



Rivista N°: 3/2023  
DATA PUBBLICAZIONE: 19/07/2023

AUTORE: Alessandra Algostino\*

## PREMIERATO... PURCHÉ CAPO SIA: IL FASCINO DELLA VERTICALIZZAZIONE DEL POTERE E I RISCHI DEL SUO INNESTO IN UNA DEMOCRAZIA SPOLITICIZZATA

### PREMIERATE... AS LONG AS HE IS LEADER: THE ALLURE OF THE VERTICALISATION OF POWER AND THE RISKS OF ITS GRAFTING INTO A DEPOLITICISED DEMOCRACY

*Sommario. 1. Premierato sfuggente e “premierato di fatto” – 2. Il fascino eterno della scelta del Capo – 3. La verticalizzazione del potere come tendenza globale e l’aridità politica del populismo identitario – 4. Il senso della stabilità. – 5. E se rafforzassimo la rappresentanza del pluralismo politico e il Parlamento?*

#### 1. Premierato sfuggente e “premierato di fatto”

Lo spettro delle riforme è tornato ad aggirarsi: è il rafforzamento dell’esecutivo che, come fiume carsico, a tratti riemerge in cerca un posto al sole e, nel frattempo, sotterraneo, erode il terreno del Parlamento e gli equilibri costituzionali.

È il fascino della decisione, del Capo, quale asse portante di *una* visione dei rapporti sociali e politici, e, insieme, un canto della sirena, un *evergreen* quanto a strumento di distrazione sociale e *marketing* politico.

Nel programma di Fratelli d’Italia per le elezioni politiche del 25 settembre 2022, ad essere richiamato è il “presidenzialismo”, come riforma tesa ad «assicurare la stabilità governativa ed un rapporto diretto tra cittadini e chi guida il governo»; nella Dichiarazione finale del confronto fra il Governo e le opposizioni sulle riforme istituzionali del 9 maggio 2023, il(la) Presidente del Consiglio Giorgia Meloni registra la presenza di «una chiusura abbastanza trasversale, più netta, su sistemi di modello presidenziale o semipresidenziale» e di una «valutazione» «più variegata nell’ipotesi di una elezione diretta del Presidente del Consiglio, del Capo

---

\* Ordinario di Diritto Costituzionale nell’Università di Torino.

del Governo», aggiungendo che «noi, come abbiamo sempre detto, non siamo innamorati di un sistema specifico»<sup>1</sup>. Dagli interventi del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, Maria Elisabetta Alberti Casellati<sup>2</sup>, affiorano un generico *favor* per il premierato e l'insistenza sulla stabilità<sup>3</sup>.

Premierato e stabilità sono i due concetti intorno ai quali si snoderanno le riflessioni che seguono, nella prospettiva di una loro lettura "situata".

"Premierato" è una formula che, se, in prospettiva comparata, evoca la forma di governo inglese<sup>4</sup>, ovvero la centralità del Primo ministro<sup>5</sup>, nella *vulgata* politica odierna rinvia ad una eterogeneità di forme: modello Westminster, breve (e fallimentare) esperienza neoparlamentare israeliana (1996-2001), Cancellierato tedesco, o, per restare in Italia, "governatorato" regionale, "sindaco d'Italia".

È un premierato al momento sfuggente e informe, dalla sembianze cangianti a seconda dei tratti che il riformatore sceglierà per comporre il puzzle del suo volto; limitandosi ai connotati più diffusi, si possono citare: l'elezione diretta del premier, con o senza la formula *simul stabunt, simul cadent* (sul modello regionale e comunale)<sup>6</sup>, l'indicazione del futuro Primo ministro sulla scheda elettorale<sup>7</sup>, la previsione di premi di maggioranza, l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di scioglimento delle Camere<sup>8</sup>, l'introduzione di variazioni sul tema della sfiducia costruttiva<sup>9</sup>, l'istituzione di canali legislativi privilegiati per il Governo<sup>10</sup> e/o il

---

<sup>1</sup> Confronto Governo - opposizioni sulle riforme istituzionali, *Dichiarazione del presidente Meloni* (la Dichiarazione si può leggere sul sito del Governo, <https://www.governo.it/it/articolo/confronto-governo-opposizione-sulle-riforme-istituzionali-dichiarazione-del-presidente>), 9 maggio 2023.

<sup>2</sup> *Lectio magistralis* "Riforme, democrazia e sviluppo economico", martedì 18 aprile 2023, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), Roma, e intervento conclusivo al Convegno "Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto", 17 maggio 2023, Cnel, Roma.

<sup>3</sup> Ripetuto è il riferimento all'ordine del giorno Perassi (approvato dalla Seconda sottocommissione dell'Assemblea Costituente il 5 settembre 1946), che prevede l'adozione di «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo», ma nel contesto di una pronuncia a favore del sistema parlamentare *versus* il governo presidenziale e il governo direttoriale.

