il Governo, titolare della politica generale, potrà definire, assieme al Parlamento<sup>65</sup>, l'indirizzo politico<sup>66</sup>.

Invece, a seguito dell'immediatezza del rapporto rappresentativo previsto dal d.d.l., il programma elettorale del candidato Presidente del Consiglio, in caso di elezione, finirebbe per tramutarsi nello stesso indirizzo politico nazionale.

Si cerca così di superare la difficoltà di realizzare il programma e l'instabilità delle coalizioni di maggioranza attraverso l'attribuzione di un valore vincolante al programma elettorale, assecondando la tendenza della politica, originata nel 2001 con la proposta del c.d. contratto con gli italiani da parte del leader della colazione "La casa della libertà" Silvio Berlusconi.

Se nei confronti delle minoranze si tratteggia lo schema dell'assioma democratico<sup>67</sup>, volto a ricondurre il pluralismo sociale alla volontà presupposta della maggioranza, questa identificazione tra programma elettorale e indirizzo politico assume rilievo anche nei confronti dei partiti della maggioranza.

La costituzionalizzazione del premio di maggioranza, prevista dall'art. 5 del d.d.l., incentiva i partiti a coalizzarsi prima delle elezioni. A essi è dunque richiesto di condividere un

---

<sup>61</sup> Si veda in tal senso C. LAVAGNA, *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, in *il Politico*, nn. 1-2, 1981, pp. 157-159.

<sup>62</sup> Così si legge nella Relazione che accompagna il d.d.l. S. 935 del 2023, p. 3.

<sup>63</sup> Di "elezione del capo" parla G. AZZARITI nell'intervista rilasciata a S. ALLIVA, *Questa non è la riforma del premierato*, cit. Nello stesso senso A. ALGOSTINO, *Premierato... Perché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023. Si veda anche, A. PIACENTINI VERNATA, *il "seguito" della riduzione del numero dei parlamentari: la riforma dei regolamenti delle Camere*, in G. AZZARITI (a cura di), *Costituzione e realtà sociale in mutamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p.145.

<sup>64</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, serie A, 1939, pp. 53-172, ora in *ID.*, *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 54.

<sup>65</sup> M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 555.

<sup>66</sup> M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *La "lotta per la Costituzione": come impedire che una revisione incostituzionale determini una discontinuità costituente*, in *Astrid, Costituzione una riforma sbagliata: il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli Editore, Firenze, 2004., p. 123, evidenziano come, sul piano istituzionale, attraverso la mediazione e l'accordo parlamentare i partiti coalizzino gli interessi rappresentati in Parlamento attorno al programma di governo e consentano così all'Esecutivo di svolgere una funzione "direttiv[a] nei confronti del Parlamento".

<sup>67</sup> Per una critica dell'assioma democratico si veda G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 74-78.

programma con il candidato Premier, ma il loro apporto risulterà inversamente proporzionale alla forza del Presidente del Consiglio. Ciò potrebbe condurre a un'ulteriore omologazione dei partiti della coalizione con il rischio per i partiti minori di perdere consensi a favore del partito del Premier<sup>68</sup>. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio rischia perciò di essere controproducente per gli stessi partiti della coalizione e di incentivare la litigiosità all'interno della coalizione.

In effetti, il d.d.l. sembra già riflettere i difficili rapporti interni all'attuale maggioranza parlamentare che ha approvato il testo al Senato. Talché la riforma mira a conservare uno spazio di autonomia per i partiti – ancor più necessario a seguito del ritrovato protagonismo e della maggiore irrequietezza mostrata nei confronti del Presidente del Consiglio<sup>69</sup> – e finisce per disegnare la caricatura di un Presidente del Consiglio plebiscitato, ostaggio della sua maggioranza politica, ammettendo la possibilità che egli non ricopra la carica per più di 7 anni e 6 mesi<sup>70</sup> in quanto sostituito dalla propria maggioranza, in tutti i casi in cui non sia stata approvata una mozione di sfiducia<sup>71</sup>. Proprio per far fronte alle insidie della propria maggioranza il testo incrementa ulteriormente i poteri del Presidente del Consiglio offrendogli la facoltà di richiedere lo scioglimento anticipato delle Camere<sup>72</sup>.

