



Rivista N°: 4/2023  
DATA PUBBLICAZIONE: 18/12/2023

AUTORE: Alberto Lucarelli\*

## PREMIERATO E RIFORME COSTITUZIONALI: IL MITO DELLA GOVERNABILITÀ\*\*

### PREMIERATE AND CONSTITUTIONAL REFORMS: THE MYTH OF GOVERNABILITY

*Sommario: 1. Premessa: l'oggetto della riflessione. – 2. La prassi e le forme di c.d. dualismo presidenziale. – 3. Le torsioni della forma di governo parlamentare: da Conte a Draghi. – 4. Complessità, ingovernabilità e governabilità: qualche risposta alla semplificazione della soluzione per il rafforzamento e la stabilità dell'esecutivo. Ruolo del parlamento nel disegno costituzionale. – 5. Conclusioni: alcune proposte. – 6. Addendum: primissime riflessioni sul progetto di riforma costituzionale e l'introduzione del c.d. premierato*

#### 1. Premessa: l'oggetto della riflessione.

Ciclicamente<sup>1</sup> si ripropone, a livello politico e di conseguenza in dottrina<sup>2</sup>, il tema delle riforme costituzionali e, come spesso già capitato, si prova a sostenere che gli obiettivi del

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

\*\* Il presente contributo è destinato agli Scritti in memoria del prof. Beniamino Caravita di Toritto. Consegnato per la stampa in data 3 ottobre 2023, con l'aggiunta del paragrafo 6).

<sup>1</sup> Da decenni in Italia si discute di riforme costituzionali. Nel 1982 venne istituita una Commissione bicamerale presieduta dal deputato liberale Aldo Bozzi; poi fu la volta della Commissione De Mita - Iotti, nominata nel 1992, e che ha presentato alle camere un progetto di revisione nel gennaio del 1994; infine è toccato alla Commissione bicamerale presieduta da D'Alema nel 1997 tentare di riformare la Carta del '48. Poi si sono susseguiti altri tentativi: nel 2001 fu approvata, quasi come una costola della Commissione D'Alema, la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha profondamente modificato - insieme alla precedente l. cost. 22 novembre 1999, n. 1 - il titolo V della vigente Costituzione; poi il corposo tentativo, giunto fino al referendum confermativo che si è celebrato, con esito negativo, nel 2006 ed infine la riforma costituzionale Renzi-Boschi, la cui legge veniva bocciata dal referendum del dicembre 2016.

<sup>2</sup> Beniamino Caravita di Toritto è stato uno degli studiosi, tra i costituzionalisti, più attenti alle esigenze di riforma della Carta costituzionale, evocando l'intento di approcciare i mutamenti con pragmatismo, metodo giuridico e non ideologico. Ha seguito, con grande rigore ed attenzione, tutti i tentativi di riforma. Ed in questo senso, il suo sforzo

rafforzamento e della stabilità dell'esecutivo debbano necessariamente passare attraverso riforme costituzionali, ovvero modifiche della forma di governo. In questo senso la tensione sembra sempre essere indirizzata verso modelli di legittimazione del potere a trazione monocratica.

Secondo tali orientamenti di pensiero, politici ma anche scientifici, la stabilità politica del Paese e quindi le sue migliori *performances*, in ambito interno, ma anche euro-unitario ed internazionale, sarebbero raggiungibili soltanto se si abbandona definitivamente la forma di governo parlamentare, proponendo forme basate sull'elezione o del presidente della repubblica (presidenzialismo e/o semipresidenzialismo) o del governo (premierato)<sup>3</sup>.

Ma l'impressione, come si proverà ad argomentare, è che la questione della stabilità, della durata degli esecutivi, del rafforzamento del governo, venga strumentalmente utilizzata per la trasformazione della forma di governo da modello fondato sulla rappresentanza diffusa, plurale e collegiale, a modello fondato sulla *governance* monocratica, quale sistema teso a valorizzare più la decisione che il processo; con una semplificazione del trasferimento del potere dal popolo al sovrano che decide.

Già alla fine dell'Ottocento Vittorio Emanuele Orlando<sup>4</sup>, in piena espansione dello stato liberale, e di affermazione *praeter* statutaria della forma di governo parlamentare, si poneva il tema della stabilità dell'esecutivo piuttosto che del rafforzamento dello stesso. E la stabilità, secondo il Maestro siciliano, andava ricercata all'interno del sistema parlamentare, ed essa, una volta trovata, avrebbe avuto di fatto quale conseguenza il naturale rafforzamento funzionale, piuttosto che strutturale dell'esecutivo. Orlando, voleva uno stato forte, con un governo forte, ma allo stesso tempo apprezzava la dimensione liberale del parlamentarismo. Rifletteva all'interno del perimetro parlamentare, reagiva alle pulsioni riformiste che avrebbero voluto

---

di studioso rigoroso e la sua continua tensione e curiosità culturali, sono stati sempre finalizzati alla configurazione di un modello che sia, rispetto all'ordinamento europeo, che a quello regionale, fosse più adeguato a gestire i mutamenti politici, sociali ed economici. Il suo impegno nei vari processi di riforma delle istituzioni è stato teso alla costruzione di un modello di democrazia funzionante, in grado di percepire e porre quanto più possibile in relazione le esigenze dello stato-apparato con quelle dello stato-comunità. In tal senso, Caravita ha dato contributi importanti, che nei contenuti e nella visione non mi hanno visto d'accordo, ma che tuttavia ho sempre riconosciuto molto importanti per alimentare e sviluppare dibattiti nel segno del più profondo pluralismo. Abbiamo avuto sui temi un dibattito aperto e leale, su posizioni diametralmente opposte, ma che non mi hanno impedito di trovare accoglienza nella sua Rivista e di condividere con lui un fecondo percorso nel direttivo dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Su questi temi, dunque, che lo hanno visto con assiduità impegnato, ma con nessuna pretesa di esaustività, e unicamente a mero titolo esemplificativo si citano in merito alla riforma Berlusconi del 2005, B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma costituzionale: discutiamone con calma*, in *Federalismi.it*, 1° dicembre 2005. Fortemente critico nei confronti di chi si oppose alla riforma costituzionale Renzi -Boschi nel 2016, determinando la vittoria del NO al referendum sulla legge di revisione costituzionale, in merito si vedano Id., *Riforme e Referendum: un metodo che unisce*, in *Federalismi.it*, 30 marzo 2016; Id., *Referendum, nuovo governo, scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre, 2016; Id., *Le recenti vicende sociali e istituzionali del paese, le trasformazioni del Pd e il futuro della democrazia italiana*, in *Federalismi.it*, 11 gennaio 2017.

<sup>3</sup> In argomento, cfr., *ex aliis*, S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rass. parl.*, 2, 2003, 281 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, *ivi*, 323 ss.; in termini critici, si v. G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2, 2003, 285.

<sup>4</sup> V. E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Arch. giur.*, XXXVI, Bologna, 1886, ora in Id., *Diritto pubblico generale, scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1954, 241.

riproporre ipotesi del passato quali il presidenzialismo puro<sup>5</sup> o verificare il possibile mutamento in senso presidenziale<sup>6</sup>.

Orlando, invece, difende il sistema parlamentare, addirittura nella sua espressione monista, ovvero di responsabilità politica del governo unicamente nei confronti dell'organo legislativo. Ma la sua difesa è critica e propositiva al tempo stesso. Egli sostiene che la crisi del sistema parlamentare vada risolta con la teoria dell'armonizzazione dei poteri nella determinazione dell'indirizzo politico. È evidente che Orlando sia ben lontano dal credere che il sistema parlamentare debba fondarsi sull'onnipotenza dell'organo legislativo, in quanto questo modello porterebbe in sé una serie di criticità legata proprio al funzionamento delle istituzioni ed alla sua capacità di risoluzione delle questioni immediate e concrete. Ma soprattutto non esprimerebbe l'armonia nella fase attuativa dell'indirizzo politico tra esecutivo e legislativo.

Gli studi di Orlando, ma anche di Mosca<sup>7</sup>, erano orientati in tal senso. In sostanza, si lavora per individuare i vizi del sistema parlamentare, le sue patologie, ma con la consapevolezza, che la forma di governo parlamentare sarebbe rimasta la punta più avanzata per un sistema teso a valorizzare la rappresentanza, ancorché in una forma di stato ben lontana da potersi definire democratica. Si contestava la trasformazione del sistema in *iper* parlamentare o assembleare, la preponderanza e l'interferenza del potere legislativo sull'esecutivo, la rottura dell'equilibrio istituzionale.

Si criticava l'iperattività del parlamento, manifestando l'esigenza di porre freni alla camera dei deputati e nel contempo di rafforzare l'esecutivo. Le critiche di giuristi quali Spaventa, Mosca, Orlando non erano indirizzate verso il governo parlamentare, ma verso la degenerazione di tale sistema, cioè contro il sistema parlamentare nella sua forma applicata<sup>8</sup>.

