



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2025

**Il premierato.
“Come chiudere la transizione”
al regime bonapartista *soft*
della “Seconda Repubblica”**

di Giovanni Guerra

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL PREMIERATO. “COME CHIUDERE LA TRANSIZIONE” AL REGIME BONAPARTISTA *SOFT* DELLA “SECONDA REPUBBLICA”

di Giovanni Guerra

Professore a contratto in Diritto costituzionale italiano e comparato
Università degli Studi di Teramo

SOMMARIO: 1. REVISIONISMO COSTITUZIONALE, GOVERNABILITÀ E “GOVERNATIVISMO”; 2. L’IDEOLOGIA CAPOCRATICA DELLA “DEMOCRAZIA DI INVESTITURA” ALLA BASE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE MELONI-CASELLATI SUL PREMIERATO; 3. VERSO UNA FORMA DI GOVERNO NEO- O NON-PARLAMENTARE? LO SCONFORTANTE ESEMPIO DELLE “MONOCRAZIE ELETTIVE” LOCALI E REGIONALI; 4. CONCLUSIONI.

1. Revisionismo costituzionale, governabilità e “governativismo”

L’obiettivo del rafforzamento dell’esecutivo e della verticalizzazione del potere costituisce il tratto più vistoso di quel «revisionismo costituzionale regressivo»¹ propugnato negli anni dai tanti aspiranti riformatori della Costituzione che l’hanno ritenuta colpevole di aver disegnato un «sistema di governo» il cui «epicentro» è collocato «nel raccordo tra i partiti e il popolo» attraverso le «assemblee elettive», di modo che l’«indirizzo politico» venga a trovare nelle Camere «il crogiolo della sua determinazione», soltanto «con il “concorso”», e non, come in passato, la «“supremazia”», del «governo»². Il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati sull’elezione diretta del Presidente del

¹ G. AZZARITI, *Forme di governo e complessità della democrazia*, in ID., M. DELLA MORTE (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo. Atti del Seminario di Napoli del 28 settembre 2023 - Quaderno n. 5 di Costituzionalismo.it*, Napoli, 2024, p. 6. Sul tema del “revisionismo costituzionale”, al quale, va segnalato, si accompagna, di consueto, una buona dose di “revisionismo storico” (cfr., sul punto, S. D’ALBERGO, *La Costituzione del 1948 tra revisionismo storico e giudico*, in *La Contraddizione*, n. 106, 2005), si veda, per tutti, G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016.

² S. D’ALBERGO, *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale (un percorso dell’ideologia giuridica)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2005, pp. 9 ss.

Consiglio, il cosiddetto “premierato”, si inserisce palesemente lungo questo solco, ben arato da dottrine che, come magistralmente descritto da Gianni Ferrara, hanno fatto strame della concezione della «forma di governo» quale espressione designante l’«intero assetto degli organi costituzionali politici dello Stato», i «loro rapporti» e le «loro competenze», per appiattirla, all’opposto, «sul solo Governo», che tali indirizzi pretendono di «elevare» a tutti i costi, meglio se «nella [...] persona del suo massimo esponente», «a organo preminente»³.

Lo dimostra l’esaltazione ossessiva, al limite dell’«idolatria»⁴, di un principio, oramai assunto a «dogma»⁵ intoccabile, ma che, invece, come ben ricordava Salvatore d’Albergo, è stato «formalmente rigettato»⁶ dalla Carta del 1948. Il principio in parola è la “governabilità”, che il testo originario della proposta governativa presentata in Senato nel novembre 2023 pretendeva addirittura di inscrivere espressamente all’art. 92, comma 2 della Costituzione. Il suo rifiuto da parte dei costituenti, comportante l’abiura del conseguente corollario del primato dell’esecutivo e, nell’ambito di questo, del suo vertice monocratico, lungi dal rivelare una presunta arretratezza della nostra forma di governo, da taluni addirittura sprezzantemente inquadrata entro lo schema vetero-parlamentare⁷, come se si potesse seriamente paragonare la centralità parlamentare nell’ambito dello Stato pluriclasse⁸ di «democrazia economico-sociale»⁹ all’assemblearismo della III Repubblica francese tipico del «parlamentarismo borghese dello stato censitario senza partiti»¹⁰, ne dimostra, al contrario, il carattere assolutamente innovativo.

³ Così G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2006, p. 12.

⁴ G. FERRARA, *Gli effetti istituzionali della controrivoluzione del capitale*, in *Alternative per il socialismo*, n. 36, 2015, p. 89.

⁵ C. DE FIORES, *Partiti e popolo nella crisi italiana*, in *Critica Marxista*, nn. 3-4, 2003, p. 15.

⁶ S. D’ALBERGO, *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, Roma, Teti, 2004, p. 308.

⁷ In questo senso, ad esempio, A. BARBERA, *Fuoriuscire dalla proporzionale*, in *Il Politico*, n. 2, 1991, pp. 210 ss., nonché S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997.

⁸ Si impiega qui la nota terminologia di M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, nn. 2-3, 1979, pp. 389 ss.

⁹ S. D’ALBERGO, *Il governo parlamentare presidio fondamentale della democrazia economico-sociale*, in *Marxventuno*, suppl. n. 2, 2013, p. 11.

¹⁰ Così, in polemica con le tendenze a sminuire l’innovatività della “centralità del

Dopo vent'anni di dittatura fascista era infatti chiaro per i costituenti che la governabilità è nozione che appartiene alle «concezioni "autoritarie" dello Stato», la «condizione operativa» per le «forze sociali dominanti» della «conservazione/stabilità», non solo in ambito istituzionale, ma anche in campo «economico-sociale»¹¹. Per questo la prospettiva abbracciata dalla Costituzione è totalmente differente.

Pensare di «governare l'esistente per riprodurlo» e non, invece «per trasformarlo»¹² è quanto di più estraneo ad una Carta che ambisce a ribaltare lo *status quo*, come testimoniato dalla «normativa rivoluzionaria»¹³, elaborata dal socialista Lelio Basso, d'accordo con il comunista Palmiro Togliatti e con la benedizione dei democristiani Giorgio La Pira e Giuseppe Dossetti, di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione, che per la sua pregnanza val la pena sempre riportare per intero: «[è] compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza tra i cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Questa disposizione, assieme a quelle relative ai diritti sociali, veri e propri «strumenti di potere»¹⁴ a disposizione degli *have-nots* per sopperire, con l'aiuto dei pubblici poteri, alla *capitis deminutio* da questi patita nella società capitalista, e la normativa concernente il «governo democratico dell'economia»¹⁵ (artt. 41-47 Cost.) rendono manifesta la natura avanguardistica delle modalità prescelte dai costituenti per affrontare la questione dell'«organizzazione del potere»¹⁶, alternative non soltanto a quelle adottate dal regime fascista,

Parlamento" nella nostra forma di governo, S. D'ALBERGO, *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale (un percorso dell'ideologia giuridica)*, cit., p. 10.

¹¹ S. D'ALBERGO, *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, cit., pp. 308 e 351.

¹² Così, sottolineando quanto questa prospettiva sia estranea alla Costituzione italiana, G. FERRARA, *Sul problema della forma di governo in Italia*, in A. BALDASSARRE, A.A. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1982, p. 141.

¹³ G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica della sua effettività a 70 anni dalla redazione. (Appunti di un costituzionalista coevo)*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 8, 2017, p. 198.

¹⁴ S. D'ALBERGO, *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, cit., p. 274.

¹⁵ G. BUCCI, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi come dispositivo di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 368.

¹⁶ S. D'ALBERGO, *La democrazia politica economica e sociale tra potere finanziario e «globalizzazione dell'economia»*, in *Fenomenologia & società*, n. 3, 1997, p. 18.

nell'ambito del quale l'annientamento delle libertà politiche è andato di pari passo con la riforma delle libertà economiche realizzata traducendo di imperio le leggi del mercato in legge dello Stato¹⁷, ma anche a quello tipico delle liberaldemocrazie.

Difatti, è evidente che la forma di Stato di Paesi quali Stati Uniti ed Inghilterra, incarnanti, nell'opinione dei fautori del revisionismo costituzionale di cui si discorre, un modello occidentale di governo superiore a quello dell'Italia, e al quale, quindi, questa dovrebbe adeguarsi, «non» può dirsi «coerente» con quella assunta «per regolare la vita sociale con lo scopo di eliminare le ineguaglianze tra gli individui». Piuttosto, essi si configurano come un esempio di «autoritarismo moderno che si era contrapposto alla degenerazione totalitaria dell'autoritarismo vetero-ritardato» di marca nazi-fascista, ma la cui incipiente «democratizzazione» è rimasta circoscritta ad un momentaneo impiego in senso «keynesiano delle politiche di sostegno statale all'economia»¹⁸, ovverosia il *New Deal* e il *Piano Beveridge*, senza che sia mai stata messa in discussione la «struttura economica della società» capitalista, che «nella sua sostanza è accettata e presupposta come realtà non modificabile»¹⁹, così come la «gerarchia sociale» a questa collegata.

Una simile forma di Stato, che non polemizza con, ma, anzi, risulta essenzialmente cucita su, gli «interessi del capitale»²⁰ ed i rapporti di potere economici e sociali che attorno a questi si innestano, non poteva non avere dei precisi riflessi sul piano dell'organizzazione politica: l'assunzione dell'«esecutivo» quale «istituzione centrale dello Stato, per la stabilità che gli è assicurata come condizione per garantire l'efficienza della macchina statale»²¹ e del sistema economico; un'elevata concentrazione di poteri nelle mani del Governo, specificatamente nel suo vertice (il Presidente negli Stati Uniti, il *Premier* in Inghilterra) ed elezioni imperniate su criteri altamente selettivi e distorsivi, il maggioritario/uninominale, che mentre penalizzano le classi subalterne e le loro organizzazioni favoriscono la formazione di sistemi bipartitici

¹⁷ Cfr. A. SOMMA, *I giuristi e l'Asse culturale Roma-Berlino. Economia e politica nel diritto fascista e nazionalsocialista*, Frankfurt am Main, 2005, pp. 81 ss.

