

IL FÜHRERPRINZIP

LA SCELTA DEL CAPO

a cura di

Gaetano Azzariti e Michele Della Morte

*Atti del Seminario di Napoli
28 settembre 2023*

EDITORIALE SCIENTIFICA

NAPOLI

Il Volume è stato pubblicato con il contributo del Centro di Ricerca Interdisciplinare
su Governance e Public Policies dell'Università degli Studi del Molise.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via S. Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

Tutti i diritti (traduzione, adattamento) sono riservati per tutti i Paesi.
La riproduzione, anche parziale, e con qualsiasi mezzo
(compresi microfilms e fotostatiche) è vietata.

ISBN 979-12-5976-920-6

Indice

<i>Forme di governo e complessità della democrazia</i> Gaetano Azzariti	1
<i>Rischiamo un nuovo Führerprinzip?</i> <i>Tra scorciatoie leaderiste e spoliticizzazione da vincolo esterno</i> Geminello Preterossi	11
<i>Presidenzialismo italiano e mistificazioni ideologiche</i> Luigi Ferrajoli	27
<i>Scegliere il capo: fra attese messianiche e delusioni democratiche</i> Adriana Apostoli	47
<i>Presidenzialismo e appelli al popolo eversivi</i> Francesco Bilancia	65
<i>Ascesa e declino della Repubblica semipresidenziale in Italia</i> Claudio De Fiores	95
<i>Premierato e sindaco d'Italia: la resistibile ascesa italiana di Arturo Ui</i> Laura Ronchetti	129
<i>Elezioni del capo e partiti</i> Michele Prospero	147
<i>La resa del capo: riforme istituzionali e governabilità</i> Elisa Olivito	185

Il fascino oscuro del cesarismo progressivo

Alessandra Algostino 205

Il popolo impotente. L'acclamazione e il Capo

Michele Della Morte 229

Il Führerprinzip: la scelta del Capo

Mauro Volpi 251

SCEGLIERE IL CAPO: FRA ATTESE MESSIANICHE E DELUSIONI DEMOCRATICHE

ADRIANA APOSTOLI

Sommario: 1. Riformatori senza requie. – 2. Quale capo?. – 3. L'ipotesi semi-presidenziale. – 4. L'orizzonte sconosciuto del "Premierato". – 5. Le molteplici incoerenze del disegno di legge governativo. – 6. I correttivi possibili per puntellare la figura del Presidente del Consiglio senza tradire il parlamentarismo. – 7. Conclusione: il senso delle riforme.

1. *Riformatori senza requie*

«Nel passato riformare gli abusi di solito voleva dire difendere i diritti individuali contro un potere dispotico. Strano a dirsi, ma riformare gli abusi ha oggi chiaramente acquistato, per la maggior parte dei riformatori, il significato di un aumento dei poteri del governo»¹. Queste parole appartengono a McIlwain, il noto storico del diritto che diede un contributo fondamentale per distinguere il costituzionalismo antico, quello delle *poleis* greche, dal costituzionalismo moderno e liberale, nato con le rivoluzioni del XVIII secolo. Il passaggio citato è tratto da un saggio del 1937, un'epoca in cui si stava consumando lo scontro fra la presidenza progressista di Roosevelt e la Corte Suprema allora dominata dai conservatori. Un'epoca, peraltro, in cui negli Stati Uniti si osservavano con preoccupazione le involuzioni autoritarie del nostro continente.

Ho scelto di partire da questa citazione per due ragioni.

La prima è che essa ci immette direttamente nella questione che, a mio avviso, fa da sfondo a tutto il nostro discorso, ovvero come è possibile che lo spirito riformista guardi esclusivamente alla verticalizzazione e all'accentramento del potere? Perché, invece, la riforma sociale è completamente sparita dagli orizzonti della discussione politica? Quali sono gli obiettivi sostanziali che si celano dietro gli auspici riformatori istituzionali?

¹ C.H. MCILWAIN, *Liberalism and Totalitarian Ideals*, in ID., *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, 1939 (ried. 2010), pp. 260-261.

La seconda ragione è che questa stessa citazione è stata utilizzata in un saggio, pubblicato nella nostra rivista, che io reputo fondamentale come bussola a cui ritornare in tempi di grande confusione. Si tratta dello scritto di Alessandro Pace, *“Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo”*, apparso nel novembre 2003. Uno scritto che ha vent’anni, ma non li dimostra per niente: surriscaldamento globale, crisi ecologiche, tensioni leaderistiche. I problemi di oggi sono i problemi di vent’anni fa e appaiono ormai come questioni sclerotizzate, divenute intergenerazionali. All’epoca, però, Pace aveva la grande lucidità e il rigore di sottolineare come questi problemi fossero problemi di ordine costituzionale solo nella misura in cui essi toccavano (e toccano) al cuore della democrazia, ai limiti e all’uso del potere, in tutte le sue forme. Ricordava, cioè, come vi fosse la necessità per i costituzionalisti di tornare all’essenza della materia, ovvero a teorizzare ed analizzare i “limiti giuridici al potere politico”². Si tratta di un invito che fece suo anche Massimo Luciani nel 2006, quando ribadiva la necessità di rivenire ad un “costituzionalismo polemico”, attento a confrontarsi criticamente con il potere, e non ci si abbandonasse alle comode sirene di un “costituzionalismo irenico”, dominato dalla celebrazione trionfalistica dei diritti fondamentali con il rischio che questa diventasse fine a sé stessa³.