<sup>4</sup> Nella consapevolezza delle traversie che, proprio nella sua patria di elezione, il premierato sta attraversando; sul punto, cfr. G. CARVALE, *Forma di governo britannica: le conseguenze della Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2023, pp. V ss.

<sup>5</sup> *Ex plurimis*, cfr. G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2003, p. 285: «la dizione "premierato" indica un sistema parlamentare nel quale il potere esecutivo sovrasta il potere legislativo e nel quale il primo ministro comanda i suoi ministri».

<sup>6</sup> Cfr. T. E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023; nonché Id., *Premierato e sistema parlamentare*, in Id. (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004; L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premiere: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023.

<sup>7</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, laddove richiede «qualche formalizzazione della legittimazione diretta dei Governi», nonché già Id., *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, in T. E. Frosini (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, cit., spec. pp. 81 ss.

<sup>8</sup> In tal senso, cfr. sempre S. CECCANTI, *Il premierato*, cit., pp. 81 ss.

<sup>9</sup> Un riferimento alla sfiducia come complessivamente articolata nello Stato tedesco è uno degli elementi della proposta di S. CECCANTI, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*, cit.

<sup>10</sup> Così la "riforma Renzi" (rievocata da R. BIN, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023).

controllo sull'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea, il potere del Primo ministro di nomina e di revoca dei ministri<sup>11</sup>.

In sintesi, i contorni della riforma sono ancora nebulosi, ma l'obiettivo, dichiarato e perseguito, è chiaro: rafforzare e concentrare poteri nel vertice dell'esecutivo.

Si precisa: rafforzare e concentrare *ulteriormente* poteri nel governo e nel suo vertice. Esiste già un premierato "di fatto"; è un dato di realtà che, se può essere letto nei termini di un adeguamento ai tempi, non per questo non integra, a seconda delle ipotesi, uno scostamento dal quadro costituzionale o *tout court* una violazione della Costituzione (per inciso, non un "mutamento tacito", se inteso come sintagma funzionale ad eludere il riconoscimento di scostamenti e violazioni)<sup>12</sup>.

Il processo verso il premierato, una gramsciana rivoluzione passiva, è iniziato surrettiziamente attraverso le leggi elettorali (il primo passo è stata la svolta in senso maggioritario del 1993) e l'abuso dei poteri del governo, con l'acquiescenza del Parlamento e troppo rari e troppo "leggeri" interventi del Presidente della Repubblica (non sempre sono sufficienti la *moral suasion* o generici richiami), sino ad invertire il rapporto di responsabilità politica: è il Parlamento ad essere responsabile nei confronti del Governo nel ratificare in modo rapido ed efficiente le sue decisioni.

La realtà racconta una transizione al premierato ormai in stadio avanzato. I sintomi più acuti compaiono in relazione al sistema elettorale e al controllo esercitato sul Parlamento.

Quanto alle elezioni politiche, il riferimento è in particolare all'ansia – tradotta in leggi elettorali che hanno costretto la Corte costituzionale a ricordare i fondamentali della rappresentanza e della sovranità popolare<sup>13</sup> – di individuare il giorno dopo le elezioni il Presidente

---

<sup>11</sup> Si veda T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in Id., *Il premierato nei governi parlamentari*, cit., spec. pp. 28 ss., che ragiona dell'introduzione di molte delle proposte di riforma citate, bilanciando il rafforzamento del Governo con l'introduzione di uno statuto costituzionale dell'opposizione e una disciplina dei partiti politici che ne rilanci il ruolo. Sostiene in prima istanza l'introduzione di interventi puntuali (potere di nomina e revoca dei ministri, sfiducia costruttiva, modifica della legge elettorale con indicazione del candidato Presidente del Consiglio) nell'ottica di una «riforma minimale ma necessaria per rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio e del suo governo», E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, che, tuttavia, considera «percorribile», se pure segnalandone le difficoltà e la necessità di mitigazioni a favore del Parlamento e delle minoranze, anche l'ipotesi dell'elezione diretta del Premier; «revisioni costituzionali "puntuali" e "a tappe"» sono proposte da N. LUPO, *Revisioni costituzionali "puntuali" e "a tappe" della forma di governo. Perché no?*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023.

<sup>12</sup> Nell'ampia letteratura sulle modifiche tacite o trasformazioni costituzionali di fatto, si richiamano, recentemente, almeno M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013; S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, pp. 34 ss.; R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Diritto costituzionale*, n. 1/2020, pp. 23 ss.

<sup>13</sup> Il riferimento è alla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. *Porcellum*) e alla legge 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. *Italicum*), entrambe oggetto di dichiarazione di incostituzionalità (Corte costituzionale, rispettivamente sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017).

del Consiglio, con tutti gli annessi della democrazia immediata<sup>14</sup>; un'ansia legata a doppio filo ad un altro disturbo: la caduta nel mito della governabilità<sup>15</sup>.