¹⁸ S. D'ALBERGO, *Costituzione e organizzazione del potere nell'ordinamento italiano*, Torino, 1991, pp. 142-143.

¹⁹ G. FERRARA, *Sul problema della forma di governo in Italia*, cit., p. 128.

²⁰ S. D'ALBERGO, *Il governo parlamentare presidio fondamentale della democrazia economico-sociale*, cit., p. 19.

²¹ G. FERRARA, *Sul problema della forma di governo in Italia*, cit., p. 128.

retti dalla regola dell'«alternanza», ma soltanto «di equivalenti». Ad avvicinarsi al potere, infatti, sono formazioni talmente omogenee, così simili, da apparire «correnti dello stesso partito»²². Circostanza che ha dato vita ad una peculiare tipologia di «monopartitismo» a carattere «competitivo»²³, e cioè ad un sistema nel quale si danno sì «due partiti» che tra loro «si combattono» e «si alternano» al governo, ma quella messa in scena è solamente «una competizione per il miglior funzionamento dello stesso sistema», visto che tali soggetti «non divergono e non discutono quanto a sistema di produzione, quanto a tipo di società», che rimane «intangibile nella sua connotazione di fondo»²⁴.

Il solco con la nostra Repubblica, che risulta «fondata sul lavoro» (art. 1, comma 1 Cost.), non sul capitalismo, e che, nel tentativo di superarlo, «realizza[ndo] progressivamente una democrazia che rendesse credibili uguaglianza e diritti di ogni persona», ha rifornito «la parte più debole del conflitto», i lavoratori, «delle armi necessarie per non soccombere»²⁵ dinanzi ai prenditori di lavoro e accaparratori di plusvalore, non potrebbe essere più profondo. Per attuare il radicale «programma di trasformazione e di democratizzazione dello Stato attraverso la partecipazione delle grandi masse popolari»²⁶ previsto dalla Costituzione è stato deciso che la «funzione di governo» avrebbe dovuto essere «attratta verso un'orbita diversa dal vertice dello stato-persona», e cioè il nuovo organo «egemone», il Parlamento, il cui ruolo è stato reso tale dalla «legittimazione democratica» delle «forze politiche e sociali» che hanno fatto la «Resistenza»²⁷ e redatto la Costituzione del 1948. Per l'elezione di quest'ultimo è stato scelto un sistema di tipo proporzionale, nella consapevolezza che altrimenti sarebbe stata vanificata quell'uguaglianza sostanziale alla cui realizzazione la Repubblica

²² G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Democrazia e diritto*, nn. 4-5, 1979, pp. 529 ss.

²³ L'efficace espressione è di D. LOSURDO, *Democrazia o bonapartismo. Trionfo e decadenza del suffragio universale*, Torino, 1997, p. 293.

²⁴ G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo*, cit., pp. 522 ss.

²⁵ G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006, p. 205.

²⁶ G. FILIPPETTA, *La Repubblica senza Stato. L'esilio della Costituzione e le origini della strategia della tensione*, Milano, 2024, p. 14.

²⁷ Così S. D'ALBERGO, *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale (un percorso dell'ideologia giuridica)*, cit., p. 10.

è chiamata dal già citato art. 3, comma della Costituzione²⁸, posto che, come è noto, benché «rispettato formalmente in entrata, in uscita, nel momento in cui il voto si trasforma in seggi, nei sistemi maggioritari il voto non è più eguale»²⁹. Infine, diretta conseguenza della preferenza per la proporzionale e preclara espressione della funzione di fotografica registrazione dei conflitti esistenti nella società e loro proiezione nei centri di pubblica discussione/decisione da questa assolta è la conformazione del nostro sistema politico in senso multipartitico, che fa il paio con l'affermazione di formule di governo coalizionali.

Rimasto schiacciato negli anni del “centrismo”, durante il quale l'unica maggioranza abilitata a governare ha tentato, con l'approvazione della famigerata “legge truffa” (1953), di rendere permanente la condizione di «minoranza coattiva»³⁰ a cui, col sorgere della Guerra Fredda, erano state relegate le forze di ispirazione marxista, si è dovuto attendere il maturare delle fasi più avanzate del «disgelo costituzionale»³¹ e il parallelo allentamento, seppur soltanto parziale, della *conventio ad excludendum* diretta contro socialisti e comunisti perché si potesse aprire la strada all'inveramento del modello di «democrazia pluralista, conflittuale e sociale»³² consacrato nella Costituzione del 1948. L'intensa ondata di protesta politica e sociale che, sul finire degli anni Sessanta, ha visto il movimento operaio, quello studentesco e quello femminista inondare le piazze e le riforme progressive, a partire dall'approvazione della l. n. 300 del 1970 sullo Statuto dei Lavoratori, nelle quali quelle manifestazioni hanno trovato traduzione sul piano dell'attività parlamentare confermano questa prospettiva.

È proprio per arrestare il consolidamento di questo processo che, a cavallo tra gli anni Settanta ed Ottanta, un numero viepiù consistente di voci in dottrina si è levato a denunciare i «livelli insostenibili di ingovernabilità del sistema» politico, prendendo a recitare una litania

²⁸ Si veda, per tutti, C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 857 ss.

²⁹ Così, *ex multis*, G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994, p. 221.

³⁰ S. D'ALBERGO, *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale (un percorso dell'ideologia giuridica)*, cit., p. 12.

³¹ M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, II ed., Torino, 2017, p. 130.

³² A. ALGOSTINO, *Settant'anni di “uso” della Costituzione: da patto sociale a progetto alternativo? Brevi note per un contributo al seminario di Costituzionalismo.it*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, p. 125.

scandita da continue lamentazioni circa una presunta «inadeguatezza»³³ della nostra forma di governo parlamentare. La causa prima andrebbe ricercata, volendo citare uno dei maggiori corifei del revisionismo costituzionale al vaglio in queste pagine, Gianfranco Miglio, il coordinatore del gruppo di politologi e costituzionalisti, il cosiddetto “Gruppo di Milano”, che proprio in quella fase si sono fatti apertamente sostenitori di una radicale riforma della Costituzione, nei meccanismi istituzionali perversi predisposti dal testo costituzionale, reo di aver dato origine ad un «parlamentarismo integrale» che ha finito per «castrar[e]» la «vitalità»³⁴ del Governo. Uno stato di «impotenza» quello patito dall’«Esecutivo» in Italia, rispecchiantesi anzitutto nella rapidità con i Presidenti del Consiglio si succedono allo scranno di Palazzo Chigi e nella loro limitata capacità decisionale, da cui sarebbero derivate esiziali conseguenze sul piano della resa del sistema economico, già ostacolata da una Costituzione il cui «rifiuto dell’etica dell’intrapresa» avrebbe «penalizzato il cittadino-imprenditore», fatto esplodere l’«indebitamento» pubblico, indirizzato la «gestione dei servizi sociali e delle aziende di Stato» lungo «criteri anti-economici» e che, «sotto la copertura ideologica di un’esasperata accezione dei principi di uguaglianza e solidarietà economica e sociale», avrebbe persino permesso alla «mano pubblica» di operare vasti «trasferimenti di ricchezza»³⁵ tra i cittadini. Da qui la necessità di avere un Governo autorevole, che possa configurarsi cioè, come scritto da un altro noto esponente del succitato circolo di studiosi, Giovanni Bogneri, tra i più accaniti sostenitori di una lettura in senso fortemente liberista della “costituzione economica” italiana, come un «centro di potere [...] capace di resistere alle domande di natura solidaristica eccessive»³⁶ promananti dalla società. In sostanza, l’invocazione della «governabilità» quale «strumento di governo» finalizzato alla «sterilizz[azione] dello Stato-comunità»³⁷.

³³ S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. “Il governo d legislatura”: contributo per una “grande riforma” istituzionale*, Milano, 1984, pp. 4 e 13.

³⁴ G. MIGLIO, *Una Repubblica migliore per gli italiani* (1983), in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *Decisione e processo politico. La lezione del Governo Craxi (1983-1987)*, Venezia, 2014, p. 236.

³⁵ *Ivi*, pp. 234 ss.

³⁶ G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano, 1983, p. 258.

³⁷ S. D’ALBERGO, *Quando l’immobilismo diventa governabilità. Un tentativo (per ora) fallito di cristallizzare i rapporti sociali*, in *L’Astrolabio*, n. 11, 1981, p. 12.

È ben identificabile in questi ragionamenti la consonanza con l'ideologia alla base del volume che più di qualsiasi altro ha contribuito a plasmare il dibattito italiano sulla governabilità in quel periodo, trasformando questa parola nello «slogan» che tutti i propugnatori di una «politica istituzionale mirante al taglio preventivo di ogni domanda incompatibile o non coincidente con le risposte che poteva dare il mercato capitalistico»³⁸ e alla restaurazione del «primato dell'esecutivo più o meno assoluto, ma a tendenza autoritaria conseguente»³⁹ avrebbero da lì in poi intonato. Si allude al *Rapporto sulla governabilità* della Commissione Trilaterale, contenente una a dir poco spietata requisitoria nei confronti dell'«eccesso di democrazia»⁴⁰ che avrebbe reso «ingovernabili»⁴¹ le società dei Paesi a capitalismo maturo, soprattutto quelle degli Stati, come l'Italia, in cui «una parte consistente dell'elettorato continua[va] a votare per i partiti estremi»⁴². Secondo gli estensori dello studio, troppo era il «subbuglio politico»⁴³ innescato dal Sessantotto. La «delegittimazione» del principio di «autorità» e la «perdita di fiducia nella *leadership*»⁴⁴ stavano complicando oltremisura il lavoro dei governi, la «debolezza»⁴⁵ dei quali era venuta a palesarsi in tutta la sua drammaticità nella loro incapacità di far fronte a quello che veniva definito il «sovraccarico» di richieste determinato dall'«espansione della partecipazione democratica e dell'impegno politico» che aveva contrassegnato quella stagione di sommovimento, oltre che nell'«espandersi disequilibrato» dei loro «interventi», ritenuti responsabili dell'«esaspera[zione] delle tendenze inflazionistiche dell'economia»⁴⁶. Il riaffacciarsi in Europa dello spettro dell'«autogestione» operaia e delle «nazionalizzazioni»⁴⁷ costringeva a riflettere seriamente sui «ri-

³⁸ G. FERRARA, *La crisi del neoliberismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, p. 3.