Sono passati vent’anni e, all’apparenza, poco è cambiato. Siamo qui, noi costituzionalisti indubbiamente polemicisti, a discutere ancora di riforme, possibili ma non probabili, che dovrebbero ridisegnare l’architettura della nostra forma di governo. A vent’anni di distanza, l’obiettivo è sempre e solo quello: trovare la formula magica che conferisca stabilità alle istituzioni repubblicane. Questa formula si poggia su un elemento cardine: il *Führerprinzip*, il principio del capo, che impone una verticalizzazione del potere e una concentrazione della funzione rappresentativa in un organo monocratico.

Sono passati vent’anni. Poco è cambiato, ma forse quel poco merita di essere identificato.

² A. PACE, *Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003, p. 2.

³ M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2006, pp. 1643 ss.

Nel 2003, quando scriveva Pace, la Costituzione era – come disse Leopoldo Elia – in piena fase di “aggressione”⁴: la maggioranza berlusconiana stava portando avanti, e lo farà con successo almeno nelle aule parlamentari, una grande riforma che avrebbe cambiato profondamente i caratteri della Repubblica, tanto sul versante della forma di governo quanto su quello della forma di Stato. Non era un tentativo estemporaneo, lo sappiamo bene come arrivasse da lontano, a partire dall’epoca delle Bicamerali e sgorgasse dalla critica di “inefficienza” delle istituzioni. Fu un tentativo – anche questo è noto – provvidenzialmente e forse insperatamente bocciato dal corpo elettorale.

Oggigiorno, a ben guardare, il nostro “parlamentarismo accomodante” ha dimostrato di saper offrire soluzioni assai gradite a quasi tutte le parti in campo. Ha dimostrato di poter funzionare in regime di bipolarismo e persino di tripolarismo. Ha dimostrato che – sul piano legislativo – le riforme fortemente volute dalle maggioranze del momento vengono portate a termine in tempi anche piuttosto rapidi, venendo semmai insabbiate in fase di attuazione. Ha mostrato come le maggioranze possano diventare opposizioni e viceversa, senza nessuno escluso dalla gestione del potere nel torno di pochissimo tempo, magari nella stessa legislatura. Ha addirittura mostrato come il Capo dello Stato possa inventarsi soluzioni di governo in un primo momento criticate e/o sofferte, per poi venire riletto tra ali di folla festanti.

Ovviamente, sia detto per inciso, non sto celebrando nulla di tutto ciò. Il mio intento è quello di sottolineare come, alla prova dei fatti, la flessibilità del sistema parlamentare ha dato ampiamente prova di esistere e di convenire. Il problema è che tale esistenza, mi pare, resti finalizzata più agli interessi contingenti del momento che non al buon governo della cosa pubblica.

Alla luce di tutto ciò, i tentativi annunciati sembrano veramente di scarsissima consistenza, proprio perché non c’è alcun reale interesse a cambiare un sistema in cui tutti sono garantiti, a partire dagli stessi presentatori di queste proposte. La situazione ha del paradossale: siamo in attesa di riforme, anzi *della riforma definitiva*, che proietti l’Italia in una

⁴ L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution ai tempi della destra*, Bologna, 2005.

dimensione completamente nuova, ma nessuno ha davvero interesse a metterla in cantiere.

Faccio questa premessa non per dire che possiamo stare tranquilli: come mi era capitato di scrivere proprio sulla nostra rivista, queste idee riformistiche sono destinate sempre a tornare con forme imprevedibili⁵. L'utilità della nostra riflessione si radica innanzitutto nel bisogno di smentire assiomi ripetuti pedissequamente sull'inefficienza del nostro sistema parlamentare e sulle meraviglie che ci riserverebbero altri assetti di governo. Però, rispetto a uno o due decenni fa, forse possiamo nutrire un moderato ottimismo circa il fatto che questi disegni non si concretizzeranno nel breve periodo (ma forse nemmeno nel medio).

Ciò non significa che vada tutto bene e che non ci siano elementi, anche di innovazione, su cui bisognerebbe seriamente riflettere senza preconcetti. Cercherò di indicare alcuni di questi punti nello sviluppo della mia riflessione.

2. *Quale capo?*

Veniamo quindi al “capo”, anzi ai “capi”, questi oggetti del desiderio riformatore che dovrebbero essere forgiati dal nulla per attuare la palingenesi del Paese.

Tutti i sistemi parlamentari sono fondati sulla “bicefalia”: esiste un Capo dello Stato ed esiste un capo del governo. Si tratta di due organi *formalmente* distinti e questo tratto è riscontrabile anche nei cd. “semi-presidenzialismi”. Questa formale distinzione segna l'ineluttabile differenza con il regime presidenziale, monocefalo per definizione.

Il sistema presidenziale monocefalo non è negli orizzonti riformistici italiani, venne proposto in Assemblea costituente da Calamandrei⁶,

⁵ Sia consentito rinviare a A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, pp. 1 ss.

