

Costituzione: quale riforma?

La proposta del Governo e la possibile alternativa

Questo paper è il prodotto di una riflessione collegiale alimentata da diversi contributi pubblicati negli scorsi mesi su “Astrid Rassegna”. Nel suo testo finale, di seguito riportato, è stato condiviso da Giuliano Amato, Enzo Balboni, Franco Bassanini, Marco Cammelli, Massimo Carli, Vincenzo Cerulli Irelli, Enzo Cheli, Francesco Clementi, Daniele Casanova, Edoardo Caterina, Fulvio Costantino, Giovanna De Minico, Filippo Donati, Antonio Floridia, Franco Gallo, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Giorgio Macciotta, Gabriele Maestri, Maurizio Malo, Andrea Manzella, Francesco Marone, Oreste Massari, Gilberto Muraro, Alessandro Pajno, Silvia Paparo, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Marco Podetta, Lorenzo Spadacini, Rolando Tarchi, Giovanni Tarli Barbieri, Luisa Torchia, Mauro Volpi.

INDICE

Abstract

Premessa

1. Le ragioni e gli obiettivi di una riforma

I

La proposta del Governo e le possibili alternative

2. L'elezione diretta del vertice del potere esecutivo nell'esperienza degli Stati democratici: perché i difetti superano i pregi

3. La proposta di riforma del Governo Meloni

4. L'alternativa praticabile: riformare e ammodernare la forma di governo parlamentare, sulla via indicata dalla Costituente

II

La nostra proposta

5. Il Presidente del Consiglio e il Governo.

Riformare il governo parlamentare, sulla base dell'esperienza delle democrazie parlamentari europee

6. Il Parlamento.

Rafforzare la funzione legislativa e di controllo del Parlamento, preservando la funzione di garanzia e di equilibrio del Presidente della Repubblica

7. Il sistema elettorale.

Una legge elettorale per rafforzare la democrazia parlamentare

8. Gli istituti della partecipazione democratica.

Il sistema dei partiti, la comunicazione e la formazione della pubblica opinione, il finanziamento della politica

Abstract

La democrazia italiana non gode di buona salute, come dimostrano il crescente astensionismo e la diffusa sfiducia dei cittadini verso le istituzioni. La riforma costituzionale non è dunque un diversivo. Ma occorre capire se il progetto di riforma costituzionale proposto dal Governo offra una risposta convincente alle difficoltà del nostro sistema democratico, o se invece non rischi di aggravarle. In quest'ultimo caso, non basta criticare quel progetto, ma bisogna individuare le soluzioni alternative. Occorre farlo tenendo conto delle ragioni e delle preoccupazioni di tutti, perché le riforme costituzionali dovrebbero sempre essere il prodotto di una larga condivisione. È quel che cerchiamo di fare con questo *paper*.

Il capitolo 1 discute sulle ragioni e sugli obiettivi della riforma. Rispetto a quando la Costituzione italiana fu scritta molte cose sono cambiate. Le istituzioni debbono oggi far fronte a sfide allora inimmaginabili, come il cambiamento climatico, le migrazioni di massa, la competizione economica e tecnologica globale, l'invecchiamento della popolazione, le guerre ibride; tutti problemi che richiedono politiche pubbliche lungimiranti, decisioni coraggiose e tempestive ed elevate capacità operative nell'attuazione delle decisioni prese. Ne deriva la necessità di un sistema istituzionale e di meccanismi di governo che consentano alle istituzioni di adottare e realizzare, in tempi rapidi e con la necessaria continuità negli anni, decisioni di questa portata. Ma poiché vincere queste sfide richiede a tutti sacrifici impegnativi, è anche necessario assicurare che queste decisioni siano assistite da un largo consenso popolare e siano avvertite come legittime e necessarie (o quanto meno non arbitrarie) dalla gran parte della popolazione, in modo che nella loro attuazione si possa contare sul concorso convinto dei cittadini, dei corpi intermedi e delle imprese, riuscendo anche a reggere nel tempo ai mutamenti delle maggioranze che sono naturali nei sistemi democratici. Occorre dunque rafforzare la stabilità dei governi e l'efficacia della loro azione, ma anche ripristinare la rappresentatività delle istituzioni e riattivare o reinventare strumenti di partecipazione democratica.

Ma anche il sistema politico è radicalmente cambiato: la rappresentatività delle istituzioni e l'aggregazione del consenso si avvalevano allora del ruolo svolto da grandi partiti di massa, dotati di una forte coesione ideologico-culturale e di una solida struttura organizzativa, che ad essi consentivano di assolvere al loro compito

costituzionale di principale strumento della partecipazione democratica dei cittadini, di interrelarsi con la variegata trama delle comunità intermedie, di organizzare e animare il confronto, nel Parlamento e nelle altre assemblee rappresentative, tra le diverse visioni degli interessi pubblici, al fine della formazione di scelte politiche condivise (o comunque riconosciute come legittime proprio perché prodotto di un processo democratico di formazione). Ma, poi, quel sistema di partiti è stato investito da una profonda crisi. Molto ha pesato anche la trasformazione dei media, che ha sottratto ai partiti il monopolio della comunicazione politica e moltiplicato le agorà politiche, ma in forme tali da favorire la volatilità delle opinioni, la radicalizzazione del confronto, la disaffezione verso la politica, l'affermarsi di derive populiste e di partiti personali. Così, però, anche la rappresentatività delle istituzioni e il ruolo del Parlamento, come sede del confronto fra le diverse visioni dell'interesse pubblico e della costruzione di scelte condivise, sono venuti progressivamente declinando. Anche per questa ragione, dunque, non basterebbe risolvere il problema dell'instabilità dei governi e dell'efficacia delle politiche pubbliche, poiché occorre anche ripristinare la rappresentatività delle istituzioni democratiche e riattivare o reinventare adeguati canali di partecipazione. Questi obiettivi non sono divergenti: al contrario, solo istituzioni rappresentative e partecipate sono capaci di attivare processi democratici di formazione delle decisioni politiche (comprese quelle prese dal Governo), di mobilitare intorno a sé il consenso popolare, di assicurare il concorso dei cittadini e dei corpi intermedi nella loro realizzazione e quindi di dare legittimazione e forza all'azione di governi stabili.

Diverse sono le soluzioni e gli strumenti (le forme di governo) utilizzati nel mondo per conseguire questi obiettivi. Abbiamo a disposizione un'ampia panoplia di modelli sperimentati, con la possibilità di valutare il loro effettivo rendimento e la loro concreta efficacia. Prima di inventarsi soluzioni nuove, di cui è difficile prevedere il rendimento, pensiamo sia ragionevole passare in rassegna i modelli adottati negli Stati democratici e vedere quali esempi (pur tenendo conto della diversità dei contesti) se ne possono trarre per la riforma delle istituzioni italiane.

È ciò che cominciamo a fare con il capitolo 2, che passa in rassegna, valutandone pregi e difetti, i modelli basati sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo (elemento fondamentale anche della proposta dal Governo). I sistemi presidenziali e semipresidenziali prevedono una serie di *checks and balances*, a partire dalla elezione separata e autonoma dal Parlamento, al fine di evitare un'eccessiva concentrazione di poteri in capo all'esecutivo legittimato direttamente dal voto popolare. Mettiamo in luce come l'esperienza internazionale dimostri che neanche questi modelli garantiscono sempre l'efficacia dell'azione dei governi, perché non di rado producono una dualità di indirizzi politici tra esecutivo e legislativo (*divided government*).

Spieghiamo anche le ragioni che li rendono poco adatti a un sistema politico molto frammentato e polarizzato come è oggi quello italiano. Quanto poi al cosiddetto premierato, nel quale l'elezione dei parlamentari è subalterna all'elezione del vertice dell'esecutivo (dal quale essi dipendono anche per la loro permanenza in carica), dopo una breve parentesi israeliana, non è ora adottato a livello statale in nessuno Stato democratico, anche per l'assenza di quei freni e contrappesi che il costituzionalismo liberale e democratico ha identificato come presidi necessari della democrazia e dello Stato di diritto, a partire dalla divisione dei poteri.

Nel Cap. 3 si descrive in dettaglio e si valuta il progetto del Governo. Si dimostra che esso non è né parlamentare né presidenziale, ma nasce da un assemblaggio di elementi tratti da modelli diversi, finendo per concentrare il massimo potere nelle mani del vertice del governo senza adeguati contrappesi e senza un'adeguata separazione dei poteri. Si analizzano le sue numerose anomalie. E si evidenzia che la riforma produrrebbe un forte indebolimento del ruolo di garanzia e di equilibrio finora assicurato dal Presidente della Repubblica, non solo perché i poteri di risoluzione delle crisi e gli verrebbero sottratti, ma anche perché, in quanto eletto dal Parlamento e non dal popolo, egli disporrebbe di una legittimazione e di un'autorevolezza chiaramente inferiori rispetto a quelle di cui disporrà il Presidente del Consiglio. Altrettanto squilibrato risulterà il rapporto tra il capo del Governo e il Parlamento, che non sarà più in grado di svolgere le sue funzioni fondamentali di investitura e di controllo dell'esecutivo, anche perché privo di legittimazione autonoma in quanto eletto "a rimorchio" dell'elezione del Premier e sulla base, per di più, di un premio di maggioranza senza soglia e dunque distorsivo della volontà popolare in misura potenzialmente illimitata. Si dimostra, in conclusione, che, a fronte dell'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio, la riforma non prevede alcuno dei *checks and balances* necessari a renderla compatibile con i principi della democrazia rappresentativa e dello Stato di diritto, principi che la Corte costituzionale ha ritenuto supremi (e dunque immodificabili).

Preso atto dell'impraticabilità delle forme di governo basate sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, il cap. 4 sottolinea che resta da esplorare una soluzione alternativa: riformare, razionalizzare e ammodernare la forma di governo parlamentare adottata dalla Costituzione, che è peraltro la più diffusa in Europa (non di rado con risultati soddisfacenti anche in termini di stabilità dei governi ed efficacia della loro azione). È un modello suscettibile di molte varianti, tanto che la stessa Assemblea Costituente, nell'adottarlo, si pose il problema della sua razionalizzazione, anche al fine di assicurare la stabilità dell'esecutivo. Questo lavoro di razionalizzazione e ammodernamento diede allora alcuni frutti, ma rimase in parte incompiuto, anche per l'insorgere di una forte contrapposizione politica tra i principali partiti che

contribuirono all'approvazione della Costituzione. Si tratta ora di proseguire quel lavoro, anche alla luce dei grandi mutamenti ricordati nel capitolo introduttivo.

La seconda parte del *paper* describe, in sintesi, le linee generali della riforma del governo parlamentare che proponiamo.

Il Cap. 5 espone le modifiche utili a rafforzare la stabilità e la coesione del Governo e l'efficacia della sua azione, pur salvaguardando tutti i poteri e il prezioso ruolo di garanzia e di equilibrio esercitato dal Capo dello Stato e valorizzando la rappresentatività e il ruolo del Parlamento. Il modello di riferimento è dato soprattutto dall'esperienza costituzionale tedesca, che ha registrato buoni risultati anche in termini di stabilità dei governi. Proponiamo da un lato l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, che ostacola le "crisi al buio", e dall'altro un rafforzamento del ruolo e dei poteri del Presidente del Consiglio, garante della coesione del Governo e dell'unità e coerenza dell'indirizzo politico e amministrativo. All'inizio della legislatura, il Presidente del Consiglio continuerà a essere nominato dal Capo dello Stato (valutati i risultati delle elezioni e consultati i gruppi parlamentari), ma si presenterà subito al Parlamento in seduta comune per illustrare il proprio programma e ottenere la fiducia. Forte di questa diretta legittimazione, proporrà al Presidente della Repubblica la lista dei ministri. Proponiamo di attribuirgli anche il potere di proporre la revoca dei ministri e di avocare al Consiglio provvedimenti di competenza di singoli ministri. Il Parlamento potrà sfiduciare il Governo solo indicando a maggioranza assoluta al Capo dello Stato un nuovo Presidente del Consiglio. In caso di crisi non insorta a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, ma per dimissioni del premier o per il rigetto di una questione di fiducia, le Camere saranno sciolte a meno che il Parlamento in seduta comune, entro un termine determinato, non reiteri la fiducia al premier dimissionario o non indichi un nuovo Presidente del Consiglio, con una sorta di "voto di fiducia costruttivo".

È un meccanismo che rafforza la stabilità del Governo senza incidere sulla centralità del Parlamento, a condizione che questo sia capace di esprimere una maggioranza "costruttiva". Il Presidente della Repubblica conserverebbe invece tutti i suoi poteri di garanzia e di risoluzione delle crisi, anche se –naturalmente – l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva obbligherebbe il Capo dello Stato a nominare il premier indicato nella mozione. Già oggi, peraltro, il Presidente della Repubblica non può nominare chi vuole, ma colui che emerge dalle consultazioni come la personalità in grado di aggregare una maggioranza parlamentare.

Del recupero della rappresentatività delle istituzioni, del ruolo del Parlamento e del rafforzamento della partecipazione democratica, necessari complementi del rafforzamento del Governo, si occupano gli ultimi tre capitoli, che vanno considerati

insieme. La rappresentatività del Parlamento dipende infatti da un sistema elettorale che restituisca ai cittadini l'effettiva scelta dei propri rappresentanti e riattivi canali di interlocuzione tra elettori ed eletti anche attraverso un recupero dell'identità e del radicamento sociale dei partiti.

Sul piano dei poteri e dell'organizzazione del Parlamento il cap. 6 propone parecchie innovazioni. Alcune sono intese a far funzionare meglio il bicameralismo paritario, che al momento non sembra possa essere messo in discussione, attraverso una ragionevole distinzione di ruoli fra le due Camere, l'istituzione di nuovi organismi bicamerali e meccanismi atti a evitare navette prolungate; altre sono intese a recuperare un effettivo ruolo di partecipazione del Parlamento alla legislazione, mediante la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza e l'esclusione della questione di fiducia per le leggi costituzionali ed elettorali, come pure per le leggi in materia di libertà e istituzioni di garanzia (in compenso, proponiamo di attribuire al premier il potere di ottenere che i disegni di legge rilevanti per l'attuazione del programma di governo siano discussi e votati entro un termine certo e ragionevolmente breve); altre innovazioni infine sono intese a rafforzare i poteri parlamentari di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche dotandoli di strumenti adeguati.

Nel cap. 7 si affronta il tema della legge elettorale. Si constata che i sistemi uninominali maggioritari e i sistemi proporzionali con premio di maggioranza, nel contesto italiano, non hanno impedito la frammentazione del sistema dei partiti e hanno anzi incentivato la formazione di alleanze elettorali larghe, ma disomogenee e poco coese (buone per vincere, ma non per governare), che sono causa non secondaria dell'instabilità dei governi. Si suggerisce l'adozione di un sistema proporzionale selettivo, inteso a ricostruire la rappresentatività del Parlamento, a favorire il recupero della identità dei partiti e a ricostruire un sistema dei partiti meno frammentato anche se plurale. La selettività può essere assicurata da una clausola di sbarramento nazionale (con misure che ne impediscano l'aggiramento) o da una ripartizione dei seggi in circoscrizioni relativamente piccole, senza recupero nazionale dei resti.

Indispensabile è anche la restituzione agli elettori del potere di scegliere i rappresentanti del proprio collegio, mediante un ritorno, con alcune cautele, al voto di preferenza o il ricorso a un sistema proporzionale a base uninominale, simile al sistema in vigore per il Senato durante la Prima Repubblica.

Infine, nel cap. 8, si analizzano i fattori che hanno influenzato la nascita e lo sviluppo dei sistemi partitici nelle democrazie parlamentari, e le cause della crisi che li ha progressivamente colpiti negli ultimi decenni, proponendo una serie di innovazioni utili a rafforzare la funzionalità e la rappresentatività delle istituzioni e la partecipazione democratica dei cittadini alle scelte politiche. Si indicano quindi le linee

di una regolamentazione dei partiti che, in attuazione dell'art. 49 della Costituzione, ne promuova il ruolo di essenziale strumento di partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, nel pieno rispetto della libertà delle loro scelte valoriali e programmatiche e si avanzano proposte per nuovo sistema di finanziamento della politica attraverso un mix di servizi e di risorse finanziarie condizionati al rispetto degli statuti di partito approvati. Si richiama infine l'attenzione sulla necessità di analizzare i mutamenti in corso nel sistema della comunicazione, per evitare, attraverso un'adeguata disciplina dei nuovi mezzi di informazione, fenomeni di manipolazione della libera formazione delle opinioni politiche. .

In conclusione. Pensiamo che con queste innovazioni, solo in parte bisognose di modifiche costituzionali, si possano affrontare e avviare a soluzione i problemi di funzionamento della Repubblica – sia in termini di stabilità dei governi ed efficacia della loro azione che in termini di rappresentatività delle istituzioni e di condivisione diffusa delle decisioni pubbliche – restando nell'ambito della tradizione costituzionale italiana e dunque nel pieno rispetto dei principi democratici e delle garanzie delle libertà e dello Stato di diritto, che sono immodificabili anche in sede di riforma costituzionale, come la Corte costituzionale ha più volte ricordato.

Siamo naturalmente consapevoli che le misure di ingegneria istituzionale non sono, da sole, risolutive. Un ruolo importante può essere svolto dai corpi intermedi sia per la riattivazione di canali di partecipazione capaci di dialogare con i partiti e stimolarne il rinnovamento, sia per l'educazione alla responsabilità civica e per la promozione di una nuova cultura delle istituzioni. Occorrerà poi, ovviamente, che i partiti, e innanzitutto i cittadini che vi aderiscono, facciano la loro parte con l'impegno richiesto dalla posta in gioco: il futuro del nostro paese e della nostra democrazia.

Premessa

La democrazia non gode in Italia di buona salute: lo dimostrano, innanzitutto, il costante aumento dell'astensionismo elettorale e l'elevato livello di sfiducia dei cittadini nei confronti della politica. La tendenza a addebitare tale malessere a difetti del sistema istituzionale è diffusa quanto risalente, anche se coglie solo un aspetto della questione, ancorché non secondario.

Per questo il progetto di revisione costituzionale della forma di governo presentato dal Governo alle Camere non può essere considerato un diversivo rispetto agli altri problemi del Paese, talora drammatici. Occorre invece capire se questo progetto sia in grado di offrire una risposta convincente alle difficoltà del nostro sistema democratico, o se invece non rischi di aggravarle ancora di più; in quest'ultimo caso, occorre poi non limitarsi a criticare il progetto del governo, ma individuare le soluzioni alternative.

L'obiettiva necessità di una riforma impone infatti a tutti i democratici di non sottrarsi al compito di concorrere alla definizione dei suoi contenuti. E di farlo tenendo conto delle ragioni e delle preoccupazioni di tutti, anche di chi muove da culture politiche diverse dalle proprie. Le riforme costituzionali dovrebbero sempre essere il prodotto di una larga condivisione e dunque di ampie maggioranze. Ma ciò richiede la disponibilità di tutti a ragionevoli compromessi (nel senso in cui li stipulò l'Assemblea Costituente: promesse fatte insieme); fermo restando, ovviamente, il limite invalicabile del rispetto dei principi e degli istituti che – come la divisione dei poteri, il ruolo e i poteri delle istituzioni di garanzia, l'indipendenza della magistratura, – garantiscono le libertà e i diritti dei cittadini, la tutela delle minoranze, la struttura democratica dell'ordinamento.

È ciò che ci proponiamo di fare anche noi con questo *paper*. Che, proprio per questo, non conterrà solo analisi critiche il più possibile oggettive, ma proposte costruttive basate sull'esperienza degli Stati democratici; e in qualche caso anche soluzioni alternative, prospettandone i pro e i contro.

Capitolo 1

Le ragioni e gli obiettivi di una riforma*

La riforma delle istituzioni si giustifica, da una parte, con la mutata natura delle sfide che le istituzioni di governo sono oggi chiamate a fronteggiare rispetto all'epoca dei Costituenti e, dall'altra, con i cambiamenti intercorsi da allora nel sistema politico.

È incontestabile il fatto che le istituzioni sono oggi chiamate a governare una realtà economica e sociale molto diversa da quella del dopoguerra. Basta pensare alla globalizzazione dell'economia e dei mercati, alla rivoluzione tecnologica e digitale, alle sfide del cambiamento climatico e delle grandi migrazioni di massa, al declino demografico e all'invecchiamento della popolazione nell'Occidente, ai nuovi equilibri geopolitici derivanti dall'impetuosa crescita di nuove potenze economiche e anche militari, alla crescente dipendenza della nostra economia dalla fornitura di materie prime e componenti strategiche di cui l'Italia non dispone e da ultimo all'affermarsi, sullo scenario globale, di tensioni e conflitti che pongono serie minacce, in prospettiva, alla sicurezza del nostro Paese e dell'Europa.

Sono problemi e sfide di grande complessità, dalla cui soluzione dipendono il destino del nostro paese e le condizioni di vita, se non la stessa sopravvivenza, delle future generazioni: richiedono politiche pubbliche lungimiranti e decisioni coraggiose e tempestive e richiedono poi elevate capacità operative nell'attuazione delle politiche prescelte e delle decisioni prese. Da questa constatazione deriva la necessità di un sistema istituzionale e di meccanismi di governo che consentano alle istituzioni (governi e parlamenti) di adottare e realizzare, in tempi rapidi e con la necessaria continuità negli anni, decisioni di questa portata. Ma proprio perché vincere queste sfide richiede da tutti sacrifici impegnativi e di lungo termine, è anche necessario assicurare che queste decisioni siano assistite da un consenso popolare sufficientemente largo e siano avvertite come legittime e inevitabili (o quanto meno non arbitrarie) dalla maggior parte delle forze politiche e dei cittadini, così che dunque possano avvalersi, nella loro attuazione, del concorso convinto dei cittadini, dei corpi intermedi e delle imprese, e possano reggere nel tempo ai mutamenti di maggioranze che sono naturali e fisiologici nei sistemi democratici.

* *Questo capitolo, come tutti gli altri, è stato discusso collegialmente, e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei componenti il gruppo di studio che ha lavorato alla costruzione di questo paper. La redazione finale del capitolo è di Franco Bassanini, Stefano Passigli e Cesare Pinelli.*

Non si tratta dunque soltanto di rafforzare la stabilità dei governi e l'efficacia della loro azione, ma anche di ripristinare la rappresentatività delle istituzioni e riattivare o reinventare strumenti di partecipazione democratica che assicurino un effettivo consenso intorno alle scelte politiche adottate e una collaborazione diffusa nella loro attuazione. Esperienze recenti, come le difficoltà che stanno incontrando negli Stati Uniti il presidente Biden e in Francia il presidente Macron nel suo secondo mandato, offrono materia di riflessione a questo riguardo.

La seconda ragione di fondo che può spingere a riformare il sistema istituzionale riguarda il sistema politico. All'epoca della Costituente e nei primi decenni della Repubblica, la rappresentatività delle istituzioni e l'aggregazione del consenso si avvalevano del ruolo rilevante svolto da grandi partiti di massa, dotati di una forte coesione ideologico-culturale e di una solida struttura organizzativa. Proprio questa coesione e questa struttura hanno allora bene o male consentito ai partiti di assolvere al loro compito costituzionale di principale strumento della partecipazione democratica dei cittadini alla formazione delle scelte politiche (art. 49), di interrelarsi con la variegata trama delle formazioni sociali nelle quali si articola la ricchezza del pluralismo sociale (art. 2 Cost.), e infine di organizzare e animare il confronto, nel Parlamento e nelle altre assemblee rappresentative, tra le diverse visioni degli interessi pubblici, al fine della formazione di scelte politiche condivise (o comunque riconosciute come legittime proprio perché prodotto di un processo democratico di formazione: art. 49 Cost.). Chi più chi meno, i partiti erano in tal modo riusciti, nei primi decenni della Repubblica, a costruire quella trama di canali a doppio senso di marcia che, assicurando un costante dialogo tra società civile e istituzioni, permette, da un lato, a interessi diversi di coagularsi in visioni comuni e, dall'altro, fa sì che le scelte politiche compiute sulla base del confronto democratico fra quelle visioni comuni siano poi condivise dall'intero corpo sociale o almeno da una sua sufficientemente ampia maggioranza. Erano riusciti così, almeno in parte, a svolgere le principali funzioni che caratterizzano il ruolo dei partiti politici in ogni sistema democratico: il raccordo fra società e istituzioni, la raccolta e l'interpretazione dei bisogni e delle istanze dei territori e delle loro comunità, l'elaborazione di strategie politiche, la loro traduzione in programmi di governo, l'organizzazione del confronto democratico nelle istituzioni rappresentative sulle scelte politiche da compiere in attuazione di queste strategie e programmi, l'organizzazione del consenso intorno alle scelte compiute, la selezione della classe dirigente. La presenza di un sistema di partiti fortemente legittimato rendeva inoltre meno evidente la conflittualità interna alle coalizioni di governo e la loro conseguente instabilità. Di più pesavano la cosiddetta *conventio ad excludendum* e la conseguente mancanza di alternanza al governo, correlate strettamente alla

divisione del mondo in due blocchi, ma proprio perciò destinate, come in fatto avvenne, a venire superate con il crollo del muro di Berlino.