³⁹ G. FERRARA, *Oltre il parlamentarismo?*, in *Osservatorio costituzionale*, giugno 2013, p. 2.

⁴⁰ M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, tr. it., Milano, 1977, p. 108.

⁴¹ *Ivi*, p. 27.

⁴² *Ivi*, p. 32.

⁴³ *Ivi*, p. 39.

⁴⁴ *Ivi*, p. 148.

⁴⁵ *Ivi*, p. 150.

⁴⁶ *Ivi*, p. 148.

⁴⁷ *Ivi*, p. 168.

schì» di un possibile scivolamento in quella che nello studio è descritta come una fase di «regressione sociale e politica» nella quale a salire al governo avrebbero potuto essere i «partiti comunisti», considerati «le sole istituzioni rimaste», all'interno dell'«Europa occidentale», a potersi vantare di possedere un «apparato straordinariamente efficiente» da un punto di vista organizzativo, quando invece tutte «le altre istituzioni» avevano incominciato a «disgregarsi»⁴⁸.

La «reazione» economica neoliberalista scatenata in Occidente in seguito all'elezione di Margaret Thatcher in Inghilterra (1979) e Ronald Reagan negli Stati Uniti (1980) deve molto a questo testo, con il quale condivide la medesima palmare ispirazione «neoconservatrice»⁴⁹. Tuttavia, le diagnosi fornite nel summenzionato *Rapporto*, edito in Italia nel 1977 con prefazione di Gianni Agnelli (semmai qualcuno avesse dei dubbi sul ruolo «servente la classe dominante»⁵⁰ assolto dal volume *de quo*), hanno trovato qui da noi immediata accoglienza più a sinistra che a destra dello scacchiere politico. È stato infatti Giuliano Amato a tributare gli onori a questo lavoro per aver introdotto anche in Italia il tema dell'«ingovernabilità»⁵¹, rispetto alla quale il nostro Paese rappresenterebbe un «caso» particolarmente problematico, addirittura il «malato più malato d'Europa»⁵². La «sottovalutazione del bisogno di governo»⁵³ alla base del nostro sistema istituzionale, nel quale è «[pre] dominante l'esigenza rappresentativa, sino al limite della composizione consociativa»⁵⁴, ed il Governo «non governa»⁵⁵, stava producendo disfunzioni gravissime, «incrinando[ne] la razionalità»⁵⁶ complessiva.

⁴⁸ *Ivi*, p. 60.

⁴⁹ C. DE FIORES, «Camminare sulla strada maestra indicata dalla Costituzione». Pietro Ingrao e la Costituzione italiana, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2021, pp. 157 ss.

⁵⁰ G. FERRARA, *Oltre il parlamentarismo?*, cit., p. 1.

⁵¹ Cfr. G. AMATO, *Introduzione: dal caso italiano al capitalismo ingovernabile. Riflessioni su un dibattito dalle gambe troppo lunghe* (1980), in *Id.*, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 a oggi*, Bologna, 1980, p. 41, nota 13.

⁵² G. AMATO, *Il potere senza consenso delle nostre istituzioni* (1979), in *Id.*, *Una Repubblica da riformare*, cit., p. 63.

⁵³ G. AMATO, *Introduzione: dal caso italiano al capitalismo ingovernabile*, cit., p. 37.

⁵⁴ G. AMATO, *Prime riflessioni per una riforma* (1975), in *Id.*, *Una Repubblica da riformare*, cit., p. 123.

⁵⁵ G. AMATO, *Dallo Stato liberale alla democrazia governante. Le distorsioni della versione italiana* (1980), in *Id.*, *Una Repubblica da riformare*, cit., p. 57.

⁵⁶ G. AMATO, *Introduzione: dal caso italiano al capitalismo ingovernabile*, cit., p. 27.

Per tali motivi, occorreva rompere il tabù della «modifica della forma di governo», puntare tutto sull'«elezione diretta del capo dell'esecutivo»⁵⁷ e passare alla «forma di governo presidenziale», così da riuscire a dotare l'Italia di un governo «autonomo» dagli «umori e voleri quotidiani dei partiti»⁵⁸, forte abbastanza da porre un argine alla spietata «lottizzazione» da questi condotta. Era questa, in sostanza, secondo il giurista socialista, l'«unica credibile strategia» che avrebbe permesso di «recuperare la governabilità»⁵⁹.

Della necessità di procedere lungo la direzione accennata si è convinto presto il segretario del PSI Bettino Craxi. È nell'autunno del 1979 che questi decideva di lanciare dalle colonne dell'*Avanti!* l'idea di porre mano ad una «grande riforma» dello Stato. La questione del «presidenzialismo» veniva per il momento soltanto accarezzata, ma la condanna dell'«immobilismo» sul fronte delle questioni istituzionali che fino ad allora aveva contraddistinto l'atteggiamento delle sinistre e l'attenzione che il *leader* socialista dichiarava di voler rivolgere al «problema» della «stabilità e dell'efficacia dell'esecutivo»⁶⁰ ha rappresentato l'avvio di una fase totalmente nuova nella storia del revisionismo costituzionale del nostro Paese. La forma di governo della Costituzione del 1948, un tempo, osservava lo stesso Amato, «bandiera»⁶¹ di PSI e PCI, non era più da considerarsi intoccabile e l'opinione di quanti in futuro non avessero convenuto con l'idea che la nostra Carta fosse oramai soggetta al «logorio del tempo»⁶² sarebbe stata tacciata di «conservatorismo costituzionale»⁶³. La repubblica presidenziale, che fino a quel punto era stata sponsorizzata pressoché esclusivamente dalle destre, in particolare da quella missina e, non dimentichiamolo, da quella che si celava dietro le trame golpiste alla base del *Piano Solo* e del

⁵⁷ G. AMATO, *La riforma delle istituzioni centrali: la forma di governo e il sistema elettorale* (1979), in Id., *Una Repubblica da riformare*, cit., p. 191.

⁵⁸ G. AMATO, *Introduzione: dal caso italiano al capitalismo ingovernabile*, cit., p. 25.

⁵⁹ G. AMATO, *La riforma delle istituzioni centrali*, cit., p. 194.

⁶⁰ B. CRAXI, *Ottava Legislatura*, in *Avanti!*, 28 settembre 1979, ripubblicato col titolo *La grande riforma* in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *La "grande riforma" di Craxi*, Venezia, 2010, pp. 186 ss.

⁶¹ G. AMATO, *La riforma delle istituzioni centrali*, cit., pp. 191 e 194.

⁶² B. CRAXI, *La grande riforma*, cit., p. 187.

⁶³ L. COVATTA, *La fine della "grande riforma": Craxi, la Commissione Bozzi e la Commissione de Mita-Iotti*, in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *Decisione e processo politico*, cit., p. 134.

Piano di Rinascita democratica della P2⁶⁴, faceva prepotentemente irruzione nel dibattito politico. E ciò accadeva per volontà di uno di quei «partiti operai», come ammesso dallo stesso Amato, che «ne sarebbero usciti distrutti [...] se [la] avessimo avuta [già] nel 1948»⁶⁵.

La democrazia rappresentativa sembrava avere i giorni contati. Era giunta l'ora, si è incominciato a sostenere sempre più a voce alta, di imbastire una «democrazia governante»⁶⁶. L'«elezione diretta del Capo dello Stato»⁶⁷ è però soltanto una delle due fondamentali alternative che gli adepti del revisionismo costituzionale bramanti la «*revanche* [...] del governativismo sul parlamentarismo»⁶⁸ andavano proponendo in quegli anni. L'altra via è stata individuata nel cosiddetto «governo di legislatura», una forma di governo fondata sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio, o del *Premier*, da tenersi contestualmente con l'elezione del Parlamento, e nella quale, in base al principio *aut simul stabunt, aut simul cadent*, Parlamento e Governo non soltanto sorgono assieme, ma decadano anche contemporaneamente, alla scadenza naturale o anticipata (nei casi di approvazione di una mozione di sfiducia o dimissioni/morte/impedimento permanente del Primo Ministro) della legislatura. È questo il modello a cui si rifà il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati sul «premierato» ed è questa seconda direttrice della linea «culturale [...] revanscista»⁶⁹ in commento che possiamo quindi ad analizzare.

2. L'ideologia capocratica della «democrazia di investitura» alla base della riforma costituzionale Meloni-Casellati sul premierato

Prodotto, come vedremo, della dottrina politologica e costituzionalistica d'oltralpe, la proposta del «governo di legislatura» ha inco-

⁶⁴ Cfr. C. DE FIORES, *Le ragioni di un revisionismo progressivo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2016, pp. 101 ss.

⁶⁵ G. AMATO, *La riforma delle istituzioni centrali*, cit., p. 194.

⁶⁶ B. CRAXI, *La democrazia governante* (1982), in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *Decisione e processo politico*, cit., p. 255.

⁶⁷ B. CRAXI, *La democrazia governante*, cit., p. 258, nonché G. AMATO, *Ragioni e temi della riforma istituzionale* (1982), in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *La «grande riforma» di Craxi*, cit., p. 264.

⁶⁸ G. FERRARA, *Oltre il parlamentarismo?*, cit., p. 2.