⁶ Cfr. l'intervento di P. CALAMANDREI nella seduta della Seconda Sottocommissione per la Costituzione del 5 settembre 1946. La posizione di Calamandrei restò del tutto minoritaria anche in seno alla dottrina. Una delle poche voci che riprese la suggestione presidenzialista e federalista fu quella di Giuseppe Maranini, ad esempio in G. MARANINI, *Le istituzioni costituzionali*, in AA.VV., *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Bologna, 1957, pp. 1 ss., citato in M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, p.

ma fu una proposta che ebbe scarsissimo seguito. Si tratta di un dato che merita una qualche sottolineatura perché si vuole il “capo”, ma quasi paradossalmente non si prende nemmeno in considerazione il sistema che più di tutti legittima il vertice dello Stato e dell’amministrazione. Credo che ciò derivi dal fatto che il sistema presidenziale comporta una fortissima responsabilizzazione politica del vertice. Il mandato quadriennale, inframmezzato dalle elezioni di *mid-term*, conferisce al corpo elettorale – pur con alcune distorsioni – un altissimo potere di sanzione del partito presidenziale, ma, soprattutto con una maggioranza congressuale diversa, anche del partito “di opposizione”.

L’impressione è che nel caso italiano si cerchi, sì, un capo, ma un capo non del tutto responsabile⁷. Per delle forze politiche abituate a proliferare nel trasformismo, ritagliarsi un sistema in cui ci siano apparenti rigidità, ma margini di manovra non indifferenti potrebbe essere una non dichiarata priorità.

Da questo punto di vista – a ben guardare – il semipresidenzialismo “alla francese” garantirebbe questa situazione poiché il Presidente, forte della sua elezione diretta, in realtà può continuamente mutare indirizzi (cambiando Primo ministro o procedendo a frequenti rimpasti), ma l’illusione che la volontà popolare si sia compiuta resta intatta. E su questo punto dovremo tornare oltre, quando affronteremo le delusioni democratiche.

Vorrei sottolineare anche una questione di carattere metodologico, posto che questa “attesa” del capo mette in ombra, in realtà, soluzioni istituzionali che sarebbero astrattamente praticabili e forse anche auspicabili, apportando una dose di razionalizzazione e razionalità al nostro sistema istituzionale senza adulterare i capisaldi rappresentativi della forma di governo parlamentare.

Invece, nel nostro sistema bicefalo, è evidente che le riforme prospettate devono compiere una scelta: una delle due teste va sacrificata affinché l’altra prosperi; in altri termini, o si rafforza il Capo dello Stato

IX. Su questi aspetti del suo pensiero v. E. CAPOZZI, *Maranini, Giuseppe*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero – Storia e politica*, Roma, 2013.

⁷ «Purché capo sia», come ha scritto A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 120 ss.

o si rafforza il capo del governo ed il rafforzamento dell'uno comporta un indebolimento dell'altro.

3. *L'ipotesi semipresidenziale*

La prima ipotesi da considerare è il rafforzamento del Capo dello Stato, comunemente riconducibile al modello semipresidenziale d'Olttralpe, fondato sull'elezione diretta.

Va anzitutto precisato che le attese messianiche non si realizzano esclusivamente sperando nell'elezione diretta di un vertice. Mi pare che in questi anni lo abbiamo sperimentato grandemente: nella Presidenza della Repubblica si sono riposte speranze ed attese, verso di essa sono stati compiuti “atti di fede” inimmaginabili in qualunque altro sistema, anche ad elezione diretta del Capo dello Stato. Questo profilo è stato rilevato dalla dottrina: se allarghiamo la nozione di “semipresidenzialismo”, connotandola non solo o non tanto con l'elezione diretta, ma con la capacità di direzione dell'indirizzo politico nazionale⁸, ci sono stati indubbiamente momenti nella storia recente in cui il nostro sistema di governo è facilmente interpretato come “semipresidenziale”⁹. Ciò è avvenuto nella celebrazione di queste epifanie: una celebrazione anzitutto mediatica (pensiamo ai titoli di giornale in cui “si guarda al Quirinale” oppure “la palla passa al Quirinale”), accompagnata da una benedizione di carattere politico-istituzionale, cioè la rielezione degli ultimi due Presidenti¹⁰, i quali non si può dire che non abbiano inciso grandemente – pur con stili indubbiamente diversi – sulla politica del Paese. All'esito delle ultime tre legislature, sappiamo che i Presidenti della Repubblica possono nominare governi tecnici in assenza di maggioranze nette e definite, consegnando a questi Governi specifiche mis-

⁸ Cfr. M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, Milano, 2017, pp. 165 ss.

⁹ Cfr. I. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2013, p. 19.

¹⁰ Cfr. I. PELLIZZONE, *L'impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?* in *La Lettera AIC*, n. 2/2022.

sioni da eseguire¹¹; possono rifiutarsi di sciogliere le Camere; possono opporre il veto alla nomina dei ministri. Il tutto a fronte del tenore letterale della Costituzione che predica l'irresponsabilità del Presidente, e della sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale, che ha consacrato la riservatezza assoluta delle sue azioni.

In occasione delle ultime elezioni presidenziali abbiamo assistito a spettacoli assai singolari per una democrazia matura. Non parlo solo di nomi improponibili votati nelle urne, ma anche di tradimenti, di conte nei partiti, di ammutinamenti: l'elezione presidenziale è stata trasformata nel momento in cui dar sfogo alla peggior politica. Probabilmente, con la consapevolezza che gli esiti fossero più chiari di quanto non lasciasse presagire la narrazione diffusa¹².