Quanto al "controllo sul Parlamento", formula, questa, che già evoca un capovolgimento dei pilastri della forma di governo parlamentare, mi limito ad indicare alcune prassi che hanno costruito, e costruiscono, il dominio dell'esecutivo sulla legislazione: dall'abuso ormai "storico" della decretazione di urgenza e dal ricorso sistematico alla questione di fiducia alle più recenti conversioni "minotauro"<sup>16</sup>, dalla prassi dei maxiemedamenti governativi al monocameralismo "alternato" o "di fatto"<sup>17</sup>, dall'evanescenza dei principi e criteri direttivi in relazione alla decretazione legislativa delegata alla scarsità delle leggi di iniziativa parlamentare<sup>18</sup>.

Infine, si può citare ancora come plastica rappresentazione della verticalizzazione interna al Governo, che ha surrogato la collegialità e relegato ai trattati di storia costituzionale la descrizione del Presidente del Consiglio come *primus inter pares*, il dilagare dei Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Ferma la premessa sul "premierato di fatto", nella mancanza di una proposta di riforma articolata, vorrei riflettere su alcuni punti, che trovano un terreno comune nella scontata ma fondamentale considerazione che il diritto è un fenomeno sociale e vive incarnato nella materialità della storia e che ogni riflessione sulla forma di governo non può prescindere dal sistema partitico, politico<sup>19</sup> e, in senso ampio, dal complessivo modello di sviluppo. Non si può ragionare di una riforma a prescindere dal contesto.

I profili sui quali si intende soffermarsi sono: a) il fascino per la scelta del Capo; b) la verticalizzazione del potere come tendenza globale e il suo innesto su un terreno populista; c) il senso della "stabilità".

## 2. Il fascino eterno della scelta del Capo

---

<sup>14</sup> Secondo la nota classificazione di Duverger, la democrazia immediata è connotata dal principio per cui il governo – e in particolare il suo capo – ha una investitura diretta con le elezioni, *da parte del* popolo, in una presunta applicazione "autentica" del principio della sovranità popolare; per un primo approfondimento del concetto e del dibattito sulla "democrazia immediata", cfr., recentemente, A. CAMPATI, *La «democrazia immediata»: prospettive a confronto*, in *Teoria politica*, 10, 2020, pp. 297 ss.

<sup>15</sup> In argomento, si vedano G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013; G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Laterza, Roma-Bari, 2015; sia consentito rinviare anche a A. ALGOSTINO, *La legge elettorale del neoliberalismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2014, spec. pp. 83 ss.

<sup>16</sup> Cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci, Bari, 2022.

<sup>17</sup> «Delle 311 leggi approvate nella XVIII Legislatura, solo in 34 casi si è attivato il meccanismo delle navette e si è dato corso a più di due letture» (per riflessioni sul punto, in senso ampio, cfr. A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, pp. 148 ss.).

<sup>18</sup> Fra i molti dati disponibili: «al 10 agosto 2021 risultavano approvate 213 leggi, di queste 75 erano leggi di conversione di decreti-legge e 94 altre leggi di iniziativa governativa; in termini di numero di parole, i decreti leggi convertiti occupano il 71% del numero di parole complessivo delle leggi approvate nella Legislatura, le altre leggi di iniziativa governativa il 27% e solo il 2% è occupato da leggi di iniziativa parlamentare» (Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2021*, disponibile in <https://www.camera.it/>, p. 12).

<sup>19</sup> Un classico, per tutti, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 638: «le forme di governo dello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal «sistema di partiti»».

In primo luogo, una considerazione sulla vaghezza della riforma, sospesa fra premierato, presidenzialismo e semi-presidenzialismo, nelle loro plurali declinazioni. Essa, oltre che essere legata alle dinamiche politiche inerenti i rapporti del partito di maggioranza con gli alleati di governo, così come con le opposizioni, esprime arroganza (*hýbris*) e noncuranza per la democrazia, per gli equilibri sui quali si regge, per la limitazione del potere. È una indifferenza che «opera passivamente, ma opera» e «opera potentemente»<sup>20</sup>, “eversiva” nei confronti della democrazia. Non interessano *checks and balances*, purché uomo forte al comando sia.

Il premierato appare *prima facie* una modalità di scelta del Capo meno “apparisciente” del presidenzialismo e del semipresidenzialismo, ma non per questo meno pericolosa per gli equilibri e la limitazione del potere propri di una democrazia costituzionale. Non necessariamente il premierato è il “male minore” rispetto a declinazioni presidenzialiste e semi-presidenzialiste<sup>21</sup>; tutt’altro, dipende da quale premierato, quale presidenzialismo, quale semi-presidenzialismo, come incidono sulla limitazione del potere, in quale contesto si inseriscono.

La forza del Primo ministro è costruita erodendo l’equilibrio dei poteri e le competenze proprie degli altri organi costituzionali; certo, in modo correlato agli elementi scelti per comporre il disegno del premierato, e, di conseguenza, con incidenze di grado diverso sugli equilibri costituzionali, ma resta in ogni caso la direzione nel segno della concentrazione del potere.

