



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2024

**Le democrazie sotto stress
e il pasticciaccio brutto
del premierato**

di Ines Ciolli

EDITORIALE SCIENTIFICA

LE DEMOCRAZIE SOTTO STRESS E IL PASTICCIACCIO BRUTTO DEL PREMIERATO

di Ines Ciolli

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università Sapienza di Roma

SOMMARIO: 1. LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA SOTTO ATTACCO; 2. LA PERDITA DI CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO, CAUSA ED EFFETTO DELLE TORSIONI DEMOCRATICHE; 3. L'ACCENTRAMENTO DEL POTERE DECISIONALE NEL GOVERNO, ANZI NEL SUO VERTICE: 3.1. LE CABINE DI REGIA E IL NUOVO RUOLO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO; 4. LA COLLEGIALITÀ COME PRINCIPIO DEMOCRATICO E COME ANTIDOTO AGLI AUTORITARISMI; 5. IL PASTICCIACCIO BRUTTO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE: IL RISCHIO DI GENERARE UN *SURPLUS* DI STRESS PER LA DEMOCRAZIA ITALIANA.

1. La democrazia rappresentativa sotto attacco

Nella seconda metà del XX secolo abbiamo assistito alla massima espansione delle democrazie rappresentative, perché forte era l'esigenza di superare i fascismi e le forme autoritarie del periodo precedente e di assicurare la più ampia partecipazione dei cittadini alla vita politica: per questo la caratteristica di quelle forme democratiche si identifica con una tessitura di un rapporto stabile e continuo tra società e istituzioni, attivato mediante la rappresentanza politica¹.

In altre parole, la preferenza per le democrazie rappresentative era anche dovuta a una più alta considerazione di questo modello sia rispetto a quello della democrazia elettorale, sia rispetto a forme di democrazia diretta²; entrambe considerate come dotate di una scarsa legittimazione, poiché le prime coinvolgono in misura minore il corpo

¹ N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa*, Roma, 2010, p. IX.

² Il termine democrazia diretta è qui utilizzato perché ricorrente anche nella letteratura costituzionalistica recente, sebbene possa essere riferito solo alla democrazia descritta da J. J. ROUSSEAU, *Progetto di Costituzione per la Corsica*, in *Scritti politici*, a cura di P. ALATRI, Torino, 1970 quella degli antichi, quando le decisioni politiche erano assunte nella compresenza fisica di cittadini. Sul punto, M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, 2, Bologna-Roma, 2005, p. 112.

elettorale nei processi di formazione della volontà e nella partecipazione alla gestione della cosa pubblica, le seconde perché il corpo elettorale senza la mediazione della rappresentanza partecipa solo formalmente alle decisioni in modo binario e alternativo, senza poter ricorrere a un'attività di mediazione tra le opposte posizioni³.

È la posizione espressa negli anni Sessanta da Hanna Pitkin, che si è soffermata non solo sull'importanza del coinvolgimento sostanziale del corpo elettorale nei processi decisionali, ma anche sulle modalità con cui questi ultimi devono essere perseguiti, ovvero dando voce a quel pluralismo politico che trova la sua naturale sede nei Parlamenti⁴. È nelle Assemblee parlamentari che la democrazia rappresentativa trova la sua più ampia legittimazione e si afferma «come una via intermedia tra una delega incondizionata e il rifiuto di qualsiasi delega», ovvero una linea mediana «tra un'autorizzazione elettorale di un'aristocrazia e la democrazia diretta»⁵.

La storia più recente sembra invece aver offuscato quella linea mediana in favore dei due poli estremi che riducono le democrazie al momento elettorale oppure a un esercizio di democrazia populista, quest'ultima spesso più prossima alla rappresentazione di forme di ribellione non organizzata che non a nuove modalità di partecipazione e gestione collettiva della cosa pubblica⁶.

Viviamo l'ennesimo tempo della transizione, di profondo stress del modello democratico cui si aggiunge una delegittimazione pronunciata della forma di governo parlamentare, che per il suo funzionamento richiede, come è stato sostenuto, la presenza di «*partis puissants et disciplinée*», oggi latitanti⁷. In passato i partiti avevano il compito di

³ Sui diversi modi di essere della democrazia, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, pp. 67-78; sulla democrazia cosiddetta diretta da ultimo, F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020.

⁴ H. PITKIN, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967.

⁵ N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa*, cit., p. XIII. L'A. nel volume ricorda il suo debito culturale con Hanna Pitkin e l'adesione alle sue tesi.

⁶ C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4/2010, spec. pp. 30-35, che sottolinea la sostanziale inconciliabilità del populismo con la democrazia, la quale trova invece una «saldatura» con i sistemi rappresentativi. Sui tanti populismi, con differenti aspirazioni, si sofferma A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020.

⁷ Sull'importanza di partiti forti, stabili e organizzati e sul loro ruolo nelle democrazie pluraliste, si sofferma B. MIRKINE GUETZÉVITH, *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p.

stabilire una stretta e solida relazione tra rappresentanti e rappresentati e la loro attuale fluidità rende quel rapporto debole, alimentato solo al momento delle elezioni, quindi estemporaneo e instabile⁸. Mancando così gli strumenti che concorrono alla formazione della politica nazionale, come prescrive l'art. 49 Cost., emerge in tutta la sua drammaticità la fragilità dei processi di formazione della volontà generale che si identificano ormai con il solo momento puntuale della decisione. Non solo, quegli stessi partiti hanno contribuito a una involuzione del modello democratico quando la loro influenza sulle istituzioni è divenuta preponderante e pervasiva, tanto da configurare una «sorta di “principio di identificazione” fra partiti e popolo», favorendo così l'edificazione di una «forma razionalizzata di democrazia plebiscitaria»⁹. Diretta conseguenza di questo assetto politico e istituzionale è la più recente involuzione di quegli stessi partiti verso forme di *leadership* che hanno svuotato di senso la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica attraverso di essi, che ora si limita a poche occasioni, spesso coincidenti con le primarie¹⁰. Persino all'interno dei partiti si assiste a una riduzione dei processi decisionali, dei momenti di confronto; in una logica tecnocratica anche ai partiti si richiede di rispondere istantaneamente alle sollecitazioni provenienti dal mondo economico e dalla società civile.

Questo stato delle cose induce a tenere conto di altri aspetti che sono correlati con la condizione di stress alle quali sono oggi sottoposte le nostre democrazie: l'espansione dei modelli tecnocratici di governo e l'eterna istantaneità cui versano le istituzioni. Quest'ultima condizione è il segnale di più fenomeni, ormai ben noti e che qui si possono solamente accennare: la condizione ancillare della politica nei confron-

112 considerando tale condizione ben più importante e necessaria di qualunque altro strumento di razionalizzazione del Parlamento. Sulle ambiguità e la scarsa inefficacia dell'art. 49 Cost., che avrebbe poi condotto nel tempo a una crisi del modello partitico presente in Costituente V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*”, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Firenze, 1969, p. 111.

⁸ Un'analisi approfondita del rapporto tra decisione e modello schmittiano di democrazia identitaria è contenuta in G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005, spec. pp. 42-63.

⁹ P. RIDOLA, *Partiti politici, democrazia, parlamentarismo*, in *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, p. 11.

¹⁰ C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2018, p. 15.

ti dei fenomeni finanziari, legati a tempi rapidissimi; il vuoto lasciato dietro di sé dagli strumenti della democrazia rappresentativa, che ci si illude di compensare con la rapidità delle decisioni¹¹. La condizione di eterna istantaneità meriterebbe uno spazio di riflessione maggiore, poiché è proprio a causa della mutata concezione del tempo (dopo le trasfigurazioni già subite dalla categoria dello spazio e del territorio) che il diritto costituzionale è oggetto di torsioni epocali. La volontà di imporre decisioni in tempi sempre più rapidi ha spesso consentito di ricorrere all'uso – e molto spesso all'abuso – di fonti emergenziali semplicemente invocando condizioni di necessità e urgenza fittizie.¹²

A ciò si collega l'emersione dei governi tecnocratici, che tendono a eludere la complessità, in antitesi con ciò che caratterizza invece i modelli democratici connotati da pluralismo e contrappesi¹³. La tecnocrazia predilige le istituzioni monocratiche e spesso autocratiche, capaci di decisioni rapide senza preoccuparsi oltre misura delle loro lacune in termini di rappresentatività e di condivisione con il corpo elettorale¹⁴. Del resto, non da oggi è noto il tentativo di legittimare, anche attraverso il diritto, un pensiero giuridico neoliberale, meno attento alle prestazioni in tema di diritti e di distribuzione dei poteri e più conciliante con i vincoli di bilancio, la tutela dei mercati finanziari

¹¹ Sul rapporto impetuoso tra contesto economico-finanziario e decostruzione democratica, si rinvia – tra tutti – alla riflessione di M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, pp. 227-230 che mette a confronto le posizioni di Spengler in merito alla destrutturazione e il disordine che colpì il secondo dopo guerra e che si manifesta nel contesto attuale con preoccupanti somiglianze.