Il rapporto tra maggioranza e Presidente del Consiglio è rappresentato dalla riforma fragile al punto da non prevedere l'istituto delle dimissioni neppure nel caso in cui la mozione sia respinta con i voti determinanti di parlamentari della minoranza. Anzi, sembra possibile la definizione di una maggioranza a geometria variabile, pronta ad aprirsi alle forze partitiche più indecise che cercano di posizionarsi al centro<sup>73</sup>, e addirittura configurare un vero e proprio ribaltone, come nel caso dei due Governi guidati da Conte.

Sicché, da un lato, sembra riconoscersi al Premier la possibilità di esercitare una funzione aggregante che può incidere sulla rilevanza della sua figura per i partiti in campagna elettorale<sup>74</sup>. Infatti, questi potrebbero essere incentivati a concentrarsi prevalentemente sulla campagna elettorale del Presidente del Consiglio, distanziandosi ulteriormente dai cittadini.

Dall'altro lato, sembra invece destinato a rafforzarsi il governo dei partiti<sup>75</sup>, celati dietro la maschera del *leader*.

Il silenzio della riforma sulle modalità di scelta del *leader* della coalizione, che resterà definito in base alle dinamiche politiche tra i partiti, *rectius* le segreterie dei partiti, sembra escludere la possibilità di un'ulteriore frammentazione partitica. I partiti saranno incentivati, infatti, ad

---

<sup>68</sup> T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *il Politico*, n. 1, 2004, p. 2, evidenzia come il “*Capo del Governo è il leader del partito (o della coalizione di partiti) che conquista la maggioranza in Parlamento*”.

<sup>69</sup> Si pensi all'esperienza del Governo Draghi, quando i partiti hanno provocato la crisi di governo. Sulle vicende del Governo Draghi e sulla sua crisi si rinvia a M. CECILI, *Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2023.

<sup>70</sup> Art. 5 d.d.l. S. 935.

<sup>71</sup> Art. 7 d.d.l. S. 935.

<sup>72</sup> Art. 7 d.d.l. S. 935.

<sup>73</sup> Nel panorama attuale italiano questo ruolo sembra essere rivestito dal partito Italia Viva.

<sup>74</sup> È quanto verificatosi in Israele a seguito dell'introduzione del premierato. Per un confronto con l'esperienza israeliana si veda R.Y. HAZAN, *Riforma elettorale e sistema partitico in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 1999, p. 322.

<sup>75</sup> In tal senso si veda F. BILANCIA, *Il c.d. “premierato” all'italiana. A prima lettura*, in *Diario di diritto pubblico*.

affermarsi il più possibile alle elezioni per affermare la propria forza nei confronti del Premier e della coalizione stessa. Esclusa però la campagna elettorale dei partiti della stessa coalizione per far valere le differenze programmatiche, il pericolo è che si incentivi ulteriormente la personalizzazione della politica.

## **5. Una breve riflessione conclusiva**

Come abbiamo cercato di far emergere, l'elezione diretta a suffragio universale degli organi di vertice degli Enti territoriali ha influenzato il sistema dei partiti.

Per i Comuni, l'estensione del territorio, la diversa percezione di vicinanza dell'Ente da parte dei cittadini e la natura prettamente amministrativa dei problemi di competenza hanno condotto alla preservazione dell'autonomia del partito locale rispetto al partito nazionale. Ciò ha dotato i partiti di una maggiore resistenza nei confronti delle spinte leaderistiche del Sindaco plebiscitato, preservando uno spazio di intervento politico. Inoltre, questi elementi hanno favorito una maggiore frammentazione politica.

Quanto alle Regioni, invece, la dinamica centro-periferia e l'assimilazione della politica regionale a quella nazionale hanno favorito una ridotta autonomia del partito regionale. Questa condizione, sintetizzabile nell'assenza di percezione di uno spazio politico proprio, ha stimolato la forza trainante del Presidente della Giunta regionale senza riuscire però a ridurre davvero la frammentazione partitica, ma assecondando la tendenza leaderistica già in atto nei partiti<sup>76</sup>. Il riflesso a livello regionale della politica nazionale e delle sue dinamiche, poi, ha contenuto i tentativi di legittimazione autonoma da parte dei Presidenti delle Regioni e la crescita del numero dei partiti, avvenuta in dimensioni ridotte rispetto al livello comunale.