Dal punto di vista sistematico quello che rileva è la scissione dell'equazione: rafforzamento dell'esecutivo uguale sistema monocratico, la cui legittimazione del potere è di natura diretta e plebiscitaria. Posizioni che Orlando criticò anche in Assemblea costituente. Si pongono alcuni punti fissi, validi anche oggi. Il perimetro del sistema parlamentare è costituito perlomeno da tre elementi imprescindibili: 1. La prevalenza istituzionale-strutturale e non necessariamente funzionale del parlamento nel quadro dei rapporti costituzionali; 2. In ordine al trasferimento del potere politico, il parlamento unico organo dotato di legittimazione popolare; 3. La presenza di un organo *super partes* con funzioni di garante, mediatore di conflitti, che per svolgere tale ruolo non necessita di legittimazione popolare. Il capo dello stato nel sistema parlamentare deve svolgere una funzione garantista<sup>9</sup>, di intervento attivo ai soli fini di garanzia

---

<sup>5</sup> S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Ant.*, LXVII, 1897, Roma, 10: il modello di riferimento qui è quello prussiano.

<sup>6</sup> L. MINGUZZI, *Governo di gabinetto e governo presidenziale*, Bologna, 1886, *passim*.

<sup>7</sup> G. MOSCA, *Intorno al parlamentarismo*, Roma, 1885, ora in *Id.*, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano, 1958, 331; *Id.*, *La crise du régime parlementaire. Causes et Rémedes*, in *Aa.Vv.*, *L'évolution actuelle du régime représentatif*, Lausanne, 1928, 86.

<sup>8</sup> A. MAJORANA, *Del parlamentarismo*, Roma, 1885 e F. PERSICO, *Le rappresentanze politiche e amministrative*, Napoli, 1885, 55.

<sup>9</sup> La funzione di garante è tratta da G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 961, 27, che prospetta l'immagine di un presidente garante politico del sistema nel suo complesso.

costituzionale<sup>10</sup>. Ed è evidente che uno dei poteri di cui deve essere titolare per svolgere tale funzione non può che essere il potere di scioglimento. Potere che, stabilita la sua natura non politica, può essere modulato e modellato in vari modi.

Tuttavia, non mancano tra le due guerre mondiali del secolo scorso riflessioni nel perimetro parlamentare che mirano al rafforzamento dell'esecutivo attraverso una posizione dominante in seno alla determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico attribuita al capo del governo. Penso a Barthélemy che nel 1928<sup>11</sup> rivedeva il suo pensiero del 1918, dove affermava che il potenziamento governativo si deve raggiungere nel sistema parlamentare, esaltando il ruolo del capo del governo. È evidente che si configura una personalizzazione del potere, laddove il rapporto fiduciario, s'instaura tra la maggioranza parlamentare ed il *premier*, il quale tuttavia non dispone, secondo il costituzionalista francese, di una legittimazione attraverso una investitura diretta. Si tratta tecnicamente di una forma di governo parlamentare a prevalenza del *premier*, che può essere sfiduciato dall'organo legislativo nell'esercizio delle sue funzioni di controllo sull'operato politico del governo. La sua forza e la sua capacità decisionale risiedono nella maggioranza parlamentare, nella fiducia del parlamento; non trae la propria forza politica dal popolo.

Attraverso un sistema elettorale a trazione maggioritaria<sup>12</sup> occorre assicurarsi una maggioranza stabile con la presenza di coalizioni non troppo articolate e ben coese all'indirizzo del capo del governo. È evidente che la scelta elettorale gioca un ruolo rilevante rispetto al funzionamento delle istituzioni. Ma tutto si svolge nel quadro della forma di governo parlamentare, fondata sul rapporto fiduciario e su una personalizzazione dell'esercizio del potere, temperata dall'assenza di investiture dirette di un organo monocratico<sup>13</sup>.

Capitant lo dice in maniera molto netta<sup>14</sup>: rafforzare l'esecutivo restando fedeli al sistema parlamentare, il modello che evita concentrazioni monocratiche del potere e meglio assicura il principio della rappresentanza intorno ad un organo collegiale. Ma allo stesso tempo, attraverso norme funzionali, procedurali ed elettorali e norme di natura regolamentare, agevolare i lavori parlamentari, legare la maggioranza all'esecutivo e consentire a quest'ultimo di attuare l'indirizzo politico condiviso. Potremmo dunque parlare di tensioni che mirano alla costruzione di sistemi neo-parlamentari. Un tema ampiamente affrontato dalle democrazie in transizione che cercavano, in presenza di una mutevolezza del quadro partitico, assetti che coniugassero il primato della rappresentanza parlamentare con un ruolo dinamico e da protagonista da parte dell'esecutivo.

Un sistema parlamentare a prevalenza del *premier*, bilanciato ed equilibrato, secondo le teoriche del Redslob<sup>15</sup>, dal capo dello stato, il quale svolge un ruolo neutrale ma attivo nella

---

<sup>10</sup> E. CHELI, *Tendenza evolutiva nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1985, 41 ss.

<sup>11</sup> J. BARTHÉLEMY, *La crise de la démocratie représentative*, Paris, 1928, 85.

<sup>12</sup> E. GIRAUD, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1938.

<sup>13</sup> G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 2, 1994, spec. 172, distingue una duplice funzione del principio maggioritario, rilevando che «come principio di *rappresentanza* ci dice infatti chi ha da esserci intorno al tavolo dove si decide, come principio *funzionale* ci dice chi, a quel tavolo, è essenziale che concorra alla decisione perché questa si ritenga formata» (corsivo aggiunto).

<sup>14</sup> R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, Paris, 1934, 31.

<sup>15</sup> R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924, 5 ss.

fase di risoluzione dei conflitti istituzionali. Insomma, con un sistema fondato su un solo organo dotato di legittimazione popolare (parlamento), per quanto si assegni al capo del governo una funzione di assoluta rilevanza, in ogni caso il presidente della repubblica conserva un effettivo ruolo di garanzia, teso a riequilibrare il consolidarsi di squilibri e di disarmonie costituzionali.

Altri scenari, fondati sulla doppia legittimazione popolare, quale ad esempio il *premierato* (da noi oggi si parla del “sindaco d’Italia”), indeboliscono di fatto il compito di mediazione e di garanzia del capo dello stato che, ovviamente rispetto ad un *leader* dell’esecutivo ad investitura popolare, non può esercitare fino in fondo il suo ruolo. Ma su questi punti torneremo nel corso dell’articolo.

In ogni caso, vanno ricordate le posizioni di Orlando, Mortati, Tosato in Assemblea costituente<sup>16</sup> che, a differenza di Calamandrei, prospettano ipotesi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, al fine di evitare fenomeni di degenerazione assembleare con pregiudizio per la tanto auspicata stabilità e forza dell’esecutivo. Ma la vera svolta in Assemblea costituente fu quando il 23 settembre 1947 veniva approvato l’ordine del giorno favorevole, con legge ordinaria, ad un sistema elettorale proporzionale. Infatti, nulla impediva, con l’approvazione dell’o.d.g. Perassi un anno prima, che la forma di governo parlamentare avrebbe potuto funzionare con sistema maggioritario sul modello britannico<sup>17</sup>.

In questi termini, la forma di governo parlamentare in Italia, priva di meccanismi di razionalizzazione e con un sistema elettorale proporzionale puro, degenerò progressivamente in una repubblica dei partiti (partitocrazia), mortificando il ruolo e le funzioni dell’esecutivo, a scapito della stabilità di governo<sup>18</sup>. Anche se va ricordato, che questo sistema ancora negli anni settanta era stato capace di approvare leggi molto rilevanti che, mai come in quel periodo riuscirono ad attuare parti importanti della Costituzione, sia sul versante dei diritti civili, che sociali (lavoro, divorzio, scuola, famiglia, salute).

Pertanto, ancora oggi, anche nella c.d. seconda repubblica, i temi centrali restano i meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare e la legge elettorale<sup>19</sup>, ancor più in presenza di forza politiche governative estranee alla cultura del patto costituente. Progetti di riforma costituzionale, e partire dalla fine degli anni settanta, si sono susseguiti periodicamente<sup>20</sup>; essi, seppur in maniera differente, si sono sempre posti il tema della stabilità e della forza dell’esecutivo, ponendo quasi sempre quale pregiudiziale la revisione della forma di governo. L’obiettivo, non sempre dichiarato, era la trasformazione del regime parlamentare a vantaggio di un sistema fondato su due organi dotati di investitura popolare (parlamento e presidente della repubblica/capo del governo).

---

<sup>16</sup> Per la ricostruzione di tale dibattito si rinvia a A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000, 398-399.

<sup>17</sup> In argomento, si v., *ex aliis*, T. E. FROSINI, *Suggerimenti anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Dir. soc.*, 1, 2001, 93 ss.

<sup>18</sup> Sul punto, si v. per tutti P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, 1997.

<sup>19</sup> A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017.

<sup>20</sup> A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo*, cit., 408 ss.; A. LUCARELLI, F. ZAMMARTINO (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, 2016, *passim*.