¹² Sul rapporto tra diritto e tempo si permetta di rinviare a qualche breve considerazione contenuta in I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2021, pp. 51-55. In merito al concetto d'istantaneità e all'influenza che essa esercita sull'immediatezza delle decisioni, si vedano le riflessioni di A. CAMPATI, *La "democrazia immediata: prospettive a confronto*, in *Teoria politica*, n. 10/2020, p. 298 ss.

¹³ Semplificazione che avviene anche al di fuori del dettato costituzionale, semmai ancorata a vincoli economico-finanziari sovranazionali, come ha sostenuto C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003, p. 56; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016 e ID., *Tecnica, politica, costituzione. Perché non solo la politica ma anche la tecnica deve essere limitata dalla costituzione*, in *Il Governo tra tecnica e politica*, a cura di G. GRASSO, Napoli, 2016, pp. 115-120.

¹⁴ Sul rapporto tra tecnocrazie e Governo, M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in ID. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Torino, 2017, p. 1 ss. e C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 36 ss.

e la concentrazione della ricchezza. Così come il modello economico del *welfare state* avevano trovato nelle democrazie rappresentative la propria legittimazione e la struttura giuridica necessaria per diffondere gli ideali di eguaglianza e libertà; il modello neoliberale trova nelle democrazie immediate la propria realizzazione.

Si assiste così a una progressiva degradazione delle coordinate democratiche forgiate nel XX secolo e a una elusione dei principi della partecipazione delle minoranze a deliberazioni condivise e al rispetto del pluralismo politico, ovvero dei cardini stessi delle democrazie¹⁵. Il giurista di Yale, Jack Balkin ha qualificato questo fenomeno “Constitutional rot”, e ha altresì dato conto di come colpisca in special modo le democrazie più risalenti, che costituiscono un ambito bersaglio poiché sono state congegnate per assicurare robuste tutele e una distribuzione dei poteri; perché sono in grado di reagire alle tensioni economiche e ai conflitti sociali; perché capaci di resistere ai modelli economici del tardo capitalismo, forieri di disuguaglianze. È nei loro confronti che si attiva il processo di trasformazione che sparge il “marciume” e che è finalizzato a disarticolare quelle democrazie così garantiste. Tale processo conduce all’edificazione di nuove forme democratiche nelle quali il potere è concentrato nelle maggioranze, che non sempre trovano un limite nei principi costituzionali, nel rispetto delle minoranze e pretendono di modificare le Costituzioni a propria immagine e somiglianza, incuranti dei valori condivisi che le dovrebbero contraddistinguere¹⁶. Non si tratta della prima crisi democratica, risalente alla fine degli Anni Settanta, come ricorda Mauro Volpi¹⁷; tuttavia le differenze tra i due momenti sono tangibili: allora si temeva una deriva oligarchica, oggi le derive sono di natura autoritaria e portano verso lo smantellamento dei principi costituzionali fondanti le rispettive democrazie, nei quali per diverse ragioni la maggioranza non si riconosce¹⁸. L’effetto è la

¹⁵ Sul pluralismo politico e il sistema politico italiano, A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo: classi, partiti, sindacati*, Bologna, 1980; P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associativa*, Milano, 1987, p. 88 ss.; A. CIANCIO, *Gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo*, Milano, 2008.

¹⁶ J.M. BALKIN, *Constitutional crisis and constitutional rot*, in M.A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET (a cura di), *Constitutional democracy in crisis?* New York, 2018, p.16 ss.

¹⁷ M. VOLPI, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979 ma anche L. FERRAJOLI, D. ZOLO, *Democrazia autoritaria e capitalismo maturo*, Milano, 1977, che porta nella discussione delle trasformazioni del potere popolare il punto di vista marxista.

¹⁸ Sulle democrazie autoritarie, J. J. LINZ, *Democrazia e autoritarismo. Problemi e*

progressiva attenuazione dei canoni della democrazia rappresentativa: alla tutela delle minoranze si sostituisce la cultura del maggioritario; i valori dell'efficienza e della stabilità sembrano prevalere su quelli della rappresentatività delle istituzioni; la rapidità delle decisioni prevale sulla collegialità e la condivisione delle stesse; la mediazione politica è ormai espunta dall'attività politica e istituzionale, maggioranza e opposizione operano in condizioni di continua competizione senza nemmeno la condivisione delle regole del gioco.

In tale contesto agisce la conquista “partigiana” della Costituzione che, a ogni nuova maggioranza, subisce un tentativo di costante delegittimazione che può avvenire attraverso modifiche tacite della Carta¹⁹, oppure mediante continue revisioni costituzionali, come è accaduto negli ultimi anni, le quali oltre a delegittimare il patto costituzionale riversano su di esso la crisi del sistema politico²⁰.

2. La perdita di centralità del Parlamento causa ed effetto delle torsioni democratiche

La dottrina ha seguito con apprensione le evidenti torsioni antidemocratiche tentando di analizzare le cause di cambiamenti così im-

sufide tra XX e XXI secolo, Bologna, 2006 e X. PHILIPPE, *La légitimation constitutionnelle des démocraties*, *Pouvoirs*, n. 2/2019, p. 33 ss.

¹⁹ Dà conto di un lungo elenco di cosiddette modifiche tacite alla Costituzione e di come esse siano finalizzate oggi simultaneamente sia a indebolire l'autorevolezza e il funzionamento delle Camere, sia a rafforzare (almeno formalmente) il Governo, M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, spec. pp. 540-544. Un'attenta illustrazione delle diverse operazioni messe in campo per ridurre il potere e le attività delle Assemblee parlamentari, M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, 2020. Sull'attualità delle modifiche tacite anche Q. CAMERLENGO, *Nel silenzio della Costituzione*, in *Diritto e società*, 2014, p. 269 ss. ed E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite e il diritto costituzionale esistenziale. Un'ipotesi di studio preliminare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2023, p. 26 ss. La tendenza a ridurre gli spazi e i tempi del confronto, che pure apparentemente non sembrano intaccare le regole, ma semmai la regolarità dei processi democratici e in particolare di quelli legislativi, è analizzata anche da M. TUSHNET, *Constitutional hardball*, cit., p. 52 ss. e da J.M. BALKIN, S. LEVINSON, *Understanding the Constitutional Revolution*, in *Virginia Law Review*, 1045, 2001, p. 1045 ss.

²⁰ E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023.

ponenti²¹. Il dibattito sulla involuzione e sui tentativi di trasfigurare le democrazie è assai nutrito e vivace²², anche se il fenomeno è talmente rilevante e multidisciplinare che si denota una certa confusione nei metodi di indagine, nella terminologia e nella stessa descrizione dei processi di declino²³. Non è affatto semplice, peraltro, delineare delle tendenze comuni nella crisi delle democrazie, considerando che ogni democrazia è infelice a modo suo. Per questo, Mark Graber, Sanford Levinson e Mark Tushnet in una recente pubblicazione sulla crisi della democrazia hanno evocato tutti i termini utilizzati per indicare il suo attuale stato di salute²⁴: si è parlato di “democracy in retreat”²⁵, di “democratic recession”²⁶,

²¹ R. DAHL, *Democracy and its critics*, New Haven, 1989, trad. it., *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 1990, aveva descritto una crisi del modello democratico già nella metà degli anni Ottanta e aveva prefigurato l’ascesa degli organi monocratici; descriveva, infatti, il ritorno in auge dell’antica figura del guardiano (*phylax*) già conosciuta nella democrazia greca dove rappresentava colui che può identificare la moltitudine e il corpo elettorale grazie alla sua competenza e alle sue doti morali. Sul punto ID., *What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require?* in *Political Science Quarterly*, n. 2/2005, pp. 187-197. Così anche S. LEVITSKY, D. ZIBLATT, *How democracies die*, New York, 2019, p. 3: « But there is another way to break a democracy. It is less dramatic but equally destructive. Democracies may die at the hands not of generals but of elected leaders’ presidents or prime ministers who subvert the very process that brought them to power».

²² F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, Vol. 76, no. 6/1997, pp. 22-43; M. TUSHNET, *Constitutional hardball*, in *John Marshall Law Review*, vol. no. 37/2004, pp. 523-554; A. DI GREGORIO, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, n. 2/2019, pp. 1-29; J. SAWICKI, *Democrazie illiberali? L’Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018; A. D’ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell’era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019.

²³ Così A. DI GREGORIO, *op. cit.*, pp. 4-5. Una riflessione sulle diverse concezioni della democrazia e il diverso modo di intendere il suo possibile adeguamento all’era globale, P. ROSANVALLON, *La contre démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, Paris, 2006.

²⁴ M. A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET (a cura di), *Constitutional democracy in crisis?* in New York, 2018, p. 1 ss.

²⁵ J. KOURLANTSIZ, *Democracy on retreat: the revolt of the middle class and the worldwide decline of the representative government*, New Haven, 2014.