Nei decenni successivi, in Italia come in alcuni altri Paesi democratici (anche se non in tutti e non dappertutto con la stessa intensità), quel sistema di partiti (e quel modello di partito) è stato investito da una profonda crisi. Le cause sono state molteplici. Vi hanno concorso certamente la difficoltà di sostituire le precedenti piattaforme ideologiche chiuse con moderne culture politiche aperte, basate su principi e valori comuni e condivisi, la crescente incapacità dei partiti di interpretare i mutamenti e le istanze sociali, e, in Italia, la scoperta di una diffusa corruzione. L'avanzamento della costruzione dell'unità europea e della globalizzazione – spostando una parte non irrilevante delle decisioni politiche in capo a istituzioni od organismi internazionali o europei nei quali dominante è (allo stato) il ruolo dei governi – ha peraltro inevitabilmente indebolito il ruolo del Parlamento e dei partiti che nel Parlamento si confrontavano ai fini della elaborazione delle politiche pubbliche e della definizione delle conseguenti scelte politiche. Molto ha pesato anche la trasformazione del sistema dei media e della comunicazione politica: il tradizionale ruolo dominante della comunicazione *face to face*, che avveniva nei circoli, sezioni e assemblee di partito, è stato progressivamente sostituito dal ruolo della televisione e poi dei *social media*; si sono così moltiplicate le agorà politiche, ma in forme tali da favorire derive populiste e l'affermarsi di partiti personali. Sia pure in misura diversa da partito a partito e da paese a paese, è venuta così progressivamente declinando la capacità dei partiti di rappresentare un efficace strumento di informazione, di dibattito e di formazione delle scelte politiche, mentre si apriva strada al dilagare di movimenti estremisti o populistici. Indebolitosi il ruolo dei partiti nell'organizzazione della partecipazione democratica e nell'aggregazione delle opinioni, anche la rappresentatività delle istituzioni e il ruolo del Parlamento come sede del confronto fra le diverse visioni dell'interesse pubblico e della costruzione di scelte condivise sono venuti progressivamente scemando; sono man mano cresciute, per converso, la disaffezione dei cittadini verso la politica, la volatilità delle opinioni e delle scelte elettorali, la esasperata polarizzazione delle opinioni, la propensione ad affidarsi al *leader* più capace non già di progettare e attuare le riforme necessarie a risolvere i problemi del paese, ma di intercettare, tramite gli strumenti offerti dai media radiotelevisivi e dalle piattaforme digitali, le preoccupazioni, le angosce, le rivendicazioni degli elettori. L'iperpersonalizzazione della politica ha ulteriormente svuotato il ruolo del Parlamento e delle altre assemblee elettive. Le stesse *leadership* personali, peraltro, lungi dal radicarsi nella società con la forza delle visioni strategiche e delle proposte politiche, si sono limitate spesso a raccogliere e amplificare paure e malumori, più che idee e opinioni; il messaggio ipersemplicato del leader è veicolato verso la schiera dei *followers*, concepiti come monadi da fidelizzare, assecondandone

le pulsioni. La tendenza è da ultimo esasperata dalla sostituzione dei mediatori tradizionali con le grandi piattaforme digitali che non hanno alcun interesse a organizzare la domanda politica verso l'identificazione di beni comuni e la costruzione di politiche pubbliche capaci di realizzarli; al contrario si prestano ad amplificare le paure e le proteste degli individui, per aizzare la rabbia sociale e alimentare i contrasti e le contrapposizioni, nella convinzione (forse non infondata) che in tal modo aumentino gli utenti e dunque anche i loro proventi pubblicitari. Le piattaforme digitali finiscono così per rappresentare lo strumento della moderna disintermediazione politica, il mezzo elettivo con il quale *leader* autoreferenziali veicolano *fake news* e messaggi populistici, intesi a catturare e sequestrare il consenso effimero più che a contribuire alla costruzione democratica di una visione condivisa del futuro del paese e delle scelte conseguenti; o col quale poteri autoritari operano nell'ombra per alterare l'esito di competizioni elettorali e referendum nel proprio o in altri paesi. Ma così le stesse *leadership* risultano sempre più esposte alla volatilità e volubilità degli umori dell'elettorato e finiscono per avere cicli di successo molto brevi. Mentre ne viene alimentata quella radicalizzazione delle opinioni culturali e politiche che rappresenta una delle minacce più gravi al buon funzionamento delle democrazie contemporanee: con l'uso dell'intelligenza artificiale vengono infatti selezionati gli utenti secondo le loro preferenze e viene segmentata la comunicazione, non solo isolando i *followers* del *leader* dal confronto con chi ha altre opinioni politiche, ma anche selezionando i messaggi del *leader* a seconda delle preferenze di ciascun *follower*, in modo che nessuno di questi sia indotto a dubitare della capacità del *leader* di rappresentarlo in tutte le sue convinzioni e pulsioni.

È in questo contesto che è maturato il sistema politico della seconda fase della Repubblica. Un sistema caratterizzato da una compiuta alternanza di governo fra una legislatura e l'altra, ma anche dalla crescente incapacità dei partiti di rappresentare i bisogni della società e il loro mutamento, dall'affermarsi di derive personalistiche o populiste, da un'elevata conflittualità interna alle maggioranze parlamentari, dall'affievolimento del ruolo delle assemblee elettive (tanto nell'esercizio delle funzioni di legislazione o regolamentazione, quanto nell'esercizio delle funzioni di controllo), e da una crescente sfiducia dei cittadini nella effettività rappresentatività delle istituzioni. Vi ha concorso il susseguirsi di leggi elettorali politiche che, nell'intento dichiarato di porre rimedio all'instabilità dei governi, da una parte hanno finito col premiare la costruzione di coalizioni molto ampie ma poco coese (con l'effetto di lasciare i partiti maggiori nelle mani di quelli minori, collocati in posizione di arbitraggio per la vittoria e ancor più per il mantenimento della maggioranza parlamentare in corso di legislatura) e dall'altra hanno negato agli elettori o fortemente limitato l'effettivo potere di scelta degli eletti (liste bloccate in circoscrizioni

plurinominali estese). Certo è, comunque, che la speranza di consolidare il bipolarismo (se non di passare al bipartitismo), che aveva animato tutta la seconda fase della Repubblica a destra come a sinistra, si è scontrata con la realtà di un pluripartitismo molto resistente e con la crescente radicalizzazione e frammentazione delle opinioni e degli interessi sociali. Mentre la crisi dei partiti ha molto affievolito la loro idoneità ad operare come strumento fondamentale della partecipazione democratica, capace di veicolare verso l'alto le domande e le scelte dei cittadini, ma anche capace di operare, dall'alto verso il basso, come grande persuasore di massa in grado di raccogliere e organizzare le diverse istanze della società e di promuoverne la ricomposizione in una condivisa visione del bene comune.

Le indicazioni che ne derivano per la riforma costituzionale sembrano evidenti. Da una parte occorre certamente rafforzare la stabilità dei governi e la loro capacità di adottare tempestivamente politiche pubbliche di lungo periodo impegnative e coraggiose, di difenderle e proseguirle per tutto il tempo necessario, di dar loro esecuzione coerente ed efficace senza cedimenti a interessi corporativi, resistenze burocratiche, convenienze di parte. Dall'altra occorre anche, però, affrontare e risolvere il problema della crisi di rappresentatività e di legittimazione delle istituzioni. Solo istituzioni rappresentative e partecipate (e sentite come tali) sono infatti capaci di attivare processi democratici di formazione delle decisioni politiche, di mobilitare intorno ad esse il consenso popolare, di assicurare il concorso dei cittadini e dei corpi intermedi nella loro realizzazione, di ridurre il rischio che la volubilità delle scelte elettorali e la conseguente alternanza al governo di maggioranze diverse produca incertezza e discontinuità nell'attuazione delle politiche necessarie per far fronte ai grandi problemi della nostra epoca.

Le riforme costituzionali (ed elettorali) tendenti a rafforzare la stabilità, la capacità di decisione e l'efficacia dei governi, ivi compresa la riforma della forma di governo e della legge elettorale politica, devono dunque essere configurate in modo da non aggravare, ma anzi da contribuire a temperare e ridurre la crisi di legittimità e rappresentatività delle istituzioni. Devono rinvigorire il ruolo e la rappresentatività dei parlamenti e i loro poteri di controllo. E devono essere, se non precedute, almeno accompagnate da iniziative e interventi intesi a rafforzare la partecipazione dei cittadini e, più in generale il tessuto democratico del Paese.

Ovviamente la stabilità dei governi non è di per sé assicurata dalla legittimazione elettiva delle istituzioni e neppure dall'auspicabile risoluzione della loro crisi di rappresentatività. La stabilità è condizione (come si è visto necessaria, anche se non sufficiente) dell'efficacia dei governi. Le riforme istituzionali ed elettorali dovrebbero dunque, per quanto possibile, scoraggiare la costituzione di coalizioni disomogenee e il succedersi di maggioranze diverse nel corso della legislatura, fermo in ogni caso il

diritto dei cittadini e dei loro rappresentanti in Parlamento di concorrere a determinare la politica nazionale in ogni momento e non solo al momento delle elezioni politiche. E fermo il limite invalicabile del rispetto dei principi e degli istituti che (come la divisione dei poteri, l'indipendenza della magistratura, il ruolo e i poteri delle istituzioni di garanzia) garantiscono le libertà e i diritti dei cittadini, la tutela delle minoranze, la struttura democratica dell'ordinamento e ne assicurano l'effettività.

La terza indicazione deriva dall'esperienza degli altri ordinamenti democratici e dallo stesso pluridecennale dibattito italiano sulle riforme istituzionali. Pur limitando il campo, per la ragione appena accennata, soltanto alle esperienze degli Stati democratici, molte e diverse sono le soluzioni e gli strumenti (le forme di governo) utilizzati nel mondo per conseguire gli obiettivi della stabilità dei governi, dell'efficacia della loro azione, della rappresentatività delle istituzioni, del rafforzamento della partecipazione democratica e della fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Abbiamo dunque a disposizione un'ampia panoplia di modelli sperimentati, con la possibilità di valutare l'effettivo rendimento e la concreta efficacia di ciascuno di essi, ai fini del perseguimento di questi obiettivi. Di ciascuno andrà ovviamente valutata l'adattabilità alla realtà italiana, perché spesso hanno fiorito in Paesi assai diversi dal nostro per storia, tradizione, cultura e realtà economico-sociale. Ma prima di inventarsi soluzioni nuove, di cui è difficile prevedere il rendimento, pensiamo sia ragionevole passare in rassegna i modelli adottati negli Stati democratici e vedere quali esempi se ne possono trarre per la riforma delle istituzioni italiane. Questo facciamo nelle pagine che seguono.

Parte I

La proposta del Governo e le possibili alternative

Capitolo 2

L'elezione diretta del vertice del potere esecutivo nell'esperienza degli Stati democratici: perché i difetti superano i pregi*

Le forme di governo incentrate sull'elezione popolare della persona posta al vertice del potere esecutivo non sono riconducibili alla forma di governo parlamentare, nella quale, come ha chiarito Leopoldo Elia fin dal 1970, il Governo è “un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo”. Si tratta delle forme di governo incentrate sull'elezione popolare del Presidente della Repubblica, come quella presidenziale degli Stati Uniti e quella semipresidenziale della Francia, e del cosiddetto “premierato” nella declinazione che prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Per ognuna sono indicati nell'ordine i caratteri essenziali, i pregi rivendicati, i difetti, gli effetti della sua eventuale recezione in Italia. Le tre ipotesi hanno in comune l'abbandono della forma di governo parlamentare e quindi comportano un cambiamento drastico della Costituzione al di là del numero degli articoli soggetti a modifica.

1. La forma di governo presidenziale

Gli Stati Uniti costituiscono il prototipo della **forma di governo presidenziale**. I caratteri essenziali del modello sono l'elezione popolare del Presidente che è capo del potere esecutivo, la durata fissa del mandato del Presidente e del Parlamento garantita dall'inesistenza del rapporto fiduciario e dello scioglimento anticipato del Congresso, la previsione di *checks and balances* volti a evitare l'eccessivo rafforzamento di un potere a scapito dell'altro.

* *Questo capitolo, come tutti gli altri, è stato discusso collegialmente, e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei componenti il gruppo di studio che ha lavorato alla costruzione di questo paper. La redazione finale del capitolo è di Mauro Volpi.*

I pregi attribuiti al presidenzialismo sono la scelta popolare, e quindi asseritamente “più democratica”, del Governo, la stabilità dell’esecutivo e l’identificabilità-responsabilità del suo vertice, l’equilibrio tra poteri e quindi tra efficienza e rappresentatività. Il suo funzionamento è stato garantito da un sistema politico incentrato su due partiti non ideologici, pragmatici, localistici, e dalla conseguente possibilità nel Congresso di dare vita a maggioranze trasversali sulle singole politiche.

I difetti possono essere riscontrati nel sistema arcaico previsto per l’elezione del Presidente, che può consentire la vittoria del candidato che ha ottenuto un minor numero di voti popolari (ipotesi verificatasi quattro volte in tutto, ma per ben due volte in tempi recenti, a favore di Bush junior nel 2000 e di Trump nel 2016), nella delegazione del potere politico a una sola persona che gli attribuisce ampi margini di discrezionalità e nella possibilità che sia eletto Presidente un *outsider* poco affidabile che cerchi di prevalere sugli altri poteri e metta a rischio la tenuta democratica del sistema (com’è avvenuto con la presidenza Trump), nel fenomeno del “governo diviso”, divenuto quasi la regola negli ultimi sessant’anni, che determina la negoziazione delle scelte politiche, rende difficile dare vita a riforme innovative e può produrre conflittualità e rischio di paralisi. I difetti sono stati accentuati dall’approfondimento delle fratture sociali, territoriali, etniche, culturali e dalla polarizzazione del sistema politico, caratterizzato oggi da un partito repubblicano a maggioranza ultranazionalista e reazionaria e da un partito democratico con forti componenti radicali che contribuiscono a rendere più instabile e meno efficiente il sistema di governo.

La forma di governo presidenziale degli Stati Uniti è caratterizzata da peculiarità storiche, socio-economiche e culturali che la rendono difficilmente imitabile. Lo conferma il fatto che, a parte gli Stati Uniti, non è adottata in nessuno Stato democratico consolidato, che in Europa è adottato solo dalla Repubblica di Cipro e che la recezione operata in diversi Stati dell’America latina, dell’Asia e dell’Africa ha dato vita il più delle volte ad una degenerazione presidenzialista, a democrazie imperfette o a vere e proprie involuzioni autocratiche.

Il suo accoglimento in Italia comporterebbe le seguenti conseguenze:

- a) la cancellazione del Presidente della Repubblica come organo di garanzia, sostituito da un Presidente di parte, titolare del potere esecutivo;
- b) il rischio della oscillazione tra la prevalenza di un Presidente dominante e una situazione di stabilità precaria o di vera e propria instabilità, determinate dal verificarsi del fenomeno del “governo diviso” con conseguente inefficienza dell’azione di governo e possibilità di paralisi istituzionale;
- c) l’accentuazione della polarizzazione che già caratterizza il contesto politico e l’approfondimento delle fratture politico-sociali;

d) l'emarginazione dei soggetti di intermediazione, sia istituzionali (a scapito di un Parlamento già fortemente indebolito), sia politici, con la riduzione dei partiti a comitati elettorali che hanno la funzione prevalente di lanciare un candidato alla elezione presidenziale.

2. *La forma di governo semipresidenziale*

La **forma di governo semipresidenziale** è caratterizzata dalla elezione popolare del Presidente della Repubblica, da un esecutivo bicefalo costituito dal Presidente e dal Primo ministro, dal rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. La compresenza di una componente presidenziale e di una parlamentare può produrre esiti molto diversi a seconda della prevalenza dell'una o dell'altra. La tendenza predominante nei semipresidenzialismi democratici è andata nella seconda direzione con la prevalenza all'interno del potere esecutivo di un Primo ministro che gode del sostegno della maggioranza parlamentare e un ruolo del Presidente analogo a quello che svolge nelle forme di governo parlamentari: così è in diversi Paesi europei (come Austria, Portogallo, Finlandia). In altri casi, soprattutto extraeuropei, si è verificata invece una degenerazione iperpresidenziale e talvolta autocratica.

Tra gli Stati democratici la Francia costituisce un'eccezione in quanto è caratterizzata dal predominio del Presidente, capo effettivo del Governo e di solito leader della maggioranza parlamentare, tranne che nei rari casi di *cohabitation* (in tre periodi per un totale di nove anni). Tuttavia l'attenzione va concentrata sul semipresidenzialismo francese per due ragioni: la sua scelta come modello di riferimento da parte del centro-destra in Italia (vedi da ultimo il d.d.l. costituzionale presentato da Fratelli d'Italia nel 2018 e l'affermazione esplicita contenuta nel programma elettorale della Lega); la quasi certa improbabilità che in Italia possa funzionare un modello "parlamentare" con emarginazione del Presidente dalla determinazione dell'indirizzo politico, dovuta alla più che probabile candidatura alla elezione presidenziale dei più importanti leader politici.

I pregi attribuiti alla forma di governo francese sono in parte analoghi a quelli attribuiti al presidenzialismo degli Stati Uniti: la presunta valenza democratica dell'elezione popolare del Presidente, la stabilità di governo, la identificabilità-responsabilità del capo del potere esecutivo. A questi viene aggiunta da alcuni l'oscillazione tra supremazia presidenziale e supremazia premierale, a seconda dell'orientamento politico della maggioranza parlamentare. Il funzionamento del modello francese si è basato su due presupposti fondamentali: l'assetto bipolare del sistema politico con due partiti egemoni all'interno delle due coalizioni di destra e di sinistra (almeno a partire dal 1970 in poi), e il *fait majoritaire*, vale a dire l'ottenimento (dal 1962) della maggioranza assoluta dei seggi dell'Assemblea nazionale da parte

della coalizione vincente grazie al sistema elettorale maggioritario a doppio turno e alla struttura del sistema dei partiti.

I difetti del sistema francese sono in parte simili a quelli del modello presidenziale, in parte peculiari e ulteriori. L'elezione popolare del Presidente comporta la forte probabilità che egli sia il titolare del potere effettivo di governo quando può contare sul sostegno di una maggioranza parlamentare. Ne deriva che il funzionamento della forma di governo in Francia non è oscillante, ma è di regola "ultrapresidenziale" (Vedel) o "presidenzialista ad eccezione coabitazionista" (Duhamel), consentendo al Presidente di cumulare i poteri del Presidente degli Stati Uniti e del Primo ministro britannico. Ciò determina uno squilibrio tra i poteri, in particolare a danno del Parlamento, la cui debolezza genetica è dimostrata dal crollo della partecipazione al voto per l'Assemblea nazionale verificatosi dopo le riforme del 2000/2001 (equiparazione della durata del mandato presidenziale a quella del Parlamento e posposizione di circa due mesi dell'elezione parlamentare a quella presidenziale). D'altro lato il predominio presidenziale non è scontato, potendo verificarsi situazioni di *cohabitation*, durante le quali la guida del Governo spetta al Primo ministro, ma il Presidente mantiene comunque un importante ruolo in materia di politica estera e di difesa ed è titolare di significativi poteri di veto nei confronti del Governo. Ciò determina una situazione di conflittualità e di confusione sulla *accountability* relativa alle politiche praticate, come si è verificato nella lunga *cohabitation* tra Chirac e Jospin (1997/2002) che ha comportato un forte calo di popolarità sia del Presidente sia del Primo ministro in carica. La garanzia di durata della carica presidenziale non comporta una stabilità dell'esecutivo, come dimostra la formazione in 65 anni di 43 governi (con una durata media di circa 18 mesi) e la nomina di 25 Primi ministri, che spesso svolgono il ruolo di parafulmine nei confronti delle politiche del Presidente delle quali questi non risponde in prima persona all'opinione pubblica e al Parlamento.

I difetti sono stati accentuati dall'entrata in crisi, con il macronismo, dei presupposti che garantivano il funzionamento della forma di governo: dell'assetto bipolare del sistema politico nel 2017 e del *fait majoritaire* nel 2022. Il sistema politico è divenuto a multipartitismo polarizzato e dopo le ultime elezioni, che non hanno dato vita a una maggioranza parlamentare, si è dovuto formare un governo di minoranza; questo governo è costretto, al fine dell'attuazione delle politiche presidenziali, a fare sistematicamente ricorso, anche congiuntamente, ai drastici istituti di razionalizzazione stabiliti nella Costituzione, per i quali si pone tuttavia un problema di legittimazione di fronte all'opinione pubblica e al Parlamento (più che di legittimità costituzionale). Nel contempo aumenta la contestazione sociale; il Presidente nel nuovo contesto è sempre più solitario e non è in grado di far valere l'appello al popolo di impronta golliana.

La recezione in Italia del modello francese sarebbe problematica data l'assenza dei presupposti storico-politici che ne hanno permesso l'ascesa in Francia, e comporterebbe conseguenze non positive:

a) la trasformazione del Presidente della Repubblica da organo di garanzia a soggetto politico che esercita il potere di governo (o, nei casi di coabitazione, il potere di opposizione nei confronti di un governo e di una maggioranza di opposto orientamento politico);

b) l'oscillazione tra una situazione di squilibrio tra i poteri a vantaggio di quello presidenziale e una situazione di *cohabitation*, che sarebbe ancora più problematica del "governo diviso" statunitense data la natura bicefala dell'esecutivo, e porrebbe problemi al funzionamento del Governo;

c) l'ulteriore indebolimento di un Parlamento già subordinato al Governo e la riduzione del ruolo dei partiti a quello di comitati elettorali a favore di una persona;

d) l'accentuazione della polarizzazione politica in una situazione caratterizzata dalla prevalenza della contrapposizione amico/nemico e la crescita delle fratture sociali già enormemente accentuate, specie dopo la crisi economico-finanziaria del 2007/2008.

3. *Il premierato*

Il **premierato** è una formula ambigua e variamente denominata che ricopre diverse ipotesi. La formulazione originaria, proposta da Duverger nel 1956 e sostenuta in Italia soprattutto da Galeotti, prevede l'elezione popolare del Primo ministro, l'elezione contestuale e separata del Parlamento, la regola dell'"*aut simul stabunt aut simul cadent*", la quale impone lo scioglimento automatico del Parlamento che approva la sfiducia nei confronti del Parlamento eletto e la decadenza del Primo ministro che decide lo scioglimento dell'assemblea. In Italia è stata proposta in una versione parzialmente diversa, fondata sulla elezione non solo contestuale ma congiunta, quindi su un'unica scheda elettorale, del Presidente del Consiglio e del Parlamento e su un'attenuazione del ricorso allo scioglimento automatico con la previsione di una sola possibilità di ricorso alla sfiducia costruttiva e quindi di sostituzione del Presidente del Consiglio. Alcuni definiscono tale forma di governo come "neoparlamentare", ma la sua natura non parlamentare deriva dalla emanazione del Governo non dal Parlamento, ma dal voto popolare, e dall'irrigidimento della carica del Primo ministro insostituibile del tutto o – secondo una variante di dubbia razionalità – sostituibile solo una volta nel corso della legislatura.

Si tratta di un'ipotesi che non è attualmente applicata in nessuno Stato democratico, ma ha avuto una breve sperimentazione in Israele, con una modifica della legge fondamentale sul governo del 1992, per il periodo che intercorre dal 1996 al 2001,

quando è stata ripristinata la derivazione parlamentare del Governo ed è stato introdotto l'istituto della sfiducia costruttiva. Alcuni attribuiscono l'esito non positivo dell'esperienza israeliana al sistema elettorale proporzionale per l'elezione della *Knesset*, ma, a parte l'improbabile adozione di un sistema maggioritario in un contesto fortemente multipartitico, resta il fatto che non si è prodotta l'elezione di una maggioranza parlamentare conforme a quella che eleggeva il Primo ministro.

I pregi attribuiti al modello in questione consistono nella scelta popolare della persona posta al vertice del Governo, che non eliminerebbe, a differenza delle ipotesi presidenziali, il ruolo di garanzia esercitato dal Presidente della Repubblica, nella formazione del Governo “la sera stessa del voto” e nella sua durata per l'intera legislatura, nel rinnovo simultaneo di Esecutivo e Parlamento che, grazie anche alla regola dello scioglimento automatico del Parlamento che voti la sfiducia o rigetti la questione di fiducia garantirebbe la consonanza politica e l'equilibrio tra i due poteri.

I difetti della soluzione riguardano, l'indebolimento inevitabile del Capo dello Stato, monarchico o eletto da un organo parlamentare, a fronte di un Premier legittimato dal popolo, la non scontata omogeneità politica tra maggioranza premierale e maggioranza parlamentare che imporrebbe negoziati per la formazione del Governo e non garantirebbe con certezza la sua stabilità, a meno che non si preveda un sistema elettorale congiunto che farebbe derivare il Parlamento dal voto dato al candidato-Premier, la dismisura del potere riconosciuto al Primo ministro eletto sia all'interno del potere esecutivo sia nei confronti del Parlamento che perderebbe ogni funzione nella investitura del Governo, l'irrigidimento del rapporto tra Parlamento e Governo che costituirebbe un surrogato del sistema presidenziale e che equivarrebbe “a mettere una pietra in un motore” (Sartori).