Qualche breve osservazione sul punto. La marginalizzazione dei consigli comunali e regionali correlata all’elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Regione rende facile il pronostico su quanto accadrà ad un Parlamento già agonico con l’eventuale elezione diretta.

Non resterebbe indenne nemmeno il Presidente della Repubblica: se pur non vestito di altri abiti, come nelle ipotesi presidenzialiste e semipresidenzialiste, verrebbe spogliato di competenze. Nella versione di premierato che contempla l’elezione diretta del Primo ministro, il Presidente della Repubblica perde il potere di nomina del Governo<sup>22</sup>; con la formula *simul stabunt, simul cadent* è privato altresì del potere di scioglimento delle Camere; non pochi, fra i commentatori, propongono, inoltre, di trasferire in ogni caso la decisione in materia di elezioni anticipate al Governo. Si ragiona delle competenze potenzialmente più incisive del Presidente della Repubblica.

---

<sup>20</sup> A. GRAMSCI, *Odio gli indifferenti* (Chiarelettere, Milano, p. 3).

<sup>21</sup> Con la precisazione che la deriva autocratica non risparmia nemmeno gli esempi più “virtuosi” dove la presidenzializzazione, costitutiva della forma di governo, è bilanciata da contropoteri istituzionali o da una salda cultura democratica, come negli Stati Uniti e in Francia, segnati dalla prepotenza di Trump (sfociata nell’aperto attacco alla democrazia del 6 gennaio 2021) e Macron (si pensi alla gestione politica, e parlamentare, della riforma delle pensioni); se pur, in tali ipotesi, ad arginare l’arroganza del potere, vi sono, nel caso statunitense un disegno fondato sull’equilibrio fra i poteri (nella consapevolezza, peraltro, delle sue debolezze istituzionali e delle fragilità politiche, di cui è permanente monito l’assalto a Capitol Hill), e, nel caso francese, la presenza di forti anticorpi democratici (*in primis* la mobilitazione popolare).

<sup>22</sup> ... potere che in non pochi casi ha connotato in senso interventista alcune presidenze, ai confini (... o oltre) del ruolo di garanzia (cfr. A. MASTROPAOLO, *Il Presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, pp. 137 ss.).

Il fascino del rafforzamento dell'esecutivo è ricorrente. È il mantra – *bipartisan* – dei riformatori che hanno accompagnato la storia repubblicana<sup>23</sup>, dei tentativi – dai più “blandi” della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali “Bozzi” (1983-1985), passando per la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali “De Mita-lotti” (1992-1993)<sup>24</sup>, al crescendo di verticalizzazione in senso semipresidenziale della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali “D'Alema” (1997-1998) – come delle riforme “Berlusconi”, nel segno del “premierato assoluto”<sup>25</sup>, e “Renzi-Boschi” (in connubio con l'*Italicum*)<sup>26</sup>, rispettivamente respinte dai referendum *oppositivi* (non confermativi) nel 2006 e 2016.

È il fascino di «un Governo nella sua più alta ma anche più concreta significazione di Istituto atto a risolvere nel modo più rapido, fermo e univoco tutte le molteplici questioni che nell'azione quotidiana si presentano, non impacciato da preventive compromissioni, non impedito da divieti insormontabili, non soffocato da dissidi, non viziato nella origine da differenze ingenite di tendenze e di indirizzi»<sup>27</sup>. L'Autore del passo è Mussolini, nel dibattito sulla legge Acerbo<sup>28</sup>.

Ritornano, specularmente, anche gli argomenti contro la concentrazione del potere. Mi limito qui a riportare due passi relativi a commenti sul premierato della riforma “Berlusconi”.

Il primo brano è di Gianni Ferrara, che ragiona di «monocrazia», definendola «quanto di più lontano possa esserci dalla teoria e dalla storia del costituzionalismo»<sup>29</sup>, di «poteri abnormi che in nessun ordinamento democratico sono disponibili per il titolare di un solo organo». È una concentrazione di poteri ottenuta comprimendo «il ruolo del Parlamento, tramutandolo in organo esecutivo del Primo ministro, degli ordini che il Primo ministro vuole che siano assunti in forma legislativa», «negando normativamente ogni possibilità di influenza dell'opposizione sulla produzione legislativa». «Lo svuotamento della rappresentanza comporta» – quindi – «la sterilizzazione del diritto politico per eccellenza, il diritto di voto, oltre a quello ad essere

---

<sup>23</sup> *Ex multis*, cfr. G. COTTURRI, *La transizione lunga. Il processo costituente in Italia dalla crisi degli anni settanta alla Bicamerale e oltre*, Editori Riuniti, Roma, 1997; M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1998; E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, il Mulino, 2012 e, da ultimo, Id., *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023.