²⁶ L. DIAMOND, *Facing up to the democratic recession*, in *Journal of democracy*, 2015, p. 141 ss. L’A. evidenzia come un periodo di crescita delle democrazie occidentali a partire dagli anni Settanta del XX secolo, vi sia stato un arresto nella crescita democratica e ricorda come sia intervenuto successivamente un periodo

democratic backsliding²⁷, “democratic deconsolidation”, “constitutional retrogression”, “constitutional failure”, e “constitutional rot”, sebbene qualche voce minoritaria tenti di evidenziare anche qualche aspetto positivo nell’evoluzione del modello democratico, ovvero la sua capacità di resilienza²⁸ e la sua attitudine a superare le transizioni, senza che queste debbano necessariamente coincidere con un concetto di declino²⁹.

Una caratteristica che accomuna i processi di regressione democratica è la perdita di centralità dei parlamenti, i quali hanno rappresentato per la forma democratica un avamposto prezioso non solo per la difesa della cultura del confronto e del dialogo, ma anche per la qualità dell’attività legislativa, per l’istruttoria, per la funzione di controllo, per l’acquisizione delle conoscenze di fenomeni sociali e giuridici grazie alle audizioni, al lavoro delle Commissioni, all’attività e all’alta qualità dei propri uffici. Nessun altro organo costituzionale dispiega personale e mezzi finanziari quanto le Assemblee³⁰.

Eppure, sin dagli anni Settanta e poi con maggiore enfasi dalla prima metà degli anni Novanta, quando in Italia si è virato verso una democrazia maggioritaria, i tentativi di riforma hanno sempre avuto come comune scopo la riduzione degli spazi e dei tempi dedicati alla partecipazione delle Camere e dei loro membri al procedimento legislativo e specularmente in una volontà di accrescere i poteri dell’esecutivo. Molto numerosi sono state sia i tentativi di circoscrivere l’ambito riservato alla legge, sia gli artifici tecnici per favorire il governo in Parlamento. L’abuso del decreto-legge è ormai un *refrain* per la dottrina, l’uso della questione di fiducia sui maxiemendamenti è una delle pratiche di maggiore impatto sul Parlamento perché viola la tutela delle minoranze, tanto che parte della dottrina ritiene che molte delle pra-

di “authoritarian resurgence”, ben evidenziato anche da S. LEVITSKY, L. A. WAY, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, New York, 2010.

²⁷ Democratic backsliding “meaning the state-led debilitation or elimination of the political institutions sustaining an existing democracy”, così N. BERMEO, *On democratic backsliding*, in *Journal of democracy*, 2016, p. 5 ss.

²⁸ S. LEVITSKY, L.A. WAY, *Democracy’s surprising resilience*, in *Journal of democracy*, 2023, p. 1 ss.

²⁹ PH. C. SCHMITTER, *Crisis and transition, but not decline*, in *Journal of democracy*, 2015, p. 32 ss.

³⁰ La rivendicazione della qualità delle attività parlamentari che non può essere sostituita da altri organi è largamente illustrata in G. RIZZONI, *Parliamentarism and Encyclopaedism: Parliamentary Democracy in an Age of Fragmentation*, London, 2024.

tiche governative in Parlamento siano in manifesta violazione dell'art. 72 Cost.³¹.

Nonostante lo spettro di un'attività in continua violazione del testo e dello spirito della Carta fondamentale, si sono comunque aggiunti altri strumenti di alterazione del prestigio, delle funzioni e della stessa rappresentanza parlamentare, rovesciando così i rapporti di forza tra Parlamento e Governo, in favore di quest'ultimo. Taluni strumenti sono stati utilizzati inizialmente con parsimonia, ma poi sono divenuti pervasivi; tra di essi la questione di fiducia c.d. tecnica o 'uso della cosiddetta ghigliottina, nonché ovviamente il ricorso al decreto-legge in mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza³²; altri sono stati introdotti di recente, ma sono destinati a consolidarsi, come l'uso gli emendamenti "premissivi"³³, l'uso della tecnica del canguro, attraverso i quali paradossalmente le stesse Camere consentono alla maggioranza di approvare i progetti di legge senza un coinvolgimento della minoranza parlamentare. La necessità, vera o presunta, di approvare in tempi brevissimi una serie di disegni di legge si è tradotta nell'introduzione di prassi che allontanano il legislatore dal bicameralismo perfetto per virare verso forme di cosiddetto monocameralismo alternato³⁴.

3. L'accentramento del potere decisionale nel Governo, anzi nel suo vertice

L'elusione di quel patto costituzionale stipulato in Assemblea co-

³¹ Molte delle attività del Governo in parlamento sono state considerate in violazione dell'art. 72 Cost. cfr. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2014, p. 21103 ss.

³² In riferimento alla questione dell'uso della decretazione d'urgenza, strumento volto a ridurre l'ambito di attività delle camere, L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022, p. 92.

³³ L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio costituzionale*, marzo 2015, p. 1 ss.

³⁴ Sul tema I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, spec. p. 104 e A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, p. 156 ss.

stituyente procede a ritmo serrato anche attraverso una forte verticalizzazione all'interno del Governo, fenomeno assai diffuso e che rappresenta un consistente fattore di stress democratico. È stato anche denominato “*executive aggrandizement*”, termine con il quale si esprime contemporaneamente sia (soprattutto) il fenomeno di espansione dei poteri del leader, sia l'ampliamento delle potestà dell'esecutivo³⁵. I due momenti sono spesso sovrapponibili e coesistenti e insieme producono un effetto moltiplicatore per quel che attiene all'accentramento delle funzioni nell'esecutivo e alle trasformazioni degli equilibri di poteri tra gli organi costituzionali.

In questo contesto si inserisce la questione della centralità del Presidente del Consiglio che oggi emerge in tutta la sua complessità. Hanno contribuito a un consolidamento della sua posizione di *primauté* la gestione della pandemia e l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza.

Nel primo caso la condizione emergenziale ha favorito la centralità del governo e poi quella del vertice dell'Esecutivo, che è stata consolidata da quell'impianto normativo che ha sorretto il periodo pandemico e che era basato sul binomio decreto-legge/decreti del Presidente del Consiglio³⁶. Per quanto i decreti del Presidente del Consiglio siano stati considerati da gran parte della dottrina e poi dalla stessa Corte costituzionale³⁷ atti compatibili con quelle condizioni emergenziali³⁸, la

³⁵ N. BERMEO, *On democratic backsliding*, cit., p. 6. L'A. ritiene che per “*executive aggrandizement*” si debba intendere quel fenomeno che descrive l'espansione del potere di un leader al di là dei “checks and balances”. Un potere che fa derivare dall'elezione un surplus di legittimazione democratica, la quale però mette in discussione i fondamenti stessi della democrazia, ovvero l'equilibrio tra i poteri.

³⁶ P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021, p. 42.

³⁷ Semmai qualche perplessità è stata sollevata per l'uso eccessivo dei DPCM in pandemia. La Corte costituzionale nella sent. n. 37 del 2021 ha dichiarato: «a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire». Nella sent. n. 198 del 2021 la Corte considera i DPCM «atti amministrativi sufficientemente tipizzati».

³⁸ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 109 ss. M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m, atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, 2022, p. 25 il quale in merito all'intreccio tra fonti primarie, secondarie e DPCM sostiene che si tratta di «Un intreccio che mette, altresì, bene in evidenza un processo di lento affiancamento, a dinamiche di contrapposizione fra la volontà di due organi distinti come il Governo e il Parlamento, di modalità integrate e caratterizzate dal dialogo fra la maggioranza e il

questione che essi hanno sollevato è di altro genere, ovvero se potesse essere il Presidente del Consiglio a farsi carico dell'emergenza, visto che la Costituzione indica il Governo come titolare dei poteri emergenziali.

Nel secondo caso è evidente la presenza di un disegno accentratore senza eguali. Il Piano di ripresa e resilienza vede il Presidente del Consiglio in un ruolo autonomo che è stato costruito *ad hoc* dalle disposizioni normative e che nelle diverse versioni del Piano ha visto un un accentrato progressivo delle sue funzioni.

La previsione normativa di cabine di regia, nelle quali il Presidente svolge non solo un'attività di indirizzo e coordinamento, ma in modo preponderante un autonomo ruolo decisionale anche rispetto ai Ministri e al Consiglio dei Ministri è la prova di questa nuova e spiccata centralità.

Anche nei confronti del Ministero dell'economia, con il quale nell'ultimo decennio condivideva le scelte più rilevanti, relative al bilancio e alla politica economica interna ed europea, il suo ruolo è più autonomo³⁹.

Questi specifico accentramento del potere all'interno dell'esecutivo è un fenomeno comune a molte delle democrazie rappresentative ed è il risultato di una serie di condizioni politiche e giuridiche: il rafforzamento del vertice è stato favorito da una già consolidata centralità del governo, costituito, però, da maggioranze sempre più frastagliate e poco coese, le quali, incapaci di assumere decisioni collegiali, si affidano al Capo; dall'altra parte l'ascesa del vertice è legittimata da una

Governo di cui è espressione, da un lato, e opposizione dall'altro». Di certo la catena normativa evidenzia un rapporto tra gli organi, anche se a mio avviso si tratta non di modalità integrate e di affiancamento, quanto di contrasti tra parlamento e Governo e persino all'intero della maggioranza che il DPCM "risolve" nel senso che accentra (senza risolverlo) il conflitto su una sola figura.