⁶⁹ S. D'ALBERGO, *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale (un percorso dell'ideologia giuridica)*, cit., p. 16.

minciato a farsi largo nel dibattito scientifico nostrano a partire dai primi anni Settanta. È precisamente il 1972 quando il suo «primo importatore»⁷⁰, Serio Galeotti, dopo averne abbozzato i tratti essenziali nella sua comunicazione al I Congresso nazionale di Dottrina dello Stato organizzato nel 1966 dall'Università di Trieste⁷¹, l'ha rilanciata nel contesto della tavola rotonda su *La Costituzione e la crisi* organizzato dalla rivista *Gli Stati*, riscuotendo il consenso di tanti altri insigni giuristi intervenuti nella discussione, a partire da quello di Costantino Mortati, la cui «conversione al maggioritario»⁷² non era distante dal consumarsi. Spesso rievocate e celebrate da quanti in dottrina hanno speso parole d'elogio per il progetto di riforma costituzionale avanzato dall'attuale maggioranza⁷³, oppure da chi in passato si è pronunciato per soluzioni simili e ora le ripropone nel tentativo di giocare il ruolo di «mediatore» con l'opposizione⁷⁴, conviene prendere le mosse da questo dialogo a più voci, che rappresenta uno degli snodi cruciali della storia del revisionismo costituzionalismo nel nostro Paese.

L'editoriale collocato in apertura del dibattito, firmato dal giornalista di simpatie missine Franco Cangini, rende perfettamente l'idea di quale fosse l'orizzonte entro cui i partecipanti hanno sviluppato le proprie riflessioni. Da quelle pagine non traspare alcun entusiasmo per la Costituzione del 1948, tantomeno per la stagione di «pluralismo conflittuale» attraversata dall'Italia che stava «mettendo in discussione il primato delle classi abbienti»⁷⁵. I grandi mali della nostra democrazia venivano individuati tutti nella «condizione di semianarchia» del siste-

⁷⁰ C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2015, p. 459, nota 60.

⁷¹ S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo. Spunti per una politica costituzionale* (1966), originariamente edito come Prefazione in E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI, *I partiti politici – Leggi e statuti*, Milano, 1966, poi ripubblicato in S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, cit., dal quale si cita.

⁷² A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione al maggioritario di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, pp. 111 ss.

⁷³ T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1 2023, p. 7.

⁷⁴ Si veda, ad esempio, S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, Relazione al Seminario della Fondazione «Italianieuropei», Roma, 9 gennaio 2003, reperibile al seguente [link](#); ID., *Premierato sì, ma non così*, in [libertaeguale.it](#), 26 maggio 2024, reperibile al seguente [link](#).

⁷⁵ G. FILIPPETTA, *La Repubblica senza Stato. L'esilio della Costituzione e le origini della strategia della tensione*, cit., p. 301.

ma politico-istituzionale, la «debolezza organica» della Parte II della Costituzione, con i suoi «freni potentissimi e il suo motore scandalosamente fiacco», la «proporzionale» e, da ultimo, ma non per importanza, nella circostanza che «disgraziatamente l'idea dello Stato forte» fosse stata «scarsamente popolare tra i costituenti»⁷⁶ (sic!).

Dato questo quadro diagnostico, completamente incentrato sulla «tutela dell'ordine pubblico» e sulla «garanzia della pace sociale», non stupisce affatto che la terapia prescritta contemplasse il ricorso a soluzioni, come si è condivisibilmente osservato, di «pura *Macht*», facenti perno su di una «sovranità verticale che si impone dall'alto»⁷⁷ dello Stato-apparato, ma mascherata, lo si vedrà tra un attimo, da sovranità popolare dal basso. Tali sono l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, che però, benché ritenuta idonea a soddisfare l'«esigenza di un esecutivo in grado di governare e di abbattere i diaframmi che impediscono al popolo di partecipare alle scelte politiche», non sembra scaldare i cuori dei partecipanti alla tavola rotonda e quella che, nell'editoriale, viene raffigurata come una «terza soluzione», collocantesi a metà strada tra la «Repubblica presidenziale» e il «regime parlamentare»: «l'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio alla testa di una coalizione di partiti affini, impegnati nell'attuazione di un programma organico di legislatura che ottenga il consenso del corpo elettorale», che consentirebbe di varare anche qui da noi «un efficiente regime del Primo Ministro, sul modello britannico»⁷⁸.

Il governo di legislatura, o, per l'appunto, a «primo ministro»⁷⁹, come questa forma di governo, nel corso del dibattito *de quo*, è indicata da Mortati, è una strana creatura, che nasce dall'amore nutrito dai suoi sostenitori per quella che viene impropriamente definita «democrazia diretta»⁸⁰, concetto che troviamo riproposto, sempre con la stessa più che discutibile accezione, nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale governativo sul premierato.

⁷⁶ F. CANGINI, *Editoriale. La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, n. 10, 1973 pp. 1-5 (le citazioni sono tratte dalla versione reperibile online al seguente [link](#)).

⁷⁷ G. FILIPPETTA, *La Repubblica senza Stato. L'esilio della Costituzione e le origini della strategia della tensione*, cit., p. 301.

⁷⁸ F. CANGINI, *Editoriale. La Costituzione e la crisi*, cit., p. 2.

⁷⁹ C. MORTATI, *Intervento. La Costituzione e la crisi*, cit., p. 24.

⁸⁰ F. CANGINI, *Editoriale. La Costituzione e la crisi*, cit., p. 2; S. GALEOTTI, *Intervento. La Costituzione e la crisi*, cit., p. 33.

Per “democrazia diretta”, o «governo diretto»⁸¹, come nel suo intervento lo chiama Antonio La Pergola, le dottrine in esame alludono alle forme di governo nelle quali l'esecutivo è designato direttamente dagli elettori. Volendo citare Galeotti, lo studioso che più di tutti, in Italia, si è adoperato per veder realizzata la proposta del “governo di legislatura”, sia in sede accademica, in special modo all'interno del succitato Gruppo di Milano, ma anche in veste ufficiale di “consigliere del principe”, nell'ambito del Comitato Speroni (1994) nominato dal Governo Berlusconi I, gli esempi più fulgidi di «democrazie dirette» sarebbero quelle dei «Paesi anglosassoni», nelle quali «la scelta e l'investitura del capo del governo (*Premier* in Inghilterra e *Presidente* negli Stati Uniti) scaturiscono immediatamente dal voto popolare»⁸². È questa, d'altronde, la regola suprema che presiederebbe al funzionamento delle «grandi democrazie dell'Occidente»⁸³, dove «chi elegge e licenzia il Governo non è il Parlamento», bensì, secondo quella che è enfaticamente descritta come la più rigorosa ed «autentica applicazione del principio di sovranità popolare», il «Popolo come corpo elettorale»⁸⁴.

Tutto l'opposto di quanto accade in Italia, dove, lamenta Galeotti, il «potere di fare e disfare i governi» è detenuto dai «vertici dei partiti»⁸⁵, dei quali, più in generale, viene denunciato, con toni esasperati, l'«accumulo ipertrofico e inquietante di potere»⁸⁶, che sempre lo studioso del Gruppo di Milano indica alternativamente con i termini di «partitizzazione»⁸⁷ o, sulla scia degli studi di Giuseppe Maranini, espressamente richiamati da Galeotti, «partitocrazia»⁸⁸. Sarebbe questa «dominanza dei partiti sul sistema di governo»⁸⁹, causata dalla «proporzionale» e dal «multipartitismo»⁹⁰ che ne è figlio, e, dunque, la

⁸¹ A. LA PERGOLA, *Intervento. La Costituzione e la crisi*, cit., pp. 41-46.

⁸² S. GALEOTTI, *Intervento. La Costituzione e la crisi*, cit., p. 33.

⁸³ S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. “Il governo d legislatura”*, cit., p. 2.

⁸⁴ S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo*, cit., pp. 86 ss.

⁸⁵ S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. “Il governo d legislatura”*, cit., p. 2 ss.

⁸⁶ S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo*, cit., p. 93.

⁸⁷ S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. “Il governo d legislatura”*, cit., p. 4.

⁸⁸ S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo*, cit., p. 90.

⁸⁹ *Ivi*, p. 93.

⁹⁰ *Ivi*, p. 91.

«posizione liminale» occupata dall'«elettorato»⁹¹ nella scelta dell'esecutivo, a fare sì che il nostro sia un «governo debole e tendenzialmente instabile, e perciò menomato nella sua autorità e nella sua capacità di autonoma azione ed efficienza». Questo non accade, invece, nelle altrimenti dette «democrazie immediate, dove il Capo del governo, investito dal Popolo, dispone di autorità e di una stabilità pienamente adeguate»⁹².

Il «governo di legislatura», definito altresì «neo-parlamentare», perché configurerebbe «un'attuazione moderna della forma di governo tradizionale della nostra esperienza costituzionale»⁹³ viene proposto da Galeotti proprio allo scopo di ristrutturare la nostra «democrazia mediata»⁹⁴ in una democrazia immediata ispirata precipuamente al «modello britannico del Primo ministro»⁹⁵, che potendosi giovare del «bipartitismo» e del «sistema maggioritario» consente al «popolo» di essere «veramente partecipe della decisione politica fondamentale sulla scelta del governo e l'adozione dell'indirizzo politico»⁹⁶. A tal fine viene ideato un sistema che fonde il tratto tipico delle «formule presidenziali», e cioè «la scelta popolare del capo del governo», con quello del «governo parlamentare», dacché il «Parlamento mant[iene] pur sempre il potere di rovesciare il Governo con un voto motivato e di sfiducia, ma ad una condizione inderogabile: quella di determinare, simultaneamente alle dimissioni del Governo, il proprio scioglimento automatico», posto che, in tale forma di governo, «i due Poteri, Esecutivo e Legislativo, nascono insieme dal voto popolare, e quindi insieme devono ripresentarsi dinanzi al giudizio degli elettori»⁹⁷.

I concetti di «democrazia diretta» e di «democrazia immediata»⁹⁸ sono tutte nozioni elaborate da Maurice Duverger negli anni in cui si è consumato il trapasso dalla IV alla V Repubblica francese. È stato

⁹¹ S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. "Il governo di legislatura"*, cit., p. 29.

⁹² S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo*, cit., p. 93.

⁹³ S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. "Il governo di legislatura"*, cit., p. 69.

⁹⁴ S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo*, cit., p. 88.

⁹⁵ S. GALEOTTI, *Introduzione*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., p. XIII.

⁹⁶ S. GALEOTTI, *Intervento. La Costituzione e la crisi*, cit., p. 33.