<sup>24</sup> La Commissione “De Mita-lotti” ipotizza, quanto alla forma di governo, una incisiva revisione del meccanismo di formazione del Governo (elezione a maggioranza assoluta del Primo ministro da parte del Parlamento a camere riunite) e del rapporto di fiducia (introduzione della sfiducia costruttiva, con votazione a maggioranza dei componenti e nei confronti del Primo ministro).

<sup>25</sup> L. ELIA, *Il premierato assoluto*, relazione al Seminario Astrid sul disegno di legge costituzionale presentato dal Governo per la riforma della seconda parte della Costituzione, 22 settembre 2003, ora in Id., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 62.

<sup>26</sup> Legge 6 maggio 2015, n. 52, *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei Deputati*. Il connubio citato è monitorato a non scordare un'interpretazione delle ipotesi di riforma che tenga conto del sistema elettorale, di quello vigente al momento delle riforme, e di quello “possibile”, ossia dei rischi che possono derivare dalle riforme se muta la formula elettorale.

<sup>27</sup> XXVI Legislatura del Regno d'Italia, Atti parlamentari, Camera dei deputati, mercoledì 11 luglio 1923, *Resoconto stenografico*, p. 10476, intervento di Labriola laddove cita testualmente la Relazione governativa relativa al disegno di legge “Acerbo” (disponibile in <https://storia.camera.it/>).

<sup>28</sup> Per una contestualizzazione del percorso che ha condotto alla legge Acerbo e il riecheggiare dei ragionamenti rispetto alla riforma del centrodestra, cfr. L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003 (spec. par. 6).

<sup>29</sup> G. FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004.

rappresentato. Comporta anche altre ricadute egualmente catastrofiche. Si sa che ad attuare le norme costituzionali relative ai diritti di libertà e ai diritti civili provvedono le leggi, quegli atti la cui elaborazione ed approvazione spetta proprio alla rappresentanza raccolta nelle assemblee parlamentari. Non soltanto i diritti sociali, non soltanto i diritti politici, quindi, vengono colpiti dalla trasmutazione che si vuole perpetrare della Costituzione, ma anche i diritti di libertà, anche i diritti civili rischiano e molto. Sono i pilastri del costituzionalismo e dello stato di diritto e si vogliono demolire».

Il secondo passaggio è di Leopoldo Elia, che definisce il modello della riforma del centro-destra «un premierato assoluto, che contrasta con il principio cardine del costituzionalismo elaborato in più di due secoli dopo le rivoluzioni di fine Settecento: il principio che si oppone alla concentrazione di troppi poteri in un solo titolare di un ufficio pubblico»<sup>30</sup>. Non risparmia le parole, Elia: «una eresia antidemocratica così enorme non avrebbe mai dovuto essere pensata... vederla scritta nella Costituzione basta a squalificarci di fronte a tutte le autentiche democrazie»; è una riforma costituzionale che «si pone in rotta di collisione con alcuni principi fondamentali della nostra Costituzione e del moderno costituzionalismo»<sup>31</sup>. «Non è esagerato» – continua ancora – «parlare di emergenza costituzionale»<sup>32</sup>; una emergenza che riguarda la forma di governo ma anche la forma di stato: la riforma del 2005 costituisce, infatti, anche una «minaccia che pesa sui diritti della prima parte della Costituzione»<sup>33</sup>. Non si tratta del modello Westminster, quanto di «una dittatura quinquennale, con la mortificazione senza precedenti della Camera dei deputati e del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica», e il potere del futuro Primo ministro non «trova alcun riscontro né in quello del Presidente Usa, limitato dalla separazione tra esecutivo e legislativo, né in quello del Premier inglese o del Cancelliere tedesco»<sup>34</sup>.

In entrambi i brani citati forte è il richiamo alla storia del costituzionalismo: appare come non si tratti solo – ... e non sarebbe comunque poco – della revisione di norme costituzionali inerenti la forma di governo che incidono sulla forma di Stato, ma dello scontro fra differenti visioni del mondo riguardo alla questione del potere.

La storia non si ripete mai allo stesso modo, ma vi sono delle ricorrenze. La limitazione del potere, quale nucleo fondante del costituzionalismo, nasce dal conflitto che attraversa la storia intorno al potere e all'eguaglianza. La contenzione del potere è sempre precaria: la Costituzione è scritta nei momenti di lucidità per i giorni di follia<sup>35</sup> e «gli occhi spalancati»

---

<sup>30</sup> L. ELIA, *Il premierato assoluto*, cit., p. 62.

<sup>31</sup> L. ELIA, *Un premierato assoluto che mortifica le Camere*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 ottobre 2004, e in *Id.*, *La Costituzione aggredita*, cit., pp. 134-135.

<sup>32</sup> L. ELIA, *Perché parlo di emergenza costituzionale*, in *Europa*, 6 aprile 2004, e in *Id.*, *La Costituzione aggredita*, cit., pp. 99-100.