³⁹ Il D.L. n. 13 del 2023 ha ulteriormente accentrato le competenze all'interno della cabina di regia. Esso, infatti, ha istituito un Ispettorato generale per il PNRR presso la Ragioneria generale che attenua il rapporto diretto tra Presidente del Consiglio e il MEF e che potrebbe rivelarsi sulla carta tutto a vantaggio del primo. Tuttavia, quel che rileva è la sostituzione di un organo politico (il MEF) con un organo tecnico, la Ragioneria generale dello Stato, sebbene essa possieda caratteristiche del tutto peculiari e abbia dimostrato in molte occasioni di essere capace di resistere anche alle influenze dello stesso Premier. L'art. 1, c. 4 lett. 2 e 2 bis del D.L. 13/2023 prevedono inoltre che l'Ispettorato generale per il PNRR possa avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato, aprendo così la partecipazione anche a soggetti non istituzionali.

serie di disposizioni di rango primario che disciplinano e accrescono le competenze del vertice dell'Esecutivo⁴⁰. Alla proliferazione di fonti proprie del Presidente del Consiglio – ben oltre il perimetro della pandemia e che accresce il suo potere di intervento su ambiti che precedentemente erano disciplinati con legge o con regolamenti del governo – si aggiunge l'intervento sempre più frequente del Presidente del Consiglio sulle fonti governative sottraendo spazi al Consiglio dei Ministri, ad esempio, saltando la fase della presentazione dello schema di decreto nella riunione preparatoria del Consiglio dei ministri (c.d. Preconsiglio), lavorando solo in stretto contatto con il settore del Preconsiglio del Dipartimento degli Affari Giuridici e Legali (DAGL), che è alle sue dipendenze. L'assenza di una decisione collegiale sulla fase preparatoria impedisce la conoscenza del provvedimento prima che sia portato al Consiglio dei ministri, ove avverrà la sola approvazione del decreto stesso in modo del tutto formale e privo di una attenta ponderazione da parte dell'organo collegiale⁴¹.

Le trasformazioni nel sistema delle fonti danno conto dei mutamenti che avvengono all'interno dei poteri e degli organi costituzionali e inducono una riflessione su quanto ci si discosta dal dettato costituzionale. La prassi sembra tratteggiare ormai un ruolo del Presidente del Consiglio che si colloca ben oltre qualunque interpretazione estensiva dell'art. 95 Cost.

La collegialità invocata dall'art. 95 Cost. cede il passo alla volontà del Capo⁴².

⁴⁰ G. ZAMPETTI, *Le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di esecuzione delle pronunce della Corte EDU: relazioni bendo-governative e rapporti con il Parlamento*, in *Politica del diritto*, n. 1/2013, p. 109 ss.; E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017.

⁴¹ Sul punto, A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

⁴² Sulla collegialità come elemento che connota l'art. 95 Cost. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981; P. CIARLO, *Commento all'art. 95*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1987; E. CATELANI, *Commento all'art. 95*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2008.

3.1. *Le cabine di regia e il nuovo ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri*

La primazia del Presidente del Consiglio si evince anche dal D.L. n. 77 del 2021, che lo disegna come il crocevia delle decisioni in materia di attuazione del *Next Generation EU*. Per la via legislativa il governo e in special modo il suo vertice arrivano a godere di una centralità ben oltre quella che le norme costituzionali consentirebbero, ma che le fonti primarie hanno costruito *ad hoc*.

Un esempio illuminante è rappresentato dalla L. n. 197 del 2022, che ha istituito all'art. 1, c. 791-804, la Cabina di regia per la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che rappresenta il punto di partenza di un'altra rilevante espansione dei poteri dell'Esecutivo, ovvero la differenziazione delle Regioni *ex art.* 116, comma 3. Una questione così complessa non può essere qui riassunta ed è sufficiente rimarcare il rapporto esclusivo tra Regioni ed Esecutivo al momento dell'intesa, senza che il Parlamento sia titolato a intervenire sulla delicata questione del superamento della potestà statale unitaria, finora finalizzata a contenere le disuguaglianze. I livelli essenziali delle prestazioni, che dovrebbero rappresentare il momento statale di raccordo e di omogeneità sono, anche grazie a questa legge, dettati dal Governo e non dal Parlamento⁴³.

Emerge non solo un affidamento di poteri del tutto nuovo al Pre-

⁴³ Ha ricordato M. VOLPI, *Camera dei Deputati, Audizione I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*, Disegno di Legge C. 1665 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), 8 aprile 2024, 5: «Va inoltre sottolineato che nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi si applica la legge di bilancio per il 2023 che attribuisce la determinazione dei LEP ad una Cabina di regia formata dai ministri competenti e dai Presidenti della Conferenza delle regioni, dell'UPI e dell'ANCI che sfocia nell'adozione di Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), atti, com'è noto, non sottoponibili al controllo del Presidente della Repubblica, del Parlamento e della Corte costituzionale, o, qualora entro dodici mesi la Cabina di regia non concluda i propri lavori, nella nomina di un Commissario ad acta "per il completamento delle attività non perfezionate" (art. 1, c. 797 legge 197/2022). Insomma, vi è una superfetazione di fonti normative e di atti amministrativi interamente provenienti dal Governo che suscitano dubbi di legittimità in quanto determinano la sostanziale espropriazione della potestà legislativa del Parlamento».

sidente del Consiglio e a pochi ministri di volta in volta scelti sotto la sua guida, ma soprattutto si afferma un nuovo *iter* normativo che “scalvalca” le Camere e prevede un’attività istruttoria affidata alle amministrazioni dei Ministeri e delle Regioni coinvolte, le quali esamineranno la spesa storica delle regioni in tema di livelli essenziali (art. 1, comma 793, lett a), b), c), che si conclude con l’adozione di decreti del Presidente del Consiglio. Il passaggio dalla legge del Parlamento ai decreti del Presidente è di grande rilievo se si pensa che i LEP costituiscono il cuore della tutela dei diritti che dovrebbero essere garantiti in modo omogeneo su tutto il territorio dello Stato al momento della differenziazione. A ciò si aggiunga l’assenza di un dibattito parlamentare in merito alla fissazione dei LEP, almeno nella fase di predisposizione della normativa, sostituito – come già accaduto nella cabina di regia disciplinata dal D.L. n. 77/2021 e poi modificata dal D.L. n. 13/2022 – da un’attività di contrattazione tra pochi organi interni a questa nuova istituzione, portatori indifferentemente di interessi pubblici, territoriali, privati che non sono idonei a soddisfare la rappresentatività necessaria per adottare provvedimenti che riguardano la forma di stato, così come non lo sono stati per l’approvazione del PNRR al quale il Parlamento ha partecipato solo con due risoluzioni distinte da parte delle due Assemblee⁴⁴.

Il fenomeno dell’espansione delle strutture di governo era già noto ed è legittimato dal fatto che il governo italiano gode di un’ampia autoorganizzazione e una peculiare elasticità⁴⁵, ma la questione risiede piuttosto nella sottrazione di competenze costituzionalmente garantite ad organi politici, ora affidate a cabine di regia, che pur senza alcuna rappresentatività svolgono ormai attività di indirizzo politico⁴⁶.

⁴⁴ G. CASILLI, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra “pre-intese” e DDL “Calderoli”*, in *Italian papers on Federalism*, n. 2/2023, p. 112 ss.

⁴⁵ P. A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 7.

⁴⁶ Sulle trasformazioni della forma di governo causate dalla nuova organizzazione del PNRR tra tutti, C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022 e S. NICCOLAI, *L’influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022. Sulla sottrazione di competenze costituzionalmente prescritte in favore di nuovi organi esterni a quelli costituzionalmente competenti, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico “normativo”?* in *Federalismi.it*, n. 18/2021, p. 256 che parla di “destrutturazione della collegialità”;

Lo schema delle cabine di regia è ormai consolidato e si è già ripetuto di recente nel cosiddetto Piano Mattei, disciplinato dal D.L. n. 161 del 2023, convertito con L. 2/2024. Il segnale è chiaro: non si tratta più di strutture centralizzate in nome di una esigenza di decisioni rapide (semmai questo possa essere considerata un'esigenza *extra ordinem*, capace di richiedere strumenti peculiari e interventi rapidi), ma di una prassi ormai acquisita e disciplinata con fonti primarie, che accresce i poteri dell'organo monocratico di vertice del Governo come "rappresentante dell'identità del corpo elettorale". Oltre a poter contare su una sua autonoma potestà decisionale garantita dal proprio ruolo in ambito internazionale e sovra-nazionale, la costruzione di "Cabine di regia" sembra dunque amplificare il potere dell'inquilino di Palazzo Chigi.