Una parte dei sostenitori dell'elezione diretta ha proposto la formula del “Sindaco d'Italia”, quindi l'applicazione a livello nazionale del sistema praticato nei Comuni e nelle Regioni italiane, proposta recepita nel d.d.l. di revisione costituzionale di Italia Viva presentato il 1° agosto 2023 al Senato (AS N. 830). Si tratta di una formula “fuorviante” (come la definì Elia nel 2004), in quanto pretende di uniformare figure istituzionali diverse che si distinguono nettamente per il ruolo e i poteri di cui sono titolari. Inoltre, punta alla recezione di un sistema istituzionale, come quello regionale e locale, che non è di tipo ternario, ma binario, in quanto il capo del potere esecutivo svolge anche la funzione di rappresentante dell'ente di riferimento, per cui se si volesse trasporre fedelmente la forma di governo comunale e regionale a livello nazionale si dovrebbe paradossalmente cancellare la figura distinta del Presidente della Repubblica. L'accoglimento in Italia di tale soluzione produrrebbe i seguenti effetti negativi:

- a) sarebbe l'unico caso di elezione popolare di un Primo ministro, inesistente negli Stati democratici non propensi ad attribuire una legittimazione eccessiva

al titolare del potere di governo, se non nel quadro del sistema di freni e contrappesi proprio delle forme presidenziali democratiche;

b) l'indebolimento del Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento (e quindi con una legittimazione inferiore a quella del Presidente del Consiglio eletto dal popolo) e in particolare il ridimensionamento dei suoi poteri di intermediazione politica (in materia di formazione del Governo non avrebbe più il potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri da lui proposti – né acquisirebbe quello di revoca – e diventerebbe un atto dovuto lo scioglimento automatico del Parlamento che votasse la sfiducia);

c) l'imposizione della consonanza politica tra Presidente del Consiglio e maggioranza parlamentare mediante l'adozione per l'elezione del Parlamento di un sistema elettorale basato su un'unica scheda, che farebbe dipendere la maggioranza da un premio alle liste collegate al candidato alla Presidenza del Consiglio vincente, sistema che intaccherebbe l'indipendenza del Parlamento come organo costituzionale assicurata dalla sua formazione autonoma rispetto a quella dell'organo di vertice del potere esecutivo, riducendolo a un'appendice del Premier eletto e violerebbe il principio di separazione dei poteri;

d) il predominio del Presidente del Consiglio eletto, tanto all'interno del potere esecutivo, dove il principio monocratico annullerebbe quello collegiale, quanto nei confronti di un Parlamento che dipenderebbe da lui fin dal momento genetico, non voterebbe più la fiducia iniziale e sarebbe sciolto automaticamente qualora approvasse una mozione di sfiducia e in tutti i casi in cui venisse meno il Presidente del Consiglio;

e) una stabilità governativa drogata dalla posizione attribuita al Presidente del Consiglio, alla quale non corrisponderebbe necessariamente l'efficacia dell'azione di governo, che potrebbe essere pregiudicata dalle divisioni interne a una coalizione di maggioranza eterogenea, coattivamente indotta dalla necessità di coalizioni larghe per conquistare il premio necessario per vincere le elezioni;

f) una partecipazione popolare ridotta all'investitura di una persona all'inizio della legislatura e non destinata ad aumentare, come dimostrano la crescita dell'astensionismo a livello nazionale nel periodo in cui si è avuto un funzionamento bipolare del sistema politico con indicazione di fatto dell'aspirante alla carica di Presidente del Consiglio e l'esito delle elezioni comunali e regionali, incentrate sulla elezione popolare del capo del potere esecutivo, che nel 2023 hanno avuto una partecipazione al voto molto ridotta determinando l'elezione di Sindaci e Presidenti con il voto di un'esigua minoranza di elettori;

g) una riduzione ulteriore del ruolo dei partiti, la cui funzione fondamentale sarebbe ridotta a quella di proporre un candidato alla massima carica politica.

Ne deriva che fra le tre possibili proposte di presidenzializzazione della forma di governo quella esaminata da ultimo appare come la peggiore, in quanto inedita nelle democrazie, non assistita dall'equilibrio reso possibile dall'elezione separata del Parlamento (come avviene negli Stati Uniti e in Francia) e fondata su istituti volti a verticalizzare il potere e a garantire il predominio del Presidente del Consiglio sul Parlamento e sul Presidente della Repubblica, mettendo in pericolo l'equilibrio tra i poteri e il ruolo dei soggetti costituzionali di intermediazione politica e di garanzia.

Capitolo 3

La proposta di riforma del Governo Meloni*

1. Il disegno di legge del Governo

In data 15 novembre 2023 il Governo, nella persona del Presidente del Consiglio e del Ministro per le riforme costituzionali, ha presentato al Senato un disegno di legge costituzionale (n. 935) avente ad oggetto “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”.

Il disegno, composto di 5 articoli, prevede nel suo nucleo centrale che: a) il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per 5 anni e deve essere un parlamentare eletto nella Camera per la quale si è candidato; b) l’elezione delle due Camere e del Presidente avviene contestualmente; c) la nuova legge elettorale deve prevedere un premio su base nazionale che garantisca alle liste ed ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto il 55% dei seggi in ciascuna Camera; d) il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l’incarico di formare il Governo e di proporre la nomina dei ministri; e) il Presidente eletto entro dieci giorni si presenta alle Camere per chiedere la fiducia che, ove non concessa (nemmeno in una seconda votazione nel caso sia respinta nella prima), porta allo scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato ; f) in tutti i casi di cessazione della carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può reinvestire il Presidente dimissionario o un altro parlamentare eletto in una lista a lui collegata, ma in ogni caso con il fine di attuare l’indirizzo politico e gli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto aveva ottenuto la fiducia; g) ove il Presidente del Consiglio subentrante non ottenga la fiducia ovvero la perda in corso di mandato o comunque si dimetta, decada o muoia, le Camere vengono sciolte dal Presidente della Repubblica.

A tale disciplina, che investe direttamente la forma di governo tracciata negli artt. 92 e 94 della Costituzione, il disegno di legge aggiunge due norme apparentemente

* *Questo capitolo, come tutti gli altri, è stato discusso collegialmente, e si è avvalso dell’apporto di molti contributi dei componenti il gruppo di studio che ha lavorato alla costruzione di questo paper. La redazione finale del capitolo è di Enzo Cheli, Mauro Volpi e Franco Bassanini..*

minori, ma non certo prive di significato, mediante le quali: a) si sottrae al Presidente della Repubblica il potere di sciogliere anche una sola Camera; b) si elimina il potere del Presidente della Repubblica di eleggere senatori a vita nella misura massima di cinque cittadini che abbiano illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

La relazione allegata al disegno giustifica questa riforma richiamando l'esigenza di contrastare «l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e volatilità delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico».

2. Un progetto di riforma né parlamentare né presidenziale

Da parte dei suoi proponenti si è sostenuto che la proposta di riforma del Governo Meloni rappresenterebbe una soluzione di mediazione rispetto a proposte più radicali di revisione della forma di governo in senso presidenziale o semipresidenziale, che erano state annunciate nei programmi di governo dei partiti della maggioranza parlamentare. È un'affermazione che a noi pare scientificamente infondata. Si può dubitare della applicabilità e della convenienza di riforme in senso presidenziale o semipresidenziale rispetto al contesto politico e sociale del nostro paese e ai problemi della democrazia italiana (nel capitolo 2 abbiamo spiegato perché non le riteniamo una soluzione raccomandabile); ma non c'è dubbio che le forme di governo presidenziali o semipresidenziali, nella declinazione consolidata nell'esperienza degli Stati democratici (dagli Stati Uniti alla Francia), siano coerenti con i principi della democrazia costituzionale e dello Stato di diritto grazie ai checks and balances e agli istituti previsti per evitare che l'elezione diretta del Presidente comporti un'eccessiva e incontrollata concentrazione di poteri nelle sue mani: checks and balances e istituti che il costituzionalismo democratico ha sempre sottolineato essere fondamentali ai fini della qualificazione di queste forme di governo come democratiche. Il progetto del Governo Meloni presenta invece, come vedremo nelle prossime pagine, non solo gravi incongruenze e contraddizioni interne, ma anche rischi evidenti rispetto all'equilibrio dei poteri costituzionali e alle modalità di esercizio del potere esecutivo.

La forma di governo delineata nella proposta del Governo Meloni non è, a ben vedere, né parlamentare né presidenziale, ma nasce da un assemblaggio di modelli diversi, operato al solo fine di concentrare il massimo potere nelle mani del vertice del governo senza adeguati contrappesi né un'adeguata separazione dei poteri. Peraltro, e certo non per caso, l'elezione popolare del Presidente del Consiglio-Primo ministro non è oggi prevista da nessuna Costituzione democratica (fu sperimentata per qualche anno in Israele, come abbiamo ricordato nel capitolo 2, ma con risultati fallimentari,

anche per quel che riguardava la stabilità dei governi). La ragione dell'assenza di questo modello dall'esperienza delle democrazie contemporanee discende evidentemente dal fatto che l'elezione popolare diretta del vertice dell'esecutivo senza la presenza di una netta separazione dei poteri né di adeguati contrappesi istituzionali (che sono invece presenti nelle forme classiche del governo presidenziale) esula dai canoni ordinari che il costituzionalismo contemporaneo ha individuato come essenziali per la garanzia della democraticità del sistema e dei principi dello stato di diritto.

3. Le anomalie del progetto governativo

Diverse sono le anomalie che il progetto Meloni-Casellati presenta; la dottrina costituzionale le ha già messe ripetutamente in luce.

La prima riguarda l'elezione congiunta del Presidente del Consiglio e dei parlamentari sulla base di un sistema elettorale che garantisca al premier eletto una maggioranza del 55% dei seggi in ciascuna delle due Camere. Non vi è l'indicazione di una soglia minima di voti per l'attribuzione del premio, anzi l'attuale formulazione letterale del testo del disegno di legge di riforma prevede che la legge elettorale debba in ogni caso assicurare al premier questa maggioranza quale che sia il numero dei voti ottenuti. È ben noto, tuttavia, che per la giurisprudenza della Corte costituzionale l'assenza di una soglia percentuale di voti ottenuti (o la previsione di una soglia non "ragionevole") rappresenta una violazione dei principi costituzionali supremi della rappresentatività del Parlamento e dell'eguaglianza del voto che neppure con legge costituzionale possono essere derogati, con la conseguente incostituzionalità di una legge, anche costituzionale, che tale soglia non preveda. Si legge infatti nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 che "l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio è ... tale da determinare una alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto".

Peraltro, il collegamento dell'elezione del capo del governo e di quella dei membri del Parlamento mediante un voto unico non esiste in nessuno degli Stati democratici nei quali è prevista l'elezione diretta del capo dell'esecutivo (secondo il modello presidenziale o semipresidenziale) e non era prevista neppure nella breve esperienza israeliana di elezione diretta del premier. In alcuni tra questi Stati è prevista bensì l'elezione diretta contemporanea del Presidente e del Parlamento, ma sempre con voti distinti e su schede separate, con la conseguente possibilità che la maggioranza parlamentare non corrisponda a quella di cui è espressione il Presidente ("governo diviso" negli Stati Uniti, e "coabitazione" in Francia). L'elezione congiunta viola, infatti, un altro principio costituzionale supremo, quello dell'indipendenza del Parlamento, la cui composizione sarebbe condizionata dal voto dato al Presidente del Consiglio e che quindi si troverebbe fin dal momento genetico in uno stato di

subordinazione politica nei confronti del capo dell'esecutivo, in quanto eletto "a rimorchio" della elezione del premier.

Anomala appare anche l'assenza di ogni indicazione sulla maggioranza (e sulla soglia) necessaria per eleggere il Presidente del Consiglio: la legge ordinaria potrebbe così stabilire che sia sufficiente una maggioranza relativa e anche un solo voto in più del secondo più votato, in assenza di alcuna soglia. Il che potrebbe rendere possibile l'investitura del vertice dell'esecutivo anche da parte di una minoranza esigua del corpo elettorale. Val la pena ricordare che nei quattordici Stati della Unione europea che prevedono che il Capo dello Stato sia eletto direttamente dai cittadini, la maggioranza richiesta per la validità dell'elezione è la maggioranza assoluta; qualora nessuno la raggiunga, si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati.

Anomala va ritenuta anche l'assenza di un limite alla rieleggibilità del Presidente del Consiglio, in contrasto con quanto previsto dalle Costituzioni democratiche che prevedono l'elezione popolare del Presidente della Repubblica (come negli Stati Uniti e in Francia).

Quanto alla costituzionalizzazione di un elemento centrale del sistema elettorale, consistente nella attribuzione alle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto di un premio di maggioranza del 55% dei seggi tanto alla Camera quanto al Senato, occorre notare che non è soltanto una novità assoluta nella storia costituzionale italiana, cosa che non sarebbe di per sé rilevante, ma che è, ancora una volta, una disposizione di cui non si trova traccia nelle Costituzioni degli stati democratici, neppure laddove un premio di maggioranza è previsto dalle leggi elettorali. Viene con ciò abbandonata la prudente saggezza manifestata dall'Assemblea costituente, che, dopo ampio dibattito, ritenne non opportuno irrigidire in Costituzione la formula elettorale, per evitare che il suo cambiamento dovesse avvenire con una legge costituzionale. Nel merito si prescinde poi completamente da una valutazione degli effetti negativi che il premio di maggioranza ha avuto nel contesto italiano spingendo le forze politiche alla formazione di coalizioni ampie ma molto eterogenee, buone per vincere ma non per governare, e esposte all'insorgere di divisioni interne quando accedono al Governo (come dimostrano le esperienze del governo Prodi bis e Berlusconi quater); tanto che si potrebbe addirittura sostenere che proprio il premio di maggioranza alle coalizioni è una delle ragioni della instabilità dei governi italiani.

Anche la disposizione che prevede che il Presidente del Consiglio eletto debba ottenere il voto di fiducia del Parlamento suscita a dir poco perplessità. Nel contesto delineato dalla riforma Meloni, la fiducia del Parlamento, infatti, perde la sua sostanza di scelta libera del Governo da parte del Parlamento; la fiducia data a un esecutivo il cui vertice è stato investito dal popolo rappresenta infatti quasi una contraddizione in termini: come può il Parlamento smentire la scelta del corpo elettorale dal quale è stato appena eletto? E invece la proposta Meloni prevede che, allorché la mozione di fiducia

non venga inizialmente approvata, abbia luogo un secondo voto di fiducia che, qualora sia negativo, comporta lo scioglimento obbligato delle Camere. Altro che “stabilità”: pare che il Governo non creda troppo nella solidità della futura coalizione di maggioranza, tanto da paventare un voto negativo iniziale sulla fiducia al Presidente del Consiglio eletto dal popolo. Inoltre, l’ipotesi del doppio voto di fiducia può avere l’effetto di incentivare le divisioni interne alla maggioranza, consentendo a parlamentari non soddisfatti della composizione del Governo di inviare un segnale negativo con il primo voto, sapendo di poter avere un secondo voto a disposizione per approvare la fiducia ed evitare lo scioglimento delle Camere. In questi termini anche lo scioglimento perde il suo carattere sostanziale di libera scelta affidata al Capo dello Stato, mentre l’ipotesi del doppio voto di fiducia può avere l’effetto destabilizzante di incentivare divisioni interne alla maggioranza.

La cosiddetta “norma antiribaltone” rappresenta infine un vero obbrobrio giuridico. Nel caso in cui il Presidente del Consiglio originariamente eletto sia costretto alle dimissioni in corso di mandato, è stata – è vero – abbandonata l’ipotesi, originariamente ventilata, che per l’ottenimento della fiducia da parte del suo successore valessero solo i voti dei parlamentari che inizialmente avevano votato la fiducia al premier eletto (cosa che sarebbe stata contrastante i principi fondamentali del costituzionalismo liberale e democratico per violazione dei principi dell’eguaglianza del voto dei parlamentari e del divieto di mandato imperativo). Si ammette dunque la possibilità che la maggioranza che esprimerà la fiducia al sostituto del premier eletto dal popolo possa cambiare parzialmente, con perdite e aggiunte di parlamentari, pur con un generico riferimento all’indirizzo politico e agli impegni programmatici originari che dovrebbero restare immutati (e che invece, normalmente, subiscono aggiustamenti e variazioni nel corso della legislatura). Ma la possibilità di una sostituzione parlamentare del Presidente del Consiglio eletto dal popolo apre la porta al rischio che una componente della coalizione di maggioranza possa operare per farlo cadere al solo fine di renderne possibile la sostituzione o possa utilizzare la minaccia della sfiducia per condizionare (“ricattare”) il premier eletto; tanto più che, paradossalmente, il premier subentrante risulterebbe più “blindato” di quello eletto dal popolo: sarebbe di fatto insostituibile, perché un’eventuale sfiducia nei suoi confronti determinerebbe lo scioglimento automatico del Parlamento. Né si può, infine, trascurare in questa norma l’illogicità di un irrigidimento del programma e dell’indirizzo politico enunciato nella prima fiducia, programma e indirizzo che l’evoluzione della realtà politica, economica, sociale (e internazionale) impone sempre di aggiornare e modificare (cosa che, peraltro, sembra poter fare, come è naturale che sia, il Presidente eletto).

4. Una grave alterazione degli equilibri costituzionali suscettibile di incidere sulla “forma repubblicana”

I presentatori e i sostenitori della proposta di riforma Meloni sottolineano che essa concerne un limitato numero di articoli della Costituzione e dunque sarebbe “in continuità con la tradizione costituzionale e parlamentare italiana” (così il comunicato del Consiglio dei ministri n. 57/2023). La realtà è ben diversa. In primo luogo, l’impatto di una riforma sulla Costituzione non dipende dal numero degli articoli che sarebbero modificati, ma dalla loro incidenza sull’asse portante della forma di governo da essa prevista e di riflesso sulla intera architettura costituzionale. E infatti la riforma proposta dal Governo Meloni viene a incidere fortemente non solo sulla posizione e sui poteri del Governo, ma anche sulla posizione e sui poteri del Parlamento e del Capo dello Stato, e dunque in generale sulla struttura del nostro sistema democratico.

In effetti il d.d.l. altera in modo rilevante l’attuale equilibrio tra i poteri costituzionali: in primo luogo a danno del Presidente della Repubblica che, in quanto eletto dal Parlamento e non dal popolo, disporrà di una legittimazione e di una forza politica chiaramente inferiore rispetto a quella di cui disporrà il Presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo. Si sostiene con evidente forzatura della realtà che i poteri del Capo dello Stato non vengono toccati perché non si introduce nessuna modifica nei nove articoli della costituzione che riguardano la sua figura. In realtà attraverso la modifica degli artt. 92 e 94 i suoi poteri verranno sostanzialmente svuotati. Innanzitutto, per effetto della sostanziale abolizione del suo potere di scelta e di nomina del Presidente del Consiglio e per la trasformazione del suo potere di scioglimento delle Camere da atto discrezionale in atto vincolato. Ma ne verranno di conseguenza ridimensionati anche i poteri di mediazione politica che il Capo dello Stato oggi esercita. Il conferimento dell’incarico al Presidente del Consiglio eletto o al suo eventuale sostituto non sarà più una nomina, bensì un atto dovuto, mentre la nomina dei ministri su proposta del capo del Governo, al pari degli altri poteri di garanzia che il Capo dello Stato oggi esercita attraverso i suoi atti formali e informali, verranno a risultare depotenziati dalla sua ridotta legittimazione rispetto a quella ben più forte del Presidente del Consiglio. Lo stesso scioglimento del Parlamento diventerà un atto dovuto, come dimostra l’uso dell’indicativo presente per cui il Presidente della Repubblica “procede allo scioglimento delle Camere” quando il Governo non ottenga la fiducia iniziale delle Camere e in tutti i casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrato al premier eletto dal popolo.

Altrettanto squilibrato risulterà il rapporto tra il capo del Governo ed il Parlamento, che non sarà più in grado di svolgere le sue funzioni fondamentali di investitura e di controllo dell’esecutivo e di confronto tra le diverse posizioni politiche anche a tutela del pluralismo. Come abbiamo già osservato l’organo assembleare verrà indebolito fin dal momento della sua elezione, non solo perché elezione congiunta con

quella del Presidente del Consiglio, ma perché da essa dipendente. Con questa riforma, il Governo non emanerebbe più dal Parlamento, ma direttamente dal voto popolare, e la fiducia iniziale risulterebbe scontata, in quanto garantita dalla minaccia dello scioglimento automatico. Infine, non è un caso che in questo disegno non vi sia alcuna disposizione volta a migliorare la funzionalità del Parlamento al fine di superare la sostanziale sua emarginazione nella legislazione e nel controllo, che oggi si registra anche e soprattutto per effetto del ricorso abnorme alla decretazione d'urgenza e all'uso della questione di fiducia sulla conversione dei decreti-legge e sui maxiemendamenti del Governo.

Il fatto è che con questa riforma il Parlamento verrà a perdere la sua originaria posizione centrale (rispecchiata chiaramente dalla sua stessa collocazione in Costituzione nel Titolo I della Seconda parte) mentre la forma di governo parlamentare verrà completamente sovvertita attraverso un ribaltamento del rapporto di dipendenza tra potere esecutivo e potere legislativo.

Non può non aprirsi, al riguardo, una riflessione anche sulla possibile violazione del principio fondamentale sancito dall'art. 1 della Costituzione che affida al popolo l'esercizio della sovranità, ma “nelle forme e nei limiti della Costituzione” e dunque nel rispetto di quel principio supremo che rende la nostra Repubblica una democrazia rappresentativa: una violazione in grado di intaccare quella “forma repubblicana” che l'art. 139 della Costituzione sottrae alla revisione costituzionale. Una democrazia rappresentativa non può prescindere infatti dal ruolo e dalla effettiva rappresentatività del Parlamento.

Il problema non nasce di per sé, è bene chiarire, dalla introduzione della elezione diretta del vertice del potere esecutivo. Il problema non si porrebbe, a ben vedere, se l'elezione diretta del premier fosse accompagnata dai *checks and balances* che sono propri dei sistemi presidenziali democratici, a partire dal loro prototipo, la Costituzione degli Stati Uniti d'America. Ma la riforma Meloni ha in comune con il presidenzialismo americano solo l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, ma senza alcuno di contrappesi e dei freni che assicurano negli Stati Uniti l'equilibrio dei poteri. Il Presidente degli Stati Uniti e il Congresso degli Stati Uniti sono eletti con separate schede e separate votazioni (che per il Presidente riguardano peraltro il collegio dei suoi “grandi elettori”); il Congresso dispone dunque di una sua autonoma e separata legittimazione elettorale (i suoi componenti non sono eletti “a rimorchio” dell'elezione presidenziale tanto che non di rado uno Stato elegge un senatore democratico e un presidente repubblicano o viceversa); il Presidente non ha alcun diritto di disporre di una maggioranza nel Congresso (e molto spesso deve fare i conti con le difficoltà del *divided government*); il Presidente non ha alcun potere di scioglimento delle Camere; il Presidente non può porre la questione di fiducia per ottenere l'approvazione dei provvedimenti necessari per l'attuazione del suo programma; e ogni nomina di ministro

è sottoposta allo scrutinio (*advice and consent*) del Senato. Questi contrappesi mancano, tutti, nella proposta Meloni di riforma.

Beninteso, non intendiamo con ciò proporre una riforma in senso presidenziale. Abbiamo chiarito, nel capitolo 2, le ragioni per cui non ci sembra una buona soluzione. Ma non si può di quel modello prendere una componente essenziale (l'elezione diretta del capo dell'esecutivo) senza porsi il problema dei "freni e contrappesi" che la rendono compatibile con i principi dello Stato democratico e di diritto. Principi che la Corte costituzionale – come abbiamo già sottolineato – ha ritenuto imm modificabili.

5. Le ragioni che rendono impraticabile il progetto governativo.

Lo sconvolgimento della forma di governo che questa riforma opera non appare peraltro in grado di assicurare né la formazione di governi stabili ed efficienti né l'aumento della partecipazione democratica, come il Governo e la sua maggioranza affermano con una evidente forzatura della realtà. Il primo obiettivo risulta infatti frustrato dalla prevedibile eterogeneità della coalizione di maggioranza indotta dal premio in seggi e dalla previsione di marchingegni, come il doppio voto di fiducia e la possibile sostituzione del Presidente del Consiglio eletto dal popolo, che consentono e perfino incentivano l'iniziativa destabilizzante di componenti della maggioranza non facenti capo al premier eletto. La partecipazione viene a sua volta mortificata dalla limitazione della libertà del voto (l'elettore con un solo voto determinerà sia l'elezione del premier, che la maggioranza della Camera e del Senato, né, allo stato, potrà scegliere tra i candidati al Parlamento) e dalla lesione artificiale della rappresentatività del Parlamento (in quanto eletto "a rimorchio" dell'elezione del premier).

In realtà, al di là delle dichiarazioni ufficiali, il vero scopo della riforma appare essere quello di avviare un processo di concentrazione del potere nelle mani della persona chiamata ad occupare il vertice del Governo, senza un livello adeguato di rappresentatività politica e con una corrispondente riduzione dei poteri di controllo costituzionale affidati al Parlamento ed al Presidente della Repubblica. Per questo la riforma, nelle condizioni date di un sistema politico quale il nostro, da sempre frammentato e diviso, si presenta, oltre che tecnicamente sconclusionata, rischiosa, perché tale da aprire la strada, specialmente in situazioni di emergenza oggi sempre più ricorrenti, a deviazioni incompatibili con lo spirito di una democrazia rappresentativa, pluralista e garantista, qual è quella adottata a fondamento del nostro impianto repubblicano. Risulterà infatti difficile se non impossibile garantire il rispetto delle forme democratiche in un sistema politico articolato e complesso quale quello italiano se una sola persona, posta al vertice del potere esecutivo per l'arco di un'intera legislatura, venga messa in grado di imporre al paese la propria politica pur essendo stata votata soltanto da una minoranza, trasformata artificialmente in maggioranza attraverso un congegno elettorale.