⁹⁷ S. GALEOTTI, *Introduzione*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., pp. XIII ss.

⁹⁸ M. DUVERGER, *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, tr. it., Milano, 1962, pp. 38 ss.

infatti il celebre politologo d'oltralpe, nell'ambito della formulazione di una proposta di riforma istituzionale alternativa al presidenzialismo gollista, ad aver sviluppato e messo a sistema, assieme ad altri esponenti della sinistra socialista riunita nel *Club Jean Moulin*⁹⁹, tutta una serie suggestioni dalla stessa dottrina francese dalla prima metà del XX secolo circa il rafforzamento dell'esecutivo, riassumibili nell'aspirazione del *leader* del *Front Populaire* e Presidente del Consiglio (1936-1937; 1938) Léon Blum a fare di questa figura un «*Premier*» di fronte ai «suoi ministri» e un «Capo» in «Parlamento», anzi, un vero e proprio «monarca temporaneo e revocabile [...] provvisto della totalità del potere esecutivo, che incarna e raduna in sé tutte le forze vitali della nazione»¹⁰⁰. Si tratta di quel «regime parlamentare di tipo nuovo»¹⁰¹, nel quale si sostanzierebbe il più volte menzionato governo di legislatura, consistente nel «far designare il capo del Governo dal popolo» secondo l'«idea che il sistema britannico contemporaneo», scrive sempre Duverger, grazie al «meccanismo dei due partiti», «è riuscito ad applicare [...] senza sopprimere l'essenza del parlamentarismo»¹⁰².

Sono molte le obiezioni che si possono muovere alle dottrine duvergeriane, a partire dalla fragilità delle loro elaborazioni concettuali. Una su tutte: l'impiego dell'espressione «neoparlamentare» per designare il modello di forma di governo inglese, che implica l'assurdo riconoscimento del «carattere di "novità" al sistema parlamentare più antico del mondo»¹⁰³, nel quale, a scanso di equivoci, il «*premier* [...] non è eletto direttamente», «né si sente investito di una sorta di sovranità popolare come se fosse stato eletto direttamente»¹⁰⁴. L'aspetto su cui, però, si desidera concentrare maggiormente l'attenzione è l'ideologia capocratica¹⁰⁵ alla base della concezione «primitiva dell'idea e dei valori della democrazia»¹⁰⁶ fatta propria da queste dottrine. È impos-

⁹⁹ CLUB JEAN MOULIN, *Lo Stato e il cittadino*, tr. it., Milano, 1963.

¹⁰⁰ L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Paris, 1936, p. 28 (traduzione mia).

¹⁰¹ M. DUVERGER, *La repubblica tradita*, tr. it., Milano, 1960, p. 98.

¹⁰² M. DUVERGER, *La repubblica tradita*, cit., p. 101.

¹⁰³ Così, in senso critico rispetto a tale identificazione, M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, 1997, p. 51.

¹⁰⁴ O. MASSARI, *Premierato elettivo e premio: una miscela esplosiva*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2024, p. 11.

¹⁰⁵ L'espressione ricalca l'icastico titolo del volumetto di M. AINIS, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, Milano, 2024.

¹⁰⁶ G. FERRARA, *Sulla questione della rappresentanza: proporzionale e collegi uninominali*, in *Democrazia e diritto*, 1985, p. 56.

sibile non udire forte e chiaro nelle loro parole d'ordine il rimbombo del suono del «tamburo bonapartista»¹⁰⁷. Spicca nei ragionamenti alla base delle loro teorizzazioni una tanto pronunciata quanto «pericolosa venatura di populismo poiché immagina che il potere politico possa essere esercitato da una personalità plebiscitata dal voto popolare in un rapporto diretto con la volontà popolare, di cui diventa inevitabilmente l'unico e indiscutibile interprete», «senza che vi sia spazio per le intermediazioni partitiche e parlamentari»¹⁰⁸. In un tale quadro, infatti, l'«unzione originaria» del «leader» da parte del corpo elettorale spinge a vedere nella «rappresentanza» e nei «partiti» solamente degli elementi «perturbatori» dello speciale «rapporto a due»¹⁰⁹ che si instaura tra il capo ed i «suoi» elettori.

La sovranità popolare tanto glorificata è poco più che un simulacro se la democrazia, come viene ossessivamente ripetuto da queste dottrine, si riduce alla scelta del capo, alla sua investitura. Sono ben riflessi in questa concezione di democrazia gli spesso taciuti entusiasmi giovanili «petainisti»¹¹⁰ del suo celebre teorico. Il che se, da un lato, rende ancor più difficile comprendere come è stato possibile che la classe dirigente dell'ultimo PCI abbia potuto infatuarsi a tal punto di queste teorie da trasformare Duverger in una specie di nume tutelare, tanto da candidarlo come indipendente alle elezioni per il Parlamento europeo del 1989¹¹¹, dall'altro, potrebbe invece spiegare come mai le

¹⁰⁷ G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, cit., p. 12.

¹⁰⁸ M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2015, p. 147.

¹⁰⁹ M. PROSPERO, *L'occasionalismo di maggioranza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2006, p. 1.

¹¹⁰ G. FERRARA, *La mutazione del regime politico italiano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2008, p. 2. Sul ruolo di «propagandista» della *Révolution Nationale* del Regime di Vichy assolto dall'allora poco più che ventenne accademico francese, testimoniato dalla redazione di diversi articoli pubblicati sotto pseudonimo su alcuni giornali collaborazionisti locali dell'epoca, si veda M. BERGÈS, *Démystifier Maurice Duverger, alias «Philippe Orgène»: le devoir des historiens du politique*, Bordeaux, Université de Bordeaux, aprile 2015, reperibile al seguente [link](#).

¹¹¹ Si pensi al saggio di A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 1990, poi ripubblicato in Id., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991. Può essere interessante notare che mentre le «proposte dei costituzionalisti di sinistra» degli anni Trenta del '900 finalizzate alla «razionalizzazione del sistema parlamentare» attingevano alla cultura del «planisme», donde l'insistenza sulla «stabilità» quale «condizione» per il «perseguimento efficace» di «programmi di governo [...] dal respiro pluriennale», proprio come i «piani» [...] di sviluppo eco-

destre al governo abbiano volentieri ispirato il proprio progetto di riforma costituzionale alla “democrazia di investitura”, altra espressione campeggiante nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale sul premierato. Non si dimentichi poi che l’unica traduzione, ovviamente spuria, avutasi in Italia del modello *Westminster* risale agli inizi del regime fascista: legge n. 2263 del 1925, intitolata “Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato”.

La «voglia del capo»¹¹² che il disegno di legge costituzionale governativo sul premierato ambisce a soddisfare non da oggi è tornata prepotentemente a bussare alla porta del nostro sistema politico. È così almeno da un trentennio, da quando cioè saremmo entrati in quella che, ancorché impropriamente, non essendo stata adottata alcuna nuova Costituzione formale, viene chiamata, con lessico giornalistico, “Seconda Repubblica”. Il suo esordio avrebbe coinciso con la scomparsa, anzi, sarebbe meglio dire la sostituzione, dei «partiti democratici di massa» nati dalla Resistenza con un nuovo tipo di partito, quello «post-democratico del *leader*»¹¹³, avvenuta in contemporanea

nomico-sociale» che i partiti operai dell’epoca puntavano ad attuare (così G. FERRARA, *Sulla questione della rappresentanza: proporzionale e collegi uninominali*, cit., p. 48), il progressivo abbandono della difesa della centralità del Parlamento in favore di soluzioni volte a rafforzare la posizione del Governo ad opera del PCI e, dopo la svolta della Bolognina (1989) e dei Congressi di Bologna (1990) e Rimini (1991), del PDS (poi DS e, infine, PD), si è consumata in tutt’altra direzione, rompendo cioè con qualsivoglia «tradizione socialista o socialdemocratica» degna di tal nome. Infatti, cedendo alla sirene della «governabilità» e del «bipolarismo maggioritario» è stata contemporaneamente buttata a mare l’intera cassetta degli attrezzi della «programmazione democratica dell’economia» e delle «riforme di struttura» per sostituirla con un prontuario di politiche di stampo «neoliberale» in tema di «moneta», «pil», «liberalizzazioni» e «privatizzazioni» aventi quale obiettivo supremo la «garanzia della stabilità dei mercati» (G. BUCCI, *Brevi note sul modello di democrazia economico-sociale recepito dalla Costituzione italiana*, in *I battelli del Reno*, n. 1, 2021, pp. 8-11).

¹¹² M. VOLPI, *Il Führerprinzip: la scelta del capo*, in G. AZZARITI, M. DELLA MORTE (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, cit., p. 225.

¹¹³ 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, pp. 211 ss. Come auspicato, peraltro, dalle stesse dottrine duvergeriane sul bisogno di «personalizzare il potere» (M. DUVERGER, *La repubblica tradita*, cit., p. 68), che valorizzano i partiti soltanto nella misura in cui questi si ritrovino ad operare in «funzione eminentemente ausiliaria e strumentale dei *Leaders* insediati nelle sedi costituzionali» (così, ad esempio, S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo*, cit., p. 88).

all'abbandono della proporzionale in favore di un sistema elettorale ad impianto prevalentemente maggioritario. Un esito quest'ultimo che è stato raggiunto anche in conseguenza dell'attivismo sul piano operativo assunto all'interno del movimento referendario dei primi anni Novanta che ha poi spalancato la via all'approvazione delle leggi n. 276 e 277 del 1993 (*"Mattarellum"*) da alcuni degli studiosi che si è più volte ricordato, a partire da Galeotti, il primo a cui è balenata l'idea di ricorrere allo strumento del *referendum* abrogativo per colpire il sistema elettorale del 1948¹¹⁴.