La cabina di regia è il nuovo strumento che sostituisce altre e ben più titolate forme di concertazione politica: un piccolo, sparuto gruppo di rappresentanti della maggioranza, delle Regioni, di altri rappresentanti territoriali e di organi tecnici si sostituisce alle Assemblee parlamentari: il D.L. n. 13/2023 ha conferito un vero e proprio indirizzo politico al Presidente del Consiglio. Il Parlamento è sempre più escluso dalla determinazione dell'indirizzo politico e non solo per una presunta "accidia"⁴⁷ che lo colpisce, ma perché impossibilitato a partecipare al circuito decisionale e per il fatto che – nella migliore delle ipotesi – è destinato a svolgere unicamente un blando controllo successivo sull'attività dell'Esecutivo. Né può consolare un presunto incremento della funzione di controllo parlamentare sul Governo, perché quest'ultima non sostituisce la funzione legislativa e perché non può arginare l'inarrestabile marcia del Governo che si è trasformato "da comitato esecutivo del Parlamento a comitato direttivo"⁴⁸. Inoltre, la stessa funzione di controllo può esercitarsi correttamente sulle tradizionali competenze che la Costituzione assegna al Governo, ma risulta

sulla destrutturazione delle istituzioni politiche del governo in favore delle cabine di regia, G. MOBILIO, *La struttura del governo fra politica e tecnica: il caso della cabina di regia per il PNRR*, in *La Nuova Giuridica-Florence Law Review*, n. 2/2023, p. 16 ss.

⁴⁷ Così A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale sostanzialità delle forme*, cit., p. 159 ss.

⁴⁸ Del resto, l'approvazione del PNRR ha dimostrato come le Camere e persino le Regioni non siano state coinvolte nemmeno in una fase di supervisione del piano o di controllo in senso stretto delle varie fasi, come ha sottolineato M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016,

meno incisivo quando si proietta su competenze che quest'ultimo ha "usurato" ad altri organi e alle stesse Camere, poiché in tal caso il dettato costituzionale non può fornire alcuna indicazione sulle procedure da seguire⁴⁹.

4. Tra democrazie e verticalizzazione del potere: il prosciugamento del dialogo democratico

È ormai assai diffusa la rinuncia a concepire la democrazia come uno strumento della complessità, come un assetto dei poteri che non solo favorisce la partecipazione del corpo elettorale al momento delle elezioni, ma è capace di fornire chiavi di lettura e soluzioni (condivise e pubbliche) volte a rispondere alle esigenze e alle sfide che la modernità pone. La complessità è la qualità che più attiene alle democrazie, basate sul pluralismo, connotate da più voci, da un assetto dei poteri plurimi, da strumenti di comunicazione (non identitari) tra l'eletto e l'elettore, da un articolato sistema di pesi e contrappesi e in definitiva, attraverso tutti questi strumenti può in maniera più soddisfacente rispondere al fenomeno recente denominato "polycrisis" che tiene conto delle articolate regressioni che la decisione politica subisce in ogni ambito⁵⁰.

Si risponde, invece al bisogno di complessità con una semplificazione identitaria, quella dell'elezione del Capo⁵¹. Fenomeno che è risalente anche se non nei termini oggi conosciuti; il rafforzamento dell'Esecutivo, ben più di quello della governabilità è dibattuto dalla dottrina costituzionalistica sin dagli Anni Trenta⁵². Molti sono gli

⁴⁹ Sulla funzione di controllo parlamentare, F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012 e M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022.

⁵⁰ Il termine è stato utilizzato per primo da E. MORIN, *Homeland Earth: A manifesto for the New Millennium*, Michigan, 1999, p. 73. Il filosofo della complessità, in questo saggio ha individuato un necessario intreccio tra crisi multiple di natura economica, sociale e ora anche ecologica e la necessità di risolverle attraverso la complessità per giungere a una soluzione definitiva o almeno stabile dei problemi.

⁵¹ Lo ha efficacemente ricordato A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia politicizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, p. 120 ss.

⁵² Sul tema della governabilità si rinvia alla dettagliata analisi di M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, cit., pp. 7-58 per una

studiosi che hanno fornito un importante contributo alla riflessione, anche se il tratto saliente di quel dibattito risiede nel fatto che in passato il rafforzamento dell'Esecutivo rappresentava una specificazione del più ampio dibattito sul rafforzamento del Parlamento, con il quale non entrava in contrasto o in antitesi⁵³. I costituzionalisti francesi, più vicini al nostro modello parlamentare di quanto lo sia mai stato il Regno Unito, ritenevano fosse necessario un equilibrio tra i due poteri e il rafforzamento dell'uno avrebbe giovato e rinvigorito anche l'altro. Così Joseph Barthelémy, riflettendo su quella che già negli Anni Trenta era etichettata come una crisi della democrazia rappresentativa, riteneva si dovesse considerare attentamente la scelta del Presidente del Consiglio, tenendo conto della sua personalità e della sua autorevolezza, proprio al fine di rafforzare il regime parlamentare. In altre parole, il fine da perseguire non risiedeva *tout court* nel rafforzamento di questa figura o del Governo in sé, ma ciò era funzionale a un'operazione di riqualificazione della forma di governo parlamentare, già allora in crisi⁵⁴. In realtà Barthelémy non suggeriva come soluzione un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio, ma puntava su una valorizzazione del potere carismatico e di mediazione di quest'ultimo all'interno del Governo, sul modello di Cavour, in antitesi con le proposte attuali di centralità elettiva e di rafforzamento di un sostanzioso potere monocratico. Redslob, invece, aveva a cuore soprattutto l'equilibrio tra Governo e Parlamento e per questo non approvava l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che a suo dire avrebbe compromesso l'impianto paritario che è alla base della relazione politica tra i due organi⁵⁵. Riconosce allo *Chef du Gouvernement* poteri d'impulso e di intermediazione tra Parlamento e Governo, così come riconosce l'importanza di una qualche attitudine carismatica, purché subordinata al rispetto della collegialità del Governo⁵⁶.

critica del concetto stesso di governabilità E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 39 ss.

⁵³ Sul punto si è espresso A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, p. 296 ss.

⁵⁴ J. BARTHELÉMY, *La crise de la démocratie représentative*, Paris, 1928, p. 85.

⁵⁵ R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924, pp. 1-5. Nel testo Redslob cita Duguit nella parte in cui quest'ultimo, prospettando un potere del Capo dello Stato che potesse rompere quell'equilibrio tra potere legislativo e potere esecutivo, addirittura ritiene che il regime parlamentare rischierebbe di lasciare il posto a una dittatura personale, L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, II, Paris, 1923, p. 640.

⁵⁶ R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, cit, p. 6.

Persino Emile Giraud – che pure nel panorama degli anni Trenta rappresenta una voce dissonante, in qualità di convinto sostenitore di una “*primauté de l'exécutif*” – non accenna in alcun modo a un rafforzamento del suo vertice⁵⁷: pur nelle trame di un governo rafforzato e centrale, è la forma di governo parlamentare il modello da perseguire.

Nonostante la storia costituzionale e la stessa dottrina maggioritaria abbiano dimostrato come sia opportuno diffidare di qualunque accentramento dei poteri, soprattutto quando sono assunti da organi monocratici, la verticalizzazione all'interno del potere esecutivo prosegue a ritmi incessanti. La riforma costituzionale *in itinere* ripone le maggiori aspirazioni proprio sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio che in tal modo rompe qualunque equilibrio tra il potere Legislativo ed Esecutivo, quello stesso equilibrio che la dottrina ha considerato il fondamento della forma di governo parlamentare. Non si tratta solo di cumulare competenze in un organo monocratico, ma di tornare a un modello in cui l'elezione è strumento identitario e non rappresentativo. Ancora più grave, in termini di regressione democratica, è il fatto che la proposta di revisione voglia premiare la stabilità del Presidente e non del Governo, poiché questo testimonia la volontà di esautorare qualunque forma di collegialità nelle istituzioni.

Non casualmente, la Costituzione italiana ammette ben poche figure monocratiche tra gli organi costituzionali e si tratta di figure di garanzia, con un ruolo attivo e non necessariamente neutrale, ma in equilibrio con gli altri organi costituzionali⁵⁸. A maggior ragione ciò dovrebbe valere per il Presidente del Consiglio, l'unico organo monocratico di natura politica. Rafforzarlo erodendo le funzioni al Capo dello Stato, al Parlamento e persino allo stesso Consiglio dei ministri.

Tutto ciò non favorendo le sue funzioni dialettiche di mediazione, che già può esercitare a Costituzione invariata, servendosi di tutti (e molti) gli strumenti che la Costituzione e le fonti primarie mettono a disposizione di quel ruolo in espansione, ma disegnando un ruolo decisionale autonomo che non necessariamente garantisce una maggiore

⁵⁷ E. GIRAUD, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, 1938.

⁵⁸ M. MANETTI, *Capo dello stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali X, Milano, 2017, p. 137 ss.; M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il presidente della repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, spec. p. 11 ss.

stabilità dei governi, ma di certo proclama la fine dell'equilibrio tra i poteri e della stessa collegialità all'interno del Governo.