A livello nazionale, i partiti esprimono il maggior grado di autonomia possibile e le dinamiche sono tutte incentrate sulla convenienza politica. Questa particolare condizione li rende insofferenti rispetto ai limiti imposti dalla Costituzione e li spinge a propugnare una modifica della forma di governo che tenga conto degli spazi loro necessari per potersi affermare e lottare per il potere.

In questa prospettiva, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio non sembra in grado di ridurre il multipartitismo. La riforma, anche attraverso la costituzionalizzazione del sistema maggioritario, tende invece a incentivare solo le alleanze dei partiti in coalizioni. Tuttavia, proprio la configurazione nazionale del partito e l'esigenza di affermarsi elettoralmente disincentiva la formazione di nuove liste elettorali. Infatti, per dare sfogo all'eccessiva litigiosità dei partiti politici è riconosciuta la possibilità di sostituire il Presidente del Consiglio non sfiduciato.

Inoltre, la necessità di conservare una propria autonomia elettorale da parte dei partiti, compresi in coalizione e privati della possibilità di distinguersi sul piano programmatico dagli alleati, può aumentare la competitività elettorale a livello regionale. La forza elettorale conquistata a livello regionale – specie a seguito dell'aumento delle competenze che

---

<sup>76</sup> G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2014, p. 52.

l'approvazione della legge sull'autonomia differenziata<sup>77</sup> comporta – potrebbe essere fatta valere, infatti, anche a livello nazionale nei rapporti interni alla coalizione.

In definitiva sembra disatteso il principale obiettivo della riforma: di garantire una maggiore stabilità di governo, come indicato nello stesso titolo. Il Presidente del Consiglio, nonostante la sua legittimazione popolare resta, infatti, vincolato alle alleanze tra i partiti<sup>78</sup>. Questi sembrano impermeabili persino alla forza carismatica del *leader* che non riesce a incidere sulla frammentazione partitica. Dalle esperienze presidenziali sperimentate a livello comunale e regionale sembra emergere, difatti, la tendenza dei partiti a seguire sempre la propria convenienza politica per acquisire maggior potere. Sicché, persino il principio maggioritario assume le vesti di “cibo” per sfamare i partiti<sup>79</sup>, mai sazi di potere e di seggi da ricoprire. La stabilità della coalizione di maggioranza dipenderà, dunque, più dalla possibilità e dalla capacità di soddisfare gli interessi dei partiti che dalla reale forza elettorale del Presidente del Consiglio.

L'approvazione di una riforma inutile, che non riesce a raggiungere i fini per cui è adottata rischia, tuttavia, di creare ugualmente molti danni. La gestione verticistica del potere schiaccia sempre più il Parlamento, rendendolo il luogo della ratifica dei partiti e riducendo la sua partecipazione all'indirizzo politico nazionale. Così i partiti saranno incentivati a perseverare con maggior vigore a emarginare i cittadini dal circuito politico-istituzionale, respingendo le loro istanze. A farne le spese, pertanto, saranno il Parlamento e i cittadini.

---

<sup>77</sup> Il 19 giugno del 2024 il Parlamento ha approvato il disegno di legge d'iniziativa governativa per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario A.C. 1665 del 2024.

<sup>78</sup> La necessità di garantire una maggiore governabilità è stata sempre la principale argomentazione utilizzata da parte dei sostenitori delle riforme costituzionali. Essi lamentano, infatti, la subordinazione del Governo ai partiti e la possibilità da parte di questi ultimi di decretare la fine della legislatura. Si veda in tal senso, S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo. Spunti per una politica costituzionale*, «prefazione», in C.E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI, *I partiti politici. Leggi e statuti*, Istituto Editoriale Cisalpino, Milano, 1966 e ora in ID. *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 85-90. Per una critica alla governabilità si veda l'efficace riflessione di G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, p. 3, che la definisce come “tecnica coattiva”. Anche E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, p. 43, è critica verso la governabilità ed evidenzia come essa sia stata interpretata nel senso di incapacità decisionale.

<sup>79</sup> Il rinvio è alla metafora mortatiana che paragona i partiti alla lupa dantesca in quanto mai sazi di cibo, C. MORTATI, *Indagine sul partito politico-La regolazione legislativa*, Tomo III-Comunicazioni del 18 gennaio 1967, ISLE-Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, Giuffrè, Milano, 1968, p. 945.