A fronte di questi due elementi – il rafforzamento dell'organo presidenziale e le disfunzioni nel suo sistema d'elezione – è difficile rispondere all'obiezione: perché allora non lo eleggiamo direttamente?

Di per sé, va considerato che l'elezione diretta non genera in automatico alcuno scivolamento del sistema di governo verso un "semi-presidenzialismo di governo". Ci sono varie esperienze costituzionali risalenti (l'Austria o l'Irlanda), ma anche più giovani (come il Portogallo e le repubbliche dell'Europa dell'est) in cui l'elezione diretta del Capo dello Stato non ha scalfito la circostanza che le responsabilità di governo ricadono sui Primi ministri e sulle maggioranze parlamentari¹³.

E torniamo al punto focale della questione: la distribuzione della responsabilità politica.

In un sistema del genere – con un presidente autorevole grazie all'e-

¹¹ Tant'è che, come è stato giustamente osservato, la tanto invocata neutralità dell'organo presidenziale sembra essere andata perduta e va ritrovata: cfr. C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria Politica. Nuova Serie*, n. 11/2021, pp. 25 ss.

¹² V. le osservazioni di A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022, pp. 14 ss.

¹³ Cfr. M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., p. 166: «qui non si pretende che di semipresidenzialismo si possa parlare soltanto là dove il Presidente è eletto dal popolo. Tutto al contrario, si deve ammettere che — ferma restando la vigente disciplina dell'elezione presidenziale — quest'ultima può ben acquisire un significato sostanzialmente maggioritario, aprendo a sviluppi dualistici della forma di governo (come conferma l'ipotesi eguale e contraria che si verifica in alcuni Paesi, dove a dispetto della elezione diretta il Capo dello Stato non è coinvolto nella politica attiva).

lezione popolare, ma “di garanzia”, perché non implicato nelle scelte di governo e non eletto sulla base di un programma – la responsabilità ricade tutta sul sistema politico e sulle maggioranze.

Viceversa, nel prototipo francese si genera una sorta di cortocircuito poiché il Presidente – eletto sulla base di un programma e di una competizione serrata – dovrebbe essere responsabile delle scelte di fondo, ma questa reale possibilità si riconnette ad un insieme di condizioni tutt’altro che irrilevanti, ovvero l’esistenza di una maggioranza nell’Assemblea nazionale; la natura coalizionale o meno di questa maggioranza; la capacità del Primo ministro di dirigere la politica del Paese. Ciò deriva dal fatto che la c.d. “inversione del calendario elettorale”, che ha anticipato l’elezione monocratica rispetto a quella parlamentare, conferisce l’impressione che tutto si esaurisca nella prima (da qui anche i tassi di astensione così bassi nelle elezioni legislative), quando invece tutto dipende dalla seconda elezione (come hanno dimostrato le elezioni del 2022)¹⁴.

4. *L’orizzonte sconosciuto del “Premierato”*

A questo punto si tratta di valutare il proposito di rafforzare la “seconda testa” del regime parlamentare.

Come per il primo termine, anche il secondo è un’espressione ambigua, di cui è difficile intravedere la reale portata ed i confini. Come il semipresidenzialismo, anche il “premierato” si ispira ad un principio di accentramento del potere politico, nelle mani del Primo ministro. Tuttavia, diversamente dal primo, non esiste in diritto nelle democrazie occidentali, ma è un modello teorico che si deduce – o si dovrebbe dedurre – per combinazione di differenti elementi di questo o quel sistema, salvo che l’idea del premierato corrisponda alla forma di governo del *simul-simul* valida per le regioni italiane.

La trasposizione di questa sul piano nazionale, però, si scontra con la presenza del Presidente della Repubblica e perciò sorge il dubbio relativo all’opportunità, anzitutto istituzionale, di avere un Presidente

¹⁴ Cfr., anche per delle osservazioni di sintesi, R. CASELLA, *Il presidente della Quinta repubblica alla prova del macronismo*, in *DPCE Online*, n. 1/2023, pp. 941 ss.

della Repubblica non eletto con un Primo ministro eletto. Era, come è noto, la formula assai bizzarra della riforma del 2005, non a caso respinta convintamente dal corpo elettorale¹⁵.

Aggiungo, inoltre, che la forma di governo regionale standard dice poco dei reali rapporti di forza che si instaurano fra Presidente e Consiglio: certo è che il secondo si trova sotto la perenne minaccia di dimissioni del primo (e quindi di scioglimento). Tuttavia, come la dottrina ha mostrato¹⁶, gli equilibri reali nella definizione dell'indirizzo politico dipendono in ampia misura dall'articolazione dei poteri che conferisce lo Statuto, oltretutto dalla legislazione elettorale che in più di una regione assicura premi elettorali, ma non la maggioranza assoluta nei consigli.

Malgrado tutte queste considerazioni, sia la proposta di legge costituzionale depositata dal senatore Renzi¹⁷, sia il disegno di legge approvato in sede governativa, prevedono l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (peraltro, senza specificare le modalità di questa elezione, se al primo turno o con ballottaggio), con un meccanismo di scioglimento automatico delle Camere in caso di dimissioni. La legittimità del Parlamento, dunque, dipende esclusivamente dalla sopravvivenza del Capo, secondo una "cultura" politico-istituzionale che tende a fare strame di tutta la storia che ha condotto alla democrazia pluralista¹⁸. Ciò trova fra

¹⁵ V. ancora L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, cit., p. 62 che parlava di un «premierato assoluto», in contrasto «con il principio cardine del costituzionalismo [...] il principio che si oppone alla concentrazione di troppi poteri in un solo titolare di un ufficio pubblico».