Parliamo di una vera combinazione esplosiva, se la si somma alla conformazione in senso bipolare assunta in quel frangente dal nostro sistema politico-partitico, il cui principale effetto va ravvisato nel radicamento, a livello di opinione pubblica, dell'idea, così cara alle dottrine qui in esame, che attraverso le elezioni i cittadini non sarebbero più tanto chiamati a scegliere i loro rappresentanti, bensì il governo¹¹⁵ e, di conseguenza, il capo che lo guiderà. Ciò trova piena conferma nella successiva legge n. 270 del 2005 (*"Porcellum"*), approvata dalla maggioranza di centrodestra al tempo del Governo Berlusconi III con la speranza di poterla accoppiare alla riforma costituzionale sul «premierato assoluto»¹¹⁶, fortunatamente bocciata dal corpo elettorale al *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. Con quella legge elettorale hanno fatto la comparsa le figure del «capo della forza politica» e del «capo della coalizione» che i partiti che si sono «candida[ti] a governare»¹¹⁷ nelle tornate elettorali del 2006, del 2008 e del 2013, a seconda che si siano presentati da soli o collegati in coalizione, hanno dovuto indicare in occasione del deposito del programma elettorale. La prima delle due è peraltro rimasta

¹¹⁴ Si veda, per tutti, con toni encomiastici, A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, I, Milano, 1998, p. 75.

¹¹⁵ Cfr., in senso critico, C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2007, p. 4, che giustamente stigmatizza la circostanza che la «legge elettorale» abbia finito per essere «confusa» con le norme relative alla formazione dei governi, uno dei tanti segni della «funzionalizzazione» della «rappresentanza» alle ragioni della «governabilità».

¹¹⁶ L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005, pp. 61 ss.

¹¹⁷ Art. 14 *bis*, legge 21 dicembre 2005, n. 270 recante «*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*», pubblicata in G.U. n. 303 del 30 dicembre 2005.

anche nelle successive leggi n. 52 del 2015 (“*Italicum*”) e 165 del 2017 (“*Rosatellum*”).

A ben vedere, possiamo affermare che viviamo già, di fatto, in un «regime bonapartista *soft*»¹¹⁸ che si regge sull’acclamazione plebiscitaria del *leader* di turno da parte del popolo tramite il voto. Il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati determinerebbe la sua affermazione di diritto. Fornirebbe la sanzione ufficiale e, si teme, la consacrazione in via definitiva di quella che non si dovrebbe aver timore di qualificare una «*Führerdemokratie*»¹¹⁹: una «democrazia subordinata a un capo» o, in modo ancor più esplicito, una «democrazia autoritaria», a seconda di quale traduzione di questa nozione weberiana¹²⁰ si preferisca eleggere, quella più conforme alla lettera oppure quella più aderente all’ideologia veicolata. Uno dei modi peggiori, per citare il titolo di un volume collettaneo di qualche lustro fa, nel quale sono raccolti i contributi di tanti apologeti del maggioritario e del bipolarismo, per «chiudere la transizione»¹²¹ alla “Seconda Repubblica”.

Come inquadrare altrimenti una riforma imbullonata sull’elezione diretta del capo dell’esecutivo, il Presidente del Consiglio, dalla quale si pretende far discendere «a strascico»¹²² la composizione delle Camere? Così facendo si mina il fondamento della forma di governo parlamentare, il principio della derivazione parlamentare del Governo, e lo sostituisce con l’opposto e degenerato principio della derivazione

¹¹⁸ D. LOSURDO, *Democrazia o bonapartismo. Trionfo e decadenza del suffragio universale*, cit., *passim*, spec. pp. 280 ss.; Id., *La Seconda Repubblica. Liberalismo, federalismo, postfascismo*, Torino, 1994, p. 192.

¹¹⁹ F. MARCHIANÒ, *Oltre la Führerdemokratie. La forma di governo italiana al tempo della destra sovranista*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2023, p. 7.

¹²⁰ La nozione di *Führerdemokratie* è sviluppata da Max Weber nel suo *Politik als Beruf* (1919). L’espressione «democrazia autoritaria» si deve ad Antonio Giolitti, che ha curato la prima edizione italiana di questo celebre testo del sociologo tedesco (M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione. Due saggi*, tr. it., con introduzione di D. Cantimori, Torino, 1948), mentre quella di «democrazia subordinata a un capo», di conio più recente e, oggi, più diffusamente impiegata tra gli studiosi, si può trovare nell’edizione curata da Pietro Rossi e Francesco Tuccari (Id., *La scienza come professione. La politica come professione*, tr. it., con introduzione di M. Cacciari, Milano, 2006).

¹²¹ S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2003.

¹²² A. PERTICI, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera nell’ambito dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 16 luglio 2024*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2024, p. 2.

governativa del Parlamento. Al centro del sistema non vi sarebbero più le Camere, bensì quello che è stato suggestivamente ribattezzato «l'Eletto»¹²³. È costui, infatti, l'unico vero e solo parlamentare ad essere direttamente scelto dai cittadini attraverso una legge elettorale che si vuole costituzionalizzare, non a caso, all'interno del titolo III della Parte Seconda della Costituzione, dedicato al Governo, e non del titolo I, inerente al Parlamento¹²⁴, e che, stando all'art. 92, comma 1 Cost. così come riformulato dal testo approvato dal Senato in prima lettura nel giugno del 2024, dovrebbe essere riscritta in modo tale da garantirgli una sicura «maggioranza» nelle Camere mediante un «premio» del quale non si conosce né la percentuale minima di voti necessario per la sua attivazione, né quelle dei seggi che la sua assegnazione comporterebbe. Tali elementi vengono lasciati alla discrezionalità del legislatore ordinario. Una soluzione quest'ultima che non scongiora affatto il rischio che possano profilarsi quei fenomeni, già censurati in passato dalla Corte costituzionale, di «eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.»; fenomeni determinanti una «compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto [...] tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente» (sent. n. 1 del 2014).

La supposta conservazione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento è poi pura finzione. Difatti, è davvero improbabile che, secondo quanto previsto da quello che dovrebbe essere il novellato art. 94 della Costituzione, il Presidente del Consiglio appena eletto con una maggioranza cucita su di lui non ottenga la fiducia delle Camere.

¹²³ L. RONCHETTI, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 18 luglio 2024*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2024, p. 1.

¹²⁴ Lampante prova, secondo C. DE FIORES, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 18 luglio 2024*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2024, p. 4, della volontà del Governo di «blindare la posizione di dominio dell'esecutivo sul Parlamento».

Anche qualora però queste si azzardassero a negargliela otterrebbero il solo risultato di vederselo parare nuovamente davanti, trovandosi a questo punto di fronte ad un bivio: sottomettersi oppure perire, giacché qualora si ostinassero a rifiutargli per una seconda volta la fiducia il Presidente della Repubblica sarebbe tenuto a scioglierle automaticamente (art. 94, comma 3 Cost.), così come pure nel caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto (art. 94, comma 6 Cost.).

Che dire? Un Parlamento concepito come mero prolungamento dell'esecutivo tenuto sotto sequestro del Presidente del Consiglio direttamente eletto, il quale si vorrebbe rendere sostituibile per non più di «una volta nel corso della legislatura»¹²⁵ e soltanto da un parlamentare «eletto in collegamento» (art. 94, comma 8 Cost.) perché ne possa portare avanti il programma di governo (la cosiddetta “norma antiribaltone”, come viene indicata nella Relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale sul premierato). Tuttavia, la pessima tecnica redazionale impiegata non esclude assolutamente l'eventualità che si manifestino effetti sgraditi ai riformatori, visto che, in realtà, non si impedisce né che il Presidente del Consiglio subentrante possa porsi alla testa di una maggioranza composta al suo interno da parlamentari appartenenti a partiti diversi da quelli che avevano sostenuto il Governo del Presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo, né che a prendere il posto di questi a Palazzo Chigi sia un parlamentare proveniente dalle file dell'opposizione o, addirittura, un non parlamentare, e, quindi, un tecnico¹²⁶.

Insomma, abbiamo a che fare con una riforma non soltanto pericolosa, giacché tarata su di una variante di democrazia di stampo cesaristico¹²⁷ che il «nostro modello costituzionale e parlamentare» ripudia in maniera inequivocabile, diversamente da quanto sfacciatamente asserito nella più volte citata Relazione di accompagnamento al disegno

¹²⁵ Chissà se gli estensori della riforma sono a conoscenza che in Inghilterra, nella patria del “premierato”, nella scorsa legislatura si sono succeduti ben tre Primi ministri: Boris Johnson (2019-2022), Liz Truss (2022) e Rishi Sunak (2022-2024).

¹²⁶ Cfr., in questo senso, l'interpretazione dei novellati artt. 92 e 94 della Costituzione offerta da M. LUCIANI, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 16 luglio 2024*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2024, pp. 6 ss.

¹²⁷ Cfr. A. ALGOSTINO, *Premierato ... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolticizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, p. 129.

di legge costituzionale sul premierato, ma anche mal congegnata, come si è appena visto, intimamente contraddittoria, che potrebbe dunque arrecare soltanto danno alla funzionalità complessiva del nostro sistema di governo.

3. Verso una forma di governo neo- o non-parlamentare? Lo sconcertante esempio delle “monocrazie elettive” locali e regionali

Il neoparlamentarismo cui sarebbe informato il progetto di riforma costituzionale Meloni-Casellati sa tanto di una «maschera» che viene usata per coprire una «forma di governo» che, in realtà, «di parlamentare non ha nulla». Anzi, la sua cifra essenziale è proprio la «devastazione parlamentare e della stessa democrazia rappresentativa»¹²⁸.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio conferisce una strutturazione di tipo dualistico agli assetti della forma di governo che stride con il monismo tipico del parlamentarismo¹²⁹, anche se, in questo specifico caso, dovremmo parlare di un diverso, ma, soprattutto, perverso, monismo: dal *continuum* corpo elettorale Parlamento Governo a quello corpo elettorale Governo Parlamento. In Israele, l'unico Paese ad aver conformato, peraltro soltanto per un brevissimo periodo, dal 1996 al 2001, la propria forma di governo al figurino neoparlamentare, il Primo ministro veniva sì eletto contestualmente alla *Knesset*, il Parlamento monocamerale di Tel Aviv, ma attraverso un'elezione disgiunta, e non unica, come previsto dal disegno di legge costituzionale sul premierato attualmente all'esame dell'Assemblea di Montecitorio.