<sup>33</sup> L. ELIA, *La riforma della Costituzione a dieci anni dall'appello di Giuseppe Dossetti*, in *Appunti di cultura e politica*, n. 6, 2004, nonché in *Id.*, *La Costituzione aggredita*, cit., p. 180.

<sup>34</sup> L. ELIA, *Un premierato assoluto che mortifica le Camere*, cit., p. 134.

<sup>35</sup> Si parafrasa Stockton, che scriveva delle costituzioni come di «catene con le quali gli uomini legano se stessi nei momenti di lucidità per non morire di mano suicida nei giorni della follia» (citato da A. DI GIOVINE, *Le tecniche del costituzionalismo del Novecento per limitare la tirannide della maggioranza*, in G. M. Bravo (a cura di), *La democrazia tra libertà e tirannide della maggioranza nell'Ottocento*, Leo S. Olschki, Firenze, 2004, p. 328).

dell'«angelo della storia» ci ricordano che la follia è il quotidiano dell'esistenza che «accumula senza tregua rovine su rovine»<sup>36</sup>.

Occorre alimentare gli anticorpi della democrazia anche quando, forse soprattutto quando, è un'azione controcorrente: contrapponendo ad un realismo passivo un realismo trasformativo.

### 3. La verticalizzazione del potere come tendenza globale e l'aridità politica del populismo identitario

Invero – e siamo al secondo punto –, la verticalizzazione del potere è una tendenza globale, che accompagna l'ascesa del neoliberalismo<sup>37</sup>, l'abbraccio mortale del capitalismo alla democrazia<sup>38</sup>; basti ricordare l'«eccesso di democrazia» lamentato dalla Commissione Trilaterale (1975)<sup>39</sup> e gli «esecutivi deboli» oggetto delle critiche della J. P. Morgan (Report del 2013)<sup>40</sup>.

La concentrazione del potere segna – insieme alla repressione del dissenso, alla sterilizzazione del pluralismo, all'abbandono dell'orizzonte dell'emancipazione sociale (sostituito dalla logica meritocratica e dalla colpevolizzazione della povertà) – la «lotta condotta dall'alto per recuperare i privilegi, i profitti e soprattutto il potere»<sup>41</sup>, la degradazione della democrazia in postdemocrazia<sup>42</sup>, il suo scivolamento nell'«autocrazia elettiva».

Sfumano i contorni della dicotomia «democrazia-autocrazia»<sup>43</sup>, in un mondo che si tinge politicamente di nero (l'affermazione delle destre in Europa, e non solo, come cifra politica attuale).

Un inciso. La crisi nel funzionamento della verticalizzazione che trapela dalle traversie del premierato inglese, come del presidenzialismo statunitense e del semi-presidenzialismo francese, smentiscono la tendenza descritta? Invero, mi pare che la aggravino, ossia segnino la fatica del potere nel rispettare qualsivoglia limite (dove la deriva autocratica). Non è uno

---

<sup>36</sup> W. BENJAMIN, *Tesi di filosofia della storia*, 9, ed. Mimesis, Milano, 2012, p. 15.

<sup>37</sup> Nella sterminatezza della letteratura sul tema, netta è la posizione di KARL POLANYI (*The Great Transformation*, 1944, trad. it. *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, ed. 2010), quando scrive del socialismo come «essenzialmente la tendenza inerente ad una civiltà industriale a superare il mercato autoregolato subordinandolo consapevolmente ad una società democratica» (p. 294), mentre del fascismo come «una riforma dell'economia di mercato raggiunta al prezzo dell'estirpazione di tutte le istituzioni democratiche» (p. 297).

<sup>38</sup> Definisce «mortale» l'abbraccio tra capitalismo e democrazia, M. BOVERO, *Salus mundi*, Castelveccchi, Roma, 2022, p. 102, andando «oltre Bobbio», che lo definiva «insieme vitale e mortale».

<sup>39</sup> M. CROZIER, S. P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975.

<sup>40</sup> J. P. Morgan, Europe Economic Research, *The Euro area adjustment: about halfway there*, 28 May 2013.

<sup>41</sup> L. GALLINO, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, intervista a cura di P. Borgna, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 12.

<sup>42</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003; diffusi in letteratura sono sintagmi quali «democrazia illiberale», «democrazia senza democrazia», «democrazia a bassa intensità», «autocrazia elettiva», etc. (si veda R. TARCHI, *Le «democrazie illiberali» nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *DPCE On line*, n. 3/2020, pp. 4155 ss.).

<sup>43</sup> Sul tema, M. CAMAU, G. MASSARDIER, *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Karthala, Paris, 2009.



stato di dis-ordine che, se – sottolineo se – può in taluni casi rivitalizzare il ruolo degli organi parlamentari, è riconducibile proprio ad una estrema “monocratizzazione” e personalizzazione<sup>44</sup>? Forse, più che inficiare il processo di concentrazione del potere, la cattiva salute delle forme di governo è sintomo di un indebolimento generale delle catene delle costituzioni e delle istituzioni politiche democratiche.