¹⁶ N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee regionali*, Milano, 2010.

¹⁷ A.S. XIX, disegno di legge n. 830.

¹⁸ Cfr. A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003, p. 5, il quale osserva che «rispetto ai modelli statunitense, francese e alla meteora israeliana... si è sottratto il presidente regionale all'alea di non disporre di una maggioranza, assicurandogliela – potenzialmente anche a costo di enormi distorsioni del voto popolare – attraverso una legge che, imponendo un'«associazione simbiotica fra elezione del Presidente ed elezione del Consiglio» tende a ridurre il secondo a una protesi del primo». In senso simile riprendiamo le parole di L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria della democrazia*, Bari, 2007, p. 173, che stigmatizza come una «fallacia nella concezione della rappresentanza politica», l'idea in base alla quale «il capo della maggioranza si identificherebbe con il rappresentante organico del popolo, o se si preferisce, della nazione: in breve, con la massima espressione della democrazia».

l'altro conferma nell'ipotesi di abbinare, direttamente nel testo costituzionale, questa elezione primo-ministeriale al premio di maggioranza. C'è quasi un retaggio neo-monarchico nel voler far dipendere il destino della rappresentanza nazionale alle scelte solitarie di un'unica persona: il sogno è ancora quello del «parlamento di figuranti»¹⁹ che non intralci le scelte del Capo e del suo cerchio ristretto.

5. *Le molteplici incoerenze del disegno di legge governativo*

Con il d.d.l. n. 935 del 2023 il Governo ha concretizzato il tanto declamato progetto di riforma costituzionale che porta l'infelice etichetta di Premierato.

Bisogna anzitutto osservare che questo disegno smentisce quanto la Presidente Meloni aveva dichiarato in occasione del dibattito sulla mozione di fiducia poco più di un anno fa. All'epoca, infatti, annunciando una grande riforma costituzionale che avrebbe proiettato l'Italia in una nuova stagione aurea di «democrazia decidente», Meloni dichiarò che il modello cui questa revisione avrebbe guardato era il semipresidenzialismo alla francese²⁰.

Testo alla mano, possiamo dire in piena serenità di coscienza che tutto ciò non c'entra nulla con il semipresidenzialismo alla francese, ma propone un'architettura istituzionale persino peggiore.

Credo che valga la pena, prima di spendere qualche parola sul merito della proposta, domandarsi perché questo abbandono della via d'Oltralpe e, a questo proposito, propongo due ordini di risposte.

La prima è di natura comparatistica: come anticipato, il semipresidenzialismo alla francese nel secondo mandato di Macron sta mostrando tutti i suoi difetti. Un presidente eletto, ma privo di una maggio-

¹⁹ L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, p. 4.

²⁰ Nelle sue comunicazioni prima del voto di fiducia del 25 ottobre 2022, la Presidente del Consiglio Meloni ha ribadito la convinzione che «l'Italia abbia bisogno di una riforma costituzionale in senso presidenziale, che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che consenta all'Italia di passare da una “democrazia interloquente” a una “democrazia decidente”. Vogliamo partire dall'ipotesi di un semipresidenzialismo sul modello francese, che in passato aveva ottenuto un ampio gradimento anche da parte del centrosinistra, ma rimaniamo aperti anche ad altre soluzioni» (A.C. XIX, *Resoconto stenografico di seduta*, 25 ottobre 2022, p. 8).

ranza nelle Camere, si trova in un perenne stato di blocco, è obbligato a fare annunci che poi in qualche modo deve ritirare. Per “portare a casa” qualche risultato è obbligato a ricorrere a colpi di mano che infiammano la popolazione e conferiscono un senso di immane precarietà alle istituzioni.

Un modello anche apparentemente molto poco desiderabile, data soprattutto la variabile parlamentare, che, come dirò tra poco, si tenta di eliminare in radice nel disegno di legge nostrano.

Il secondo ordine di risposte attiene invece a dibattiti tutti domestici. In particolare, il mantra è che occorra preservare il ruolo, o meglio *un ruolo*, al Capo dello Stato per come lo conosciamo: un organo di mediazioni “dietro le quinte”, una camera di compensazione delle varie istanze provenienti dall’arco parlamentare o dalla società civile.

Dunque, si è scelto – così fa anche il disegno di legge proposto dal senatore Renzi – di non trasfigurare l’organo, almeno all’apparenza.

È chiaro che di apparenza, appunto, si tratta, nel momento in cui si ridimensionano i suoi poteri di intermediazione politica. Tuttavia, vorrei qui sottolineare, piuttosto, la pigrizia di argomentazioni critiche della riforma che si focalizzano esclusivamente sul Capo dello Stato e che trovano anche molto spazio nei mezzi di comunicazione²¹. L’argomento vero per contrastare questo disegno di revisione non può essere esclusivamente la salvaguardia delle “prerogative del Quirinale”; com’è noto, una repubblica parlamentare non ha il fulcro nel suo Presidente, né la democrazia rappresentativa in senso lato può averlo in un organo monocratico.