È altresì doveroso segnalare che l'elezione separata di Governo e Parlamento è la norma in qualsiasi forma di governo democratica ad elezione diretta dell'esecutivo, nelle quali, oltretutto, non v'è mai garanzia che la maggioranza parlamentare sia conforme a quella che ha votato per il Presidente¹³⁰. Lo dimostrano il *divided government* e la *cohabitation* che caratterizzano rispettivamente il sistema presidenziale statunitense e quello semipresidenziale francese, ma anche il sistema neoparlamentare in vigore in passato in Israele. Per l'elezione del

¹²⁸ Così, riflettendo criticamente sulla forma di governo cosiddetta “neoparlamentare”, G. FERRARA, *La questione della forma di governo*, in *Questione giustizia*, n. 1, 1997, p. 21.

¹²⁹ Cfr. M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, Modena, 2023, p. 45.

¹³⁰ *Ivi*, pp. 51 ss.

Primo Ministro veniva utilizzato un sistema maggioritario a doppio turno, mentre per quella della *Knesset* il proporzionale, che non può essere certo additato come la causa del cattivo rendimento di quella forma di governo in quel contesto, come sono soliti fare i sostenitori della proposta governativa sul premierato¹³¹. Il multipartitismo nel quale si riflette la frastagliata, per non dire frantumata, società israeliana è talmente pronunciato che sarebbe impossibile da contrastare persino ricorrendo al maggioritario, che, comunque, sia ben chiaro, anche fosse stato adottato al tempo, non avrebbe in ogni caso potuto assicurare il formarsi nella *Knesset* di una maggioranza politicamente consonante con il Primo Ministro¹³². L'eventualità di una dissonanza tra Esecutivo e Legislativo è invece stata esclusa a priori qui da noi attraverso l'espedito, lo abbiamo visto, della costituzionalizzazione del premio di maggioranza, che trasforma, come si è detto, il Parlamento in una protesi del Governo.

Il voto unico, magari attraverso l'inquietante soluzione, ancora non definitivamente tramontata, della «scheda unica bloccata» per effettuare un'«inusitata triplice scelta unificata»¹³³ (Presidente del Consiglio e i candidati di Camera e Senato) che non può avere altro esito che il costituirsi in Parlamento di una maggioranza collegata al Presidente del Consiglio fa della proposta di riforma costituzionale Meloni-Casellati sul premierato un «*unicum*»¹³⁴ che lo situa al di fuori non solo dal perimetro della forma di governo parlamentare, ma anche da quello del costituzionalismo democratico. In questo modo, infatti, si «viola il principio costituzionale dell'indipendenza del Parlamento», che «fin dal momento genetico» si ritroverebbe in uno stato di inaccettabile «subordinazione [...] nei confronti del Presidente del Consiglio»¹³⁵. Tale stato di sudditanza è poi suggellato dall'attribuzione del potere di scioglimento in capo al Presidente del Consiglio. Come affermato da

¹³¹ Come, per esempio, T.E. FROSINI, *Il premierato e il diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2024, p. 750.

¹³² Cfr. M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, cit., p. 48.

¹³³ F. LANCHESTER, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 18 luglio 2024*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2024, p. 3.

¹³⁴ R. TARCHI, *Editoriale. Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2023, p. 22.

¹³⁵ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, cit., p. 52.

autorevole dottrina, per effetto di tale scelta si «rovescia il rapporto di fiducia del Parlamento nei confronti del governo», giacché «[n]on sarebbe più il Parlamento a conferire la fiducia al governo ed a revocarla quando ritiene, autonomamente e senza timore di ritorsione, che si è esaurito il rapporto di fiducia», bensì il Presidente del Consiglio a «decidere, insindacabilmente, se il Parlamento merita ancora la sua personale fiducia e a decidere di licenziarlo se sospetta che il suo rapporto con la maggioranza che lo ha sostenuto si è incrinato»¹³⁶.

Il panorama comparato non offre esempi di altri Stati che adottino una forma di governo simile a quella che l'attuale maggioranza vorrebbe imporre. Soltanto a livello sub-statale possiamo incontrare qualcosa di analogo. Si allude ovviamente ai sistemi di governo ad elezione diretta del Sindaco e del Presidente di Regione retti dalla regola *simul stabunt simul cadent* introdotti in Italia negli anni Novanta. Anche in questo caso, infatti, vengono eletti in via contestuale e congiunta¹³⁷ il vertice dell'esecutivo, ossia Sindaco e Presidente, sia l'assemblea rappresentativa, e cioè Consiglio comunale e Consiglio regionale, i seggi dei quali vengono poi assegnati non in base ai suffragi ottenuti dai singoli candidati consiglieri, bensì a quelli ottenuti dal Sindaco o dal Presidente eletto, dimodoché questi possano contare su di una maggioranza certa in tali consessi. Un sistema di governo dalla «sostanza iperpresidenziale»¹³⁸, concretantesi in una specie di «monocrazia elettiva»¹³⁹, come è stata inquadrata, si ritiene non a torto, da Alfonso Di Giovine, la cui traduzione a livello nazionale è da tempo invocata dalla dottrina simpatetica con la proposta di riforma costituzionale sul premierato, anche se lo stato desolante in cui versa la democrazia a livello locale e regionale dovrebbe mettere in guardia dal patrocinare simili soluzioni. A chi scrive ciò pare vero per almeno tre ragioni, che si procede ora a riassumere.

Primo. L'assoluto ed eccessivo «protagonismo» assunto dai Presidenti di Regione, che sempre più «si percepiscono e si comportano

¹³⁶ G. FERRARA, *La questione della forma di governo*, cit., p. 21.

¹³⁷ Viene fatta salva, invero, l'opzione per il voto disgiunto, non contemplata, invece, dalla proposta governativa di riforma costituzionale sul premierato, ma che, comunque, non integra l'ipotesi di una elezione separata.

¹³⁸ P. CIARLO, *L'utilità del multipartitismo razionalizzato e l'inidoneità dell'iperpresidenzialismo regionale per il governo nazionale*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2023, p. 3.

¹³⁹ A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2003, p. 3.

da esponenti isolati dell'indirizzo politico regionale»¹⁴⁰. Non si tratta di un accidente, ma di una precisa conseguenza discendente della forma di governo introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 1999. Il grossolano «americanismo»¹⁴¹ (“Governatori”), col quale, da almeno un ventennio, i Presidenti di Regione vengono vieppiù spesso indicati, e non soltanto dagli organi di informazione, è solo una delle tante spie della presidenzializzazione sbracata che il nuovo sistema di governo regionale ha recato con sé. A cos'altro si pensava avrebbe potuto condurre l'istituzionalizzazione di un sistema in cui il vertice dell'esecutivo è eletto direttamente dai cittadini, si trova collocato in una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto agli altri membri del governo regionale e può contare su di una maggioranza consiliare «coagulata intorno alla sua persona e vittoriosa grazie a lui»¹⁴² se non ad una smisurata supremazia di tale organo nell'ambito dell'ente regionale? Lo stesso discorso può essere svolto in relazione ai Sindaci, solitari «protagonisti» della vita politica municipale, che la legge n. 81 del 1993 ha trasformato in autentici «potentati locali»¹⁴³.

Secondo. La preoccupante riduzione del ruolo dei Consigli, sia in termini di perdita di potere nell'ambito dell'ente comunale e regionale sia di ridimensionamento della loro capacità rappresentativa. Ciò è anzitutto dovuto alla «debolezza» della «legittimazione politica dei consiglieri», la cui «maggioranza» essendo «eletta in funzione [del Sindaco] e del Presidente manca di un'autonoma legittimazione politico-rappresentativa da far valere»¹⁴⁴ nei loro confronti. In breve, se, secondo i moduli tipici della durvergeriana democrazia di investitura, la democrazia si riduce essenzialmente alla «scelta di un capo»¹⁴⁵, l'organo collegiale rappresentativo finisce inevitabilmente per defilarsi.

Terzo. L'elevato tasso di astensionismo registrantesi da anni nelle elezioni degli enti sub-statali, che a livello regionale ha di recente rag-

¹⁴⁰ M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul ... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2021, p. 96.

¹⁴¹ M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., p. 456.

¹⁴² F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Torino, 2021, p. 80.

¹⁴³ M. AINIS, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, cit., p. 158.

¹⁴⁴ L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2023, p. 15.

¹⁴⁵ A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., p. 5.

giunto cifre record¹⁴⁶. Alla faccia di quanti vanno da tempo predicando gli effetti di «inclusione» che «personalizzazione» e «verticalizzazione»¹⁴⁷ del potere, aspetti esaltati al massimo grado dai sistemi di governo di Comuni e Regioni, avrebbero dovuto produrre sul piano della partecipazione democratica. Al contrario, l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo locale e regionale sembra aver amplificato, e di molto, il senso di estraniamento dalla politica patito dai cittadini.

Gli sfrenati tratti monocratici di questo sistema di governo saranno pure tollerabili all'interno dei Comuni e delle Regioni, ma risulterebbero insopportabili qualora fossero traslati nell'ambito della forma di governo nazionale. La metafora del "Sindaco d'Italia" è suggestiva, e si capisce subito perché eserciti un notevole *appeal* a livello mediatico, ma è impropria. Le limitate competenze degli organi apicali delle amministrazioni comunali e regionali non sono minimamente paragonabili a quelle del Governo della Repubblica. E si può solo immaginare quali disastri potrebbe combinare un Presidente del Consiglio che, liberato dal condizionamento dei partiti e confortato da una "fiducia" che gli viene direttamente dal corpo elettorale, si sentisse di poter governare con la stessa spregiudicatezza di un Presidente di Regione. Il pericolo di una «stretta autoritaria»¹⁴⁸ sarebbe davvero dietro l'angolo.