5. Il pasticciaccio brutto della riforma costituzionale: il rischio di generare un *surplus* di stress per la democrazia italiana

Il disegno di legge presentato alle Camere dalla Presidente del Consiglio Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali Alberti Casellati ha suscitato molte critiche in dottrina soprattutto a causa della scarsa organicità che lo connota e delle aporie presenti nel testo, che aspira a tenere insieme logiche dell'acclamazione con quelle della forma di governo parlamentare, seppure fortemente modificata⁵⁹. Il testo della riforma manca di omogeneità perché sconta una debolezza di fondo dovuta ai molteplici contrasti interni alla maggioranza e a causa della competizione che si potrà scatenare in questa compagine governativa e in altre future per la conquista della Presidenza del Consiglio.

Il disegno di legge A.S. 935, che modifica gli artt. 59, 88, 92, 94 si prefigge di “consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale” nella determinazione dell'indirizzo politico *attraverso* l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e intende altresì offrire soluzioni per contenere l'instabilità dei governi, come è indicato nella relazione di accompagnamento al testo, dove sono già evidenti tutte le contraddizioni insite nel disegno di legge che formalizza una

⁵⁹ Di recente, la Presidente del Consiglio Meloni ha manifestato sconcerto per il fatto che i costituzionalisti non hanno apprezzato la buona volontà della maggioranza in tema di contenuti della riforma nemmeno nella versione “ammorbidita” proprio grazie alle audizioni parlamentari (di esperti di diritto costituzionale) e grazie alla disponibilità della maggioranza a dialogare con l'opposizione. A questa provocazione ha risposto E. CHELI, *Perché il premierato incrina la democrazia*, *La Stampa*, 16 marzo 2024, sostenendo che sul premierato elettivo non è possibile alcuna forma di mediazione. Ha parlato di irrazionalità diffuse presenti nel testo della riforma, A. LUCARELLI, *Editoriale. La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n. 2/2023 e ha dato conto delle distonie sottese la progetto, frutto di diverse logiche in esso contenute, G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla commissione affari costituzionali del senato della repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del presidente del consiglio dei ministri (ddl nn.935 e 830)*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n. 2/2023, p. 4.

visione che procede in direzione contraria rispetto di democrazia rappresentativa vigente, che sarà oggetto di pesanti correttivi.

Per quel che attiene al metodo della riforma, la maggioranza ha rassicurato in merito a un uso corretto del procedimento di revisione che, a differenza dei più recenti tentativi del 2006 e del 2016, si riferirebbe a interventi puntuali e appunto volti a modificare pochi articoli della Costituzione. Dal punto di vista formale non si può negare che si tratti di una revisione circoscritta (sebbene il testo approvato dalla I Commissione del Senato aggiunga la revisione di altri tre articoli della Costituzione, gli artt. 83, 89, e 57); tuttavia, introdurre l'elettività di un organo che a oggi è nominato, può innescare effetti esplosivi sugli equilibri costituzionali e di fatto sulla stessa forma democratica, basata sulla legittimazione indiretta di alcuni organi e sull'equilibrio tra i poteri. Scardinare ognuna delle forme della collegialità (soprattutto il Parlamento, oggettivamente oscurato dalla riforma e poi anche il Governo, modificato nella più intima sostanza dall'elezione di una delle sue componenti necessarie) per sostituirle con un organi monocratico, legittimato dal corpo elettorale conduce, insieme peraltro all'attuazione dell'altra concomitante riforma del regionalismo *ex art.* 116, comma 3 verso a un modello di accentramento del potere volto a comprimere oltre misura il pluralismo politico.

Se poi si analizza il testo dal punto di vista sostanziale, si deve ammettere che la riforma è tutt'altro che puntuale, poiché porta con sé anche una serie di modifiche tacite di altre disposizioni costituzionali. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dà luogo a una mutazione degli equilibri interni all'organo governo, finora considerato uno e trino⁶⁰, ovvero composto dal Consiglio dei ministri, i ministri e il Presidente del Consiglio, come prescrive l'art. 92 Cost. Dall'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo scaturisce una distinzione qualitativa tra i tre organi, che modifica profondamente il senso del testo della Costituzione. È indubbio che l'elezione comporti una diversa legittimazione di una delle componenti rispetto alle altre due; non a caso, infatti, nel d.d.l. AS 830, presentato inizialmente da Renzi e al., prevedeva all'art. 1 la modifica dell'art. 92 Cost, esplicitando quel che diven-

⁶⁰ G. AMATO, *Relazione Generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001, Il Governo, Atti del Convegno annuale*, Palermo, 8-10 novembre 2001, Padova, 2002, p. 259 ss.

terebbe un dato di fatto, ovvero che il Presidente del Consiglio nella riforma assume sostanzialmente il ruolo di Capo dell'Esecutivo

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio resta il punto qualificante della riforma, ma anche quello più ambiguo nella formulazione: la maggioranza ha dovuto in più occasioni rimodulare il testo per scongiurare evidenti e manifeste incongruenze. Inizialmente è stato inserito nel testo della revisione un congruo premio di maggioranza, del 55% senza prevedere una soglia minima di accesso al premio, come è ormai pacifico in dottrina e nella giurisprudenza soprattutto dopo la sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017⁶¹; il testo corretto prevede ora un generico premio su base nazionale, che garantisca la maggioranza dei seggi in ciascuna camera alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e delle minoranze linguistiche⁶². La maggioranza non ha sufficientemente riflettuto sull'inserimento di un premio considerevole in Costituzione, che introduce surrettiziamente anche una formula iper-maggioritaria per l'elezione delle due Camere, secondo parte della dottrina uno degli scopi più ambiti della riforma⁶³. Non solo, l'elezione contestuale, come si vedrà nel dettaglio, comporta un effetto di trascinamento che il Premier potrà esercitare sull'elezione nelle Assemblee, poiché la figura plebiscitaria che è chiamato a incarnare rappresenterebbe un traino per i partiti che lo appoggeranno. Si amplificherebbe così quel fenome-

⁶¹ Art. 3 del ddl AS n. 935, che modifica l'art. 92 Cost.

⁶² Il generico riferimento al premio di maggioranza è stato introdotto con l'emendamento 3.2000 del governo, approvato nella seduta meridiana del 2 aprile 2024 e prevede che tale premio sia assegnato su base nazionale, in modo da garantire alle liste e ai candidati collegati al Presidente del consiglio la maggioranza dei seggi in ciascuna delle due Camere; il riferimento alla rappresentatività delle minoranze linguistiche è stato aggiunto nella seduta antimeridiana del 27 marzo 2024 dall'emendamento del sen Durnwalder e al. Si è provveduto anche ad aggiungere un emendamento all'art. 57 Cost. per garantire la base elettiva nazionale, in luogo di quella regionale, a oggi adottata. Quest'ultimo emendamento non è solo dovuto a una correzione necessaria del testo al fine di conferire il premio di maggioranza anche al Senato, ma potrebbe avere come effetto quello di snaturare la rappresentatività della seconda Camera, che adotta la base regionale al fine di instaurare un legame, seppure blando, con le Regioni. Si snaturerebbe così un abbozzo di rappresentanza territoriale, storicamente presente nel Senato. Sul punto si permetta di rinviare a I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili di diritto costituzionale*, Napoli, 2010.

⁶³ F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, n. 2/2023.

no già presente in alcune forme presidenziali o semipresidenziali nelle quali alle elezioni (non contestuali) già ora il partito del Presidente svolge questa funzione trascinando con sé la maggioranza parlamentare⁶⁴.

Non è stata sufficientemente considerato l'effetto che un'elezione a suffragio universale potrebbe comportare, considerando la partecipazione anche dei cittadini italiani residenti all'estero, i quali potranno incidere in modo consistente sull'individuazione del vertice dell'Esecutivo e, stando alle precedenti elezioni della Camera e del Senato, quel voto potrebbe orientarsi in modo contrario rispetto alla maggioranza attuale ed è foriero di contestazioni dovute a procedure poco trasparenti e spesso ai limiti del dettato dell'art. 48 Cost. in merito alla segretezza del voto⁶⁵.

Quel che emerge con l'elezione diretta è che in un sol colpo i tratti salienti di due principi costituzionali che connotano la nostra democrazia sarebbero smontati: la collegialità e l'equilibrio dei poteri. L'applicazione del *Führenprinzip* su un modello di democrazia rappresentativa può avere un effetto dirompente. E non si tratta di costruire *ex novo* una forma di governo presidenziale, che era nelle aspirazioni del partito di maggioranza governativa, perché in quel caso si sarebbe approntato un sistema di garanzie e una serie di *checks and balances* necessari per tenere in equilibrio la doppia elettività delle Camere e del Capo dello Stato; in questo caso, invece, si parla dell'elettività di una sola delle componenti di un organo complesso proprio a scapito della componente collegiale, finora considerata, almeno sulla carta, come il vero organo decidente.