Al fondo, mi sembra ci sia, piuttosto, l’annichilimento del Parlamento come sede della rappresentanza.

Il d.d.l. n. 935 prevede un’elezione a turno unico del Presidente del Consiglio, definito “Presidente eletto”, con la contestuale assegnazione di un premio di maggioranza, dunque innestato su un sistema a base proporzionale, ma pesantemente corretto. Quasi ironicamente lo stesso d.d.l., riscrivendo l’art. 92, immagina che il sistema elettorale di elezio-

²¹ Tant’è che la ministra Casellati ha sentito la necessità di negare pubblicamente questa lettura: cfr. P. DI CARO, *Maria Elisabetta Casellati: «La riforma non tocca il Colle. Ora confronto in Parlamento, l’opposizione non alzi muri»*, in *Corriere della Sera*, 17 novembre 2023.

ne di entrambe le Camere sia ispirato ai principi di *rappresentatività* e *governabilità*. Un vero ossimoro, dato che il primo principio è del tutto recessivo rispetto al secondo e nelle due Camere si applica un premio di maggioranza nazionale al 55% (ferma restando l'irragionevole "base regionale" del Senato). Null'altro sul sistema elettorale²².

È evidente che non vi sia alcun interesse a cercare "bilanciamenti" in nome della rappresentatività, ma ad offrire un modello di governo "ad affidamento diretto" nelle mani di un capo onnipotente. Anche qui occorre segnalare le molteplici incoerenze di questo affidamento diretto²³, che si ricollegano inesorabilmente ad una viscerale tradizione trasformistica italiana probabilmente in ogni caso cara a tutte le forze politiche.

Così, il "Presidente eletto" si trova comunque sprovvisto del potere formale di revoca dei ministri, a perenne memoria che i governi di coalizione restano un dato di sistema²⁴ che non è possibile superare, lasciando ad ogni partner dell'alleanza una quota di "potere contrattuale". La mozione di sfiducia al Governo consente di formare nuovi Esecutivi attorno a parlamentari della precedente maggioranza (legga-si: proprio fra quei partner di governo) o, più precisamente, che siano stati eletti in collegamento al Presidente del Consiglio (e magari, da indipendenti, non hanno mai votato la fiducia).

Insomma, mi pare che sussista fortissimo il pericolo che torni (ammesso se ne sia mai andato) il «parlamento di figuranti», di fatto rappresentanti solo delle dirigenze partitiche che li hanno collocati in lista. Altrettanto, mi sembra anche che la scena non sia sgombrata dal rischio

²² Per assurdo, a voler trovare delle forme di bilanciamento, sarebbe stato quanto meno opportuno imporre costituzionalmente le preferenze, così da escludere le liste bloccate. Inoltre, se il modello è davvero quello del "sindaco d'Italia", bisogna pure ricordare che nella legislazione elettorale comunale (art. 73 TUEL) è prevista l'ipotesi del "sindaco minoritario" (c.d. "anatra zoppa"), allorquando le liste non collegate al sindaco vincitore, ma riunite fra loro, ottengano più del 50%.

²³ Tali incoerenze si colgono sin dalla disposizione della legislazione elettorale (art. 14 bis del Testo Unico sulle elezioni della Camera) che chiede tuttora, malgrado la prevalenza del proporzionale, l'indicazione dei capi delle forze politiche: cfr. A. LAURO, *La solitudine del 14 bis, comma tre: l'ideologia del capo e la sua estraneità all'ordinamento costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2018, in particolare pp. 24 ss.

²⁴ M. CARDUCCI, *Art. 94*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 1817 ss.

di un *parlamento di intriganti*, pronti a studiare strategie di sopravvivenza malgrado il vacuo richiamo alla “governabilità”: prendendo verosimilmente il peggio della tradizione italiana delle c.d. “prima” e “seconda” repubblica, con un disegno riformatore purchessia²⁵. Il che non esclude che alcuni meditati correttivi della nostra forma di governo potrebbero essere benefici, mantenendo saldamente ancorato il nostro sistema al tipo parlamentare.

6. *I correttivi possibili per puntellare la figura del Presidente del Consiglio senza tradire il parlamentarismo*

L'idea del “premierato” nasce guardando all'esperienza inglese di qualche anno fa, ampiamente reinterpretandola²⁶. Le vicende della *Brexit*, prima, e di Boris Johnson, poi, ci hanno dimostrato che anche i poteri del Primo ministro di Sua Maestà sono appesi al gradimento del Parlamento e del partito di cui il Primo ministro è il leader. Ad essa si accosta il c.d. “cancellierato” tedesco e spagnolo, senza dimenticare come in entrambi i Paesi i Governi siano ormai frutto di coalizioni, faticosamente costruite, in cui l'immagine dell'uomo solo o della donna sola al comando fa ormai parte di una mitologia del tutto avulsa dalla realtà.

Andando a fondo, dobbiamo domandarci quali poteri manchino al (oggi *alla*) Presidente del Consiglio in Italia che necessitino una revisione costituzionale in senso rafforzativo delle sue funzioni.

Il primo: la possibilità di proporre la revoca – o di revocare direttamente – i ministri. Si tratta di un'attribuzione controversa, nel senso che non è mai stata esercitata formalmente dal binomio Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio indipendentemente dalla sfiducia parlamentare. In realtà, sono molti gli argomenti spendibili per riconoscere il potere di revoca come compatibile con l'ordinamento repubblicano, a partire dalla relazione di Ruini al progetto di Costituzione, che considerava tale potere “implicito” a quello di nomina²⁷. La stessa

²⁵ Cfr. A. D'ANDREA, *L'azzardo costituzionale*, ebook, 2016.