La tendenza è stata quella di esprimere tendenzialmente un fisiologico *disfavor* nei confronti del parlamento e del principio e del valore della rappresentanza attraverso un organo collegiale. Poco si è lavorato su ipotesi di razionalizzazione del modello parlamentare, provando ad individuarne le sue patologie per migliorarlo. E allora, è evidente, che le ipotesi di riforma, tese alla stabilità ed al rafforzamento dell'esecutivo, si siano orientate in prevalenza verso modelli ad elezione diretta del capo dello stato o del *premier*, modelli di democrazia governante, tendenzialmente escludenti, piuttosto che sistemi fondati sulla democrazia della rappresentanza inclusivi, maggiormente dialoganti e più armonici all'impianto complessivo della nostra Costituzione<sup>21</sup>.

## 2. La prassi e le forme di c.d. dualismo presidenziale.

L'attuale maggioranza politica ha posto tra le priorità della sua agenda politico-istituzionale, oltre al regionalismo differenziato, la revisione della forma di governo parlamentare.

Assolutamente lecito da parte del governo di esprimere la volontà di abbandonare uno degli assi portanti della nostra Costituzione, ma anche doveroso analizzare ed acquisire consapevolezza su quali possano essere le conseguenze, e soprattutto l'impatto, su più articoli costituzionali, ridisegnando i rapporti tra gli organi costituzionali. A maggior ragione ciò va fatto, nella considerazione che si andrebbe ad incidere nell'ambito di un modello strutturato su cinque organi costituzionali, tra i quali il presidente della repubblica e la corte costituzionale, che svolgono una funzione molto delicata, di garanzia e di riconducibilità dell'esercizio del potere nel perimetro costituzionale e dei pesi e contrappesi<sup>22</sup>.

Pensare di rafforzare il presidente del consiglio dei ministri, come sembrerebbe dagli ultimi orientamenti (c.d. ipotesi del *premierato*, ancorchè in assenza di una proposta formale del governo), senza incidere sul delicato equilibrio dei poteri, non è immaginabile. Va subito precisato che il *premierato*, fondato sull'elezione diretta del presidente del consiglio, che a questo punto diventerebbe capo del governo, ben oltre *primus inter pares*, al di là delle possibili opzioni compensative e riequilibratrici<sup>23</sup>, assorbe poteri dal parlamento, soprattutto nella funzione di determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico, e soprattutto, depotenzia il ruolo di garanzia del presidente della repubblica, sottraendoli i poteri di scioglimento e di formazione del governo.

In questo modello, a differenza dei sistemi dualisti parlamentari, ad esempio operanti nell'ottocento, il capo dello stato è sprovvisto sia del potere di nomina che di revoca dei ministri, si trova in una posizione di maggiore debolezza che lo colloca in posizione defilata sia rispetto

---

<sup>21</sup> D. NOCILLA, *Legge elettorale*, in *Libro dell'anno del Diritto*, Roma, 2014: «[...] sembrano in contrasto con la forma parlamentare di governo prevista dalla Costituzione quei sistemi che dovessero puntare su un'eccessiva personalizzazione del potere e che non riservino al Capo dello Stato le funzioni di garante dell'equilibrio tra le forze politiche, riducendolo invece a *leader* di una di esse».

<sup>22</sup> S. MANGIAMELI, *Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023 (*paper*).

<sup>23</sup> R. DICKMANN, *Riforme ed equilibri costituzionali*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023 (*paper*), spec. 10.

al rapporto *premier*-ministri che governo-maggioranza parlamentare, stemperando altresì la sua funzione garantista. Il rischio è che si trasformi da presidente di garanzia in presidente meramente rappresentativo.

Resterebbe dunque nelle mani della corte costituzionale la funzione di difesa e garanzia dei principi costituzionali ed all'opposizione parlamentare - ma da vedere con che sistema elettorale – la tutela delle minoranze. Il modello della rappresentanza collegiale che caratterizza tutto l'impianto costituzionale, muterebbe in una rappresentanza monocratica, con il trasferimento del potere sovrano secondo una visione governante e maggioritaria. Si verificerebbe un *vulnus* diretto sia alla democrazia della rappresentanza, che ai principi proporzionalistici, entrambe le categorie verrebbero sacrificate nel nome del rafforzamento e della stabilità governativa<sup>24</sup>.

La forma di governo assumerebbe così una dimensione decisamente monocratica, con un dualismo a trazione forte (*premier*) e a trazione debole (parlamento). Proviamo ad entrare nel dettaglio, seppur in assenza di una proposta del governo scritta, dettagliata ed articolata. E quindi faremo alcune considerazioni in ordine al possibile impatto di tale riforma sul nostro sistema istituzionale e soprattutto sul principio della separazione dei poteri.

Io partirei da un assunto: nel nostro paese, in particolare negli ultimi anni, caratterizzati da una crisi sempre più profonda del sistema dei partiti ed in senso più ampio dei meccanismi di partecipazione, non vi è un problema di debolezza dei governi, ma piuttosto di perdita di ruolo ed autorevolezza del parlamento e quindi di crisi profonda dei meccanismi che alimentano la democrazia della rappresentanza. I cittadini non riescono più a riconoscersi in associazioni strutturate e quindi il rapporto con la rappresentanza si attenua progressivamente. Ma questa è un'altra storia che ci porterebbe lontano. Il progetto della maggioranza politica oggi si concretizza nell'obiettivo di relegare il parlamento ad ancella istituzionale, spostando la legittimazione del potere nell'investitura di organi monocratici. Sonnino diceva «Torniamo allo Statuto» il governo attuale si guarda intorno e sembra trovare quale *slogan* il “sindaco d'Italia”, che comunque suona sempre meglio del “podestà d'Italia”.

È evidente che la crisi del sistema dei partiti abbia accentuato e forse accelerato tale processo ed i meccanismi non tradizionali di partecipazione politica e sociale; penso alla galassia dei movimenti, che non sempre sono stati in grado di svolgere un ruolo suppletivo, degradando spesso a fenomeni populistici<sup>25</sup>. In questa «fuga dalla rappresentanza»<sup>26</sup> e in senso più ampio dalla partecipazione politica, accelerata dall'eterea rappresentanza euro-unitaria, si

---

<sup>24</sup> Considerazioni non dissimili sono state espresse da G. M. SALERNO, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, e non la personalizzazione in via elettiva*, in *Federalismi.it*, 11 giugno 2023 (paper).

<sup>25</sup> A. LUCARELLI, *Tradition and Revolution*, in corso di pubblicazione. In argomento, si v. altresì C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Dem. dir.*, 3, 2010; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017; M. ANSELMINI, *Populismo. Teorie e problemi*, Milano, 2017; P. GRAZIANO, *Neopopulismi. Perché sono destinati a perdurare*, Bologna, 2018; D. PALANO, *L'invenzione del populismo. Note per la genealogia di un concetto paranoico*, in *Storia del pensiero politico*, 2, 2019.

<sup>26</sup> A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, *passim*; M. TARCHI, *L'Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2015; ID., *Il populismo e la scienza politica: come liberarsi del “complesso di Cenerentola”*, in *Fil. pol.*, 3, 2004, 413 ss.

è avuta la possibilità di osservare esecutivi che sono durati poco e che tuttavia hanno dimostrato tutta la loro forza, marginalizzando l'organo legislativo. Quindi risulta evidente, anche dalla semplice analisi della prassi, di come forza e stabilità dell'esecutivo non siano sempre sovrapponibili.

Anzi, negli ultimi anni, si è assistito a poca stabilità, e di converso ad un accentuato rafforzamento e ad una progressiva concentrazione dei poteri nelle mani del governo. Tali situazioni, di fatto, avrebbero dovuto indurre ad un altro tipo di ragionamento, per provare a stabilizzare, magari con un sistema elettorale più adeguato il governo, rafforzandolo con meccanismi di razionalizzazione, nel perimetro della forma di governo parlamentare, sul piano strutturale e funzionale.

Nulla di tutto ciò! Dalla brutalità della prassi o della distorsione degli strumenti costituzionali, come vedremo, si sta prospettando un disfacimento della forma di governo parlamentare, con l'obiettivo di passare dal primato costituzionale della rappresentanza parlamentare, e quindi collegiale, al primato di un organo monocratico, al quale il popolo trasferisce potere e sovranità.

Anzi, negli ultimi anni, si è assistito ad un accentuato rafforzamento e ad una progressiva concentrazione dei poteri nelle mani del governo. Poca stabilità, ma tanta forza nell'esecutivo, piuttosto che immaginare trasformazioni della forma di governo; tali circostanze avrebbero dovuto indurre a ragionamenti per provare a stabilizzare, magari con un sistema elettorale più adeguato, e a rafforzare il governo con meccanismi di razionalizzazione, relativi ad aspetti strutturali e funzionali, restando nel perimetro della forma di governo parlamentare.