PAPER DI ASTRID

Vale la pena di ricordare, a questo proposito, quanto Meuccio Ruini, Presidente della Commissione dei 75, nel presentare all'Assemblea Costituente il progetto definitivo di Costituzione che poco dopo sarebbe stato approvato, affermò a sostegno della forma di governo parlamentare che era stata adottata: “Vi è un punto – disse – che non si deve mai perdere di vista in nessun momento, in nessun articolo della Costituzione: il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari e antidemocratici”. Per superare questo rischio aggiunse “si sono evitati due opposti sistemi”: da una parte “il primato dell'esecutivo, che ebbe nel fascismo l'espressione più spinta”, dall'altra “il pericolo di mettersi sul piano inclinato del governo di assemblea. Ha l'apparenza di un sillogismo la tesi che, poiché la sorgente della sovranità è unica, nel popolo, ed unica deve esserne la delegazione, ogni potere si concentra nel Parlamento e gli altri organi, il Governo, il Capo dello Stato, la magistratura, ne sono il comitato o i commessi ed agenti di esecuzione”.

Queste sono le ragioni che rendono inaccettabile e inemendabile questo disegno di legge costituzionale; non solo per la sua inadeguatezza tecnica ma anche per il suo contrasto con i principi che reggono le basi della nostra democrazia rappresentativa.

Capitolo 4

L'alternativa praticabile: riformare e ammodernare la forma di governo parlamentare, sulla via indicata dalla Costituente *

Nel capitolo precedente abbiamo esposto le ragioni per le quali la proposta di riforma del Governo Meloni non risolve – a nostro avviso – i problemi della democrazia italiana; che riguardano, come si è spiegato nel cap. 1, non solo la stabilità dei governi e l'efficacia della loro azione, ma anche, in stretta connessione, la rappresentatività delle istituzioni, il ruolo legislativo e di controllo del Parlamento, la salvaguardia degli equilibri costituzionali e dei poteri delle istituzioni di garanzia, la partecipazione democratica dei cittadini e il ruolo dei partiti come strumenti di partecipazione e costruzione del consenso intorno a scelte politiche condivise (o almeno riconosciute da tutti come legittime).

1. *La scelta della forma di governo parlamentare*

Poiché, come si è visto nel cap. 1, non mancano ragioni oggettive a favore della necessità di una riforma della nostra forma di governo, la critica alla proposta del Governo Meloni deve essere accompagnata da una proposta alternativa. Questa proposta alternativa potrebbe consistere o nell'adozione di una delle forme di governo non parlamentari compatibili con i principi della democrazia e dello Stato di diritto o nella riforma, razionalizzazione e ammodernamento della forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione italiana. Nel capitolo 2 abbiamo analizzato vari possibili modelli alternativi basati sull'esperienza degli Stati democratici: in particolare il modello presidenziale; il modello semipresidenziale; il modello adottato per le amministrazioni comunali italiane al di sopra dei 15.000 abitanti. E abbiamo esposto le ragioni per le quali, nella realtà politico-culturale ed economico-sociale italiana, questi modelli non risultano utilmente importabili, anzi, per plurimi profili, rischiano di aggravare i problemi delle nostre istituzioni democratiche.

Praticabile e saggia è invece l'alternativa di restare nell'ambito della forma di governo parlamentare, che è peraltro la più largamente adottata in Europa, non di rado

* *Questo capitolo, come tutti gli altri, è stato discusso collegialmente, e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei componenti il gruppo di studio che ha lavorato alla costruzione di questo paper. La redazione finale del capitolo è di Massimo Luciani e Andrea Manzella.*

con buoni risultati (anche in termini di stabilità dei governi e di efficacia della loro azione), anche facendo tesoro – pur tenendo conto della diversità dei contesti – delle esperienze degli altri Stati democratici, al fine di identificare le riforme e gli ammodernamenti che ci servono.

Si tratterebbe, a ben vedere, di riprendere quel progetto di razionalizzazione del sistema parlamentare che l'Assemblea Costituente aveva progettato, ma che poi riuscì a realizzare solo in parte. Non mancava infatti alla Costituente la consapevolezza che la forma di governo parlamentare può essere declinata secondo molte diverse varianti, né le difettava la conoscenza delle principali esperienze parlamentari europee.

È vero che la letteratura storica degli ultimi decenni ha talora discettato di un difetto di cultura costituzionale dei Costituenti. A parte alcuni giuristi (Mortati, Calamandrei, Tosato, Moro, etc.) gli altri Costituenti non avrebbero avuto contezza delle categorie della scienza politica e del diritto costituzionale, ignorando, per lo più, anche le esperienze istituzionali straniere. Questa premessa in fatto è sovente funzionale all'affermazione – diciamo – in diritto di una genetica difettosità del disegno costituzionale della forma di governo, che non avrebbe perlustrato adeguatamente né le forme di governo diverse dalla parlamentare né le diverse esperienze di razionalizzazione di quest'ultima. Quel disegno si sarebbe perciò esaurito nella scelta in favore di una forma di governo parlamentare della quale mancavano – però – i presupposti culturali, civici, politico-partitici e che, comunque, non esibiva i “correttivi” che sarebbero stati indispensabili per adattare il parlamentarismo originario alle esigenze di una società di massa e di partiti di massa.

Ora, sulla veridicità della premessa in fatto di questa ricostruzione non sembra opportuno soffermarsi, sebbene ne sia piuttosto evidente una certa approssimazione istruttoria: non risultano studi documentati sulla cultura istituzionale di tutti i singoli Costituenti, che sarebbero invece indispensabili per giungere alle conclusioni indicate, e non si tiene conto né dell'ampio dibattito che portò all'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, che suggeriva di accompagnare la scelta in favore della forma di governo parlamentare con l'adozione di “dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo” (5 settembre 1946) né delle discussioni in Aula che portarono – anche per effetto della sopravvenuta profonda frattura politica tra i partiti moderati e centristi e i partiti della sinistra – a dare, nel testo costituzionale, solo un seguito parziale, ma comunque significativo, a quel suggerimento.

A ben vedere, il tema dei correttivi della forma di governo parlamentare è risalente nel tempo, e non a caso rimonta a un momento storico in cui, in effetti, l'inadeguatezza del parlamentarismo classico, modellato su una società chiusa e – avrebbe detto Giannini – monoclasse, veniva messa a nudo dall'avvento del magmatico pluralismo sociale e politico novecentesco. Sovente, nei primi decenni del secolo, quei correttivi

vennero fatti coincidere con il rafforzamento dell'Esecutivo, ma sarebbe un grave errore immaginare che in esso si esaurissero. Quando Mirkiné Guetézévitch parlava della razionalizzazione della forma di governo parlamentare si riferiva a interventi che prevenissero i rischi della sua sclerotizzazione, ma essi non implicavano esclusivamente il rafforzamento del Governo in rapporto alle assemblee rappresentative. Anche nel caso dell'esperienza costituzionale italiana, dunque, lo svolgimento dell'ordine del giorno Perassi e la razionalizzazione della forma di governo parlamentare non passavano e non passano necessariamente per il rafforzamento esclusivo dell'Esecutivo.

2. La razionalità del disegno costituzionale.

Se anche, peraltro, si volesse assumere come un dato indiscusso una qualche carenza della cultura istituzionale dei Costituenti, resterebbe però da chiedersi che rapporto vi sia fra quella carenza e la valutazione della Costituzione. Al contrario di quanto scrisse (forse con un voluto azzardo d'eccesso polemico) Giovanni Sartori, le costituzioni non sono "macchine" e non funzionano bene o male a seconda del disegno ingegneristico in base al quale sono costruite. Le costituzioni intercettano i bisogni delle comunità politiche e corrispondentemente le pacificano e le plasmano; delimitano spazi di vita; identificano le condizioni di possibilità delle strategie dei competitori dei sottosistemi istituzionale, politico, economico, sociale. Se assolvono adeguatamente a questi compiti sono "buone" costituzioni, altrimenti no. La storia politico-istituzionale italiana del secondo dopoguerra dimostra che in questa prospettiva la nostra è stata una "buona" costituzione.

Vero è, però, che i suoi meriti sono stati sovente imputati alla prima parte e in particolare ai principi fondamentali, mentre la seconda parte è stata oggetto di critiche diffuse, sia all'origine (quando ne furono protagonisti soprattutto i giuristi vetero-liberali) sia nel corso degli anni (quando si sono succedute perplessità di plurima origine ideale). A noi sembra tuttavia che siano difficilmente contestabili i seguenti punti fermi:

a) la scelta della forma di governo parlamentare era addirittura obbligata in un Paese diviso;

b) il conferimento al Parlamento di una posizione di centralità corrispondeva all'esigenza di strutturare politiche pubbliche assistite dal consenso più vasto, a fini di pace sociale e di realizzazione dei principi e programmi che erano stati, con lungimiranza, delineati nella Parte Prima della Costituzione, legando in tal modo tra loro la parte valoriale e quella organizzativa della Repubblica;

c) non è vero che difettino elementi di razionalizzazione (nel senso più proprio che abbiamo ricordato), poiché la Costituzione prevede il potere di normazione primaria

d'urgenza in capo al Governo e introduce (cosa del tutto originale nel panorama delle forme di governo parlamentari) il *referendum* legislativo abrogativo;

d) l'art. 94 della Costituzione introduce, al quarto comma (“*Il voto contrario di una o d’entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni*”) e al quinto comma (“*La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione*”) meccanismi di stabilizzazione del Governo nient’affatto marginali.

V’è dunque una razionalità dell’impianto parlamentare sotteso alla nostra Costituzione, cui obbediscono anche quelle che si possono chiamare le sue clausole di completamento. Ne aveva, con il termine colorito di “ammorsature”, già parlato Piero Calamandrei, evocando le sporgenze lasciate nelle vecchie costruzioni a cui potersi poi appigliare per continuare e completare l’opera secondo l’originario disegno.

L’ordine del giorno Perassi può considerarsi l’interpretazione autentica della relativa incompletezza della nostra Costituzione e, insieme, l’indicazione di completarla con “dispositivi costituzionali idonei” a garantire “stabilità dell’azione di governo”.

Poiché, dunque, di completamento si tratta, la “stabilità dell’azione di governo”, della quale si dice nel successivo capitolo di questo *paper*, deve conseguirsi senza salti dalla corsia parlamentare tracciata in Costituzione.

3. *L’esigenza di aggiustamenti.*

Per quanto ben costruito, dunque, il disegno costituzionale della forma di governo, come in questo *paper* più volte si sottolinea, non appare sfuggire all’esigenza di aggiustamenti e attualizzazioni. Aggiustamenti e attualizzazioni, tuttavia, sono cose diverse dagli stravolgimenti, che invece – come è stato qui rilevato nel capitolo 3 – conseguirebbero a ipotesi riformatrici estreme come quella dell’introduzione dell’elezione più o meno diretta del Presidente del Consiglio (l’elezione diretta del Presidente della Repubblica, pur qui considerata al capitolo 2, pare essere, allo stato, accantonata, dopo la presentazione del disegno di legge costituzionale del Governo Meloni).

Qualche riflessione supplementare, semmai, merita l’ipotesi della parlamentarizzazione della scelta del Presidente del Consiglio. È un passo da compiere con cautela, e – come si rileva al capitolo 5 di questo *paper* – in modo da non mettere in radicale discussione i poteri presidenziali concernenti il procedimento di formazione del governo, poteri sui quali si sorregge sistemicamente la sua funzione equilibratrice, ma si tratta di una prospettiva meritevole di riflessione.

In una esatta logica costituzionale e in coerenza con il modello parlamentare, invero, il Governo nasce *dal* Parlamento (art. 94) ed è difeso – nello stesso articolo – contro le

“degenerazioni del parlamentarismo” (ancorché solo parzialmente, se è vero che l’ordine del giorno Perassi richiede, per tale difesa, quegli ulteriori “dispositivi costituzionali” cui già si è accennato). Ma il Governo non nasce *con* il Parlamento. Le elezioni parlamentari devono tendere ad assicurare la maggiore rappresentatività: la fiducia al Governo è una funzione successiva e autonoma dell’assemblea rappresentativa. È un’illusione ottica ritenere che il capo di un partito, anche se ottenesse la maggioranza assoluta nell’assemblea, dovrebbe considerarsi “eletto” dai cittadini. Nella realtà – sia formale, sia sostanziale – è necessario che per la sua nomina ottenga, oltre la proposta del Capo dello Stato, soprattutto la fiducia parlamentare, cioè l’investitura da parte delle Camere. Ovviamente, qualora un partito ottenesse la maggioranza assoluta, tanto l’una quanto l’altra sono probabili e quasi scontate, salvo imprevisti; ma si tratterebbe in ogni caso di un vincolo “politico”, non certo di un obbligo giuridico.

Parte II

La nostra proposta

Capitolo 5

Il Presidente del Consiglio e il Governo

Riformare il governo parlamentare, sulla base dell'esperienza delle democrazie parlamentari europee*

L'identificazione delle forme e degli strumenti di razionalizzazione e ammodernamento della forma di governo parlamentare che sarebbe utile adottare nel nostro paese non può prescindere dagli insegnamenti che si possono trarre dall'esperienza degli Stati democratici che hanno affrontato questo problema, non di rado con buoni risultati. La forma di governo parlamentare razionalizzata è peraltro, non a caso, la più diffusa in Europa (forse anche perché è dalla grande maggioranza degli studiosi ritenuta come la più adatta ad assicurare il governo democratico di paesi caratterizzati da forte polarizzazione e radicalizzazione delle opinioni e da sistemi multipartitici molto frammentati).

Proprio l'esperienza delle maggiori democrazie parlamentari europee dimostra tuttavia che è possibile, sfruttando appunto la grande flessibilità del modello parlamentare, declinarlo con soluzioni (regole, istituti e strumenti) che consentano (ed hanno effettivamente consentito nell'esperienza di queste democrazie) di raggiungere risultati soddisfacenti per quanto attiene alla stabilità dei governi e alla efficacia della loro azione, senza sacrificare la salvaguardia dei poteri del Parlamento e delle istituzioni di garanzia e la partecipazione democratica dei cittadini, dunque la democraticità del sistema, ma anzi contribuendo a rafforzarla. Si tratta di regole, istituti e strumenti che non sempre sono sanciti da disposizioni costituzionali o legislative, ma talora hanno natura consuetudinaria o convenzionale (accordi tra i soggetti politici). Diverse di queste regole, istituti e strumenti potrebbero essere utilmente introdotti nel

* *Questo capitolo, come tutti gli altri, è stato discusso collegialmente, e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei componenti il gruppo di studio che ha lavorato alla costruzione di questo paper. La redazione finale del capitolo è di Franco Bassanini e Mauro Volpi.*

nostro ordinamento, in parte attraverso una riforma costituzionale mirata alla razionalizzazione e ammodernamento della nostra forma di governo parlamentare, in parte con leggi ordinarie e modifiche dei regolamenti parlamentari. Di questo si occupano questo capitolo e i seguenti.

Alcune di queste regole o istituti mirano a sostenere la stabilità e l'efficienza dei governi. Il modello tedesco di governo parlamentare - che si è dimostrato il più stabile tra quelli vigenti in Europa (con 9 Cancellieri e 25 governi dal 1953 ad oggi) - ne prevede alcuni che meritano attenta considerazione. Per questo viene spesso definito come "cancellierato", da intendersi come una specifica variante della forma di governo parlamentare razionalizzata.

Ci riferiamo, innanzitutto, alla previsione che l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Parlamento abbia l'effetto di produrre la crisi di governo solo se approvata a maggioranza assoluta e se contenente l'indicazione del nuovo capo del governo (mozione di sfiducia costruttiva, adottata poi anche in Belgio, Polonia, Slovenia, Spagna, Ungheria). L'istituto presenta un duplice vantaggio: rende più difficile la crisi del governo in carica ed evita crisi al buio. Il fatto che sia stata utilizzata raramente non toglie nulla alla sua efficacia dissuasiva e stabilizzatrice, anzi in qualche modo la dimostra. L'obiezione che fa leva sulla natura extraparlamentare della grande maggioranza delle crisi di governo verificatesi in Italia (ma non dei due governi Prodi), può essere superata facilmente, stabilendo che le dimissioni del Presidente del Consiglio debbano comunque essere sempre motivate di fronte al Parlamento (e quindi all'opinione pubblica, ciò che presenta un rilevante valore politico) e che esse determinino comunque lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica, quando il Parlamento non sia in grado entro un termine prefissato di esprimere una nuova maggioranza parlamentare, indicando, a maggioranza assoluta, un nuovo Presidente del Consiglio. In questo modo si opererebbe una parlamentarizzazione delle crisi di governo e si renderebbe esplicito il presupposto implicito (impossibilità del Parlamento di formare un nuovo governo) che già oggi giustifica il ricorso allo scioglimento anticipato delle Camere. Analoghi effetti andrebbero collegati al rigetto di una questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio, con le procedure che descriveremo più oltre.

Quanto alla investitura iniziale del Governo, può giovare al rafforzamento della stabilità e dell'efficacia del governo prevedere che il Presidente della Repubblica provveda alla nomina del solo Presidente del Consiglio che si presenterebbe al Parlamento in seduta comune per ottenere la fiducia. Una volta ottenuta la fiducia, i ministri verrebbero nominati dal Capo dello Stato su proposta del Presidente del Consiglio ormai nella pienezza dei suoi poteri e della sua legittimazione politica. Con ciò si rafforzerebbe il ruolo del premier nei confronti della compagine di governo.

È stato avanzato il timore che l'elezione parlamentare del premier potrebbe limitare troppo il potere di intervento del Capo dello Stato nelle situazioni di crisi. Ma nel modello tedesco spetta al Presidente della Repubblica il potere di proporre il candidato alla guida del governo (Cancelliere) e, qualora questi non ottenga la maggioranza assoluta del Bundestag e ne venga eletto un altro a maggioranza relativa, quello di optare tra lo scioglimento del Bundestag e la nomina di un governo, eventualmente anche di minoranza, guidato dal Cancelliere eletto dal Bundestag.

Naturalmente le modifiche relative al rapporto di fiducia implicano una riforma della struttura del Parlamento italiano. Poiché non pare realistico che si possa giungere a breve a un superamento del sistema bicamerale paritario in direzione del monocameralismo o di un bicameralismo differenziato (in particolare: nella prospettiva dell'introduzione di una "Camera delle autonomie"), si possono per intanto incrementare le competenze del Parlamento in seduta comune, che dovrebbero estendersi ai voti sulla fiducia iniziale al Presidente del Consiglio e sulle mozioni di sfiducia (costruttive) presentate dall'opposizione, ma potrebbero anche essere estese all'approvazione delle mozioni di indirizzo riguardanti la politica generale del governo, all'approvazione degli indirizzi al premier in vista delle riunioni del Consiglio europeo, e all'approvazione del Documento di Programmazione finanziaria (DEF), dei suoi aggiornamenti (NADEF), e delle relazioni del Governo sugli scostamenti di bilancio ai sensi della legge n.243 del 2012. Sempre in funzione di un più adeguato coordinamento fra le due Camere sarebbe poi auspicabile che – finalmente – si attuasse l'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, prevedendo "*la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*". Questo completamento del disegno allora tracciato sarebbe del resto pienamente coerente col tratto essenzialmente cooperativo che è bene assicurare al nostro autonomismo.

L'introduzione della sfiducia costruttiva in un sistema che resta fondamentalmente bicamerale paritario richiede qualche riflessione in più per il caso (frequente in Italia) di questioni di fiducia poste dal Governo sull'approvazione o sul rigetto di mozioni, disegni di legge, articoli di disegni di legge o emendamenti ai medesimi. Come si dirà più avanti, pensiamo che il ricorso alla questione di fiducia debba essere limitato o escluso quando il Parlamento debba adottare decisioni (leggi, mozioni) in materia di diritti e libertà dei cittadini, in materia costituzionale ed elettorale, e su questioni comunque attinenti alla divisione dei poteri e all'indipendenza della magistratura e degli organi di garanzia. Ma pensiamo che invece, eccezion fatta per le materie anzidette, il Governo debba poter sempre impegnare la sua responsabilità, annunciando le proprie dimissioni in caso di voto contrario del Parlamento, tutte le volte che le decisioni da adottare attengano alla politica generale del Governo, all'attuazione del suo programma e più in generale ai provvedimenti di politica pubblica che il Governo

intenda proporre al Parlamento, perché ne risulterebbe altrimenti penalizzata la coerenza e l'efficacia dell'azione del Governo nella predisposizione delle misure e strumenti necessari a far fronte ai problemi del Paese (nella realtà, come è noto, la questione di fiducia è soprattutto utilizzata come strumento per evitare che il Governo resti prigioniero delle differenze di opinione e degli interessi corporativi e clientelari rappresentati dai vari partiti che compongono una maggioranza di coalizione).

Una soluzione compatibile con il nostro assetto bicamerale potrebbe consistere nel riservare al Parlamento in seduta comune la discussione sulle questioni di fiducia e sulle mozioni attinenti alla politica generale del Governo, al DEF, alla NADEF e agli scostamenti di bilancio, lasciando alla competenza di ciascuna delle due Camere la discussione sulle questioni di fiducia su provvedimenti legislativi e su mozioni di indirizzo attinenti a politiche di settore. Nel caso in cui la questione di fiducia non abbia successo (e dunque le due Camere o il Parlamento in seduta comune respingano mozioni, disegni di legge o emendamenti sulla cui approvazione il Governo abbia posto la questione di fiducia ovvero approvino mozioni, disegni di legge o emendamenti sulla cui reiezione il Governo abbia posto la questione di fiducia), fermo restando l'esito della deliberazione parlamentare nel merito, il Presidente del Consiglio (ovviamente dimissionario) sarebbe autorizzato a proporre al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere; il Presidente della Repubblica potrebbe proporre al Parlamento in seduta comune un nuovo Presidente del Consiglio, procedendo allo scioglimento delle Camere ove il designato non ottenga la fiducia; oppure disporre direttamente lo scioglimento delle Camere, ma - sul modello di quanto previsto dalla Costituzione tedesca (art. 68 Grundgesetz) - solo se entro un termine prefissato non venga presentata e approvata dal Parlamento in seduta comune una mozione, a maggioranza assoluta, che indichi il nome di un nuovo Presidente del Consiglio, in modo da dar vita a un nuovo governo.

Dovrebbe poi essere rafforzata la posizione del Presidente del Consiglio nella sua funzione di direzione della politica generale del Governo. A tale fine il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Presidente della Repubblica la nomina dei ministri, oggi attribuitogli dall'art. 95 della Costituzione, potrebbe essere integrato dall'attribuzione al premier del potere di proporre al Capo dello Stato la revoca dei ministri in carica; anche in tal caso resterebbe al Presidente della Repubblica il potere di vagliare la proposta del premier al fine di evitare un uso scorretto del potere premierale. Sarebbe anche opportuno costituzionalizzare il potere di direttiva oggi riconosciuto al Presidente del Consiglio nei confronti dei ministri per l'attuazione delle politiche deliberate dall'organo collegiale, previsto dalla legge ordinaria n. 400 del 1988. Analogamente, si potrebbe fare per il potere del Presidente del Consiglio di avocare all'organo collegiale decisioni di competenza di singoli ministri. Potrebbe poi essere attribuito al Presidente del Consiglio il potere di ottenere da ciascuna Camera

che provvedimenti rilevanti ai fini dell'attuazione del programma di governo siano discussi e votati entro un termine certo e ragionevolmente contenuto (potere che dovrebbe essere bilanciato, come si vedrà più oltre, da un rafforzamento della effettività dei limiti al ricorso alla decretazione di urgenza, limiti già oggi previsti ma scarsamente rispettati).

Quanto al potere di scioglimento del Parlamento, la sua attribuzione al Presidente del Consiglio altererebbe in modo sostanziale l'attuale equilibrio tra i poteri e indebolirebbe in modo rilevante il ruolo di garanzia istituzionale e di risoluzione delle crisi oggi affidato al Capo dello Stato. Ma potrebbe essere attribuito al Presidente del Consiglio il potere di avanzare una proposta di scioglimento sottoponendola alla valutazione del Presidente della Repubblica. A tal proposito l'art. 68 del *Grundgesetz* subordina la proposta del Cancelliere a vari presupposti: il respingimento della questione di fiducia, l'incapacità del *Bundestag* di eleggere un nuovo Cancelliere, la scelta del Presidente federale tra scioglimento della Camera e ricorso allo stato di emergenza legislativa che consente di approvare progetti di legge governativi con il solo voto del *Bundesrat* per un periodo di sei mesi (ipotesi in concreto mai verificatasi). In Italia è sufficiente prevedere che le dimissioni del Presidente del Consiglio o il respingimento di una questione di fiducia di carattere generale possano determinare lo scioglimento delle Camere solo se entro un termine ragionevole il Parlamento in seduta comune non approvi, a maggioranza assoluta, una mozione contenente l'indicazione del nuovo capo del governo. Ci pare però opportuno che il Presidente della Repubblica mantenga tutti i poteri che oggi ha come organo di garanzia e di risoluzione delle crisi; e dunque possa scegliere tra: *a*) il rinvio del Presidente del Consiglio dimissionario (ma, ovviamente, non colpito da una sfiducia costruttiva) al Parlamento in seduta comune ai fini della verifica della sussistenza o meno della fiducia parlamentare (parlamentarizzazione della crisi), *b*) la nomina di un nuovo Presidente del Consiglio che si presenterà al Parlamento per la fiducia, ovvero *c*) lo scioglimento delle Camere, sempreché – come si è detto – il Parlamento in seduta comune entro il termine previsto non provveda a indicare un nuovo premier.