²⁶ A. TORRE, *Ma non è (e non potrà mai essere) come in Gran Bretagna...*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.

²⁷ Nella relazione di accompagnamento al *Progetto di Costituzione* presentata il

sent. n. 7 del 1996 (il celebre caso Mancuso) non sembrò escludere che si potesse arrivare ad una sua attivazione, che da un certo punto di vista appare del tutto parallela e sintonica con la sfiducia individuale, anche con rispetto al fondamento implicito. In dottrina si ipotizzò persino di introdurla nella legge n. 400 del 1988²⁸ e, vi è da dire, in assenza di alcun fondamento testuale si è instaurata la possibilità del *contrarius actus* per revocare i sottosegretari. Peraltro, a lungo il vero argomento avanzato dalla dottrina atteneva – più che *all'inesistenza* – *all'impossibilità*, in una situazione di governi di coalizione a guida debole (si deve sempre ricordare la disgiunzione fra Presidente del Consiglio e segretario del partito di Governo portata avanti dalla Democrazia cristiana), di revocare i ministri²⁹.

Nel caso della revoca ministeriale ciò che manca è uno “scatto di orgoglio” di un/una Presidente del Consiglio che scelga di disfarsi di un compagno non più gradito all'interno del Governo, chiedendo formalmente al Presidente della Repubblica di sostituirlo. Non è però assurdo immaginare che, in un contesto di maggioranza governativa solida, con una leadership altrettanto solida, e magari di un numero non indifferente di ministri tecnici, possano sommarsi le condizioni che portino a questo esito³⁰.

Il secondo potere è la capacità di condizionare, formalmente, lo scioglimento anticipato delle Camere. Credo che, guardato da questa prospettiva, il tema non possa che essere affrontato con una riforma costituzionale³¹. L'allargamento delle funzioni presidenziali negli ultimi decenni rende evidente che il potere di scioglimento è saldamente nelle

6 febbraio 1947, Meuccio Ruini scrisse che il Presidente della Repubblica «nomina, e conseguentemente revoca, il Primo Ministro e i Ministri».

²⁸ A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, pp. 154 ss.

²⁹ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, XV, Roma, Treccani, 1989, p. 11.

³⁰ Ipotesi avanzata in M. LADU, A. LAURO, *Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo*, in *Consulta OnLine*, fascicolo speciale, 2023, p. 66.

³¹ In senso contrario L. CARLASSARRE, *Art. 88* in L. CARLASSARE, E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica*, (in *Commentario alla Costituzione* diretto da G. Branca), Bologna, 1983, pp. 140 ss., ha sostenuto che la proposta dello scioglimento potesse divenire appannaggio del Consiglio dei ministri che, con propria deliberazione, l'avrebbe

mani del Capo dello Stato³², salva la controfirma. Da questo punto di vista se si volesse spostare o riequilibrare il fulcro del potere di scioglimento, occorrerebbe intervenire sull'art. 88 Cost., magari anche solo prevedendo la proposta del Presidente del Consiglio, così da lasciare al Capo dello Stato un ragionevole margine di valutazione per rifiutare tale proposta (margine comunque minore a quello attuale). Certo è che, in questa situazione, ciascuno si assumerebbe le proprie responsabilità.

Quello che sicuramente non manca – ed è ormai dimostrato da varie legislature, con punte di tale evidenza nella scorsa ed anche in quella attuale – è il controllo del Governo sull'agenda parlamentare. Tale situazione sclerotizzata, non a caso, ha consentito di lasciare il tema del “voto a data certa” o di cose simili in disparte, così dispensando da un'opportuna riflessione sul ribilanciamento complessivo dei poteri del Governo, a partire dalla decretazione d'urgenza³³.

L'impressione (che è ormai una certezza per chi abbia un minimo di onestà intellettuale) è che il Governo italiano sia ben lungi dall'essere il Governo più debole d'Europa nei suoi rapporti con il Legislativo. Il vero problema, semmai, è verso gli apparati ministeriali che dovrebbe dirigere, nei quali spesso si insabbiano gli atti attuativi delle riforme frettolosamente approvate nelle Aule parlamentari³⁴.

Vedremo cosa riserverà la legislatura in corso, ma persino in termini di stabilità pare esserci una maggioranza solida, anche perché – stando ai sondaggi – piuttosto solido è il consenso che incontra nel Paese, a

avanzata al Capo dello Stato. Ciò, evidentemente, nell'ottica di valorizzare il principio di collegialità del Governo.

³² S. BARTOLE, voce *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del Diritto, Aggiornamento*, III, Milano, 1999, p. 947 «la lettura stretta dell'art. 88, e in particolare dell'originale comma 2, che tale riforma presuppone, lascia intendere che si parte dall'assunto che lo scioglimento è misura non solo formalmente, ma anche sostanzialmente riconducibile a determinazioni del Capo dello Stato».

³³ Come era accaduto nel caso della riforma Renzi-Boschi: cfr. A. CARMINATI, *Do ut des? Nuovi limiti alla decretazione d'urgenza in cambio dell'introduzione in Costituzione del voto 'a data certa'*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO, (a cura di), *La costituzione in movimento: la riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, 2016, pp. 270 ss.