Nulla di tutto ciò! Dalla brutalità della prassi o della distorsione degli strumenti costituzionali, come vedremo, al disfacimento della forma di governo parlamentare, con l'obiettivo di passare dal primato costituzionale della rappresentanza parlamentare, e quindi collegiale, al primato di un organo monocratico, al quale il popolo trasferisce potere e sovranità.

In questo contesto, è evidente che si ripropone, in tutta la sua forza, la dialettica politica/diritto o anche potere/diritto, in particolare il quesito di fondo resta: quanto, in un modello di democrazia governante, i meccanismi giuridici, riconducibili ai principi costituzionali (pluralismo, tutela delle minoranze, principio di collegialità, controlli, garanzie, confronto, dissenso) sono in grado di limitare il potere, a tutela soprattutto delle minoranze?

Quanto i principi della teologia politica *schmittiana*, di puro esercizio del potere, espressi attraverso la legittimazione ad un organo monocratico, riescano ad essere temperati e perimetrati nel limite dei principi costituzionali?

Io sono convinto che la forma di governo parlamentare, così come espressa dalla Costituzione, con sistemi elettorali incerti, vada razionalizzata, anche e soprattutto per evitare torsioni e distorsioni della prassi, ma anche per evitare falsi e pretestuosi obiettivi di efficienza e stabilità, tesi in realtà a trasformare la forma di governo in assetti monocratici.



### 3. Le torsioni della forma di governo parlamentare: da Conte a Draghi.

Nella passata legislatura, anche in momenti di forte criticità, soprattutto nelle fasi di composizione delle maggioranze parlamentari, si sono venute a creare maggioranze poco ortodosse. Il presidente Mattarella ha confidato nel “gioco delle alleanze”, facendo prevalere sempre l’obiettivo della governabilità, rispetto al ritorno alle urne. Si sono così venute a realizzare sia nei governi Conte, che nel governo Draghi maggioranze parlamentari, composte da partiti politici, non soltanto distanti tra loro nei progetti, ma duramente in contrapposizione durante la campagna elettorale. I cittadini si sono trovati dunque in presenza di governi verso i quali probabilmente non avrebbero mai espresso la fiducia del consenso.

Nella formazione dei primi due governi Conte, il presidente Mattarella, con l’obiettivo della governabilità a tutti i costi<sup>27</sup>, ha assecondato il gioco dei partiti, nominando un presidente del consiglio espressione della loro volontà. Nella formazione del governo Draghi il suo ruolo, come vedremo, è mutato e da arbitro è divenuto uno degli attori principali. In ogni caso, va notato che già nella composizione del Conte 1 Mattarella non aveva esitato ad esercitare in maniera sostanziale il suo potere di nomina dei ministri, ovvero esprimendo contrarietà rispetto alla nomina di Savona, ritenuto antieuropeista<sup>28</sup>.

Aveva giustificato ciò, in relazione all’art. 47 Cost., ovvero ritenendo che tale nomina avrebbe potuto incidere negativamente sulla tutela del risparmio dei cittadini. Si verificava, dunque, di fatto, già una torsione della forma di governo parlamentare, tale da spostare il vincolo fiduciario di natura politica dal rapporto governo-parlamento al rapporto presidente-ministri, conferendo al presidente della repubblica il potere di predeterminare l’indirizzo politico.

È evidente che l’elasticità del ruolo che la Costituzione assegna al presidente della repubblica, calibrato e misurato attraverso le personalità succedutesi, ed alle consuetudini nel tempo venutesi a consolidare, ha contribuito a determinare, dopo le elezioni del 2018, comportamenti diversi, ma caratterizzati tutti da un dato comune: la torsione della forma di governo parlamentare in direzione monocratica<sup>29</sup>.

La governabilità “a tutti i costi”, da cercare in parlamento, ha mortificato gli elettori che si sono trovati, a partire dal Conte 1, dinanzi ad un governo sostenuto da maggioranze, ben lontane dagli intenti elettorali e dai progetti originari delle forze politiche in campo.

Fissato l’obiettivo, ovvero evitare le elezioni anticipate, ed assicurare al paese un governo, il presidente della repubblica ha giocato, a seconda delle circostanze, ruoli diversi: ora assecondando le forze in gioco, ora promuovendo un suo progetto, il tutto caratterizzato dalla latitanza dell’organo legislativo.

---

<sup>27</sup> In merito si veda diffusamente A. LUCARELLI, *La forma di governo parlamentare: mutazioni genetiche di un modello «nel nome» della governabilità. Contributo per un dibattito a partire da alcuni studi di Fulco Lanchester su forma di governo e sovranità popolare*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1, 2021 e *Id.*, *Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo*, in *Nomos*, 2, 2021.

<sup>28</sup> C. PINELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2, 2018, 1011-1012.

<sup>29</sup> A. RUGGERI, *La rielezione di Mattarella al Quirinale, ovvero sia il crepuscolo della politica e della Repubblica*, in *Consulta on-line*, editoriale 31 gennaio 2022.

Il capo dello stato, nei momenti di crisi, dettati dall'incerto quadro parlamentare *post* elettorale, ha di fatto preso lui il timone in mano. Lo sfarinamento dei partiti politici, anche con le dimissioni del segretario del PD Zingaretti, e con il progressivo svilimento del ruolo del parlamento, hanno accentuato la sua manovra d'azione e la sua capacità d'incidere.

La caduta del Conte *bis* e la nascita del governo Draghi, dopo il tentativo fallito di un improbabile governo Fico, hanno evidenziato come la scelta di Mattarella d'investire il presidente della camera di un mandato esplorativo, sia piuttosto stata finalizzata a realizzare il suo progetto originario, ovvero il governo Draghi.

Mentre nei governi Conte, la latitanza del parlamento e dei suoi presidenti aveva consentito, non al sistema dei partiti, ma a gruppi di potere al loro interno, di esprimere maggioranze eterodosse, riservando a Mattarella un ruolo di regista esterno, il governo Draghi si caratterizzava per essere un governo dualista a trazione monocratica, ovvero fondato sul binomio presidente della repubblica-presidente del consiglio<sup>30</sup>.

In tale modello, il ruolo di assoluta preminenza che la Costituzione riconosce al parlamento, al momento del conferimento della fiducia, si trasformava in mera attività di ratifica di decisioni adottate in altri luoghi, con un evidente strappo rispetto alla forma di governo parlamentare.

Il governo Draghi, a differenza dei due precedenti, si formava al di sopra della sovranità popolare e del sistema dei partiti, frutto della volontà dei due presidenti. Ma dal punto di vista del diritto costituzionale, ciò che appare interessante, è come la forma di governo dualista a trazione monocratica (caduta anticipatamente con le dimissioni di Draghi, non per volontà del parlamento, ma per scelte tattiche all'interno dei partiti, ovvero per l'intento della Lega di recuperare terreno a destra, sempre più occupato da Fratelli d'Italia) abbia prodotto un governo politico, il cui *prius*, in una evidente dimensione tecnocratica, è la governabilità. Il tema di fondo è però la legittimazione del potere che si sposta dal baricentro parlamentare al potere di due organi monocratici che hanno provato entrambi a percepire gli umori dei gruppi di potere all'interno dei partiti. Insomma, il sistema costituzionale ha deviato, i suoi meccanismi di garanzia non hanno tenuto, soprattutto per la debolezza del parlamento quale organo collegiale e per la debolezza delle sue articolazioni interne; penso alle commissioni ed ai gruppi parlamentari.

Con il governo Draghi, si è assistito ad un governo politico, ma a forte connotazione tecnica, dal punto di vista funzionale, in quanto ha espresso una ben determinata azione politica, ma non altrettanto politico dal punto di vista strutturale. Mi spiego meglio: il suo "distacco" dalla sovranità popolare, dai luoghi della rappresentanza democratica, dal sistema dei partiti, dai gruppi parlamentari e dai loro presidenti d'assemblea è stato talmente forte, al punto da poterlo definire un governo politico a trazione tecnocratica<sup>31</sup>.

Il potere non lo ha ricevuto da legittimazioni democratiche, agganciate alla sovranità popolare, ma dal binomio presidente della repubblica-presidente del consiglio; nella capacità

---

<sup>30</sup> A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "Presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 1, 2021 e, *ex aliis*, N. LUPO, *Un "governo tecnico-politico"? Sulle costanti nei modelli dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 8, 2021.

<sup>31</sup> C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021.

e nella forza, da parte della trazione dualista, di manipolare quello che rimane del simulacro parlamentare.

Una volta determinato il progetto dualista, a trazione tecnocratica, quel che resta del confuso e scompaginato quadro politico, viene utilizzato con lo scopo di ottenere la fiducia dalle camere.

Il populismo, o ciò che si crede esprimere fenomeni populistici, presente nei due governi Conte, viene fronteggiato da modelli di organizzazione del potere non allineati alla forma di governo parlamentare, così come delineata dalla Costituzione materiale.

La formazione del governo attuale è avvenuta con un'applicazione plastica delle regole poste in Costituzione, senza alcun riferimento alle consuetudini ed alle convenzioni, che integrano le scarse norme costituzionali.