Non è questa la sede per approfondire il tema, ma si affaccia qui altresì la “grande” questione dell’“effetto specchio” tra modello economico e partitico – l’«assonanza» «tra la formula organizzativa del “moderno principe” e i principi scientifici della moderna fabbrica fordista», tra la «forma-partito» e la «forma impresa»<sup>45</sup> – e, aggiungerei, fra sistema economico e società, forma di Stato, forma di governo; rapporti – mi limito a precisare – che non si pongono in termini unidirezionali e deterministici, bensì di circolarità, interazione e complessità<sup>46</sup>.

Nello specchio si riflette anche la concezione del tempo, del neoliberalismo come della democrazia *immediata*: un tempo compresso sul presente e stretto nel vortice della rapidità<sup>47</sup>, preda dell’efficienza *hic et nunc*.

Tornando al premierato, certamente esso non è di per sé espressione di autocrazia o conduce necessariamente ad essa – dipende da *quale* premierato – ma, muovendo dal presupposto esplicitato all’inizio, ovvero la sua valutazione nel contesto, quest’ultimo ne acuisce i tratti potenzialmente pericolosi per gli equilibri propri di una democrazia costituzionale<sup>48</sup>.

Il terreno, infatti, sul quale si vorrebbe innestare il premierato è politicamente arido. Non è solo questione delle drammatiche percentuali di astensione dal voto e della disaffezione politica; l’aridità ha seccato le radici della società. L’*humus* sociale è saturato dal populismo, con la sua passività, il suo acritico affidamento, la sua propensione al decisionismo. È un populismo identitario (quell’identità che Remotti riconduce in ultima istanza ad una logica di sopraffazione)<sup>49</sup>, intriso di un nazionalismo conservatore all’insegna del “Dio, patria e famiglia”, e pervaso dalla logica schmittiana “amico-nemico”, che compatta in chiave escludente e contrappositiva la moltitudine disgregata e autoreferenziale dell’*homo oeconomicus*. È una società destrutturata nel legame sociale e nei suoi corpi intermedi dall’individualizzazione sfrenata; una società dove dilaga il dominio della tecnica, con la sua spoliticizzazione.

È un terreno fertile per la sostituzione della dialettica e della mediazione proprie di una forma di governo parlamentare con la decisione di un organo monocratico, il quale raffigura – citando Carl Schmitt – «l’uomo di fiducia di tutto il popolo»<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> ... elemento, quest’ultimo, che mette ancor più in rilievo la qualità della classe politica.

<sup>45</sup> M. REVELLI, *Finale di partito*, Einaudi, Torino, 2013, spec. pp. 69-70; il riferimento, in specie, è al partito organizzato su tre livelli descritto da A. GRAMSCI (*Quaderno 14*, in *Quaderni del carcere*, Quaderni 12-29 (1932-1935), ed. a cura di V. Gerratana, v. III, Einaudi, Torino, 2014, § 70, pp. 1733-1734).

<sup>46</sup> E. MORIN, *La sfida della complessità*, a cura di A. Anselmo, G. Gembillo, Le Lettere, Firenze, 2017.

<sup>47</sup> Cfr. M. CUONO, *Rapidità. Teoria e storia di una categoria di legittimazione del potere*, in *Ragion pratica* 46, giugno 2016, pp. 137 ss.

<sup>48</sup> Sui rischi del «modello di stampo presidenziale», per sua natura più divisivo, data la fase di «fragilità e volatilità» del sistema politico e il suo distacco dal tessuto sociale, E. CHELI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2022, p. 61.

<sup>49</sup> F. REMOTTI, *L’ossessione identitaria*, Laterza, Roma-Bari, p. 140.

<sup>50</sup> C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 1928, trad. it. *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 459.

La rappresentanza da politica e plurale diviene simbolica e unitaria<sup>51</sup>: la scelta del Capo.

Si coniugano la verticalizzazione istituzionale del potere e la personalizzazione propria del potere carismatico. È un potere carismatico che è transitato in «potere plebiscitario»; richiama quella che, nella classificazione weberiana, è la «democrazia plebiscitaria», «il più importante tipo di democrazia subordinata a un capo», dove il potere carismatico «si cela sotto la forma di una legittimità derivante dalla volontà dei sudditi»<sup>52</sup>.

La cultura del Capo e dello scontro compresso nello schema dicotomico vittoria/sconfitta, con la sua traduzione elettorale in sistemi maggioritari o ad effetti maggioritari, con l'affidamento anestetizzante che favorisce, trovano un terreno ideale nel populismo identitario e convergono nell'espellere la prospettiva del conflitto e della discussione.