4. Conclusioni

Nella più volte richiamata Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati è dichiarato che il testo della riforma è ispirato ad un «criterio minimale di modifica della Costituzione». Sappiamo però che non è così. Sarà pur vero che gli articoli della Costituzione incisi dalla riforma si contano sulle dita di

¹⁴⁶ Da diversi anni alle elezioni regionali si registra un'affluenza che definire modesta sarebbe un eufemismo. Nel 2023, nel Lazio, si è scesi addirittura di tre punti al di sotto della soglia, che non si può non considerare critica, del 40 per cento. I dati delle elezioni regionali di quest'anno, si pensi alle Marche e alla Toscana, ove si è recato alle urne rispettivamente il 50,01 e il 47,73 per cento degli aventi diritto al voto, non sono di alcun conforto.

¹⁴⁷ A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2002, p. 42.

¹⁴⁸ G. SILVESTRI, *Stretta autoritaria o paralisi: le rosee prospettive del premierato*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2023, p. 27.

una mano, ma gli effetti conseguenti alla sua approvazione sarebbero tutt'altro che "minimi", nel senso di "trascurabili", o "insignificanti", sul piano della sostanza. Al contrario, la loro portata è tale che, a questo punto, non sarebbe più inappropriato, anche dal punto di vista giuridico, discorrere di "Seconda Repubblica"¹⁴⁹, visto che ci troveremmo di fronte ad una nuova Costituzione, completamente diversa dal passato. Come si è cercato di illustrare, viene infatti colpita al cuore la forma di governo parlamentare accolta dalla Costituzione del 1948, che rimarrebbe in piedi soltanto esteriormente, ma risulterebbe svuotata al suo interno.

Espressione di un «postmodernismo»¹⁵⁰ che, in nome del libero esercizio della chirurgia istituzionale¹⁵¹, pesca alla rinfusa nel *mare magnum* del diritto comparato per finire per contraddire quanto riportato in «qualunque manuale di diritto pubblico e di diritto costituzionale», il cui insegnamento ha «sempre distinto tra sistema parlamentare di governo e sistema presidenziale»¹⁵², la proposta governativa sul premierato mischia confusamente istituti dell'una e dell'altra assemblando un *Frankenstein*. Non c'è limite alla fantasia degli ingegneri costituzionali di casa nostra, che non distinguono tra regole e regolarità della politica, tra forma e funzionamento dei sistemi di governo. Si inventano così formule nuove e accattivanti ("neoparlamentarismo", "governo di legislatura, "Sindaco d'Italia"), ma servono soltanto a rendere digeribili progetti, come per l'appunto il progetto di riforma costituzionale sul premierato, che riportano indietro l'orologio della storia, facendoci regredire verso un modello di governo «premoderno», o meglio, «antimoderno»¹⁵³, che si identifica col «bisogno» e col «culto del capo»¹⁵⁴.

Non abbiamo bisogno dell'elezione diretta dell'organo monocr-

¹⁴⁹ Così pure M. LUCIANI, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera nell'ambito dei progetti di legge C. 1354 cost. Boschi e C. 1921 cost. Governo del 16 luglio 2024*, cit., p. 4.

¹⁵⁰ G. FERRARA, *La questione della forma di governo*, cit., p. 22.

¹⁵¹ Che poi è «operazione di "chirurgia" al cervello della democrazia perché... il paziente agisca secondo moduli di comportamento non devianti rispetto alle "norme" che dall'esterno (rispetto al soggetto popolo) vengono poste come assolute e dotate di tale coercibilità da precludere in anticipo la loro trasgressione» (così G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo*, cit., p. 529).

¹⁵² *Ivi*, p. 527.

¹⁵³ G. FERRARA, *La questione della forma di governo*, cit., p. 22.

¹⁵⁴ G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale italiano. Le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia*

tico di vertice del potere esecutivo. Non è così che si può pensare di rivitalizzare la partecipazione popolare in modo da porre rimedio alla conclamata crisi di rappresentatività delle nostre istituzioni di governo. Per essere «autentica» la «rappresentanza» deve essere espressiva della «conflittualità sociale». Ne consegue che questa non può che essere «plurale», dunque, per forza di cose, «non monopolizzabile da [...] un organo monocratico»¹⁵⁵. Il «conflitto sociale [...] non è rappresentabile [...] in un uomo solo». Lo è a «livello psicologico, ma non politico», sicché quello che al più si potrebbe ottenere è il suo «respingimento nel dramma sociale», la sua «repressione nella valenza esponenziale» che le è propria e che «il detentore del potere politico si sente fatalmente delegato a dominare, mai a rappresentare», dato che «rappresentarlo significherebbe contrapporlo a sé stesso», e quindi «incrinare la propria posizione di dominio»¹⁵⁶.

Oltre che con l'elezione diretta del vertice del potere esecutivo, occorre farla finita, più in generale, con la rincorsa spasmodica della governabilità. Ai commentatori più attenti non è sfuggito il «paradosso»¹⁵⁷ in cui è finito per incappare il legislatore ordinario e costituzionale da quando ha preso ad affannarsi nel perseguimento di questo obiettivo, quello, come scrive Massimo Luciani, della «massima concentrazione del minimo potere»¹⁵⁸. In epoca contemporanea, come è noto, ampie quote di potere dello Stato sono oramai state cedute ad organizzazioni inter-sovra-nazionali dalle quali discendono una pletora di vincoli particolarmente stringenti per il decisore domestico, che si ritrova in molti casi con le «mani legate». Basti qui pensare, tanto per fare un esempio, alle regole che sovrintendono al funzionamento della *governance* economia europea, a partire da quelle che definiscono il Patto di Stabilità e Crescita. Ebbene, che senso ha invocare il rafforzamento del Governo in un contesto in cui l'indirizzo politico è definito in larga parte fuori

costituzionale italiana, in AA.Vv., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 14 – Seminario 2003*, Torino, 2004, p. 160, nota 8.

¹⁵⁵ G. FERRARA, *La questione della forma di governo*, cit., p. 14.

¹⁵⁶ G. FERRARA, *Presidenzialismo e semipresidenzialismo: le forme contemporanee del plebiscitarismo*, in AA.Vv., *La Costituzione, e poi?*, Roma, 1996, pp. 62 ss.

¹⁵⁷ Così G. ITZCOVICH, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2016, p. 28, nonché E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, p. 51.

¹⁵⁸ M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria Politica*, n. 5, 2015, p. 113.

dalle arene politiche nazionali se non quello di agevolarne l'attuazione, in barba alla sovranità popolare tanto celebrata, a parole, dai fanatici della governabilità? Su questo tema si impone la necessità di una seria riflessione. La catena di «ablazioni successive»¹⁵⁹ di potere (dal Parlamento al Governo, da questo al Presidente del Consiglio e, più in su, l'Unione europea) a cui ha dato vita il perseguimento ostinato del mito della governabilità ha fatto soltanto del male alla democrazia.

Da ultimo, una battuta sull'unica direttrice lungo cui dovrebbe svilupparsi un serio progetto di riforma costituzionale: il «revisionismo progressivo»¹⁶⁰. Da troppo tempo, lo si è visto, si tenta di mettere mano alla Costituzione per «manometterla», cioè allo scopo di danneggiarla, fingendo, però, come nel caso della riforma sul premierato, di renderle ossequioso omaggio. Il percorso da imboccare è quello opposto. Il che significa tornare ad una concezione della revisione realmente rispettosa della Costituzione, che in quel testo continui a riconoscere veramente la «strada maestra»¹⁶¹.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il rafforzamento del potere esecutivo e del suo vertice rappresenta il tratto più caratteristico di quel revisionismo costituzionale regressivo propugnato nel nostro Paese dai tanti aspiranti riformatori della Costituzione che hanno fatto del perseguimento dell'obiettivo della governabilità il principio ispiratore delle proprie proposte di revisione. Il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio, il cosiddetto «premie-

¹⁵⁹ G. FERRARA, *La mutazione del regime politico italiano*, cit., p. 5.

¹⁶⁰ C. DE FIORES, *Le ragioni di un revisionismo progressivo*, cit., p. 112.

¹⁶¹ L'evocativa quanto pregnante espressione è tratta dal discorso pronunciato da Pietro Ingrao in occasione del suo insediamento come Presidente della Camera. Sulla figura ed il pensiero del giurista e parlamentare comunista, oltre che per la citazione nel testo, si rinvia a C. DE FIORES, «*Camminare sulla strada maestra indicata dalla Costituzione*», cit., *passim*.

rato”, al quale è dedicato questo saggio, si iscrive espressamente entro questa tendenza. È da almeno un trentennio, cioè da quando è stato abbandonato il sistema elettorale proporzionale del 1948, che presso l’opinione pubblica si è affermata l’idea che i cittadini, attraverso il voto, non sono più tanto chiamati a scegliere i propri rappresentanti, quanto piuttosto il governo e, quindi, il capo che lo guiderà. Come si intende dimostrare nel presente contributo, nel caso in cui la riforma costituzionale in parola dovesse entrare in vigore potrebbe dirsi realmente completata la transizione a quel regime di “bonapartismo *soft*”, o sistema di “democrazia autoritaria”, nel quale già, di fatto, viviamo, sicché, in tal caso, non sarebbe più inappropriato, giuridicamente parlando, discorrere dell’effettivo avvento di una “Seconda Repubblica”.

EN

The strengthening of the executive power and its head is the most characteristic feature of that regressive constitutional revisionism advocated in our country by many aspiring reformers, who have identified the pursuit of governability as the guiding principle of their proposals to amend the Constitution. The Meloni-Casellati constitutional reform on the direct election of the Prime Minister, the so-called “premierato”, is explicitly part of this trend. For at least thirty years, since the 1948 proportional electoral system was abandoned, the idea that citizens, by voting, are no longer called upon to choose their representatives, but rather the government and, therefore, the chief who will lead it has gained traction among the public. As this essay seeks to demonstrate, if the constitutional reform in question came into force the transition to that regime of “soft Bonapartism”, or system of “authoritarian democracy”, in which we, in fact, already live could be considered truly complete. For that reason, it would no longer be inappropriate, legally speaking, to talk about the proper advent of a “Second Republic”.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)