Il ruolo dei partiti politici nella forma di governo parlamentare, fondativo delle democrazie di massa, in questo momento storico, sembra declinare e regredire a vantaggio di una governabilità a tutti i costi.

Il modello della "governabilità tecnocratica", espressione del dualismo presidente della repubblica-presidente del consiglio<sup>32</sup>, che si pone al di sopra della forma di governo parlamentare, svilendo il ruolo del parlamento, trasformando i partiti politici in "comparse della commedia dell'arte", determinando dunque un *vulnus* diretto alla sovranità popolare ed all'esercizio dei diritti politici, può rappresentare una delle cause del populismo, ma in senso più ampio, realizzare uno psicodramma collettivo di perdita di coscienza democratica

La frustrazione della partecipazione e la percezione che i processi decisionali, e soprattutto i luoghi della decisione, siano altrove, possono portare a reazioni populistiche, di totale disincanto verso le istituzioni liberal-democratiche. È evidente che, ancor prima dell'esercizio delle istanze partecipative, vi è la decadenza dei luoghi classici deputati alla formazione della consapevolezza politica. E mi riferisco non soltanto ai partiti politici, ma a tutti i luoghi nei quali si forma una coscienza collettiva, a partire da scuole, università, sindacati.

La rete, in particolare il ricorso a piattaforme telematiche, ha ancor più contribuito a confondere la democrazia partecipativa con la democrazia diretta, annientando i luoghi di condivisione e trasformando in atomi isolati i cittadini sempre più inconsapevoli.

Il processo di formazione del governo Draghi, al di là delle formali consultazioni con i rappresentanti dei gruppi parlamentari e con le forze sociali, è stato un processo silente, dualistico, sotteso alla formazione di un indirizzo politico, nel quale il presidente del consiglio non ha nessuna intenzione di ritagliarsi un ruolo, come vuole la Costituzione, di *primus inter pares*, ma al contrario si presenta quale vero protagonista delle dinamiche dell'esercizio del potere.

Com'è noto, la logica della forma di governo e delle disposizioni costituzionali sulla formazione dell'esecutivo richiede che la scelta del presidente della repubblica si ponga in sintonia con la composizione politica del parlamento ai fini della nomina di un governo che possa ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare. A ciò servono le consultazioni, che sono di regola indispensabili perché il presidente abbia l'esatto quadro della situazione politico-

---

<sup>32</sup> A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "Presidenti"*, cit.; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi*, in *Federalismi.it*, 13, 2021.

parlamentare. Ne deriva che il presidente del consiglio, già nella fase dell'incarico, discute i lineamenti programmatici del futuro governo con i rappresentanti delle forze politico-parlamentari disponibili a sostenerlo.

Invece, il modello dualista della governabilità tecnocratica si concentra, per gli aspetti di determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico, sul ruolo monocratico del presidente del consiglio, sul suo rapporto con il presidente della repubblica, su una plastica ed asettica interpretazione della Costituzione, che non tiene conto del ruolo dei partiti politici e delle loro proiezioni nel parlamento, rappresentate dai gruppi parlamentari. Insomma, viene meno il cuore della forma di governo parlamentare, ma in senso più ampio, direi la dimensione collegiale della democrazia e dei processi decisionali.

Il modello della governabilità tecnocratica, avallato dal presidente della repubblica che, da garante del sistema parlamentare si trasforma, allo stesso tempo, in propulsore ed ancella di sistemi a trazione monocratica, ancorché privi di legittimazione democratica, si basa su una rigida interpretazione dell'art. 92 Cost. Si sottovaluta che il rapporto di fiducia, disciplinato dall'art. 94 Cost., qualifica come parlamentare la forma di governo ed impone che l'esecutivo nominato dal capo dello stato, che ha giurato nelle sue mani, sia provvisorio e dotato di poteri assai limitati in attesa del voto positivo delle camere<sup>33</sup>.

La tecnica al servizio della democrazia governante, la torsione della forma di governo parlamentare verso modelli fondati sul *prìus* della governabilità ad ogni costo, la democrazia decidente hanno determinato la spoliazione dei poteri di tutte le assemblee politiche, dai consigli comunali fino al parlamento.

L'esito lo abbiamo sotto i nostri occhi: si è assistito ad una politica commissariata, alla "decomposizione" dei partiti (salvo dei movimenti nazionalisti, sovranisti ed identitari), ed alla dissoluzione di fatto del sistema parlamentare, la cui fisiologia dipende innanzitutto dal funzionamento del rapporto dialettico maggioranza-opposizione, con le garanzie prestate dal ruolo svolto dal presidente della repubblica. Inoltre, va detto che l'emergenza pandemica è stata utilizzata per innervare nei tessuti democratici corpi estranei, che limitando con strumenti inadeguati le libertà fondamentali, hanno generato tra i cittadini confusione e generale propensione ad accertarli come fatti naturali e non evitabili.

La debolezza economica, le difficoltà materiali, i bisogni quotidiani, la crisi ambientale, energetica e bellica, possono indurre a sottovalutare l'essenza più profonda del principio democratico, conducendoci in una spirale dalla quale poi risulterà difficile poter riemergere. E le risposte più adeguate, come si proverà a dire nel paragrafo successivo, non sono nella decisione ma piuttosto nel processo decisionale.

#### **4. Complessità, ingovernabilità e governabilità: qualche risposta alla semplificazione della soluzione per il rafforzamento e la stabilità dell'esecutivo. Ruolo del parlamento nel disegno costituzionale.**

Gli obiettivi politici che mirano ad un governo stabile e forte esprimono una realtà semplificata dove la decisione prevale sempre sul processo decisionale e dove l'intento di fondo è marginalizzare il ruolo del parlamento, inteso quale luogo inefficiente, teso ad indebolire l'azione dell'esecutivo. È evidente che la complessità del quadro politico, è dettata da frammentazioni di vario ordine: politico, sociale, economico, culturale, che possono determinare fenomeni di ingovernabilità, ovvero difficoltà da parte della maggioranza parlamentare e del governo di esprimere un indirizzo politico unitario ed omogeneo, seppur nel rispetto e in attuazione dei principi pluralistici.

La complessità è un concetto plurimo, tendenzialmente positivo, che trapiantato nelle categorie delle forme di governo e soprattutto nel rapporto tra stato-apparato e stato-istituzioni va declinato nel confronto, nella lotta, nella contrapposizione, nella sintesi, nel conflitto, in quel processo agonismo-antagonismo così ben definito da Chantal Mouffe<sup>34</sup>.

Pertanto, l'ingovernabilità, conseguenza della complessità, ed in quanto tale dicotomica alla semplificazione, non andrebbe intesa in sé, quale concetto negativo, ma piuttosto come espressione di un processo che può assumere differenti forme, non da ultimo quella di una governabilità complessa, ma inclusiva. Insomma, si tratterebbe di un concetto, ma soprattutto di un processo, che ha inizio da situazioni fattuali, che possono condurre ad una nuova gestione della complessità, anche con il nuovo coinvolgimento dei cittadini.

Nell'ambito della forma di governo parlamentare, complessità e fasi di ingovernabilità possono fisiologicamente consumarsi all'interno del parlamento, appunto il luogo naturale del conflitto. Quando si parla di rappresentanza democratica si fa proprio riferimento al luogo della complessità. Quindi il tema non è tanto la semplificazione nel dualismo governabilità *versus* ingovernabilità, ma piuttosto accettare l'idea che la governabilità democratica, soprattutto nell'ambito della forma di governo parlamentare, passi attraverso la complessità e soprattutto attraverso fasi fisiologiche di ingovernabilità.

La vera dicotomia risiede tra complessità e semplificazione; ovvero, la governabilità può passare o attraverso il conflitto, o piuttosto può essere realizzata con una decisione egemonica ed escludente. Potremmo dire che si è in presenza di una complessità sempre più complessa, le democrazie del conflitto fuoriescono da luoghi e strumenti classici, le dimensioni del politico diventano sempre più variegata e fluttuanti; i temi posti acquisiscono sempre più tendenza *glocal*.

La governabilità non può essere assorbita dalla decisione quale atto, ma dalla decisione quale processo; in sostanza la governabilità non si decide con un atto, ma la si pratica attraverso processi complessi.

Al modello della decisione quale atto che "decide" la governabilità, non accettando la complessità, si oppone un modello fondato sul processo decisionale, aperto, inclusivo, che

---

<sup>34</sup> C. MOUFFE, *Per un populismo di sinistra*, Roma-Bari, 2018, *passim*.

soprattutto non teme la ingovernabilità ma l'affronta attraversando complessità e conflitti. La governabilità va liberata dal mito della decisione, è un processo che attraversa la funzione di indirizzo nelle sue varie fasi.

In questo senso, va abbandonata la convinzione della necessaria presenza dell'unico centro governante e riconoscere invece che il governare è il frutto di una serie di interrelazioni tra soggetti diversi strutturati ed autarchici.