Resta infine da valutare la previsione della indicazione sulla scheda elettorale del candidato premier proposto da ciascuna forza politica. Rilevante, anzi dirimente, ai fini di questa valutazione è la definizione degli effetti di questa indicazione. Se essa comportasse l'attribuzione di un premio di maggioranza ai partiti collegati tra loro mediante l'indicazione sulla scheda del medesimo candidato premier, e se comportasse per il Presidente della Repubblica l'obbligo giuridico di affidare l'incarico di formazione del nuovo governo al candidato indicato dal partito o dalla coalizione di partiti che abbia ottenuto più voti, così da consentire al corpo elettorale con un unico voto di scegliere il capo del Governo e la maggioranza parlamentare, non si tratterebbe – a ben vedere - di una razionalizzazione della forma di governo parlamentare, ma

solo di una variante dell'elezione diretta del premier, meritevole di tutti i rilievi critici formulati nel capitolo 2. È evidente che essa ridurrebbe consistentemente il ruolo di garanzia e di soluzione delle crisi del Presidente della Repubblica, comporterebbe un'eccessiva concentrazione di poteri in capo al premier e comprimerebbe il ruolo del Parlamento. Introdurrebbe inoltre elementi di rigidità che mal si adattano alla più recente evoluzione di molti sistemi politici, tra cui il nostro, nel senso della frammentazione e della radicalizzazione: la previsione di un obbligo giuridico di indicazione preventiva del candidato premier potrebbe addirittura impedire la conclusione di un accordo di maggioranza per la formazione del governo quando per addivenirvi risultasse necessario indicare una personalità ritenuta più adatta a "federare" la maggioranza parlamentare e a guidare il governo (da essa espresso) rispetto al candidato indicato sulla scheda e risultato più votato.

Nell'esperienza delle democrazie parlamentari europee, peraltro, la maggioranza dei governi e delle relative maggioranze parlamentari è costituita da coalizioni formate dopo le elezioni attraverso negoziazioni spesso assai complesse, che conducono tuttavia per lo più alla formazione di maggioranze parlamentari rappresentative della effettiva maggioranza assoluta dei cittadini che hanno partecipato al voto. Le eccezioni, rappresentate da governi minoritari, si caratterizzano per una rilevante maggiore instabilità dei governi. Così, perfino nel Regno Unito - modello del parlamentarismo maggioritario e (un tempo) campione di stabilità dei governi - nelle ultime quattro legislature si sono succeduti otto governi e vi sono stati due casi di *hung Parliament* (nel 2010 e nel 2017) che hanno dato vita rispettivamente a un governo di coalizione e a due governi conservatori minoritari con il sostegno esterno del partito nazionalista di destra nordirlandese; la stessa regola convenzionale (e quindi di natura politica), che impone al Re di nominare Primo ministro il leader del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni, non ha garantito affatto la formazione di governi di legislatura, come dimostra il dato per cui dal dopoguerra ad oggi in ben dieci casi (tre nella legislatura in corso) il Primo ministro è stato sostituito senza scioglimento della Camera; è prevalsa nei fatti l'idea - del tutto coerente con il modello della forma di governo parlamentare - che gli elettori quando danno la maggioranza dei seggi ad un partito, gli attribuiscono anche la potestà di cambiare il leader-Primo ministro ovvero, ove non disponga della maggioranza assoluta, di scegliere liberamente la personalità più adatta a formare maggioranza di coalizione e guidare i relativi governi, facendo così venir meno la certezza che la personalità che era leader al momento delle elezioni debba svolgere quel ruolo per tutta la legislatura.

Diversa valutazione merita l'indicazione sulla scheda del candidato premier quando non ne deriva un vincolo giuridico all'esercizio del potere presidenziale di affidare l'incarico per la formazione del nuovo governo e non sia correlata a una legge elettorale con premio di maggioranza. Già oggi, nulla impedisce a partiti e eventuali

coalizioni di rendere noto prima del voto il nome della personalità che intendono proporre come premier in caso di vittoria elettorale; nulla impedisce di indicarlo nel simbolo della lista elettorale; e nulla impedirebbe che possa affermarsi in futuro una convenzione in tal senso, fondata sull'accordo tra le forze politiche, come è avvenuto in alcuni ordinamenti parlamentari al di fuori di qualsiasi previsione costituzionale o legislativa (ma, appunto senza alcun obbligo giuridico di affidare al candidato vincitore l'incarico di formare il Governo). Così in Italia l'indicazione del nome del candidato premier proposto da ciascuna lista o anche del candidato comune proposto da più liste è stata largamente praticata fin dal 2001 al di fuori di una previsione normativa, spesso indicando anche il nome del candidato premier nel simbolo che contrassegna la lista (e dunque facendolo così comparire sulla scheda elettorale); con la legge n. 270 del 2005 (il cosiddetto *Porcellum*), fu introdotto l'obbligo di presentare il programma elettorale e il nome del candidato premier contestualmente alla presentazione dei contrassegni di lista (obbligo abrogato poi dalla legge n. 52/2015, c.d. *Italicum*), e fu stabilito che le liste collegate ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza dovessero presentare un programma e un candidato comune, espressamente prevedendo che non ne sarebbero discesi vincoli per l'esercizio del potere del Presidente di affidare l'incarico di formazione del governo: alla prova dei fatti, i risultati prodotti, in termini di stabilità dei governi e coesione delle maggioranze, non sono risultati significativamente positivi, tanto che oggi si discute di riforme costituzionali e elettorali capaci di assicurarne di migliori. Nelle ultime elezioni politiche, peraltro, nessuna delle coalizioni ha ritenuto (o potuto) indicare agli elettori il nome del candidato premier (la stessa coalizione di centro destra ha preferito rinviare al risultato delle urne la scelta del candidato comune alla Presidenza del Consiglio).

L'introduzione di un obbligo per ciascuna lista di indicare il candidato premier (eventualmente in comune con altre liste), non sembra dunque di per sé in contrasto con la forma di governo parlamentare, a condizione che, come nel *Porcellum*, sia accompagnata dall'espressa previsione che ciò non costituirà un vincolo rispetto all'esercizio dei poteri presidenziali di cui all'art. 92 della Costituzione (attribuzione dell'incarico a formare il governo), e a condizione che, diversamente dal *Porcellum*, non sia previsto un premio di maggioranza; neppure sembra esserlo, l'eventuale previsione che tale indicazione sia evidenziata nella scheda elettorale, semprechè ricorrano le medesime due condizioni.

Chi sostiene questa proposta, sottolinea che in tal modo si potrebbe dare una risposta all'astensionismo e al distacco fra cittadini e istituzioni, facendo "contare" il voto degli elettori, non solo nella scelta tra i partiti e tra i candidati al Parlamento, ma anche, sia pure solo come indicazione politica, nella scelta di chi potrebbe guidare il Governo. E sottolinea anche che, quando il Presidente della Repubblica ritenga di seguire l'indicazione "politica" dell'elettorato (perché nei fatti intorno a quel nome

emerge la possibilità di formare una maggioranza di governo), ne risulterebbe rafforzata la stabilità del governo e il ruolo di coordinamento del premier.

Chi si oppone a questa proposta paventa il rischio che alla fine, e pur in presenza dell'esplicita esclusione di un obbligo in tal senso, l'incarico al candidato più votato e la fiducia al medesimo finiscano con il diventare quasi atti dovuti e dunque ne venga comunque condizionata la libertà del Presidente della Repubblica nella scelta della personalità più adatta a formare un governo capace di ottenere la fiducia parlamentare e ne venga condizionata la libertà del Parlamento nel concedere o negare la fiducia al governo. Chi vi si oppone paventa, inoltre, il rischio che in tal modo si alimenti ulteriormente la personalizzazione della politica, concentrando l'attenzione degli elettori solo sulla scelta del "capo", destinato, nelle intenzioni di ciascuna lista, a diventare Presidente del Consiglio, a danno della attenzione al programma elettorale e alla scelta dei candidati a rappresentare in Parlamento il collegio elettorale.

Capitolo 6

Il Parlamento

Rafforzare la funzione legislativa e di controllo del Parlamento, preservando la funzione di garanzia e di equilibrio del Presidente della Repubblica*

1. Una riforma del Parlamento efficace e ragionevole.

Già nelle prime pagine di questo *paper* abbiamo sottolineato che i problemi che la riforma deve affrontare non attengono solo alla stabilità dei governi e alla loro capacità – di fronte alle grandi sfide e alle emergenze del nostro tempo – di adottare tempestivamente politiche pubbliche di lungo periodo, di difenderle e proseguirle per tutto il tempo necessario, di dar loro esecuzione coerente ed efficace. Occorre anche (e prioritariamente) affrontare il problema della crisi di rappresentatività e di legittimazione delle istituzioni e poi – sul piano istituzionale – assicurare che a fronte del rafforzamento del Presidente del Consiglio e del consolidamento della stabilità dell'esecutivo, siano preservate e potenziate le istituzioni di garanzia e di controllo necessarie per difendere la democrazia e lo Stato di diritto. Abbiamo anche sottolineato che questi due obiettivi non sono divergenti: al contrario, solo istituzioni rappresentative e partecipate sono capaci di attivare processi democratici di formazione delle decisioni politiche (comprese quelle prese dal Governo), di mobilitare intorno ad esse il consenso popolare, di assicurare il concorso dei cittadini e dei corpi intermedi nella loro realizzazione.

Le riforme tendenti a rafforzare la stabilità, la capacità di decisione e l'efficacia del Governo, di cui abbiamo discusso nel capitolo precedente, devono dunque essere configurate in modo da non aggravare e anzi da temperare e ridurre la crisi di legittimità e rappresentatività delle istituzioni. Devono quindi rinvigorire il ruolo e la rappresentatività del Parlamento, potenziare i suoi poteri di controllo e salvaguardare e rafforzare l'essenziale ruolo di equilibrio e di garanzia del Capo dello Stato . E devono essere, se non precedute, almeno accompagnate da iniziative e interventi intesi a rafforzare la partecipazione consapevole dei cittadini e, più in generale, il tessuto democratico del Paese.

* Questo capitolo, come tutti gli altri, è stato discusso collegialmente, e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei componenti il gruppo di studio che ha lavorato alla costruzione di questo paper. La redazione finale del capitolo è di Massimo Luciani e Andrea Manzella.

2. *La logica di una riforma del Parlamento che lo rafforzi conservando la funzione di garanzia e di equilibrio del Capo dello Stato*

Per quanto concerne specificamente il Parlamento, ci sembra che le criticità stiano soprattutto nella destrutturazione del sistema partitico (che ovviamente incide sulla sua funzionalità), nella problematica legittimazione della rappresentanza, nel difetto di alcuni meccanismi procedurali di rafforzamento del Governo *in* Parlamento (“fuori” dal Parlamento, almeno nella fase genetica, v’è già la forza eccezionale dei decreti-legge).

Decisivo al fine del recupero del ruolo dei partiti come strumenti di partecipazione democratica e di aggregazione del consenso, è il sistema elettorale, del quale ci occupiamo al capitolo 7, mentre della ristrutturazione del sistema dei partiti ci occupiamo nel capitolo 8.

Della stabilità del Governo, che storicamente è stata messa in pericolo – più che da azioni dell’opposizione o da avvenimenti esterni – dalle fibrillazioni dell’originaria coalizione governativa, si è occupato invece il capitolo precedente, nel quale abbiamo delineato le linee di una riforma basata sull’introduzione dell’istituto della sfiducia costruttiva e su un rafforzamento del ruolo e dei poteri del Presidente del Consiglio coerente con la struttura del parlamentarismo.

Nella nostra proposta, i poteri del Presidente della Repubblica restano sostanzialmente identici a quelli già ora scritti in Costituzione e “vissuti” nell’esperienza repubblicana. La proposta di nomina del Presidente del Consiglio resta nelle competenze del Capo dello Stato ed è soggetta alla formazione di una maggioranza parlamentare, condizione che anche oggi sussiste: anche all’inizio della legislatura, in effetti, può essere necessario richiedere l’intervento presidenziale, in funzione arbitrale e garantista, tutte le volte che – data la composizione politica del Paese e delle Camere – non sia emersa una maggioranza parlamentare subito chiara. L’esperienza spagnola della sfiducia costruttiva è altamente istruttiva sul ruolo *super partes* che, anche in tale regime, svolge il Capo dello Stato.

Al Presidente della Repubblica continua a spettare, nella nostra ipotesi, il potere di scioglimento, potere al cui esercizio egli procederebbe, come oggi, solo dopo avere, utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione (rinvio del Presidente del Consiglio dimissionario al Parlamento per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia e comunque parlamentarizzare la crisi; nomina di un nuovo Presidente del Consiglio in luogo del dimissionario), constatato che il Parlamento non è in grado di esprimere una maggioranza di governo.

Tutti questi poteri sarebbero invece radicalmente alterati in caso di elezione popolare del Presidente del Consiglio, anche se ottenuta attraverso l’espedito della competizione tra liste di partito o di coalizione. I poteri del Capo dello Stato , anche

quando non direttamente vanificati (come nel caso della nomina del Presidente del Consiglio all'inizio della legislatura) sarebbero colpiti dalla diversità di investitura data la totale dissonanza dell'elezione diretta rispetto all'impianto parlamentare del sistema. Tutto questo, a parte ogni altra considerazione sull'opportunità di introdurre – senza l'intermediazione parlamentare – meccanismi di democrazia (cosiddetta) diretta, nella difficile epoca di masse “intellettualmente facili a possedere”, con invasivi strumenti di manipolazione: come qualsiasi studio di sociologia politica, in ogni parte del mondo, ogni giorno dimostra.

Anche il ruolo del Parlamento sarebbe fortemente mortificato dall'approvazione della riforma proposta dal Governo. Peraltro, in questo caso, inciderebbe su un organo le cui funzioni sono state già menomate negli ultimi anni per molteplici profili. Occorre invece rafforzare rappresentatività, ruolo e poteri del Parlamento, sia a livello sub-costituzionale che costituzionale.

3. Le principali linee di intervento.

Il rafforzamento della rappresentatività e del ruolo del Parlamento serve, da un lato, a mantenere l'equilibrio dei poteri a fronte del rafforzamento del Presidente del Consiglio e del consolidamento della stabilità del Governo; dall'altro, a contribuire a risolvere i problemi di rappresentatività del nostro sistema istituzionale. I principali interventi ci sembrano essere i seguenti:

i) La forza e la rappresentatività del Parlamento dipendono anche e in primo luogo dal sistema dei partiti, che animano e strutturano il confronto democratico che ha nel Parlamento la sua sede istituzionale principale. Per ricomporre il sistema dei partiti è indispensabile un sistema elettorale che aiuti questo processo. Pur nella consapevolezza che nessun sistema elettorale è in grado di rimediare a disfunzionalità profonde del sistema politico-partitico, riteniamo che la scelta migliore – come vedremo nel capitolo seguente – sia quella di un sistema proporzionale, poiché solo la proporzionale consente la precisa registrazione del posizionamento politico degli elettori e quindi la costruzione di un assetto dei partiti veritiero. Un sistema dei partiti strutturato non è però necessariamente anche un sistema dei partiti senza frammentazione e, ovviamente, la proporzionale ne accentua il rischio. Questo rischio, però, può essere contenuto da una clausola di sbarramento. A muoversi nella direzione della proporzionale spinge, peraltro, la stessa “giurisprudenza elettorale” della Corte costituzionale. Essa non poteva certo dire quello che la Costituzione non dice esplicitamente (ma che, per molti segni, i Costituenti avevano in mente), cioè, affermare un vincolo di elezione proporzionale del nostro Parlamento. La Corte però, dichiarando il primato assoluto della rappresentatività come condizione primaria dell'elezione parlamentare – e con la bocciatura, sia pur condizionata, di due fantasiosi

disegni di elezione maggioritaria –, ha di fatto ridotto ai minimi termini la possibilità di una legislazione elettorale maggioritaria costituzionalmente legittima. La evidente forzatura dei fondamentali principi stabiliti da questa giurisprudenza, insita nel tentativo di introdurre in Costituzione un premio confezionato del 55 per cento dei seggi, si scontra con il problema dell'assenza di una “soglia minima”.

L'assicurazione del valore primario della rappresentatività sembra dunque provenire per il nostro sistema solo da un metodo proporzionale che contempli i correttivi contro la frammentazione assembleare cui ora si è accennato (necessari non tanto per garantire la stabilità di governo, ma – come fra gli altri ha insegnato anche il Tribunale costituzionale tedesco – per garantire la funzionalità generale della stessa assemblea). Come pure vedremo nel capitolo successivo, appare inoltre indispensabile prevedere meccanismi di scelta personale degli eletti (in modo da evitare che essi siano sostanzialmente selezionati già in sede di formazione delle liste).

ii) Funzionale a una scelta proporzionale è una riforma dei regolamenti parlamentari che rafforzi la stabilità dei gruppi attraverso il contrasto al transfughismo. Immaginiamo, a questo proposito, il divieto del passaggio di gruppo, che dovrebbe far conseguire all'abbandono del gruppo di origine la necessaria iscrizione al gruppo misto (entro il quale, però, dovrebbero essere eliminate le autonome componenti). Ferme restando le specifiche tutele in favore delle minoranze linguistiche, inoltre, al gruppo misto non dovrebbero più essere riconosciuti gli stessi vantaggi in termini di finanziamento, di personale e di prerogative procedurali (in riferimento alla presentazione di emendamenti, ai tempi di intervento concessi, etc.), che sono riconosciuti agli altri gruppi, così da disincentivare efficacemente l'abbandono del gruppo d'origine.

iii) L'attribuzione al Governo del potere di ottenere che la discussione e la deliberazione su singoli provvedimenti avvenga entro un termine certo e ragionevolmente breve (specie sui provvedimenti necessari per l'attuazione del programma di governo, a iniziativa del Presidente del Consiglio) rafforzerebbe la posizione del Governo stesso, che potrebbe contare su una più affidabile programmazione dei lavori parlamentari ma potrebbe anche agevolare l'adozione di modifiche regolamentari e di prassi intese a evitare il ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza e alla posizione della questione di fiducia.

iv) L'introduzione, attraverso modifiche dei regolamenti parlamentari, di alcuni limiti al ricorso alla questione di fiducia, vuoi escludendola per certi tipi di leggi (es.: leggi costituzionali e di revisione costituzionale; leggi per le quali si richiede la maggioranza qualificata o una procedura speciale), vuoi escludendola per certe

materie (ad es.: disciplina elettorale, attribuzioni e *status* delle istituzioni di garanzia; libertà costituzionali; tutela delle minoranze; indipendenza della magistratura) consentirebbe di riconoscere uno spazio (relativamente) autonomo all'intervento legislativo del Parlamento, che invece è necessariamente più limitato nel caso dei provvedimenti di attuazione del programma economico-sociale del Governo.

v) il ruolo legislativo del Parlamento è oggi di fatto quasi vanificato dal sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza, che va ben oltre i limiti stabiliti dal pur molto sintetico dettato dell'art. 77 Cost. La costituzionalizzazione delle disposizioni dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 in tema di presupposti e limiti per il ricorso alla decretazione d'urgenza, ancorché per lo più meramente esplicative del dettato costituzionale, potrebbe favorire il controllo che già esercita il Presidente della Repubblica e il sindacato che già esercita la Corte costituzionale. Potrebbero sollecitare, se non costringere, il Governo a un utilizzo del decreto-legge più coerente con il dettato costituzionale anche l'attribuzione a una qualificata minoranza di parlamentari della legittimazione a proporre ricorso in via d'urgenza alla Corte costituzionale in materia (ipotesi che – peraltro – è da meditare con grande attenzione, alla luce dell'esigenza di mantenere la Corte estranea alla competizione politica) e l'attribuzione al Presidente del Consiglio della facoltà di ottenere tempi certi e ragionevolmente rapidi per la discussione e la deliberazione dei disegni di legge governativi, come sopra già proposto.

vi) Il potenziamento del Comitato per la legislazione (strutturato paritariamente) migliorerebbe la qualità delle leggi e consentirebbe una più stretta interlocuzione fra Parlamento e uffici legislativi ministeriali con un rilancio della funzione nomopoietica del Parlamento.

vii) L'introduzione della sfiducia costruttiva è opportuna anche ai fini del rafforzamento del ruolo del Parlamento. Non è un meccanismo di stabilizzazione totalmente efficace (potrebbe essere addirittura controproducente, una volta che fosse declinato come immagina la proposta del Governo) ma nemmeno trascurabile, perché per un verso limita almeno le avventure più spregiudicate e per l'altro possiede una forte valenza simbolico-politica, esponendo i tentativi di destabilizzazione alla responsabilità politica diffusa. Contribuisce quindi a rafforzare la legittimazione e la rappresentatività del Parlamento e a consentirgli di concentrare la sua attività nella legislazione e nel controllo.

viii) Una qualche riforma dell'attuale bicameralismo rigorosamente paritario appare indispensabile. Vero è che la struttura bicamerale del Parlamento si è dimostrata

preziosa, perché sovente il doppio passaggio parlamentare ha consentito di rimediare a errori o prima ancora di prevenirli, ma il rischio delle maggioranze disomogenee nell'una e nell'altra Camera si è dimostrato storicamente possibile. Le alternative sono note: monocameralismo o netta differenziazione delle due Camere con sottrazione della fiducia alla Camera alta e sua eventuale trasformazione in Camera rappresentativa delle Regioni o del sistema delle autonomie territoriali (sul modello del *Bundesrat* tedesco). Se, però, si volesse mantenere l'attuale bicameralismo paritario si dovrebbero incrementare le competenze del Parlamento in seduta comune e disegnare un bicameralismo procedurale.

La formula del bicameralismo procedurale (che – relatore Leopoldo Elia – fu approvato dal Senato nella X legislatura [1987-1992] e decadde, senza voto, alla Camera per fine legislatura) intesterebbe al Parlamento in seduta comune *sia* la fiducia originaria al Governo, *sia* l'ipotesi di sfiducia costruttiva, *sia* la discussione e approvazione delle mozioni sulla politica generale del Governo, sugli indirizzi al premier in vista dei Consigli europei, sulla approvazione del DEF, della NADEF e degli scostamenti di bilancio. Va da sé, comunque, che l'affidamento al Parlamento in seduta comune potrebbe rimediare solo parzialmente a un'eventuale distonia di maggioranza di Camera e Senato.

La formula del bicameralismo procedurale dovrebbe comportare, poi:

a) la necessità del procedimento bicamerale solo per l'approvazione di alcuni tipi di legge (costituzionali, elettorali, di bilancio, di conversione, di delegazione, europee, etc.);

b) per le altre leggi, la possibilità di approvazione monocamerale, ferma la facoltà di "richiamo" da parte dell'altra Camera;

c) nell'ipotesi del richiamo, in caso di emendamenti, l'intervento di una commissione bicamerale paritetica in grado di porre fine alla *navette*;

d) la previsione di forme di coordinamento inter-camerale per l'approvazione della legge di bilancio e della legge europea e comunque di tutte le leggi necessariamente bicamerali.

Per realizzare al meglio l'impianto del bicameralismo procedurale sarebbero peraltro necessari anche alcuni ulteriori aggiustamenti organizzativi. In particolare, sarebbe opportuno istituire:

- una Giunta bicamerale per il regolamento, a composizione paritaria, che elaborasse norme unitarie per il procedimento legislativo, eliminasse le maggiori distonie fra i regolamenti delle due Camere e risolvesse le questioni di interpretazione;

- una "Commissione di conciliazione legislativa", incaricata di risolvere le eventuali controversie fra i due rami del Parlamento;

- un Comitato paritario per la valutazione delle politiche pubbliche.

ix) Ulteriori misure possibili sono infine le seguenti:

a) rafforzare i poteri parlamentari di controllo sul Governo, di valutazione delle politiche pubbliche, di verifica dell'attuazione e degli effetti delle riforme (anche, se del caso, istituendo un organismo indipendente dotato di poteri anche ispettivi o avvalendosi di una Corte dei conti potenziata nelle risorse anche professionali);

b) dare finalmente attuazione al dettato dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, che, integrando la Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, non darebbe vita soltanto a uno strumento utile al buon funzionamento del nostro regionalismo cooperativo, ma contribuirebbe anche a rafforzare il ruolo del Parlamento, oggi poco o nulla inserito nella trama delle interlocuzioni tra lo Stato e il sistema delle autonomie;

c) pervenire indirettamente attraverso la struttura dei gruppi parlamentari a formule di democratizzazione dei partiti di riferimento (invertendo, con una sorta di ritorno alle lontane origini, il rotismo della famosa "cinghia di trasmissione");

d) caratterizzare il Senato, oltre che attraverso un raccordo istituzionale alla Conferenza Stato-Regioni, anche attraverso una sorta di presenza "bipolare" dei suoi componenti a Roma e nella rispettiva circoscrizione. Ogni senatore dovrebbe intendersi come antenna del sistema parlamentare nel territorio e, nello stesso tempo, come il "trasformatore" del capitale sociale della sua circoscrizione in risorsa nazionale.

4. Gli effetti della riforma del Parlamento.

Tutte queste misure, se opportunamente coordinate, rafforzerebbero la posizione del Governo *in* Parlamento, disincentivando il ricorso allo strumento del decreto-legge, che, pur avendo un necessario percorso parlamentare, si situa pur sempre *fuori* del Parlamento.