³⁴ Come sembra emergere anche da qui ha avuto esperienze dirette di collaborazione ad alto livello istituzionale: cfr. A. CELOTTO, *È nato prima l'uomo o la carta bollata? Storie incredibili (ma vere) di una Repubblica fondata sulla burocrazia*, Roma, 2020.

partire dalla Presidente del Consiglio. Sicuramente esistono degli spazi – come quelli sopra indicati – che potrebbero rappresentare un’occasione di rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio anche all’interno della collegialità ministeriale, rafforzamento che di per sé non sembra affatto in contraddizione con il sistema parlamentare vigente.

7. In conclusione: il senso delle riforme

Dunque, quali sono i problemi? Qui ci aiuta la citazione iniziale: il problema è che l’anelito riformista insiste sull’ampliamento dei poteri più che non sulla loro razionalizzazione. Ci si pone la domanda di come rafforzare chi è al potere, e non di garantire coloro che il potere non detengono; non sembra esservi alcun interesse ad uno svolgimento più lineare della vita politica. Per inciso, ciò ovviamente (ma il tema sarebbe troppo vasto per essere affrontato qui) è possibile solo con una legge elettorale adeguata, conforme ai principi costituzionali.

Questa spinta alle riforme istituzionali, alla ricerca del “sistema di governo perfetto”, lascia nell’ombra l’enorme bisogno di riforme socio-economiche, che riprendano finalmente in mano il tema della redistribuzione economica della ricchezza (sempre più pressante con l’economia digitale che crea enormi capitali non sempre facilmente tassabili), della dignità del lavoro (ricordiamo la travolgente e distruttiva emersione della *Gig economy*) e, di conseguenza, anche del calo demografico. Senza parlare delle sfide della crisi climatica.

Mi piace riprendere ancora le illuminanti parole di Lorenza Carlassare, utilizzate proprio sulla nostra rivista nel 2008 a proposito del “principio maggioritario”.

«Non è un caso che salari, stipendi e pensioni dagli anni Novanta siano rimasti quasi inalterati, che un innaturale silenzio abbia avvolto le vicende di ampie fasce sociali, sacrificando il lavoro (sul quale – dice la Costituzione – la nostra Repubblica è fondata) a interessi diversi ampiamente pubblicizzati, favorendo l’accumulo di ricchezze enormi (non sempre, ma almeno talora, disoneste) a favore di soggetti più avventurosi e adeguatamente rappresentati. Una vera trasformazione sociale è avvenuta: la classe operaia, una volta in primo piano, spezzata

anche nella sua unità con l'introduzione massiccia del lavoro precario, ha perduto forza, visibilità e riferimenti istituzionali»³⁵.

Trovo che questo sia il grande insegnamento della Professoressa Carlassare, che nella nostra rivista continua a vivere: non dimenticare mai la società dietro le istituzioni.

Oggi mi pare che la politica abbia idee confuse sulle istituzioni, raccolte attorno all'unico valore della concentrazione del potere, e non abbia alcuna idea di società. Nessun partito – forse, con l'eccezione, certo discutibile, del Movimento Cinque Stelle delle origini – ha un qualche programma di riforma sociale più vasto, che vada al di là della mera gestione contingente del potere, a prescindere da quale sia l'opinione che ciascuno di noi può avere. Non solo non esistono più tensioni ideali, ma sembra difettare anche un pragmatico senso di realtà che possa indirizzare l'azione degli organi politici.

Ecco che, allora, le ipotetiche attese messianiche si trasformano in reali delusioni democratiche.

Si vota per istintive simpatie o antipatie nei confronti dei personaggi che calcano la scena pubblica, ma senza alcuna "speranza di cambiamento" delle istituzioni. Non essendovi più – almeno apparentemente – alcun legame fra espressione democratica, responsabilità degli eletti e responsività delle istituzioni alle istanze che nel voto si sono concretizzate, non mi pare casuale che si registrino drammatici tassi di astensione dal voto nelle varie competizioni elettorali, tassi che gettano lunghe ombre sulla legittimazione democratica di tutte le nostre istituzioni. Il che, ovviamente, genera un circolo vizioso che intacca anche il lato degli eletti, non solo quello degli elettori: a partire dalle realtà locali, è sempre più difficile trovare candidati (mi sia concesso il termine) "di qualità". Quando, talvolta, sembra invece che ce ne siano moltissimi, l'allarme non dovrebbe essere inferiore, poiché si radica il legittimo sospetto che manchino degli orizzonti di progetto chiari, ma si tratteggino delle generiche coordinate per creare cartelli elettorali "acchiappa-voti".

Per concludere, mi pare di poter affermare che non stiamo vivendo solo un inverno demografico, ma anche un autunno democratico, in

³⁵ L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit., p. 3.

cui malinconicamente si attende una palingenesi che sembra destinata a non arrivare. Al pessimismo della ragione opponiamo però un po' di ottimismo della volontà. La nostra Costituzione è ancora lì, ha resistito a venti impetuosi e ad assalti frontali. Possiamo sperare – e concretamente operare nel nostro lavoro didattico e scientifico – che ci resti ancora a lungo, magari anche corretta e rinforzata in alcuni suoi snodi, così da poter perdurare per altre generazioni.