La fase dell'ingovernabilità, dunque, non va affrontata intendendo la determinazione dell'indirizzo politico quale decisione normativa, votata alla stabilità e tale da favorire razionalità e prevedibilità dei comportamenti, ma quale capacità di ascolto e di conflitto. E il luogo di tale processo complesso non può che essere il parlamento, inteso nella sua espressione di rappresentanza realmente democratica. Occorre ripartire da un parlamento che sia consapevole di essere il luogo del dialogo, del conflitto, della sintesi, in grado di esprimere atti qualitativamente apprezzabili, anche attraverso l'assunzione di decisioni da parte di collegi più limitati quali le commissioni, specie se permanenti. L'auspicio è che il parlamento sia realmente il luogo per eccellenza della rappresentanza democratica, il *continuum* naturale dei partiti politici, tale da contrapporsi al dualismo presidente della repubblica-presidente del consiglio. In tal senso, è necessario che i presidenti di assemblea recuperino la loro centralità rispetto alla funzione di indirizzo politico, con la consapevolezza che il presidente della repubblica, e a maggior ragione se ispiratore di formazioni di governo, si ponga tendenzialmente come titolare di interessi diversi da quelli delle assemblee parlamentari. In questo senso vanno valorizzati i regolamenti parlamentari, quale espressione della funzione di indirizzo politico del parlamento nel rapporto dinamico maggioranza-opposizione.

Al parlamento va riconosciuto e confermato di essere il luogo più adeguato alla formazione di una rappresentanza democratica che, nella sua forma più compiuta, implichi il sistema elettorale proporzionale, in grado di recepire le istanze provenienti dal basso, tipiche delle democrazie che poggiano sul conflitto. Ma il processo di costruzione di una rappresentanza democratica rivitalizzata non può essere monopolio degli istituti classici della democrazia partecipativa, quali i partiti politici, è necessario curare e sviluppare il più possibile la visibilità dei dissensi, dei conflitti, dei movimenti e dei comitati non strutturati, di tutte quelle espressioni che non si pongono contro la rappresentanza ma che spingono per un'altra rappresentanza.

Queste energie non possono che avere loro origine e sviluppo nel *milieu* locale, nei conflitti nei territori, dove portano avanti istanze ambientaliste, sociali, culturali. La rappresentanza diventa democratica soltanto se entra in sinergia, anche conflittuale, con queste energie diffuse, e il livello locale, il suo sviluppo sarà dirimente per raggiungere tale obiettivo.

## **5. Conclusioni: alcune proposte.**

Le torsioni della forma di governo parlamentare, la configurazione di modelli espressi dalla prassi (c.d. dualismo presidenziale) e gli obiettivi politici del governo Meloni per un esecutivo stabile e forte ci inducono ad alcune riflessioni conclusive. Innanzitutto va detto che, a partire dal governo tecnico di Monti del 2012, ma ancor di più nell'ultima legislatura, il governo

ha assorbito quasi per intero la funzione legislativa (d.p.c.m., decreti legge, decreti delegati, fiducia su maxi emendamenti) diventando il vero *dominus* dell'attività parlamentare. Il parlamento si limita perlopiù a ratificare quanto deciso altrove: in ambito governativo euro-unitario. In questo senso, non vi è più alcuna espressione di complessità, laddove il processo decisionale è di fatto sostituito dalla ratifica di decisioni prese da altre istituzioni.

Pertanto, deve essere chiaro che questo è il dato di realtà dal quale bisogna partire, per valutare le proposte di riforma tese alla trasformazione della forma di governo parlamentare, con l'elezione diretta del capo del governo. Il governo è già forte, in quanto ha neutralizzato l'azione dell'organo legislativo. L'altro obiettivo della stabilità è un dato differente che risente di variabili che possono anche esulare dalla forma di governo per essere ricondotte nell'alveo dei sistemi elettorali. In ogni caso, possiamo affermare che l'attuale governo a guida Meloni, a parte insignificanti scaramucce, appaia molto stabile. E ciò che colpisce, dunque, è come la discussione si sia esclusivamente concentrata sulla esigenza di rafforzare ulteriormente il governo, senza preoccuparsi dello sbilanciamento evidente che esiste tra i poteri, ma soprattutto senza preoccuparsi minimamente dello svilimento progressivo del parlamento, della rappresentanza del popolo e di una solida divisione dei poteri.

Investiture monocratiche del potere, attraverso l'elezione diretta del capo del governo, favorirebbero ancor più il declino, decretando la definitiva eclisse del parlamento, configurando un diverso modello di governo della società fondato sul principio d'identità, di decisione, di semplificazione e non più su quello della rappresentanza, del confronto, dei processi decisionali, anche espressione, come si è visto, di complessità.

La scelta del capo, da parte dei cittadini, finirebbe per cancellare o indebolire irrimediabilmente anche l'organo di garanzia politica previsto in Costituzione: la presidenza della repubblica che, come si ha avuto modo di evidenziare, sta già sotto tensione.

C'è seriamente da chiedersi se il nostro paese possa permettersi di fare a meno di un presidente garante, in assenza di altri solidi contrappesi, per favorire la creazione di un presidente governante che diventerebbe l'unico centro propulsore di potere. Questo sarebbe l'esito, sia nei casi di elezione diretta del capo dello stato (presidenzialismo o semipresidenzialismo), sia nelle ipotesi di elezione diretta del *premier* (secondo il modello del "sindaco d'Italia").

Va ricordato che questa formula a livello locale ha del tutto mortificato e fatto scomparire i consigli comunali, trasformandoli in meri luoghi di decisioni provenienti dagli organi monocratici. In una logica di monismo del capo del governo, legittimato direttamente da un'acclamazione popolare, andrebbero studiati nuovi e solidi controlimiti istituzionali. È evidente che con tale forma di governo, si andrebbero a sottrarre al presidente della repubblica i suoi due poteri di controllo più incisivi (nomina del governo e scioglimento delle camere), contrappo- nendo ad un presidente depotenziato, eletto da un parlamento indebolito, un capo legittimato direttamente dal popolo. Un modo per ridurre a simulacro il Quirinale, trasferendo sul capo del governo i sostanziali poteri di decisione.

Colpisce dunque che in una fase, come abbiamo visto, di totale emarginazione e svilimento del parlamento, piuttosto che provare a ridare dignità alla forma di governo parlamentare, attraverso revisioni puntuali della Costituzione, meccanismi elettorali e modifiche regolamentari, ci si concentri nella trasformazione radicale della forma di governo. Ancora una volta,

l'impressione è che i processi di revisione della Costituzione siano utilizzati per raccogliere consensi sul piano politico.

Eppure ci sarebbe tanto da lavorare sul piano della razionalizzazione, con la consapevolezza che il modello parlamentare del '48 richiede degli interventi. Chi volesse seguire la strada più rassicurante della razionalizzazione della forma di governo parlamentare dovrebbe puntare in tutt'altra direzione, aspirando a realizzare un forte riequilibrio tra i poteri, anche attraverso una radicale riorganizzazione del parlamento, per ridare ad esso vita ed autonomia. Senza toccare la Costituzione, si potrebbe cominciare dalla modifica dei regolamenti parlamentari, diventati ormai camicie di forza che ostacolano il libero dibattito tra le forze politiche e costringono i singoli parlamentari a farsi, anziché "rappresentanti della nazione", portavoce delle fazioni in campo (gruppi, correnti, corporazioni).

Si potrebbe ripensare la stessa struttura dell'attuale parlamento, per renderlo in grado di rappresentare realmente la divisione pluralista della società e proporsi come espressione unitaria della sovranità popolare. Per far questo bisognerebbe, da un lato, adottare un sistema elettorale di stampo proporzionale, ma con uno sbarramento almeno al 5% e, dall'altro, "toccando" la Costituzione, ragionare sull'ipotesi di un bicameralismo differenziato, riservando alla camera dei deputati la competenza legislativa e al senato, espressione delle autonomie territoriali, funzioni di garanzia e controllo. Questa ipotesi, da una parte potrebbe rendere il sistema più funzionale, dall'altra garantirebbe un più incisivo ruolo politico delle autonomie territoriali, rappresentando in ambito nazionale le istanze regionali, in maniera più rilevante di quanto avviene nelle conferenze stato-regioni. In alternativa, altra ipotesi di riforma costituzionale potrebbe essere quella di prevedere un'unica assemblea elettiva, abbandonando il bicameralismo paritario (divenuto un ibrido e malsano "monocameralismo alternato"). Come è noto, la prassi costituzionale ha consolidato di fatto un monocameralismo, laddove in una camera si svolgono i lavori di esame ed approvazione e nell'altra si ratifica il lavoro svolto.

Ancora, sul tavolo delle riforme potrebbe essere posto il progetto dell'elezione parlamentare del presidente del consiglio dei ministri (*leader* del partito di maggioranza) con ampi ed autonomi poteri decisionali e di direzione dell'azione di governo. Ed infine, sempre per provare a coniugare stabilità e forza dell'esecutivo, restando nel perimetro parlamentare, si potrebbe prevedere l'istituto della sfiducia costruttiva, riservando al *premier* il potere di nomina e revoca dei ministri, configurando quindi una duplice responsabilità dell'esecutivo, sia verso l'alto che nei confronti del parlamento.