Rafforzerebbero, però, non contraddittoriamente, anche lo stesso Parlamento, il cui compiuto rilancio – tuttavia – dipende, come detto, da condizioni di sistema che trascendono gli accorgimenti istituzionali (e di cui parleremo nell'ultimo capitolo di questo *paper*).

Capitolo 7

Il sistema elettorale

Una legge elettorale per rafforzare la democrazia parlamentare*

1. Un sistema elettorale per stabilizzare il Governo e rafforzare la capacità rappresentativa del Parlamento

In questo capitolo ci chiediamo quale sistema elettorale possa meglio concorrere a conseguire il duplice obiettivo della riforma da noi proposta: realizzare una più compiuta governabilità del sistema, da un lato, e rafforzare le funzioni e la rappresentatività del Parlamento, dall'altro.

Il primo obiettivo, quello della governabilità, deve essere collocato, come abbiamo spiegato nei capitoli precedenti, all'interno dei processi generalmente evocati come "crisi della democrazia", intesa non solo come inceppamento dei meccanismi decisionali, ma innanzi tutto come crisi di legittimazione delle istituzioni democratiche.

In primo luogo, l'obiettivo della governabilità va inteso in termini di rafforzamento della stabilità dell'esecutivo e non come rafforzamento dei suoi poteri. È stato del resto sottolineato come, da questo punto di vista, il governo italiano sia già particolarmente forte, come si rileva da ogni analisi comparativa, dalla quale emergono invece le sue carenze in termini di stabilità. Conformemente a questa impostazione, è preferibile il mantenimento di una forma di governo parlamentare ma è auspicabile una sua razionalizzazione, di cui nei capitoli precedenti abbiamo descritto le linee generali.

In secondo luogo, la governabilità va declinata anche come capacità del sistema di costruire un effettivo consenso maggioritario nella comunità politica nazionale attorno alle scelte politiche che le istituzioni assumono: una vera governabilità non può prescindere da un'effettiva capacità di costruzione del consenso attraverso un'organizzazione istituzionale idonea a interpretare, rappresentare e costruire la volontà collettiva generale. Del resto, una governabilità che si affidi troppo all'ingegneria costituzionale, attraverso un eccesso di semplificazione delle procedure e puntando tutto su un surplus di dotazione al Governo di ulteriori poteri specifici, si

* Questo capitolo, come tutti gli altri, è stato discusso collegialmente, e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei componenti il gruppo di studio che ha lavorato alla costruzione di questo paper. La redazione finale del capitolo è di Antonio Floridia e Lorenzo Spadacini.

può facilmente rivelare illusoria, come sembra effettivamente dimostrare, da qualche tempo, il caso della Francia.

Dall'altro lato, un ulteriore obiettivo che si considera auspicabile è quello dell'irrobustimento del Parlamento, di cui abbiamo parlato anche nel cap. 6. Esso non può che passare da un rafforzamento della sua capacità rappresentativa. In effetti, è evidente che la posizione di fragilità del Parlamento nel nostro sistema non è frutto di meri soprusi governativi, ma deriva anche da una sua debolezza intrinseca, che gli impedisce di resistere alla forza del Governo. È notorio che la forza dei parlamenti risiede nella loro capacità rappresentativa. I governi possono contare su altri elementi di forza, a partire dalla possibilità di controllo della struttura amministrativa dello Stato, con le sue capacità conoscitive, indispensabili ai fini di orientare le politiche pubbliche. La forza del Parlamento rispetto agli altri organi, invece, è tanto maggiore quanto più accentuata risulti la sua capacità di rappresentare la collettività nazionale. Il Parlamento, dunque, trae la sua forza dalla legittimazione popolare diretta e la prima è tanto più consistente quanto la sua capacità rappresentativa sia più effettiva. A mano a mano che la capacità rappresentativa del Parlamento si fa sempre più virtuale, esso non può che indebolirsi progressivamente.

2. Perché oggi, in Italia, non è consigliabile l'adozione di un sistema maggioritario

Come è noto, fino al 1993, l'ordinamento repubblicano si è retto su una legislazione elettorale di tipo proporzionale sostanzialmente puro. A prescindere dalle valutazioni circa la sua resa in termini di rappresentatività del Parlamento, è indubbio che quella legislazione elettorale si sia accompagnata ad un elevato tasso di instabilità governativa, mitigata dalla stabilità delle formule politiche di maggioranza (centrismo, centro-sinistra, solidarietà nazionale, pentapartito) anche a causa della c.d. *conventio ad excludendum*, e dalla capacità di un sistema di partiti fortemente strutturati e radicati nel paese di assicurare la stabilità degli indirizzi politici di lungo periodo.

Il primo tentativo di utilizzare la legislazione elettorale al fine di perseguire obiettivi di governabilità è stato esperito negli anni Novanta, con la scelta di transitare dal sistema elettorale proporzionale fino ad allora in uso a un sistema maggioritario uninominale a turno unico, con una correzione proporzionale (legge Mattarella). Questo tentativo avrebbe forse potuto comportare, sul medio-lungo periodo, un effetto di consolidamento di un nuovo sistema dei partiti e di stabilizzazione degli esecutivi. Ma questi possibili effetti non si sono potuti dispiegare, perché la legge Mattarella è stata applicata soltanto per tre volte, nelle elezioni politiche del '94, del '96 e del 2001. Proprio quando stavano emergendo i primi segni di riaggregazione del sistema politico, quel meccanismo elettorale è stato rovesciato e sostituito dalla legge Calderoli.

Una proposta di ripristinare quel sistema, in astratto prospettabile, difetterebbe comunque di realismo politico, perché ad oggi non pare incontrare in concreto il favore di alcuna forza politica. Peraltro, con la scomparsa del Pdl e la fine della posizione egemonica del Pd nello schieramento avverso al centrodestra non solo è venuta meno la tendenza verso un sistema bipartitico che stava facendo la sua comparsa, ma anche lo stesso bipolarismo si è dissolto, dando luogo, volta a volta, a un sistema multipartitico molto frammentato, nel quale formazioni centriste o anti-sistema hanno affiancato i precedenti poli. Del resto, persino altri sistemi politici occidentali caratterizzati da una tradizione tendenzialmente bipolare hanno conosciuto di recente una scomposizione della tradizionale strutturazione del sistema politico, come è accaduto, per esempio, in Spagna o in Francia.

Affidarsi dunque a un meccanismo elettorale di tipo uninominale maggioritario (specie se a turno unico o anche di tipo ordinale come in Australia), scommettendo su una nuova bipolarizzazione del sistema, non corrisponde oggi al sistema politico che caratterizza il Paese e dovrebbe, nella migliore delle ipotesi, scontare un lungo tempo di rodaggio senza alcuna certezza circa gli esiti del tentativo.

3. Gli effetti negativi del premio di maggioranza

A parte la legge Mattarella, il tentativo veramente “italiano” di coniugare gli obiettivi della rappresentatività e della governabilità attraverso la legislazione elettorale è stato rappresentato, invece, dalla adozione di un sistema proporzionale corretto da un premio di maggioranza (che talora si è rivelato anche molto rilevante). È una via propriamente “italiana”, perché essa non è sperimentata – quantomeno a livello di assemblee legislative – in alcun’altra democrazia consolidata (tra i paesi occidentali, solo la Grecia conosce un premio che però, essendo “fisso” in 50 seggi su 300, non garantisce in ogni caso la maggioranza al vincitore delle elezioni).

Il primo esempio di proporzionale con premio di maggioranza è dato dalla legge Acerbo del 1923 (che assicurava il 60% dei seggi della Camera alla lista più votata che avesse superato il 25% dei voti validi). Un secondo ancorché diverso esempio è dato dalla cosiddetta “legge truffa” del 1953 che portava al 65% dei seggi della Camera dei deputati la coalizione che avesse già raggiunto la maggioranza assoluta dei voti espressi. L’elevata soglia da superare al fine dell’attribuzione del premio (in effetti non raggiunta), la rese inoperativa nelle elezioni di quell’anno e fu dunque presto abrogata.

Al premio di maggioranza si è fatto poi ricorso nel 1993, per disciplinare l’elezione delle assemblee municipali e provinciali, quando fu introdotta l’elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia. In tal caso, il meccanismo premiale fu collegato

per la prima volta non tanto al risultato delle liste (eventualmente coalizzate) concorrenti per l'assegnazione dei seggi consiliari, bensì all'esito della competizione tra i candidati al vertice dell'esecutivo (scelta che viene ora riproposta a livello nazionale nella riforma presentata dal Governo Meloni). Infatti, il premio di maggioranza è assegnato, in quel contesto, non alla coalizione vincente bensì alla coalizione collegata al candidato Sindaco risultato eletto. Completano questo meccanismo elettorale due regole per le quali, da un lato, il Consiglio può sfiduciare il vertice dell'esecutivo, facendolo decadere, ma con ciò determinando lo stesso suo scioglimento, e, dall'altro lato, qualsiasi ipotesi di decadenza, dimissioni o morte del Sindaco o del Presidente della Provincia determina il contestuale scioglimento anche del Consiglio: è la regola del *simul stabunt aut simul cadent*, o, in breve, *simul, simul*. Essa è frutto di una concezione opposta alla forma di governo presidenziale classica, che si regge su una rigida separazione tra l'organo rappresentativo e quello esecutivo, tanto nella fase della rispettiva legittimazione democratica quanto in quella dei loro successivi rapporti.

Questo meccanismo elettorale non opera più per le Province da quando gli organi di questo livello di governo non sono più direttamente elettivi. Tuttavia, è significativo sottolineare che, in questa legislatura, la maggioranza parlamentare, nell'intento di tornare all'elettività diretta degli organi provinciali abbia depositato una proposta di legislazione elettorale che nuovamente prevede un meccanismo proporzionale con premio di maggioranza a favore della coalizione che sostiene il candidato presidente vincente, prevedendo, come per la Regione Toscana (e come già accade per i comuni siciliani) un secondo turno di ballottaggio nel caso in cui il candidato più votato al primo turno non ottenga il 40% dei voti.

Tale meccanismo elettorale, associato alla regola *simul simul* sul terreno della forma di governo, è stato poi esteso alle Regioni, con l'eccezione della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e della Provincia di Bolzano/*Südtirol* che conservano una legislazione elettorale senza premio di maggioranza nel contesto di una forma di governo schiettamente parlamentare, senza elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Per la quasi totalità delle altre Regioni vige un sistema proporzionale con premio di maggioranza a favore della coalizione di liste che abbia appoggiato il candidato Presidente risultato vincente nell'unico turno elettorale previsto (salvo che in Toscana, ove è previsto un secondo turno nell'ipotesi che il candidato più votato nel primo turno non abbia raggiunto il 40% dei voti).

Il sistema descritto, ma senza associazione con la regola *simul stabunt, simul cadent*, è stato poi esteso dal 2005 alla legislazione elettorale nazionale – specie per la Camera dei deputati – ed applicato per le elezioni del 2006, 2008, e 2013, e quindi per tre legislature, nella forma del cosiddetto *Porcellum*, che sostituiva il precedente sistema elettorale prevalentemente uninominale maggioritario.

Per il Senato il sistema operava a livello regionale, giacché, ai sensi dell'art. 57 Cost., esso deve essere eletto su base regionale. La base regionale nell'applicazione del meccanismo premiale non garantiva però la formazione di una maggioranza parlamentare alla coalizione più votata a livello nazionale. Così, nelle elezioni del 2013, il centrosinistra, con il 29,55% dei voti (a fronte del 29,18% del centrodestra e del 25,56% di M5S) otteneva 344 seggi alla Camera dei deputati (contro i 220 del centrodestra e i 108 di M5S), dove il meccanismo operava a livello nazionale, e cioè la maggioranza assoluta dei seggi. Al Senato della Repubblica, invece, dove il meccanismo operava a livello regionale, con il 31,64% dei voti il centrosinistra otteneva “solo” 123 seggi su 315.

Il senso di quella riforma elettorale era evidentemente quello di perseguire l'obiettivo della governabilità per mezzo di una formula elettorale proporzionale corretta – in potenza anche fortemente – da un premio di maggioranza variabile, rendendo convenienti le coalizioni preelettorali per il tramite della garanzia del 55% dei seggi della Camera per la coalizione più votata, per di più a prescindere dal raggiungimento di una qualsivoglia soglia minima di consenso (scelta reiterata ora dal testo di riforma presentato dal Governo Meloni). Come abbiamo già ricordato, la Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014 ha tuttavia stabilito che “l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio è ... tale da determinare una alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto”, con la conseguenza che questo sistema non potrebbe essere introdotto neppure con legge costituzionale. Il *Porcellum* fu a questo punto sostituito dal c.d. *Italicum*, una nuova versione di proporzionale con premio di maggioranza, che differiva dalla precedente perché attribuiva il premio alla singola lista e non a una coalizione di liste e a condizione che superasse nel primo turno la soglia del 40% dei voti espressi; esso contemplava inoltre un inedito secondo turno per l'assegnazione in blocco dei seggi di maggioranza nell'ipotesi in cui nessuna lista avesse ottenuto al primo turno il 40% dei voti.

In ogni caso va notato che il premio di maggioranza, quale meccanismo incentivante le coalizioni (*Porcellum*) o la presentazione di liste unitarie di coalizione (*Italicum*), funziona in modo assai diverso dal collegio uninominale maggioritario, che pure spinge le forze politiche ad aggregarsi. Infatti, la spinta aggregatrice del collegio uninominale maggioritario produce un impulso fondamentalmente unificante delle diverse forze che si aggregano per sostenere, in ciascun collegio uninominale, un solo candidato unitario. Questo meccanismo elettorale incentivava però la formazione di coalizioni ampie, variegata e poco coese, così da coprire i segmenti dell'elettorato più diversi e conferisce un elevato “potere marginale” anche ai micro-partiti personali e ai singoli notabili locali, che, se eletti, poi tendono ad autonomizzarsi con propri gruppi

parlamentari. Si produce, dunque, nel complesso, un rilevante incentivo alla frammentazione, che non è compensato da alcun elemento unificatore, mentre l'obiettivo della stabilità è vanificata dalla scarsa coesione delle maggioranze.

Gli stessi effetti si producono peraltro anche con i sistemi proporzionali quando questi prevedano un premio di maggioranza, che finisce per agire quale incentivo ad allargare le coalizioni a scapito della loro omogeneità. E' vero che, nell'ambito di questi sistemi sarebbe comunque possibile stabilire che solo i partiti che superano una determinata soglia di sbarramento (4-5%) possano essere ammessi al riparto dei seggi ivi compresi quelli derivanti dal premio di maggioranza; ma questa soglia può essere aggirata attraverso la presentazione di una lista di coalizione concordata fra i partiti che non raggiungerebbero la soglia, o tra essi e un partito maggiore (allo scopo di rimediare all'inconveniente si è ipotizzata la decadenza degli eletti con il premio di maggioranza se la coalizione dovesse venir meno nel corso della legislatura; ma questa ipotesi fa emergere l'incompatibilità dei sistemi elettorali con premio con i principi supremi che regolano la rappresentanza negli ordinamenti liberali e democratici, a partire dalla libertà del mandato).

Gli stessi effetti si verificano anche a livello locale, dove, per ottenere il premio di maggioranza, le forze politiche maggiori e gli stessi candidati alla carica di sindaco spesso favoriscono la frammentazione delle rispettive coalizioni, moltiplicando artificiosamente le liste elettorali presentate agli elettori. Ma ciò non produce l'ingovernabilità di quei livelli di governo grazie al meccanismo che regola il funzionamento della forma di governo locale, ossia il *simul, simul*. Poiché, infatti, il cambiamento dei vertici dell'esecutivo passa necessariamente attraverso l'autoscioglimento del Consiglio, i Sindaci o i Presidenti di Regione sono in effetti in sostanza inamovibili. Si tratta, tuttavia, di una stabilità guadagnata al prezzo di un fondamentale svuotamento dei poteri degli organi assembleari, che, se può risultare ammissibile a livello amministrativo, non sembra davvero accettabile per i livelli di governo con competenze legislative (come è il caso delle Regioni) e certamente non a livello nazionale.

L'organo legislativo, infatti, sarebbe formato sulla base dell'esito della competizione politica per l'elezione del Governo e non sarebbe in grado di svolgere alcuna funzione in autonomia dall'esecutivo se non al prezzo, troppo oneroso, di produrre il proprio autoscioglimento. Si darebbe luogo a una democrazia sostanzialmente plebiscitaria, che si realizza e si conclude nella contesa elettorale per il vertice dell'esecutivo, mentre la formazione del Parlamento sarebbe evidentemente una derivata di quella competizione.

All'eccessiva onerosità per l'esercizio di autonome funzioni parlamentari, si aggiungerebbe anche un complessivo deficit di legittimazione dei parlamentari, la cui maggioranza sarebbe eletta proprio in funzione del sostegno al candidato al vertice dell'esecutivo vincente. In nessuna forma di governo democratica e costituzionale, infatti, il Parlamento è una mera appendice dell'elezione dell'organo esecutivo: nei sistemi presidenziali, esecutivo e legislativo sono eletti e funzionano separatamente; nei sistemi parlamentari, è il solo Parlamento ad essere direttamente eletto e quindi il Governo – sul piano costituzionale – dipende sempre da esso, anche quando esistano condizioni di sistema politico o elettorale e costituzionali che razionalizzano il rapporto fiduciario.

Si tratta, infatti, di sistemi che traggono ispirazione da una concezione plebiscitaria della democrazia. Con questa definizione intendiamo precisamente una visione della democrazia, e delle procedure elettorali, che hanno essenzialmente il compito di una investitura diretta della leadership: le elezioni come atto puntuale di autorizzazione al comando. La logica che li ispira può essere definita “plebiscitaria”, proprio perché l'intera dinamica competitiva risulta concentrata sulla figura dei “capi” della coalizione e sulla loro “investitura”. Il mito del “governo eletto direttamente dai cittadini”, in assenza di separazione funzionale e genetica del Governo e del Parlamento, porta all'idea che i cittadini devono eleggere direttamente un “capo”, che al contempo guidi il Governo e il Parlamento, mettendo sotto tensione lo stesso dettato costituzionale. Un'ispirazione che trovava la sua massima espressione nella scelta di introdurre la formula dei “capi della coalizione” nel testo stesso della legge Calderoli, ma che si incarnava (così come anche oggi accade, in verità) anche negli stessi meccanismi con cui si giungeva alla determinazione degli eletti: una logica top-down, in cui ciò che alla fine risultava decisiva era solo la conta nazionale dei voti alle coalizioni. Un vulnus radicale (insieme alle liste bloccate e al proliferare delle pluri-candidature, con il conseguente gioco dei subentri) alla legittimità democratica degli eletti in Parlamento e alla loro stessa autorevolezza: un qualcosa che non poteva che alimentare un fiume che già si ingrossava, fatto di discredito diffuso, distacco e crescente estraneità degli elettori.

Peraltro, un sistema elettorale proporzionale con premio associato con la regola *simul simul*, a ben vedere, realizzerebbe sì la stabilità del governo ma intesa solo come persistenza nella carica. Tale stabilità, in effetti, non conseguirebbe l'obiettivo di un'effettiva governabilità, che, come abbiamo sostenuto nel cap. 1, richiede che le decisioni dei poteri pubblici siano confortate dal consenso dei governati. L'organizzazione di un (dis)equilibrio dei poteri pubblici a tutto vantaggio dell'esecutivo e con ulteriore mortificazione della capacità rappresentativa del

Parlamento, con ogni probabilità, non consentirebbe di realizzare una effettiva governabilità della comunità politica nazionale.

Il disegno di legge di riforma costituzionale presentato dal Governo Meloni si ispira proprio a questo secondo modello. Infatti, costituzionalizza il premio di maggioranza e, quanto al *simul simul*, ne propone una versione ambigua: il meccanismo opera in prima battuta, quando, dopo le elezioni, si tratta di dar vita al primo Governo della legislatura; non opera in relazione ad una prima sostituzione del Presidente del Consiglio eletto (che può essere rimpiazzato da un parlamentare collegato al precedente Presidente del Consiglio per attuarne il programma); torna ad operare per assistere tale secondo Governo della legislatura, il quale può essere sfiduciato solo al costo di uno scioglimento delle Camere. In sostanza, dunque, nella proposta governativa, il sistema *simul simul* opera, ancorché con un'eccezione. Ciò non basta a escludere il sistema proposto dalle famiglie dei sistemi che abbiamo chiamato "pseudo-parlamentari".

Per tutte le ragioni fin qui elencate i meccanismi proporzionali con premio di maggioranza appaiono, almeno a livello nazionale, del tutto sconsigliabili.

Quanto alla legge attualmente vigente, il cosiddetto "Rosatellum", è difficile catalogarla in una particolare "famiglia" dei modelli elettorali. Nel complesso, ciò che emerge è il primato del "bricolage" elettorale, il tentativo di assemblare logiche diverse. L'esito non è neppure un sistema "misto", ma un sistema ibrido. Le caratteristiche di questo sistema sono note (voto unico e vincolato, soglie *ad hoc*, liste bloccate, casualità nella distribuzione territoriale degli eletti, ecc.), ma è opportuno qui sottolineare l'ulteriore *vulnus* che ne è derivato nelle forme e nei modi di costruzione della rappresentanza parlamentare, attraverso meccanismi fortemente *aleatori*: meccanismi che, nel 2018, non hanno prodotto forti sproporzioni tra percentuali dei voti e percentuali dei seggi (con una legislatura che ha visto succedersi tre diverse formule di maggioranza); ma che, nel 2022, hanno prodotto invece una forte sovrarappresentazione della sola coalizione che era stata capace di presentare candidate unitarie nei collegi maggioritari.

Si possono fare varie congetture sulle "logiche" che hanno ispirato il legislatore; ma quel che è certo è che anche da questa vicenda emerge un insegnamento: le riforme elettorali condotte e perseguite sulla scia del presunto interesse immediato di coloro che hanno la forza politica e parlamentare sufficiente ad imporne l'approvazione, sono sempre soggette ad una possibile "eterogenesi dei fini", all'emergere di effetti impreveduti, legati ad una o più variabili politiche non sufficientemente considerate. Fatto si è che, oggi, in Italia ci troviamo intrappolati in un sistema elettorale che pone di fronte ad una drastica alternativa: o si creano due coalizioni preventive (*come che*

siano, quale che sia il grado della loro omogeneità interna), o si producono gravissimi squilibri nella rappresentanza parlamentare. È da questa condizione che occorre provare ad uscire.

4. La proposta: un sistema proporzionale corretto da significative soglie di esclusione

Appaiono dunque improponibili sia i sistemi uninominali maggioritari, sia i sistemi proporzionali con premio di maggioranza. Questi ultimi anche nel caso in cui si prospettasse l'attribuzione del premio solo alle coalizioni che abbiano conseguito il 50,1% dei voti (al primo turno o nell'eventuale ballottaggio): resterebbe infatti intatta la logica plebiscitaria insita nel modello, con tutte le distorsioni che abbiamo già messo in luce, tanto più se abbinata ad una qualche formula di elezione diretta del capo dell'esecutivo.

Scartati i sistemi elettorali uninominali maggioritari e i proporzionali con premi di maggioranza, occorre chiedersi quale sistema elettorale di tipo proporzionale risponda meglio alle esigenze di rafforzare la rappresentatività del Parlamento e di stabilizzare il Governo, in un contesto caratterizzato dalla condizione critica della democrazia italiana e dal basso livello di legittimazione democratica delle sue istituzioni.

Le finalità sono chiare: innanzitutto, ricostruire le condizioni di legittimità democratica del Parlamento, quale condizione necessaria per una qualsivoglia, vera e non fittizia, capacità di governo. Il binomio governabilità-rappresentanza, in una condizione di grave delegittimazione delle istituzioni, non può essere affidato ad un equilibrio tra esigenze messe astrattamente sullo stesso piano: la ricostituzione di una legittima e forte rappresentanza politica è la premessa per una qualsivoglia effettiva governabilità. Nelle condizioni specifiche del sistema politico italiano, queste finalità – ricostruire la legittimità della rappresentanza parlamentare, favorire la governabilità – devono poi essere accompagnate da altre finalità che appaiono parimenti rilevanti. E la prima di queste è quella di adottare un sistema elettorale in grado di incentivare – incentivare, non determinare – la ricostruzione di partiti, la ridefinizione della loro identità, il loro radicamento nel corpo elettorale.

In quest'ottica, sembra preferibile un sistema proporzionale con una soglia di sbarramento esplicita, al 4 o al 5%, non aggirabile come non lo è in Germania (a tal fine occorre che sia introdotta una disciplina pubblicistica dei partiti politici, che incida sui titolari alla presentazione delle candidature alle elezioni, sul modello di quanto previsto in Germania, onde evitare che le liste si trasformino in meri aggregati instabili di partiti diversi) e con una correzione del quoziente circoscrizionale che riduca il numero dei seggi da attribuire mediante recupero nazionale dei resti. La soglia di

sbarramento e la correzione del quoziente circoscrizionale, penalizzando i piccoli partiti, produrrebbero un indubbio effetto aggregante.

Un'alternativa sovente prospettata potrebbe essere rappresentata da un sistema elettorale articolato in circoscrizioni mediamente piccole, senza recupero nazionale dei resti, come è previsto per esempio dalla legge elettorale spagnola. Le soglie di sbarramento implicite in questo sistema, ancorché variabili da circoscrizione e circoscrizione, sarebbero elevate e produrrebbero anch'esso un significativo effetto aggregante. La riduzione del numero dei parlamentari rende tuttavia in Italia più difficile la costruzione di un sistema di circoscrizioni mediamente piccole.