Inoltre, il progetto di riforma costituzionale, almeno formalmente, non incide sulle funzioni del Presidente del Consiglio e sembrerebbe non intaccare le disposizioni contenute nell'art. 95 cost. In tal modo, quel *surplus* di legittimazione che si otterrebbe con l'elezione diretta

⁶⁴ È noto l'effetto di traino che il Presidente della Repubblica francese Macron ha esercitato sul suo movimento "République en marche", che grazie alla elezione presidenziale di Macron nel 2017 ha ottenuto alle elezioni legislative tenutesi nello stesso anno 308 seggi su 577, pur essendo un partito costituitosi l'anno precedente.

⁶⁵ Sul tema si è soffermata R. CALVANO, *Testo per l'audizione sul DDL Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri*, AS n. 935 e n. 830, Senato della Repubblica, 6.12.2023 e ID., *Una prima lettura del progetto di legge di revisione costituzionale sul "premierato", alla luce delle pagine di "costituzione e politica" di Enzo Cheli*, in *Nomos*, n. 3/2023, p. 11 ss.

non avrebbe un immediato riscontro e sembrerebbe non produrre alcuna conseguenza. Invece, in concreto, la legittimazione popolare si cumulerebbe con il rafforzamento già avvenuto nel tempo per prassi e per via legislativa delle funzioni assegnate al Presidente del Consiglio. Si otterrebbe così un effetto moltiplicatore che non può non introdurre un disequilibrio rispetto al funzionamento della forma di governo e prevedere in capo al vertice dell'Esecutivo una volontà di avocare a sé implicitamente e surrettiziamente molte funzioni ora conferite al Governo e al Parlamento e, complice l'elasticità che connota il Governo italiano, l'ipotesi è tutt'altro che di scuola.

Quel che affiora in tutta la sua gravità è che ci sono tutti i presupposti affinché la riforma possa incidere in modo persistente sugli equilibri della forma di governo parlamentare e anche di allentare e affievolire il principio della separazione dei poteri che in presenza di un'elezione diretta dovrebbe presentarsi nella sua forma più rigida e che nel progetto governativo è invece del tutto assente, visto che il Presidente del Consiglio esercita una forte influenza sul potere di scioglimento delle Camere (sebbene formalmente sia ancora conferito al Capo dello Stato) e un effettivo controllo sulla durata e sugli svolgimenti della legislatura.

Risulta così capovolto quel rapporto tra Assemblee parlamentari e Governo che dovrebbe vedere l'organo rappresentativo della sovranità popolare conferire la fiducia al Governo e restare in una posizione di guida della maggioranza parlamentare e partecipe della funzione dell'indirizzo politico. Persino nelle forme presidenziali è escluso che il potere esecutivo funga da traino di quello legislativo: «L'inversione del rapporto tra Parlamento e Governo intacca, nel nostro caso, le stesse basi di quella “democrazia rappresentativa” che viene definita nell'art. 1 della nostra Carta costituzionale e di conseguenza va a incidere in quella “forma repubblicana” che la stessa Costituzione, nell'art. 139, sottrae a revisione costituzionale»⁶⁶.

Che l'investitura popolare fosse stata congegnata proprio per

⁶⁶ E. CHELI, *Audizione sui disegni di legge nn. 935 e 830 (modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri)*, Senato della Repubblica, 13.12.2023. Sull'assenza di un equilibrio di poteri si sono soffermati in molti durante le audizioni parlamentari: per tutti, B. PEZZINI, *Audizione dnl 993-830 (modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta del Presidente del Consiglio)*, Senato della Repubblica, 6.12.2023; G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'elezione*

dare vita a un organo sovraordinato agli altri, lo dimostra il testo iniziale del disegno di legge costituzionale governativo, che prevedeva una sola scheda contenente sia il voto per il Presidente del Consiglio, sia il voto per le Camere, con una evidente priorità assegnata al primo⁶⁷. Quella combinazione portava a quel che è stato definito un “voto fuso”, il quale non favorisce la stabilità del rapporto rappresentativo⁶⁸.

Il vero obiettivo della riforma sembra essere proprio il Parlamento: sebbene il suo funzionamento sia stato nel corso del tempo già fortemente ridimensionato, specialmente per quel che riguarda la potestà legislativa. Si vuole stabilizzare e costituzionalizzare la condizione di subordinazione al Governo in tutte le sue forme. La maggioranza che appoggia ed elegge il Presidente del Consiglio sulla carta non potrà essere diversa da quella che si formerà nelle Camere vista la contestualità del voto che riguarda queste ultime e il vertice dell’Esecutivo. Pertanto, il premio di maggioranza ottenuto dal voto riferito al Presidente del Consiglio si trasferirà sulle Camere, falsando la rappresentatività di queste ultime.

Allo stesso modo, il ruolo del Presidente della Repubblica esce assai ridimensionato dalla riforma *in itinere*. Il Capo dello Stato conferisce solo un incarico formale al Presidente del Consiglio già investito dall’elezione popolare e quest’ultimo di fatto sceglie i suoi Ministri e propone la loro nomina e la revoca al Presidente della Repubblica⁶⁹. Peraltro, l’inclusione della revoca che nel testo presentato inizialmente dal Governo era assente, aggiunge un nuovo asso nella manica al Presidente del Consiglio in merito ai suoi poteri sul Governo, potendo ora gestire il dissenso interno alla maggioranza attraverso questo strumento.

A nulla servirà aver indicato nel testo emendato in Commissione affari costituzionali i poteri propri del Presidente della Repubblica e

diretta del presidente del Consiglio dei ministri (ddl nn.935 e 830), Senato della Repubblica, 5.12.2023, p. 1 ss.

⁶⁷ Ne parla M. A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2014, p. 29.

⁶⁸ Ne ha fatto cenno G. TARLI BARBIERI, *Intervista a Radio radicale, Il ddl di riforma Costituzionale sul premierato*, nel [sito di Radio radicale](#).

⁶⁹ Il potere di revoca è stato aggiunto con l’emendamento 3.2000 presentato dal Governo e approvato il 2 aprile 2024.

sui quali non sarà necessaria la controfirma ministeriale⁷⁰. Tra questi la nomina del Presidente del Consiglio (art. 4 del testo approvato dalla I Commissione del Senato) che nell'art. 5 dello stesso testo è più correttamente definita come incarico, visto che si tratta di un atto non discrezionale da parte del Capo dello Stato nei confronti di un Presidente del Consiglio già eletto; gli altri atti non soggetti a controfirma non riguardano i rapporti tra Capo dello Stato e Governo, ma quelli che intercorrono tra il primo e il potere giurisdizionale (concessione della grazia, commutazione delle pene) e tra lo stesso Capo dello Stato e le Camere (rinvio delle leggi, messaggi al Parlamento) e il disegno di legge ha tutta l'interesse a creare qualche dissidio interno tra questi due organi costituzionali, entrambi ridimensionati nelle funzioni e in termini di autorevolezza dalle ultime riforme presentate da questo Governo.

La parte più spinosa riguarda l'articolo del testo della riforma, che modifica l'art. 94 Cost., soggetto a continui rimaneggiamenti in I Commissione al Senato (ora contenuto nell'art. 7 del nuovo testo) che non ne garantiscono in alcun modo una maggiore coerenza e che – in barba agli auspici della maggioranza – non sembra essere in grado di fornire le basi costituzionali per una stabilità del Governo.

Una delle tante contraddizioni del testo riguarda il rapporto di fiducia, che si dovrebbe instaurare tra le Camere e il Governo dopo che il Presidente del Consiglio ha già ottenuto un consenso popolare: il dualismo tra la democrazia elettorale e quella rappresentativa emerge sotto questo profilo in tutte le sue contraddizioni. Non è chiaro, inoltre, come quel programma individuale del vertice dell'Esecutivo presentato alle elezioni possa tramutarsi in uno collegiale sul quale ottenere la fiducia. Quel che emerge dal testo è l'effettiva difficoltà di conciliare la volontà espressa dagli elettori al momento dell'elezione del Presidente del Consiglio con la eventuale mancata instaurazione della fiducia parlamentare o la perdita della fiducia nel corso della legislatura a seguito della votazione di una mozione di sfiducia o della presentazione della questione di fiducia da parte del Governo. Il testo della riforma, anche a seguito di emendamenti, prevede rigidi meccanismi spesso incongruenti tra di loro, ma che hanno in comune l'esercizio condizionato del potere di scioglimento da parte del Presidente

⁷⁰ L'emendamento 2.0.1(testo 3) è stato presentato dal Sen. Pera nella seduta antimeridiana del 14 marzo.

della Repubblica. Nel testo della riforma si rinuncia al contributo che il Presidente come di garante della Costituzione e come mediatore può dare alla risoluzione delle crisi di Governo proponendo ai partiti rimpasti, formazioni di nuovi governi o lo scioglimento delle Camere, a seconda delle condizioni politiche del momento; il disegno di legge costituzionale in discussione, invece, propende in molte occasioni per lo scioglimento automatico delle Camere senza tenere conto della vitalità e della mutevolezza della politica italiana, assecondata dalla naturale flessibilità che contraddistingue la forma di governo parlamentare. Ciò anche nella erronea considerazione che si stia operando nel senso di una razionalizzazione della forma di governo parlamentare, la quale in realtà non è sinonimo della rigidità dei meccanismi previsti per lo scioglimento, che non consentono di adattare le istituzioni al sistema politico.