In sostanza, l'obiettivo sarebbe quella di creare una forte omogeneità tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare e governo con il suo *premier*, al fine di garantire efficienza e stabilità per l'attuazione di un unitario indirizzo politico governante. È evidente che tale modello dovrebbe costituirsi sulla base di una legge elettorale che provi ad alzare l'asticella di accesso ai seggi parlamentari, al fine di potersi esprimere in un quadro partitico omogeneo, in grado di marcare nettamente la distinzione tra la maggioranza parlamentare, cui è assegnata la funzione di indirizzo politico e l'opposizione, titolare della funzione di indirizzo politico di garanzia e di controllo.



La maggioranza deve provare a costituire un corpo unico con il governo e il presidente della repubblica deve garantire il rispetto di tali equilibri, in particolare impedendo che la maggioranza sia espressione di indirizzi politici tra loro in contrasto<sup>35</sup>.

Basterebbero poche ma significative misure di razionalizzazione parlamentare per garantire forza e stabilità dell'esecutivo: la sfiducia costruttiva, un'organizzazione dei lavori parlamentari che permettano al governo di far approvare alcuni disegni di legge in tempi certi (limitando così l'utilizzazione di strumenti impropri come la decretazione d'urgenza e l'abuso delle richieste di fiducia sui provvedimenti all'esame del parlamento, a partire dalla fiducia sui maxi emendamenti nelle manovre, ma non solo, di bilancio).

Ed infine sul piano normativo-funzionale, sarebbe importante rivalorizzare la l. 23 agosto 1988, n. 400, magari aggiornandola, consentendo un ricorso più ampio e diffuso al potere regolamentare dell'esecutivo, allentando le maglie di un principio di legalità che ha trasformato troppo spesso il governo in mero *agent executif* del parlamento<sup>36</sup>.

In conclusione, una forma di governo parlamentare in sofferenza che, a partire dalla Costituzione, ha attraversato periodi di parlamentarismo partitocratico, nei quali il governo ha svolto una mera attività esecutiva ed amministrativa di scelte adottate nelle segreterie di partito e dai gruppi parlamentari, svilendo quanto contenuto nell'o.d.g. Perassi e periodi invece di arroganza istituzionale del governo con abusi di decreti legge, decreti delegati, d.p.c.m. e voti di fiducia, necessitano di determinati aggiornamenti.

Gli stessi sono necessari anche per dimostrare la pretestuosità di chi ritiene che un esecutivo stabile e forte sia possibile raggiungerlo soltanto attraverso il presidenzialismo o il *premierato*. In realtà, tutto ciò nasconde il progetto politico di svilire la rappresentanza democratica e la separazione dei poteri ed il delicato equilibrio tra democrazia della rappresentanza e democrazia governante. C'è un progetto politico, che non si riconosce nella Costituzione, che mira a trasformare il potere e la sua legittimazione in forme di governo plebiscitarie; di identificare il popolo con il *leader*<sup>37</sup>.

Al contrario, la razionalizzazione del sistema, come si è detto, non solo agevola la stabilità ed il rafforzamento dell'esecutivo, ma ne costituisce altresì il legittimo e necessario presupposto giuridico-funzionale, evitando le disfunzioni e le degenerazioni alle quali sono

---

<sup>35</sup> A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo*, Padova, 2000, 491; nonché, sul punto, *ex aliis*, O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, 2010 e A. MASTROPAOLO, *Dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC*, 4, 2013.

<sup>36</sup> A. LUCARELLI, *Il potere regolamentare a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988: a mò di introduzione*, in *Federalismi.it*, 1, 2017. In argomento, cfr. altresì S. BARTOLE, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della l. n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, I, 1469 ss.; L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla l. n. 400 del 1988 a confronto col principio di legalità*, *ivi*, 1989, 1476 ss.; ID., *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, 7 ss.; E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, *ivi*, 53 ss.; U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, 1992; A. PIZZORUSSO, *La disciplina dell'attività normativa del Governo*, in *Le Regioni*, 1987, 330 ss.

<sup>37</sup> Sul tema, diffusamente, M. CALISE (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992; ID., *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010; ID., *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016; F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos*, 3, 2015.

soggetti i sistemi fondati sulla doppia legittimazione popolare e sul doppio indirizzo politico governante<sup>38</sup>. La contestuale presenza della rappresentatività o legittimazione democratica ed il carattere della collegialità, di cui ai principi della teoria pluralistica, costituiscono i presupposti e gli elementi decisivi affinché il parlamento si ponga nel suo insieme, nell'assetto istituzionale e nei confronti dell'esecutivo, in posizione di centralità e prevalenza istituzionale, ma non funzionale<sup>39</sup>. Infatti, in questo quadro, principi di democrazia, governabilità e funzionalità dell'esecutivo coesisterebbero, costituendo il legittimo presupposto per la teoria dell'autonomia e del rafforzamento dell'esecutivo, che diventerebbe l'organo centrale nella fase attuativa dell'indirizzo politico.

## 6. Addendum: primissime riflessioni sul progetto di riforma costituzionale e l'introduzione del c.d. premierato

Venerdì 3 novembre u.s., su proposta del ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il governo ha approvato il disegno di legge: «Introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e razionalizzazione del rapporto fiduciario». Successivamente, in data 15 novembre u.s., il presidente del consiglio dei ministri (Meloni) ed il ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa (Alberti Casellati) hanno comunicato alla presidenza della repubblica il testo così rubricato: «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica».

Quindi gli obiettivi dichiarati del disegno di legge, in relazione alla trasformazione della forma di governo, sono sostanzialmente due: attribuire ai cittadini il potere di eleggere direttamente il presidente del consiglio dei ministri, facendogli perdere definitivamente lo *status* di *primus inter pares*, divenuto nel tempo, a seguito di interventi legislativi, già meno rigido che in origine e rafforzare la stabilità del governo. Mentre il primo obiettivo è chiaro, e sembrerebbe anche andare incontro alle aspettative degli italiani, al fine di renderli più protagonisti nel voto, in un momento nel quale il picco dell'astensionismo ha raggiunto quote elevate, il secondo è alquanto nebuloso. Infatti, cosa s'intende per rafforzamento della stabilità del governo? E soprattutto, attraverso tale rafforzamento, quali obiettivi s'intendono raggiungere? Ed ancora quale forma di governo s'intende rafforzare, quella esistente, quindi nell'alveo del parlamentarismo, o quella che emerge dal progetto di riforma ovvero nel c.d. *premierato*?

Proviamo a ragionare per punti, cercando non di dare delle risposte ma di porre all'attenzione una serie di perplessità e contraddizioni che emergono dal testo.

---

<sup>38</sup> A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000, *passim*.

<sup>39</sup> A. LUCARELLI, *Potere regolamentare*, Padova, 1995, *passim*, nonché B. CARAVITA, *Le recenti proposte per la modifica della forma di governo parlamentare e il rafforzamento dell'Esecutivo*, in ID., A. CHIAPPETTI, C. CHIOLA, *Letture di diritto pubblico*, Torino, 1998 e A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Pol. dir.*, 1, 2000.

Innanzitutto, sul piano dei rapporti interistituzionali, sarebbe stato opportuno che un testo che si occupa delle regole del gioco e del funzionamento delle istituzioni, fosse stato elaborato in sede parlamentare e che l'iniziativa legislativa fosse provenuta appunto dall'organo legislativo. Ma tant'è!

L'art. 3, comma 1 del testo di modifica dell'art. 92 Cost., oltre a prevedere che il presidente del consiglio sia eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni e che le votazioni per l'elezione del presidente del consiglio e delle camere avvengono contestualmente, dispone, nel medesimo comma, che la legge disciplinerà il sistema elettorale delle camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 % dei seggi in ciascuna delle due camere alle liste e ai candidati collegati al presidente del consiglio dei ministri. Quest'ultimo è eletto nella camera nella quale ha presentato la sua candidatura.

Da una prima lettura del disegno di legge di revisione costituzionale, c.d. *premierato* all'italiana, la mia impressione è che con il 55 % dei seggi l'assoluto dominatore della scena istituzionale diventi la maggioranza parlamentare. La razionalizzazione del rapporto fiduciario determina più che un rafforzamento del presidente del consiglio e del governo nel suo complesso, un forte posizionamento della maggioranza parlamentare.