Lungi dall'essere una sciagura, il passaggio ad un sistema proporzionale selettivo può dunque rappresentare il solo terreno su cui almeno provare a invertire un radicale processo di delegittimazione delle istituzioni democratiche e dei partiti politici che vanno ricostruiti e a migliorare lo "spirito pubblico" che si respira in Italia.

Non è solo una questione di "equità": ossia, è più "giusto" un sistema elettorale che rappresenti adeguatamente le opinioni e i giudizi politici di tutti gli elettori. Entrano anche in gioco valutazioni specifiche sugli effetti sistemici che un sistema proporzionale potrebbe avere nel contesto dato della democrazia italiana.

Un primo effetto si può formulare così: un sistema proporzionale può contribuire a fare emergere (o riemergere) la reale articolazione e distinzione delle forze in campo e delle diverse culture politiche, lungo un asse destra-centro-sinistra che è quello che meglio rappresenta la reale distribuzione delle posizioni politiche presenti nella società italiana. Riallineare la competizione politica lungo questo asse è un modo possibile, peraltro, per frenare una dinamica di polarizzazione che, nelle condizioni critiche attuali, produce effetti potenzialmente dirompenti sull'intera coesione del tessuto democratico. È vero che una competizione proporzionale accentua le distinzioni e le specificità, ma scattano anche altri fattori in controtendenza: in particolare, quelli legati alla compatibilità o incompatibilità dei programmi in vista delle future, necessarie coalizioni di governo; ne viene condizionato il posizionamento politico ed anche il dibattito di fronte all'opinione pubblica: come dimostrano da ultimi, il caso spagnolo e il caso tedesco, diviene cruciale la questione della "coalizzabilità" o incompatibilità tra le diverse forze politiche.

Un secondo effetto è quello che possiamo sintetizzare così: cercare di innalzare la qualità del dibattito pubblico. È davvero impossibile chiedere che oggi vi sia una reale capacità di orientare e formare il senso comune, o che vi siano attori politici in grado di formare l'opinione pubblica, piuttosto che inseguirla o, peggio, sollecitarne le pulsioni più regressive? Una ricostruzione del sistema dei partiti su basi coerentemente proporzionali ma selettive (con le conseguenti implicazioni per le campagne elettorali)

potrebbe essere un primo passo per frenare questa tendenza, in quanto potrebbe indurre tutte le forze in campo a delineare un proprio autonomo profilo politico e programmatico, ma, nello stesso tempo, a indicare la possibile compatibilità con i programmi altrui.

Va ora affrontata obiezione principale che, puntualmente, a questo punto viene sollevata: e il governo? Come assicurare l'esistenza di una maggioranza in grado di governare? Come garantire la stabilità del Governo?

Occorre premettere che, in una democrazia parlamentare, le maggioranze si formano in Parlamento sulla base dei rapporti di forza che gli elettori hanno determinato, e dunque non ci possono essere garanzie a priori che una maggioranza esista sempre e non vada in crisi mai. In un sistema parlamentare, cioè, il governo di legislatura è sempre una conseguenza della sussistenza di precondizioni politiche, mai esclusivamente dei congegni costituzionali o elettorali. Ai congegni elettorali e costituzionali, in una forma di governo parlamentare, spetta solo il compito di favorire – e non di garantire giuridicamente sempre e comunque – la formazione e la stabilità di un Governo.

Da questo punto di vista, dato il principio di separazione dei poteri, la nostra proposta si spinge al massimo consentito sia sul fronte costituzionale che su quello elettorale. Come già detto – sul fronte costituzionale – si immagina la previsione della sfiducia costruttiva. Sul piano della legislazione elettorale, si ritiene che un sistema proporzionale senza recupero nazionale dei resti sul modello spagnolo e con soglia di accesso al (4 o al) 5%, senza marchingegni che permettano di aggirarla, disincentivi fortemente la frammentazione e tagli alla radice il potere coalizionale delle forze marginali. Le forze maggiori non avrebbero più alcun incentivo a sottostare al condizionamento di forze minori, non dovrebbero pagare un prezzo per avere il loro sostegno. Viceversa, le forze che, ragionevolmente, pensano di essere “a rischio” sarebbero incentivate a creare aggregazioni e formazioni più consistenti (e non semplici cartelli elettorali, che risultano poco credibili agli occhi degli elettori).

Cambiarebbe il contenuto delle aspettative: non svolgendosi più la competizione su una base forzosamente bipolare (se e quando non c'è), le scelte non verrebbero fatte in funzione esclusivamente del vincitore annunciato o temuto (“contro” l'avversario osteggiato), ma in funzione del peso politico che una determinata formazione può assumere negli equilibri parlamentari. Gli elettori sarebbero indotti a scegliere sulla base di una ponderazione politica degli effetti possibili del loro voto: ad esempio, privilegiando il sostegno ad un partito che meglio li rappresenta o, secondo una logica di *second best*, spostando il sostegno ad un partito che, per la sua posizione nello schieramento politico, ha maggiori probabilità di esercitare un ruolo rilevante. Si

offrirebbe così all'elettore un maggiore, ma ugualmente contenuto, ventaglio di possibili opzioni: votare semplicemente per il partito in cui "ci si riconosce", votare per un partito che ha più chances di influenza nei futuri equilibri di governo, o anche votare per un partito "minore" che, per i suoi programmi, appare comunque come un potenziale partner di una coalizione, in grado di pesare sul piano programmatico. Inoltre, una migliore articolazione dell'offerta elettorale potrebbe costituire un incentivo importante alla partecipazione elettorale e un freno all'astensionismo, consentendo agli elettori di scegliere tra un più ampio ventaglio di opzioni.

Quanto all'obiezione circa la capacità di un sistema proporzionale selettivo di agevolare la formazione di maggioranze stabili a sostegno del Governo, non è inutile sottolineare che sistemi di questo tipo, da un lato riducono l'offerta elettorale in poche ma plurali formazioni politiche concentrando su di esse i voti degli elettori e dall'altro mantengono effetti premiali, moderati ma non esigui, per le liste maggiori. Queste ultime, infatti, si giovano, nella distribuzione dei seggi, dei voti dispersi a favore delle liste che non hanno superato la soglia nazionale, o delle liste che hanno superato la soglia nazionale ma non le soglie circoscrizionali implicite in un sistema proporzionale senza recupero dei resti. Sarebbe così incentivata l'aggregazione in forze politiche di maggiori dimensioni e sfavorite le tendenze scissionistiche delle minoranze partitiche che hanno connotato il sistema politico italiano degli ultimi anni.

Insomma, un sistema proporzionale selettivo, quale quello che qui si propone, modifica fortemente la dinamica competitiva, rispetto a quanto fin qui accaduto. Una diversa struttura dell'offerta elettorale tende a modificare anche la logica che guida le scelte degli elettori e i loro comportamenti. Proprio per questo appaiono del tutto arbitrari gli esercizi di simulazione che proiettano meccanicamente sull'esito di un voto con sistema proporzionale l'attuale distribuzione delle intenzioni di voto, da ciò traendone la conclusione del necessario ricorso ad una manipolazione del rapporto tra seggi e voti *majority assuring*. Appare poi debole l'argomento secondo cui è preferibile una coalizione preventiva rispetto alla formazione, comunque, di una coalizione post-elettorale, sulla base dei rapporti di forza emersi dalle urne. La coalizione pre-elettorale comporta, come l'esperienza insegna, l'assemblaggio di forze eterogenee; una limpida trattativa post-elettorale, tra le forze in grado di dar vita ad una maggioranza parlamentare, rende possibile la ricerca di effettive convergenze politiche e programmatiche, come mostra il caso tedesco (con dettagliate definizioni del programma di governo, lunghe e faticose, talvolta, ma che poi però danno vita ad un assetto stabile di governo) e come mostra, da ultimo, il caso spagnolo.

In estrema sintesi, dunque, l'introduzione di un sistema proporzionale selettivo favorirebbe un consolidamento e una razionalizzazione del sistema politico indotta dalle regole elettorali e, conseguentemente, una più razionale costruzione delle

maggioranze di governo dopo le elezioni, almeno quando non vi sia l'emersione elettorale di un partito politico capace di ottenere la maggioranza dei seggi. L'accordo di governo, infine, sarebbe protetto dalla razionalizzazione proposta della forma di governo, ossia l'introduzione della sfiducia costruttiva, che, a prescindere dalla propria capacità di rendere più difficoltose le crisi, per la stessa ragione contribuirebbe a rendere in prospettiva più duraturo l'originario accordo di maggioranza che, dopo le elezioni, sarà stipulato dai gruppi che daranno al Governo.

5. Restituire all'elettore il potere di scegliere i suoi rappresentanti

In un sistema proporzionale selettivo quale quello proposto, sono importanti le modalità di selezione degli eletti, che nei sistemi uninominali sono rimesse al voto degli elettori in ciascun collegio sui candidati per lo più proposti dai partiti.

Il sistema delle liste bloccate per la selezione dei candidati, oltre a presentare seri dubbi di compatibilità costituzionale anche in riferimento alle soluzioni adottate nella legislazione vigente, in ogni caso ha dato pessima prova di sé. Il sistema delle liste bloccate, infatti, ha sovraesposto le leadership di partito che compongono le liste, svuotando della necessaria legittimazione rappresentativa propria i singoli parlamentari. Può ragionevolmente supporre, pertanto, che anche per questa via si sia realizzato uno svuotamento di autorevolezza dei singoli candidati, che, sganciati da un rapporto proprio con l'elettorato, sono rimasti esposti alla dipendenza da coloro che decidono la composizione delle liste e alla tentazione di comportamenti opportunistici nella ricerca di una nuova leadership quando la vecchia non fosse più in grado di offrire sufficienti "garanzie" (tramite la formazione di partiti nuovi o trasmigrando in un diverso gruppo).

Ma in più il sistema delle liste bloccate ha privato gli elettori della effettiva possibilità di scegliere i loro rappresentanti parlamentari, alimentando il distacco tra cittadini e istituzioni. *Eligere* significa "scegliere". Come meravigliarsi della caduta di partecipazione elettorale e della crisi di rappresentatività democratica delle istituzioni rappresentative se ai rappresentati è preclusa la effettiva scelta dei loro rappresentanti?

Per tutte queste ragioni non può dubitarsi dell'opportunità di superare il sistema delle liste bloccate. Per ripristinare la necessaria legittimazione democratica dei singoli parlamentari, la loro autorevolezza all'interno dei partiti e la loro capacità rappresentativa nell'esercizio del mandato molti ritengono che si debba ritornare nuovamente al voto di preferenza per la selezione degli eletti nell'ambito delle liste presentate dai partiti. Non vanno ovviamente ignorati i rischi che un sistema di

preferenze può comportare. Essi risiedono nell'espansione dei costi delle campagne elettorali, che, specie in un sistema privo di finanziamento pubblico dei partiti e delle campagne elettorali, può sollecitare forme illecite di reperimento di risorse finanziarie. Inoltre, con le preferenze può risultare favorito l'espandersi di comportamenti clientelari e, infine, in alcune aree territoriali dove gli elettori tendono a non esprimerle, esse possono favorire alcune minoranze organizzate, che potrebbero assumere una forza politica molto maggiore della loro reale consistenza, grazie a una capacità di controllo di tale forma di espressione del voto.

Nonostante questi rischi, riteniamo che nelle condizioni attuali siano maggiori i benefici che deriverebbero dalla reintroduzione del voto di preferenza, in termini di una maggiore legittimazione degli eletti e con essi dello stesso Parlamento e della restituzione agli elettori della effettiva facoltà di scelta dei parlamentari che lo rappresentano. Alcuni dei ricordati rischi possono essere mitigati da contromisure adeguate, per esempio disegnando circoscrizioni piccole, che limitano i costi delle campagne elettorali: un ridisegno reso, però, difficile dal ridotto numero di parlamentari, in ispecie al Senato.

La reintroduzione del voto di preferenza dovrebbe consentire l'espressione di un'unica preferenza ovvero di due preferenze se a favore di candidati di genere diverso. Occorrerebbe evitare, invece, un sistema a preferenze multiple, che, già abolito dagli elettori con referendum popolare all'inizio degli anni Novanta, potrebbe favorire degenerazioni correntizie all'interno dei partiti.

In alternativa al voto di preferenza, la ripartizione proporzionale dei seggi potrebbe invece essere associata – come nella legge vigente in Italia per il Senato fino al 1993 – a un sistema di collegi uninominali, assegnando i seggi attribuiti a ciascuna lista in ordine decrescente ai candidati che abbiano ottenuto le maggiori percentuali (in ciascuna circoscrizione). Anche in tal caso, infatti, la scelta degli eletti dipenderebbe dal voto degli elettori, che potrebbero premiare o punire la selezione dei candidati effettuata dai partiti.

Si eliminerebbe così qualsiasi polemica circa il voto di preferenza, ma reintroducendo un sistema non privo di qualche difetto: esso può infatti produrre, come del resto è accaduto nell'esperienza del Senato italiano fino agli anni Novanta, la sovra-rappresentazione di alcuni collegi uninominali e la sotto-rappresentazione di altri, dal momento che il seggio non è assegnato al candidato vincente in ciascun collegio, ma secondo la graduatoria delle percentuali ottenute dai singoli candidati caratterizzati dallo stesso contrassegno, nel limite dei seggi assegnati alla lista nella circoscrizione.

Tenuto conto, dunque, della necessità di superare le liste bloccate ma anche dei possibili rischi derivanti dall'adozione di un integrale sistema di preferenze, e dei

difetti del sistema uninominale proporzionale, potrebbero infine considerarsi anche alcune soluzioni intermedie, offerte dall'esperienza internazionale, che evidenzia alcuni sistemi elettorali che utilizzano il voto di preferenza ma in cui l'ordine di lista mantiene un ruolo rilevante nella selezione degli eletti. In questo modo i metodi di selezione degli eletti tra i candidati di una lista trovano un punto di equilibrio che permette di bilanciare pregi e difetti dei sistemi elettorali a liste bloccate con quelli dei meccanismi fondati sulle preferenze.

In particolare, in Svezia, in Austria e in Slovacchia, per individuare gli eletti all'interno di una lista, si segue l'ordine in cui i nominativi sono disposti. Tuttavia, i candidati che superano una certa percentuale dei voti totali ottenuti dal partito su base circoscrizionale "scavalcano" quelli posti al vertice della lista. La stessa soluzione è fondamentalmente adottata anche in Belgio.

Capitolo 8

Gli istituti della partecipazione democratica*

Il sistema dei partiti, la comunicazione e la formazione della pubblica opinione, il finanziamento della politica

Nei capitoli precedenti abbiamo spiegato le ragioni per le quali un miglior funzionamento delle nostre istituzioni può essere conseguito non abbandonando la forma di governo parlamentare, ma riformandola e ammodernandola mediante alcune modifiche mirate al testo della Costituzione, diverse modifiche ai regolamenti parlamentari e una legge elettorale in grado di rafforzare la rappresentatività delle istituzioni e la partecipazione democratica dei cittadini. Sul funzionamento delle istituzioni e sulla loro rappresentatività incide tuttavia in maniera determinante il sistema dei partiti e il sistema dell'informazione.

L'esame dei possibili interventi riformatori in materia presuppone tuttavia un chiarimento preliminare. Vi è una radicale alternativa tra la forma di governo parlamentare da un lato e le altre forme di governo che vengono spesso evocate come possibili soluzioni per dare stabilità al nostro sistema politico, e in particolare al governo. Ai fini della stabilità va infatti sottolineato che tra presidenzialismo, semi-presidenzialismo e premierato così come delineato nel disegno di legge del governo, vi è una sostanziale affinità trattandosi in tutti i casi di esecutivi ideati come a termine fisso. Tratto comune di queste forme di governo è che l'esecutivo, forte di una elezione diretta da parte dei cittadini, non sia soggetto a cadere per una mozione di sfiducia (presidenzialismo USA), o laddove sia possibile una mozione di sfiducia in corso di legislatura questa si limiti al governo e non investa la figura del Presidente (semipresidenzialismo francese) cui sono peraltro affidate funzioni di grande rilevanza. A queste forme di governo può essere assimilato anche il premierato oggi proposto dal Governo Meloni perché, pur prevedendo la possibilità per il Parlamento di sfiduciare il governo, la naturale riluttanza dei parlamentari a provocare il conseguente scioglimento delle Camere¹ porterebbe alla permanenza in carica dell'Esecutivo anche se privo di una coesa maggioranza parlamentare, e dunque incapace di governare efficacemente. In conclusione, la vera contrapposizione è dunque tra la forma di governo parlamentare, in cui i governi non hanno una durata predeterminata e restano

* *Questo capitolo, come tutti gli altri, è stato discusso collegialmente, e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei componenti il gruppo di studio che ha lavorato alla costruzione di questo paper. La redazione finale del capitolo è di Stefano Passigli.*

in carica sino a quando godano della fiducia del Parlamento, e gli esecutivi a termine fisso che restano in carica anche quando non godano più di una maggioranza parlamentare.

Se dalla morfologia delle forme di governo passiamo ad esaminare il loro rapporto con il sistema politico, e in particolare con il sistema dei partiti, vi è sufficiente evidenza per affermare che le forme di governo a termine fisso richiedono per un loro corretto funzionamento un sistema politico sostanzialmente stabile, possibilmente bipartitico o almeno – in caso di pluralismo partitico – stabilmente bipolare, con livelli di polarizzazione bassi, e con comportamenti di voto dell'elettorato tendenzialmente centripeti. In questi casi il confronto tra maggioranza e opposizione non verte sui fondamenti del sistema politico (assetto costituzionale, giustizia, politica estera, politiche di lungo termine quali ad esempio l'istruzione o la ricerca, il sistema fiscale, etc.), ma prevalentemente sulla politica economica e sulle politiche di breve termine. Il tutto è stato mirabilmente sintetizzato già nell'Ottocento dal costituzionalista inglese Walter Bagehot nell'affermazione: “*we are a people so fundamentally at one that we can afford to disagree*”.

Viceversa, in sistemi frammentati e instabili, caratterizzati cioè non solo da un elevato pluralismo partitico ma anche da una grande volatilità elettorale, da alti livelli di polarizzazione e competizione ideologica, nonché da una forte contrapposizione degli interessi presenti nella società, spesso organizzati corporativamente e attivi politicamente, governi a termine fisso sono lungi dal tradurre la loro stabilità istituzionale in concrete ed efficaci coalizioni politiche, e anzi sono spesso paralizzati dal venir meno di una maggioranza parlamentare coesa e comunque dalla mobilitazione nel paese degli interessi e delle forze politiche a loro ostili. L'esempio della Francia in questi ultimi anni, le crescenti divisioni negli Stati Uniti su aspetti fondamentali di una cultura politica una volta largamente unitaria, e infine l'inedita instabilità dei governi inglesi sono elementi su cui riflettere.

Tra forma di governo, legge elettorale e struttura del sistema dei partiti vi sono insomma rapporti profondi su cui la scienza politica si interroga sin dai suoi esordi. Anche senza ricordare gli antesignani studi in Italia di Mosca, Pareto, Michels e Ostrogorskijⁱⁱ, basti prendere le mosse dal seminale saggio di Maurice Duverger, *Les partis politiques*ⁱⁱⁱ del 1951, e dalla sua ferma convinzione che la struttura del sistema dei partiti dipenda in primo luogo dalla legge elettorale e si modifichi col modificarsi di questa. Alla tesi di Duverger hanno risposto Stein Rokkan e Seymour Martin Lipset^{iv}, sottolineando che la struttura dei sistemi di partito e la natura dei singoli partiti dipendono dalle linee di frattura (*cleavages*) che hanno storicamente caratterizzato gli Stati nazionali, e cioè da variabili ben più profonde delle leggi elettorali, quali ad esempio le stesse modalità di formazione della Nazione e dello Stato; l'unità o pluralità

delle confessioni religiose; le modalità di transizione da una economia fondata sull'agricoltura ad una economia industriale; la struttura del sistema sociale e degli interessi prevalenti, e così via; da variabili, insomma, legate alla storia di un Paese di cui il sistema elettorale è dunque, al pari del sistema dei partiti, più un prodotto che una autonoma variabile. Tale posizione fu sostanzialmente condivisa in Italia da Giovanni Sartori che, tuttavia, operando una distinzione tra il lungo e il breve termine, ha correttamente sostenuto che l'unico fattore disponibile per modificare in tempi ragionevoli la struttura di un sistema partitico era proprio la legge elettorale^v.

Non è dunque casuale che è proprio intervenendo sulla legge elettorale che al culmine della crisi della Prima Repubblica si sia tentato in Italia di portare una risposta che salvasse il nostro sistema dei partiti, e in ultima analisi, la democrazia rappresentativa disegnata dalla nostra Costituzione. È oramai largamente riconosciuto che tale intervento, caratterizzato dall'abbandono della proporzionale e dal passaggio a leggi miste ma dalla logica e dagli esiti sostanzialmente maggioritari, non ha avuto successo: le varie leggi elettorali proposte o varate hanno, infatti, tutte mancato l'obiettivo di ridar vita ad un sistema istituzionale e ad un sistema di partiti in grado di assicurare stabilità ed efficacia di governo, di evitare la frammentazione partitica, di selezionare una classe politica di adeguate competenze, e di porre rimedio al rigetto della politica che caratterizza in particolare le nuove generazioni assicurando un più soddisfacente livello di partecipazione politica.

A questi fenomeni si è aggiunto il venir meno dell'elevato tasso di crescita che aveva caratterizzato il nostro sistema economico durante larga parte degli anni della Prima Repubblica. L'esplosione del debito pubblico, aggravato da una abnorme evasione fiscale, con la conseguente riduzione della capacità di sostenere una spesa pubblica sufficiente a mantenere la pace sociale e a far fronte ai servizi e agli interventi cruciali per il futuro del Paese^{vi}, ha determinato l'acuirsi delle differenze territoriali e tra i diversi ceti. Il risultato è stato una progressiva riduzione nella capacità dei governi di assicurare la coesione sociale e lo sviluppo economico del Paese.

È in queste condizioni che si pone il quesito di come ridar vita ad un sistema di partiti in grado di assicurare una stabile capacità di governo, la selezione di una adeguata classe politica capace di perseguire obiettivi realistici e non irrealizzabili disegni dettati da un crescente populismo, e infine ripristinare efficienti canali di partecipazione politica.

Per affrontare questo compito occorrerà innanzitutto esaminare quali furono i tratti fondativi del sistema dei partiti che resse la Prima Repubblica, non a caso definita "la Repubblica dei partiti"^{vii}. È solo comprendendo appieno le ragioni della crisi del sistema dei partiti della Prima Repubblica che possiamo sperare di comprendere a

fondo gli errori compiuti e di identificare così i possibili interventi per dar vita ad un nuovo e più vitale sistema partitico.

La Prima Repubblica si è a lungo retta su equilibri determinati dalla guerra fredda e dalle grandi scelte di politica internazionale compiute dall'Italia nell'immediato dopoguerra: la rigidità della *conventio ad excludendum* – temperata dalla “centralità del Parlamento” ove l'opposizione trovava un suo spazio negoziale con la maggioranza – ha a lungo caratterizzato il comportamento elettorale degli italiani, rimasto incredibilmente stabile fino agli anni Settanta. Malgrado la legge proporzionale adottata nell'immediato dopoguerra, la pratica invarianza del comportamento elettorale si tradusse in una sostanziale stabilità del sistema partitico e delle alleanze di governo, smentendo così quanti hanno erroneamente teorizzato un inesistente rapporto causale tra legge proporzionale e instabilità di governo: il succedersi dei singoli gabinetti non può infatti nascondere l'esistenza nella Prima Repubblica di una sostanziale stabilità di linea politica e della stessa classe di governo che ha attraversato tutta l'esperienza del centrismo e del centro-sinistra^{viii}. Cosa ha dunque determinato il venir meno di quel sistema, che aveva così a lungo retto senza particolari mutamenti e con risultati positivi fino alla fine degli anni Settanta, dopo almeno tre decenni che avevano prodotto grande crescita economica e fruizione di crescenti diritti civili e sociali, il tutto mantenendo un sostanziale equilibrio dei conti pubblici?

La risposta è semplice: il fattore determinante fu il venir meno della guerra fredda, del collante, cioè, che aveva a lungo tenuto bloccato il comportamento elettorale degli italiani e il nostro sistema dei partiti, e conseguentemente bloccato ogni possibile reale alternanza di governo. La crisi avrebbe forse potuto esplodere già qualche anno prima, ma fu quando al venir meno del fattore internazionale si aggiunsero nuovi elementi – come l'attivismo della magistratura milanese contro la corruzione esplosa negli anni Ottanta, e la liberalizzazione delle comunicazioni radio-televisive con un forte impatto sulla formazione dell'opinione pubblica – che il sistema dei partiti tradizionali collassò improvvisamente. L'adozione di una legge sostanzialmente maggioritaria nel crescente vuoto lasciato dai partiti portò inevitabilmente al sorgere di nuove formazioni incentrate su di un leaderismo^{ix} che di lì a breve avrebbe dato vita ai primi esempi di populismo^x.