Le ipotesi di scioglimento contenute nell'art. 7 del testo della I Commissione del Senato restano problematiche, nonostante l'approvazione di emendamenti correttivi (da ultimo, la presentazione dell'emendamento 7.900 da parte del Governo il 9 maggio scorso, che modifica il comma 1, lettera b) dell'art. 7 ed esplicita i casi di scioglimento a seguito di non ottenimento della fiducia iniziale o a seguito di revoca della fiducia mediante mozione motivata o a seguito di altri casi di dimissioni, anche dovute a seguito di revoca della fiducia mediante voto negativo sulla questione di fiducia).

Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia (art. 7, comma 1, a), negata dalle Camere che pur condividono con il Presidente del Consiglio la stessa maggioranza, il Capo dello Stato conferisce al vertice dell'Esecutivo una seconda *chance* e nel caso di un nuovo insuccesso il Capo dello Stato formalmente, ma sostanzialmente il Presidente del Consiglio, scioglie le Camere. Lo stato di crisi che potrebbe avere seguito dopo uno scioglimento appena successivo alle elezioni è pur sempre un *vulnus* per la stabilità del Paese.

Vi è poi l'ipotesi della revoca della fiducia che riguarda – almeno stante al testo del disegno di legge – il solo Presidente del Consiglio e non il Governo, e che avviene a seguito della mozione motivata presentata dalle Camere; anche in questo caso lo scioglimento è l'esito obbligato (art. 7, comma 1, b);

In caso di dimissioni del Presidente del Consiglio lo scioglimento nell'art. 4 del testo originario del disegno di legge restava facoltativo e poteva essere richiesto da quest'ultimo; nel caso in cui decidesse di non

esercitarlo, il Presidente della Repubblica poteva conferirgli ancora una volta l'incarico oppure incaricare un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. L'approvazione di un emendamento presentato dall'opposizione⁷¹ ha accomunato tutte le forme di dimissioni nel nuovo art. 7, comma 1 b), anche quelle che sono conseguenza di una votazione negativa del Parlamento sulla questione di fiducia, che fino all'approvazione dell'emendamento in questione non era disciplinata nel testo della riforma e che si pensava si potesse ricondurre al caso della revoca. Approvato l'emendamento (e ora meglio specificato dall'emendamento 7.900 presentato il 9 maggio), invece, ci si trova con un testo che vede la perdita di fiducia da parte del Governo disciplinata in modo diverso nel caso della presentazione da parte del Parlamento di una mozione di sfiducia o nel caso della apposizione della questione di fiducia da parte del Presidente del Consiglio su un testo governativo. In quest'ultimo caso, è il vertice dell'Esecutivo che può scegliere se proporre al Capo dello Stato lo scioglimento, oppure quest'ultimo può conferire l'incarico ancora una volta (una sola per la durata della legislatura) al Presidente del Consiglio, oppure a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Si tratta dell'ipotesi della cosiddetta staffetta nel quale il parlamentare "gregario" è chiamato a eseguire il programma dell'ex Presidente eletto⁷². Il ricorso al Presidente "secondo" e non elettivo potrebbe alimentare accordi tra i partiti e all'interno della maggioranza, in linea con le migliori tradizioni della partitocrazia.

In ogni caso, ciò è la testimonianza di un testo che pretende di disciplinare rigidamente quel che deve restare flessibile e nella disponibilità degli organi costituzionali: solo in una concertazione che vede come protagonisti il Presidente della Repubblica, i Presidenti delle Camere e i partiti politici è possibile vagliare l'opportunità politica della formazione di un nuovo Governo mediante un rimpasto o ricorrendo a una nuova maggioranza oppure l'ipotesi di uno scioglimento. Se è vero che i governi italiani non hanno dato prova di stabilità, non è certo in simili meccanismi di razionalizzazione che si può trovare la soluzione, quanto piuttosto in una maggiore coesione delle maggioranze e in una

⁷¹ Emendamento 4.2000/49 del 10 aprile 2024 De Cristofaro e al. ha eliminato l'aggettivo "volontarie" riferito alle dimissioni.

⁷² Ne parla M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. Considerazioni a prima lettura sul d.d.l. Premierato*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n. 2/2023, p. 4.

loro capacità di costruire un programma di governo condiviso, di più ampio respiro e di più lungo periodo, capace insomma di coinvolgere su questioni centrali per il Paese la maggioranza parlamentare.

La stabilità dei governi è spesso utilizzata come sinonimo della governabilità, come si legge anche nella relazione di accompagnamento al testo, ma la prima, obiettivo del tutto condivisibile, non si realizza creando forzatamente una maggioranza sulla base di un premio elettorale; è invece necessaria una minima omogeneità di fini e obiettivi da raggiungere, ovvero l'elaborazione di un indirizzo politico che coinvolga la maggioranza parlamentare e sia in grado di mediare i conflitti all'interno di essa e con la minoranza.

Boris Mirkin-Guetzévitch, dopo aver sostenuto il parlamentarismo razionalizzato, che riteneva non uno strumento per rafforzare l'Esecutivo, ma per disciplinare la stabilità dei Governi⁷³, aggiunse che tali meccanismi devono comunque essere alimentati anche da altri strumenti e da ideali politici: «l'Europe parlementaire est malade. Sa guérison exige d'autres remèdes que de simples aménagements techniques ou des réformes fonctionnelles. (...). La démocratie n'est pas une technique, mais un comportement, un engagement, une recherche d'éthique. (...) pour rénover le parlementarisme moderne il faut pratiquer un humanisme politique nouveau. Il faut ramener les grandes constantes des libérations européennes – de celles du 1789, 1793, 1848, de 1918, de 1944. Le parlementarisme européen les retrouvera – ou il périra, et, avec lui, l'Europe démocratique»⁷⁴.

Le democrazie, insomma, hanno bisogno di ideali, di nuove forme di legittimazione e di consenso, che non possono trovare fondamento semplicemente in una elezione diretta. Quest'ultima produce una personalizzazione delle istituzioni, ma non può garantire una legittimazione carismatica al vertice dell'Esecutivo, perché questa può essere guadagnata solo sul campo. Sicché una riforma che preveda l'elezione diretta del "Premier" comporta un saldo negativo perché ha un costo in termini di sottrazione del processo democratico, al quale nega la ricchezza propria del pluralismo democratico (anche a causa del *surplus*

⁷³ B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel: les problèmes de la rationalisation du pouvoir dans les Constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 1/1928, pp. 5-53.

⁷⁴ B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *L'échec du parlementarisme rationalisé*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p. 119.

di personalizzazione che porta con sé), ma poco aggiunge in termini di stabilità e di legittimazione del sistema (che di per sé l'elezione diretta non riesce a garantire)⁷⁵.

* * *

ABSTRACT

ITA

Le democrazie occidentali sono affette da forme di regressione che la dottrina costituzionalistica ha denominato in vari modi: “democracy in retreat”, “democratic recession”, “democratic backsliding”, “constitutional rot”. Si tratta di un unico fenomeno, caratterizzato da un comune processo che si identifica con la perdita di centralità dei Parlamenti e dunque della rappresentanza politica, oltre che della cultura del confronto e del dialogo e della qualità dell'attività legislativa. Altra caratteristica che accomuna le democrazie sotto stress è il progressivo e incessante accentramento del potere politico nel Governo, che si coniuga a sua volta con una personalizzazione e una verticalizzazione all'interno dello stesso. Tale fenomeno è oggi amplificato e potrebbe essere rafforzato dal progetto di revisione costituzionale presentato dal Governo, che poggia sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e tenta di assottigliare le garanzie proprie del modello democratico rappresentativo: collegialità, tutela delle minoranze, partecipazione del corpo elettorale alle decisioni politiche attraverso la rappresentanza parlamentare.

EN

Western democracies are suffering from forms of regression that constitutionalist doctrine has variously named: “democracy in retreat”, “democratic recession”, “democratic backsliding”, and “constitutional rot”. It is a single phenomenon, characterized by a common process that is identified with the loss of the centrality of parliaments and thus of political representation, as

⁷⁵ Sul punto, M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana, Relazione conclusiva* al XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti “Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana”, Brescia, 27-28 ottobre 2023, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, pp. 10-12.

well as the culture of confrontation and dialogue and the quality of legislative activity. Another common feature of democracies under stress is the progressive and relentless centralization of political power in the government, which is in turn combined with a personalization and verticalization within it. This phenomenon is amplified today and may be reinforced by the draft constitutional revision presented by the government, which rests on the direct election of the Prime Minister and attempts to thin out the guarantees inherent in the representative democratic model: collegiality, protection of minorities, and participation of the electoral body in political decisions through parliamentary representation.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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