Pertanto, tale disposizione, non soltanto prevede l'elezione diretta, ma allo stesso tempo introduce una c.d. riserva di legge assoluta rinforzata, ovvero incarica il legislatore ordinario ad approvare un testo di legislazione elettorale a rime obbligate. Il legislatore, per *diktat* costituzionale, non potrà optare per un modello diverso da quello indicato dal testo costituzionale, impedendogli, ad esempio, di orientarsi verso un modello più propenso alla rappresentatività che alla governabilità. Se ci sono materie nelle quali la discrezionalità politica del legislatore non può essere compressa, sono proprio le leggi elettorali. La riserva d'assemblea di cui all'art. 72, ult. comma Cost., vero è che non impedisce che l'iniziativa sia governativa, ma di certo intende caratterizzare questi testi legislativi, quali ambiti di assoluta autonomia e discrezionalità del legislatore ordinario, ed in particolare il sistema elettorale, in quanto espressione di regole del gioco che dovrebbero garantire anche le opposizioni. Il modello maggioritario, calato dall'alto, temperato più nella forma che nella sostanza, da evanescenti principi di rappresentatività, impone una legislazione elettorale a rime obbligate. Inoltre, desta molti dubbi e perplessità la circostanza che il testo in oggetto preveda un *quorum* elevato, che richiederebbe, stante anche la recente giurisprudenza costituzionale (corte cost. sent. n. 1/2014 e n. 35/2017), di fissare delle elevate soglie di *quorum* per accedere al premio di maggioranza, al fine di garantire i principi di eguaglianza e di rappresentatività, anche in un'ottica possibile di ballottaggio.

Insomma, *dando i numeri*, il riformatore costituzionale si espone a forti dubbi sul piano della legittimità costituzionale. Va sempre tenuto in considerazione che, come affermato dalla corte, anche le leggi di revisione costituzionale sono sottoposte allo scrutinio costituzionale, laddove lesive dei principi supremi dell'ordinamento repubblicano. Quindi l'art. 3, comma 1, del progetto di revisione della Costituzione, con le suddette criticità, prova a rafforzare l'esecutivo con l'elezione diretta e a far prevalere i canoni della democrazia della governabilità su quella della rappresentanza. La stabilità sarebbe garantita da una maggioranza solida, mentre,

mi domando, la sola elezione diretta garantirebbe, in quanto tale, il rafforzamento dell'esecutivo?

Inoltre, sempre l'art. 3, comma 1, dispone che sia il presidente della repubblica a conferire al presidente del consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il governo e nomina, su proposta del presidente del consiglio dei ministri, i ministri.

Questa disposizione sembra, a prima lettura, incoerente. Delle due l'una, infatti, o il presidente ha una legittimazione diretta dal popolo e quindi non ha bisogno di nessun'altra investitura o l'investitura deve essere perfezionata con atto presidenziale. Ma questa seconda ipotesi è del tutto contraddittoria con i modelli ad elezione diretta e, pertanto, l'attribuzione al capo dello stato del potere di conferimento dell'incarico finisce per trasformarsi soltanto in una pura formalità, un atto notarile che, da un punto di vista sistemico, svislisce la figura presidenziale. In ogni caso, tale potere, così formulato, non rientra più nei poteri del presidente della repubblica di controllo e/o garanzia. Ma ancora più ambigua è l'ultima parte della disposizione, che seppur sulla base di assetti istituzionali mutati, conferma il testo attuale della Costituzione, ovvero attribuisce al presidente del consiglio incaricato il potere di proposta e al presidente della repubblica il potere di nomina dei ministri. Qui si parla di nomina e non di conferimento dell'incarico (atto vincolato dal voto elettorale) e se le parole hanno un senso, in questa fattispecie il potere del presidente della repubblica sarebbe di natura sostanziale, ovvero lo stesso potrebbe, come è avvenuto di recente, rifiutarsi di nominare un ministro proposto dal presidente del consiglio o esercitare *semplicemente* una *moral suasion* sulla proposta. È evidente che tale esercizio di poteri, in caso di garanzia e controllo, genererebbe un corto circuito rispetto al modello ad elezione diretta del presidente del consiglio, e sicuramente forti tensioni con il corpo elettorale e con la maggioranza parlamentare. Insomma è una norma assolutamente contraddittoria, rispetto al modello che s'intende introdurre.

L'art. 4, comma 1, lett. a), di modifica dell'art. 94 Cost. dispone che entro dieci giorni dalla sua formazione il governo si deve presentare alle camere per ottenere la fiducia. Nel caso in cui non venga approvata la mozione di fiducia al governo (*sic!*), presieduto dal presidente eletto, il presidente della repubblica rinnova l'incarico al presidente eletto di formare il governo. Qualora anche quest'ultimo non ottenga la fiducia della camere, il presidente della repubblica procede allo scioglimento delle stesse.

Dunque, è prevista una forma ibrida, il presidente del consiglio, prima viene eletto dai cittadini, poi riceve l'incarico dal presidente della repubblica e infine deve ottenere la fiducia dalle camere. Ma, in un sistema ad elezione diretta, e a trazione molto maggioritaria, che senso ha il conferimento della fiducia e, ancor di più, che senso ha conservare il potere di scioglimento del capo dello stato che, da strumento di assoluta rilevanza istituzionale, qual è nel sistema attuale, si trasformerebbe in uno strumento del tutto irrazionale? È facilmente prevedibile che non possano mai realizzarsi condizioni per un voto di sfiducia, soprattutto in presenza di un parlamento con una maggioranza di almeno il 55% a sostegno del presidente del consiglio eletto. Si conserva dunque un potere di scioglimento presidenziale del tutto irrazionale, adattato a questo modello, ma soprattutto uno strumento che verosimilmente non sarà mai utilizzato.

L'art. 4, comma 1, lett. b), sempre di modifica dell'art. 94 Cost., prevede che in caso di cessazione dalla carica del presidente del consiglio eletto, il presidente della repubblica può conferire l'incarico di formare il governo al presidente del consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il governo del presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del presidente del consiglio subentrante, il presidente della repubblica procede allo scioglimento delle camere.

Questa dovrebbe essere una c.d. norma antiribaltone, ovvero evitare la variabilità delle maggioranze e quindi la nascita di governi lontani dalla volontà dei cittadini. In realtà, la norma, così come formulata, legittima la nascita di governi presieduti da un presidente del consiglio non eletto. In sostanza, si rischia di mettere il corpo elettorale contro il parlamento, o meglio contro la maggioranza parlamentare. Non ci sono ribaltoni nel senso classico della parola, ma comunque si è in presenza di beghe e giochi di potere all'interno della maggioranza parlamentare. Il nuovo presidente, dovrà sì stare all'interno della maggioranza che ha ottenuto la fiducia e quindi attuare quell'indirizzo politico, ma comunque sarà scelto da nuove alleanze all'interno della maggioranza. A differenza delle disposizioni precedenti, in questo caso il potere del capo dello stato aumenta, sia in ordine alla nomina del nuovo presidente del consiglio, sia in relazione ai ministri. Si amplia il suo potere in quanto si riduce, o meglio, scompare l'investitura diretta del presidente del consiglio, ridimensionando di conseguenza anche il potere di proposta dei ministri. Anche in questo caso il potere di scioglimento presidenziale sembra più formale che sostanziale, infatti un ribaltone all'interno della maggioranza difficilmente non si concretizzerebbe con un voto di fiducia al nuovo governo.

In conclusione, al di là di tutte le incongruenze evidenziate, che rendono difficile definire questa nuova forma di governo, la disposizione che dà maggiori preoccupazioni è proprio quest'ultima.

Essa, configurerebbe una sorta di modello a prevalenza della maggioranza parlamentare, quella che in passato la dottrina aveva definito la tirannia della maggioranza parlamentare, quando essa opera senza freni e contrappesi. Provo a spiegarne le ragioni di questa preoccupazione che, alla fine, configurerebbero una sorta di monismo della maggioranza parlamentare. Essa può:

1. di fatto sfiduciare il presidente del consiglio eletto dai cittadini;
2. individuarne un altro all'interno della maggioranza parlamentare;
3. negare la fiducia al nuovo presidente del consiglio e di fatto determinare lo scioglimento delle camere;
4. esercitare la sfiducia individuale dei ministri, non essendo, stranamente, previsto il potere di revoca degli stessi da parte del presidente del consiglio dei ministri eletto;
5. decidere sostanzialmente quando il presidente della repubblica deve sciogliere il parlamento e tornare alle urne (potere di scioglimento a rime obbligate);
6. modificare i regolamenti parlamentari;
7. eleggere il presidente della repubblica, a partire dalla terza votazione;

8. raggiungere facilmente il *quorum* del 3/5, con qualche *responsabile*, ed eleggere i membri laici di corte costituzionale (dalla terza votazione in poi) e del c.s.m.;

9. votarsi la propria legge elettorale, disponendo di un'ampia maggioranza.

In conclusione, all'elezione diretta del presidente del consiglio, non si associa né il rafforzamento dell'esecutivo, né la sua stabilità. Si rafforza la maggioranza parlamentare, questa sì, stabile ed in grado in qualsiasi momento di condizionare il funzionamento delle istituzioni, senza che gli organi di controllo e garanzia, men che mai l'opposizione, visto il prefigurato sistema elettorale, possano esercitare un reale bilanciamento. Se i riformatori intendevano questo per rafforzamento della stabilità di governo, l'obiettivo è raggiunto, ma io resto con la difficoltà di classificare tale forma di governo, se non come espressione della tirannia della maggioranza.