A fianco del venir meno del fattore internazionale, dell'azione della magistratura, e del crescente ruolo del mezzo radio-televisivo nella formazione dell'opinione pubblica^{xi}, l'abbandono della proporzionale e il passaggio al maggioritario dettero indubbiamente un ulteriore e decisivo contributo alla dissoluzione del sistema partitico tradizionale. Si aggiunga il progressivo venir meno – pur tra misure altalenanti – del finanziamento pubblico ai partiti che ne ha accelerato la dissoluzione organizzativa, e quindi anche l'affievolirsi delle fonti di finanziamento e di lavoro volontario

rappresentate dal contributo dei propri iscritti. È difficile immaginare un simile sommarsi di più fattori di crisi, che hanno configurato per il nostro sistema partitico una “tempesta perfetta”, dalla quale non era pensabile che tale sistema – un tempo caratterizzato da un grande centro, una forte opposizione di sinistra e una debole destra – potesse sopravvivere e non è pensabile che possa oggi tornare in vita con caratteristiche simili a quelle del passato. Difficile pensare, insomma, che in futuro il sistema partitico italiano possa strutturarsi, come in passato, lungo l’asse sinistra-centro-destra con caratteristiche e pesi simili a quelli della Prima Repubblica. Inutile pensare che in futuro il sistema dei partiti possa tornare a conoscere la forma del partito di massa e di apparato. Più realistico ipotizzare partiti leggeri, molto integrati con i propri gruppi parlamentari sia a livello nazionale che regionale, in cui gli eletti svolgano sempre più le funzioni che una volta erano svolte dagli apparati dei grandi partiti di massa. Molto influenzeranno la forma che i nostri partiti assumeranno le concrete disposizioni dei loro statuti, le modalità del loro finanziamento e il rapporto economico e patrimoniale tra il loro livello centrale e le loro articolazioni territoriali. E infine, la legge elettorale, e in particolare le modalità di selezione delle candidature: liste di partito con voto di preferenza unico o plurimo, o collegi uninominali preceduti o meno da primarie regolate per legge o lasciate alle disposizioni dei singoli statuti.

Da quanto abbiamo appena affermato viene confermata la necessità di varare prontamente quella legge sui partiti ampiamente discussa dalla Costituente e prevista all’Art. 49 della Carta, con la quale attribuire personalità giuridica ai partiti, statuirne l’obbligo di depositare – presumibilmente in sede parlamentare – uno statuto da cui risulti la democraticità della loro organizzazione interna

La questione di una regolamentazione giuridica della vita interna dei partiti si pose già alla Costituente e fu autorevolmente sostenuta da Costantino Mortati che con due successivi emendamenti – peraltro ritirati di fronte all’opposizione di socialisti e comunisti – aveva precisato che il concetto di “metodo democratico” doveva applicarsi non solo all’azione esterna dei partiti ma anche alla loro vita interna, e che bisognava assicurare la massima trasparenza circa l’organizzazione interna e le fonti di sussistenza del partito. Alle posizioni di Mortati si associarono, nel dibattito o con loro scritti successivi, Basso, Bozzi, Calamandrei e Saragat. Anche Dossetti fece approvare nella Prima Sottocommissione un ordine del giorno in cui si affermava “il principio del riconoscimento giuridico dei partiti” e della “attribuzione ad essi di compiti costituzionali”^{xii}. All’attribuzione della personalità giuridica dei partiti e al varo di una legge che ne disciplinasse anche la vita interna si opposero con forza comunisti e socialisti: troppo vivo era il ricordo dello scioglimento dei partiti democratici operato dal fascismo, e troppo grande il timore che una legge sui partiti

potesse divenire uno strumento di controllo delle opposizioni nelle mani della maggioranza.

Le condizioni appaiono oggi mature per il varo finalmente di una legge sui partiti che determini innanzitutto il loro riconoscimento giuridico; ribadisca l'obbligo di depositare i loro statuti; ma detti anche i requisiti minimi di democraticità che gli statuti devono rispettare per quanto concerne in particolare: i rapporti tra maggioranze e minoranze interne (specie per quanto attiene le candidature a cariche elettive e di partito), i rapporti tra il partito e i rispettivi gruppi parlamentari, la ripartizione di funzioni e la disponibilità di risorse finanziarie (tra centro e periferia, e tra maggioranza e minoranza) e, infine i tempi e le modalità dei congressi di partito e del funzionamento dei vari organi interni, nonché le garanzie per i diritti degli iscritti, e, soprattutto, modalità predeterminate e garantite di selezione delle candidature pubbliche. Tutto ciò dovrebbe essere accettato in cambio della reintroduzione del finanziamento pubblico dei partiti. Senza un tal grado di articolazione, infatti, una disciplina legislativa sui partiti risulterebbe inutile. Il mero deposito dello statuto presso un'autorità che ne valuti la natura democratica serve infatti a poco. Nessun organo di nomina parlamentare, né l'autorità giudiziaria, ma neppure la Corte costituzionale potrebbe esercitare in modo efficace un controllo sulla democraticità del contenuto degli statuti sulla base di un parametro così generico. Già oggi la legislazione prevede un tale adempimento ma è sotto gli occhi di tutti che esso non ha apportato alcun vantaggio in termini di una più soddisfacente democraticità della vita dei partiti.

Occorre ovviamente affrontare due problemi: a chi spetti accertare, in caso di contestazione, se lo statuto contenga le disposizioni minime necessarie a garantire la democraticità del partito; e chi debba, poi vigilare sulla corretta applicazione delle norme statutarie: un organo del Parlamento, la magistratura ordinaria, la Corte costituzionale? Tutti conosciamo i limiti dell'autodichia: nelle decisioni di organi parlamentari prevalgono inevitabilmente gli interessi politici contingenti. Se ai partiti si riconosce personalità giuridica e se ne vuole garantire la democraticità interna in modo da farne (come prevede la Costituzione) lo strumento principale con il quale i cittadini possono concorrere "con metodo democratico" all'elaborazione delle politiche nazionali, ne consegue – a nostro avviso – che il controllo sulla democraticità degli statuti non possa non spettare alla Corte Costituzionale (alla luce dell'articolo 49 della Costituzione) e che il controllo sul rispetto delle norme statutarie debba essere affidato alla magistratura ordinaria, e cioè agli stessi organi che presiedono alla correttezza del processo elettorale. Al giudice ordinario potrà ricorrere il cittadino che ritenga violati i suoi diritti politici da un partito, il giudice accerterà se lo statuto sia stato correttamente applicato o meno, e laddove un dubbio sulla democraticità dello Statuto non fosse manifestamente infondato, rimetterà gli atti alla Corte costituzionale.

Nella stessa logica, appare opportuno che siano la Corte Costituzionale o le Corti di Appello competenti per territorio a giudicare sui ricorsi contro le decisioni delle Giunte per le Elezioni in materia di verifica dei poteri, ponendo fine a scandalosi casi di inazione nei confronti di ricorsi contro l'elezione di parlamentari di maggioranza.

Le condizioni in cui da alcuni decenni si svolgono le campagne elettorali, e si forma l'opinione pubblica nel corso delle legislature, impongono che per assicurare il "metodo democratico" di cui all'Art. 49 della Costituzione non ci si limiti agli statuti e alla vita interna dei partiti ma si prendano in esame almeno altri due aspetti fondamentali: le modalità del reperimento delle risorse finanziarie necessarie alla loro attività; e la regolamentazione dei mezzi di comunicazione di massa, anche al di là del principio della *par condicio* oggi limitata all'ambito radio-televisivo, riprendendo in esame il tema del conflitto di interessi e di una sua nuova e più adeguata disciplina che – contrariamente alla legge Frattini – miri alla sua prevenzione e non ad un ipotetico intervento solo a posteriori, e affrontando il tema – invero cruciale anche se altrettanto problematico – di una regolamentazione dei *social channels* che ne impedisca un uso manipolatorio della pubblica opinione o almeno ne favorisca l'identificazione e il possibile tempestivo oscuramento.

Quanto al primo punto è opinione largamente condivisa che il finanziamento pubblico dei partiti abbia preso le mosse negli anni Settanta dalla necessità di por fine a pratiche di finanziamento occulto da parte di grandi gruppi economici. In realtà, finanziamenti occulti sia al PCI che alla DC erano giunti da fonti internazionali sin dall'inizio della guerra fredda, e finanziamenti occulti a tutto il sistema dei partiti erano iniziati su larga scala con l'ENI di Enrico Mattei. Ma più che la necessità di disciplinare e moralizzare le modalità di finanziamento dei partiti ricorrendo al finanziamento pubblico, quanto motivò le prime leggi in proposito furono le crescenti necessità finanziarie dei partiti. Le due contrastanti esigenze – da un lato quella di far fronte a spese sempre più ingenti, e dall'altro quella di moralizzare le modalità di reperimento delle necessarie risorse – hanno portato ad una legislazione altalenante tra provvedimenti restrittivi e norme di sempre più generoso finanziamento, fino alla definitiva abolizione operata dal governo Letta col Decreto-legge 199 del 2013 convertito con modifiche in Legge 21/2/2014 n. 13.

Anche alla luce dell'esperienza maturata in altri paesi, appare opportuno reintrodurre, a fianco di agevolazioni fiscali per le contribuzioni private, forme di finanziamento pubblico, legandole ai risultati elettorali dei vari partiti con un contributo parametrato ai voti conseguiti da ciascuna lista, e introducendo nel contempo limiti all'entità dei finanziamenti privati provenienti da un singolo soggetto o da soggetti tra loro collegati e più efficaci strumenti di controllo sul rispetto del divieto di finanziamenti occulti (anche mediante l'uso delle nuove tecnologie digitali,

come la blockchain). Se si vuole dar vita ad un nuovo sistema di partiti sufficientemente solido occorrerà concentrare il finanziamento a livello nazionale, lasciando ai singoli partiti il compito di ripartire tale finanziamento tra le loro articolazioni territoriali. In alternativa, è ovviamente possibile pensare a forme di finanziamento legate ai risultati delle elezioni regionali, ma ciò contribuirebbe ulteriormente a quella “regionalizzazione” dei partiti politici nazionali che è conseguita all’aver adottato per il governo delle Regioni una forma di governo presidenziale, dando così un forte potere ai loro Presidenti, che hanno un crescente peso all’interno dei partiti centrali con effetti che rendono più difficile rivitalizzare a livello nazionale un forte sistema dei partiti. Oltre a contributi finanziari diretti e a sgravi fiscali sui contributi privati – cui andrebbe comunque fissato un tetto massimo per evitare una eccessiva disparità di risorse tra i diversi partiti – è opportuno che il sostegno dello Stato si traduca anche nella erogazione di servizi, quali ad esempio spazi radio-televisivi messi a disposizione dalla RAI e da altre imprese concessionarie, luoghi fisici per uffici e incontri, contribuzioni per il sostegno alla stampa di partito, e così via. È opportuno, tuttavia, aggiungere che la concessione di finanziamenti pubblici e l’erogazione di servizi ai partiti pongono la questione se queste misure agevolative della loro attività debbano essere estese a tutte le formazioni politiche o solo a quelle i cui statuti registrati rispondano ai requisiti di democraticità interna. Alla luce dell’interpretazione prevalente dell’Art. 49 della Costituzione, si dovrebbe optare per quest’ultima soluzione.

Più difficile intervenire sul sistema delle comunicazioni di massa, sulle modalità, cioè, di formazione dell’opinione pubblica^{xiii}. Al tradizionale ruolo della stampa, e in seguito della radio – subito sfruttata dai nascenti totalitarismi del Novecento – fece seguito la comunicazione *face to face* tipica dell’era dei partiti di massa. Questa venne progressivamente soppiantata dall’avvento della televisione rapidamente divenuta il principale mezzo di formazione della pubblica opinione. Il peso del mezzo televisivo è stato universalmente riconosciuto al punto che non solo in Italia, ove il possesso di metà dell’etere televisivo da parte di Silvio Berlusconi imponeva forme più stringenti di regolamentazione, ma anche in molti altri Paesi si è avvertita la necessità di regolamentare l’uso del mezzo televisivo almeno durante le campagne elettorali. Oggi, tuttavia, lo stesso mezzo televisivo appare in declino quale strumento di formazione dell’opinione pubblica, ampiamente sostituito – specie in alcune fasce della popolazione – dal crescente peso dei *social channels*, difficili da controllare nel loro uso delle notizie, quando non addirittura nella loro manipolazione che giunge sino alla invenzione di *fake news*. La complessiva presenza dei partiti nel sistema dell’informazione è dunque destinata a diminuire di importanza. Non riteniamo però che sia possibile considerare questo sviluppo come un fatto positivo. Si rischia infatti di passare da un sistema di formazione della pubblica opinione influenzato da strumenti almeno parzialmente in mano ai partiti, o almeno suscettibili di regolamentazione, ad

un sistema apparentemente anarchico ma in cui è possibile l'intervento di poteri occulti in grado di manipolare l'informazione molto più profondamente che in passato, specie con il diffondersi del ricorso all'intelligenza artificiale. Una regolamentazione è necessaria e non può che nascere da un attivo ruolo di agenzie di regolamentazione che data la natura trans-nazionale del web devono essere espressione di istituzioni internazionali. Se in passato si è avvertita l'esigenza di dar vita a organismi sovranazionali di regolamentazione settoriale (ILO, WTO, FAO, IMF, World Bank, etc.), oltre alle Agenzie dell'ONU, non si vede perché non si debba non dar vita con urgenza ad una Agenzia Internazionale partecipata dagli Stati cui affidare una comune regolamentazione di fenomeni sempre più vitali, non solo per la nostra economia, ma anche per la vita democratica dei singoli Paesi.

In conclusione, se questo è il contesto – ben più complesso di quello di solo pochi decenni fa – in cui collocare il problema della rivitalizzazione del rapporto tra istituzioni e cittadini, oltre a varare una legge sui partiti che ne disciplini gli statuti e la vita interna nei suoi aspetti fondamentali, occorrerà anche assicurare loro un adeguato finanziamento pubblico collegato ai loro risultati elettorali e una serie di servizi e facilitazioni che ne favoriscano l'attività e il contatto con iscritti e simpatizzanti. Occorrerà inoltre mantenere, ed anzi valutare se estendere ai *social channels* – malgrado la difficoltà di regolamentare la loro attività – il concetto di *par condicio*. Siamo qui tuttavia nell'ambito di un terreno estremamente scivoloso, ai limiti della tutela garantita dall'Art. 21 della Costituzione all'espressione del libero pensiero. Occorrerà in ogni caso potenziare ulteriormente gli organici della polizia postale per garantire la tracciabilità di ogni opinione o notizia apparsa sulla rete.

In aggiunta alle misure sopra richiamate, il solo strumento di reale intervento per ridare vita ad un efficace sistema dei partiti e per rivitalizzare la partecipazione politica è quello di adottare una nuova legge elettorale che riporti gli elettori alle urne in una percentuale superiore all'attuale, e più vicina a quella che ha a lungo caratterizzato le consultazioni elettorali in Italia^{xiv}. La caduta di partecipazione che si è registrata negli ultimi anni è particolarmente pericolosa: nella famosa triade *Exit, Voice, Loyalty* enunciata da Hirschman^{xv}, l'Italia da tempo in una fase di *voice*, sembra oramai essere vicina ad entrare in una fase di *exit*. Lo testimonia, oltre a movimenti quali i “no tav” o i “no vax”, numericamente di entità ancora limitata, soprattutto l'elevata volatilità elettorale che caratterizza oramai il nostro sistema con un 30% di voti – sostanzialmente di protesta – che si spostano nell'arco di due-tre anni da un partito all'altro, come evidenziano – dopo i casi della prima *Lega* e dell'*Italia dei Valori* – i casi di *Monti per l'Italia*, del PD di Renzi, e ora della *Lega* di Salvini salita nelle europee del 2019 ad oltre il 34% e precipitata all'8% nelle politiche del 2022; di *Forza Italia* scesa dai fasti berlusconiani sino all'attuale 7%; del *Movimento 5 Stelle* che dopo

il debutto oltre il 25% nel 2013, balza nelle elezioni del 2018 al 32,7% per trovarsi oggi dimezzato; mentre al contrario, *Fratelli d'Italia* balza dal 4,3% del 2018 al 26% del 2022.

In queste condizioni adottare una legge elettorale maggioritaria, o una legge mista ma dagli effetti maggioritari finirebbe per incentivare la volatilità e l'instabilità degli indirizzi politici di lungo termine, al pari dell'adozione di un premierato che nel 2018 avrebbe eletto per cinque anni Grillo, nel 2019 per un analogo periodo Salvini, e nel 2022 Meloni. L'unica via per ricreare uno stabile sistema dei partiti sembra dunque essere la reintroduzione di una legge proporzionale, che – come quella che abbiamo proposto nel cap. 7 – incentivi i partiti a ridefinire una propria identità politico-culturale e a rigenerare il proprio radicamento sociale e dia agli elettori il potere di eleggere i propri rappresentanti, con un voto di preferenza unico o – in caso di ricorso al collegio uninominale – con elezioni primarie (ma regolate per legge onde dare certezza di chi abbia diritto di voto ed impedire gli abusi registrati in passato)^{xvi}.

La partecipazione democratica dei cittadini andrebbe anche promossa favorendo la partecipazione al voto degli elettori. Un recente libro bianco del Governo Draghi^{xvii} ha dimostrato che l'Italia è tra i paesi democratici quello che meno agevola la partecipazione al voto (in ispecie dei fuorisede e degli anziani) e dunque più favorisce l'astensionismo “di necessità”. Varrebbe la pena riprendere le proposte di quel libro bianco, solidamente basate sulle esperienze internazionali, escludendo però, come anche il libro bianco ha escluso, il ricorso al voto elettronico da remoto, che si presta a manipolazioni e non assicura la personalità, libertà e segretezza del voto garantite dalla Costituzione.

Tutte queste misure, tese ad arginare la caduta di partecipazione politica ed a recuperarne livelli fisiologici, non sarebbero tuttavia sufficienti in assenza di un rilancio del ruolo del Parlamento, che gli consenta, anche grazie alle riforme proposte nel cap. 6, di recuperare il ruolo che è tradizionalmente proprio dei parlamenti nelle democrazie europee^{xix}. Infatti i partiti, nati in Parlamento come partiti di notabili^{xx}, trasformatisi nel tempo in partiti di massa, poi in *catch-all parties*^{xxi}, poi in partiti personali^{xxii}, poi in movimenti populistici

In conclusione, solo il mantenimento di una forma di governo parlamentare opportunamente razionalizzata; un ritorno ad una legge elettorale proporzionale che – come sopra indicato – torni a dare agli elettori il diritto di scegliere i propri rappresentanti superando le liste bloccate; il varo di una legge sui partiti che dia soddisfacente attuazione all'Art. 49 della Costituzione; il ricorso a forme di finanziamento pubblico dei partiti tramite l'erogazione di un mix di risorse finanziarie

e di servizi; il mantenimento di norme che garantiscano condizioni di *par condicio* nei mezzi di informazione che concorrono alla formazione dell'opinione pubblica; e infine, una nuova e più efficace normativa atta a prevenire i conflitti di interessi; solo un simile pacchetto di misure può permetterci di sperare nel rinascere e consolidarsi di un nuovo sistema di partiti adeguato alle mutate condizioni del nostro sistema politico.

Siamo naturalmente ben consapevoli che le misure di ingegneria istituzionale non sono, da sole, capaci di modificare radicalmente la situazione. Un ruolo importante può essere svolto dai corpi intermedi sia per la riattivazione di canali di partecipazione capaci di dialogare con i partiti e stimolarne il rinnovamento, sia per l'educazione alla responsabilità civica e per la promozione di una nuova cultura delle istituzioni. Occorrerà poi, ovviamente, che i partiti, e innanzitutto i cittadini che vi aderiscono, facciano la loro parte con l'impegno richiesto dalla posta in gioco: il futuro del nostro paese e della sua democrazia.

ⁱ In altro capitolo di questo paper è stato già ricordato che in caso di sfiducia lo scioglimento è obbligato salvo che il Premier eletto dai cittadini sia sostituito nell'ambito della stessa maggioranza espressa dalle urne. È evidente però che il Premier eletto direttamente può, se sfiduciato, ottenere un reincarico e con esso il potere di scioglimento, o comunque come leader di un rilevante partito della coalizione impedire il formarsi di un nuovo governo e provocare così lo scioglimento. Di fatto, il Premier eletto avrebbe sempre un potere di scioglimento.

ⁱⁱ Cfr. G. Mosca, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*, Loescher, 1884; *Elementi di scienza politica*, Bocca, 1896, ediz. ampliata 1923. V. Pareto, *Trattato di sociologia generale*, 1916, e il più agevole *Compendio di sociologia generale*, Barbera, 1920. R. Michels, *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia*, Manuzio, 1910; *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna: studi sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici*, UTET, 1912. N. Ostrogorskij, *Democracy and the Organization of Political Parties*, MacMillan, 1902.

ⁱⁱⁱ M. Duverger, *Les Partis Politiques*, Colin, 1951

^{iv} S. Rokkan – S.M. Lipset, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press of Glencoe, 1967

^v G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*, Macmillan, 1994

^{vi} Che la capacità di rispondere alle esigenze più basilari della popolazione, e in particolare delle categorie più svantaggiate, sia un tratto determinante per la sopravvivenza dei regimi democratici è stato teorizzato da Norberto Bobbio in *Il Futuro della Democrazia*, Einaudi, 1984.

^{vii} Cfr. P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, Il Mulino, 1991

^{viii} In proposito cfr. S. Passigli, *Elogio della Prima Repubblica*, La Nave di Teseo, 2021, in particolare alle pagg. 22-26

^{ix} Sul fenomeno dell'affermarsi del leaderismo e dei partiti personali cfr. M. Calise, *Il Partito personale*, Laterza, 2000

^x Sul populismo cfr. Y. Mény – Y. Surel (a cura di), *Par le peuple, pour le peuple. Populisme et les Démocraties*, Fayard, 2000; M. Tarchi, *L'Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Il

Mulino, 2014. Sull'evoluzione dei partiti tradizionali in Italia cfr. anche L.Morlino-M.Tarchi, *Partiti e caseo italiano*, Il Mulino, 2006; e P.Ignazi, *I Partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Il Mulino, 2018

^{xi} In proposito cfr. G.Sartori, *Homo Videns. Televisione e post pensiero*, Laterza, 1997. Si noti che l'evoluzione tecnologica e la liberalizzazione dell'etere hanno reso parzialmente superata l'influenza dello stesso mezzo televisivo a vantaggio della crescente influenza dei *social channels*

^{xii} Per un utile riassunto del dibattito alla Costituente su questo punto cfr. F. Bruno, *I Giuristi alla Costituente. L'opera di Costantino Mortati*, e in particolare le pagg. 153-157, in *Scelte della Costituente e Cultura Giuridica*, (a cura di) U. De Siervo, Il Mulino, 1980

^{xiii} I classici in proposito sono ancora W.Lippmann, *Public Opinion*, Harcourt Brace & Co., 1922, trad. it. *Opinione Pubblica*, Edizioni di Comunità, 1963; M.McLuhan, *Understanding Media*, Gyngko Press, 1964, trad.it. *Gli Strumenti del Comunicare*, Il Saggiatore, 1967; J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, 1962, trad.it. *Storia Critica dell'Opinione Pubblica*, Laterza, 1971.

^{xiv} Sottolineare la necessità di adottare una nuova legge elettorale ispirata alla logica della proporzionale superando la precarietà delle leggi che hanno caratterizzato gli ultimi trenta anni non significa domandare una costituzionalizzazione della legge elettorale che la priverebbe della flessibilità che i costituenti vollero assegnarle. Quanto è semmai opportuno alla luce delle ultime leggi adottate alla vigilia delle elezioni per condizionarne il più possibile l'esito, è costituzionalizzare il principio che leggi adottate negli ultimi 1-2 anni di una legislatura entrino in vigore non subito ma solo al termine della legislatura successiva.

^{xv} Cfr. A. Hirschman, *Exit, Voice, Loyalty*, Harvard University Press, 1974

^{xvi} E' stato suggerito che a queste misure si potrebbe accompagnare per i partiti i cui stati registrati offrissero garanzie di democraticità la dispensa dall'obbligo di raccogliere un numero minimo di firme per la presentazione delle liste elettorali, obbligo da mantenere invece per i partiti e movimenti i cui stati non fossero registrati. Occorre però osservare che, mentre una differenziazione tra partiti i cui statuti siano registrati – e aggiungiamo rispettati – e partiti che non si sono sottoposti ad alcun controllo appare legittima per quanto riguarda il finanziamento pubblico e l'erogazione di servizi, una distinzione in sede di presentazione delle liste potrebbe configurare una lesione del diritto all'elettorato passivo costituzionalmente tutelato.

^{xvii} Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Roma 2022

^{xviii} Cfr. sui problemi e i rischi del voto elettronico, Paolo Coppola, *Resistere alla tentazione del voto elettronico*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2023

^{xix} Molti esprimono dubbi sulla possibilità che si possa assistere ad una rinascita in Italia di un vitale sistema di partiti. Va tuttavia osservato che i partiti hanno cambiato nel tempo più volte di ruolo e funzioni, smentendo le tesi di chi come ad esempio Peter Mair ne aveva decretato una crisi finale. Cfr. P. Mair, "Party Organization: From Civil Society to the State" in S.R.Katz-P.Mair (a cura di), *How Parties Organize, Change, and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Sage, 1994. Cfr inoltre P.Mair *Party System Change, Approaches and Interpretations*, Clarendon Press, 2005. Cfr. Anche P.Mair, *Governare il vuoto. La Fine della Democrazia dei Partiti*, Rubbettino, 2013.

^{xx} In proposito, un classico è M. Duverger, *Op.cit.*

^{xxi} Cfr. O. Kirchheimer, "La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa Occidentale" in G. Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, Il Mulino, 1979.

^{xxii} Cfr. M.Calise, *Op. Cit.*

^{xxiii} Cfr. la letteratura indicata alla nota x