Per inciso, dagli elementi citati traspare la consonanza con il neoliberismo, con i suoi caratteri (competitività, perseguimento del successo ed espulsione del perdente nella meritocrazia della diseguaglianza) e con i suoi *desiderata* (neutralizzazione del conflitto, pensiero unico e TINA-*There Is No Alternative*, decisore rapido ed efficiente).

Il premierato si inserisce nell'orizzonte, riferendosi alle categorie gramsciane, di «cesarismo regressivo»; preciso: quel tipo di cesarismo regressivo che può esistere – cito ancora Gramsci – «anche senza un cesare, senza una grande personalità “eroica”»<sup>53</sup>.

#### 4. Il senso della stabilità

Ultimo punto, *last but not least*: la stabilità. È un mantra ricorrente, come l'altro termine oscuro, al quale spesso è associato, la governabilità, e ne condivide l'ambiguità.

Nelle Dichiarazioni del(la) Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, al termine dell'incontro con le opposizioni parlamentari del 9 maggio 2023, sono citati due «obiettivi irrinunciabili», già presenti nel programma elettorale ricordato *ante*: «la stabilità dei governi e delle legislature e il rispetto del voto dei cittadini nelle urne»<sup>54</sup>.

La giustificazione per una *ulteriore* verticalizzazione del potere è la stabilità di governo, fine *apparentemente neutro*. Difficile negare che la stabilità possa essere “un bene”, sempre che non conduca all'ossimoro della democrazia senza conflitto; tuttavia, certamente non è un “bene in sé”, un fine ultimo; come per il concetto di “governabilità”, alcune domande sono d'obbligo: stabilità *per chi, per che cosa e come?*

Un governo stabile, in presenza di un pluralismo partitico adeguatamente rappresentato in un Parlamento forte, il cui indirizzo politico si rifà all'attuazione della Costituzione, è molto diverso da un governo stabile a scapito del pluralismo e della rappresentanza, nonché fedele in primo luogo all'agenda neoliberista. Come ricorda la Corte costituzionale, ragionando

---

<sup>51</sup> Così M. BOVERO, *Salus mundi*, cit., pp. 119, 121; in argomento, si veda G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

<sup>52</sup> M. WEBER, *Economia e società*, vol. I, Edizioni di comunità, Milano, 1961, p. 265.

<sup>53</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, v. II, *Quaderni 6-11 (1930-1933)*, a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino, 2014, Quad. 9, par. 133, pp. 1194-1195 (nonché Id., *Quaderni del carcere*, v. III, *Quaderni 12-29 (1932-1935)*, a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino, 2014, Quad. 13, par. 27, pp. 1619-1620).

<sup>54</sup> Confronto Governo - opposizioni sulle riforme istituzionali, *Dichiarazione del presidente Meloni*, cit.

di sistema elettorale, costituisce «senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo» lo «scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale» ma, se ciò consente «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare», diviene «incompatibile con i principi costituzionali» (sent. n. 1 del 2014).

Aggiungo un dato. Consideriamo la stagione del disgelo costituzionale, gli anni Settanta, con lo Statuto dei diritti dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300), la disciplina del referendum (legge 25 maggio 1970, n. 352), i provvedimenti relativi all'istituzione delle Regioni (1968-1970), la legge sul divorzio (legge 1 dicembre 1970, n. 898), la riforma del diritto di famiglia (legge 19 maggio 1975, n. 151), la legalizzazione dell'aborto (legge 22 maggio 1978, n. 194), la legge "Basaglia" e la chiusura dei manicomi (legge 13 maggio 1978, n. 180), l'istituzione del Servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833), etc.

Sono leggi adottate in un arco temporale nel quale si susseguono la V Legislatura (5 giugno 1968 - 28 febbraio 1972), con sei Governi (Leone II, Rumor, Rumor II, Rumor III, Colombo, Andreotti); la VI Legislatura (25 maggio 1972 - 1 maggio 1976), con cinque Governi (Andreotti II, Rumor IV, Rumor V, Moro IV, Moro V); la VII Legislatura (5 luglio 1976 - 2 aprile 1979), con tre governi Andreotti (III, IV e V).

*A contrario*, pensiamo al secondo Governo Berlusconi, in carica dal 2001 al 2005, o al quarto Governo Berlusconi, stabile per tre anni, dal 2008 al 2011, o, in precedenza, al Governo Craxi, dal 1983 al 1986: a prescindere dai potenziali contenuti dei provvedimenti legati ai colori dei governi, non sono anni che si distinguono per una intensa e incisiva attività normativa.

Certo, le variabili da considerare sono molte (dal contesto politico-sociale e internazionale alla forza e alla configurazione del sistema partitico, alla natura dei governi che si susseguono), ma non affiora come forse non sia necessariamente il numero dei governi a frenare le attività politiche e normative? Come non sia il pluripartitismo a bloccare la vita politica?

Emerge, invece, come la vitalità della democrazia stia nel pluralismo e nel conflitto, nella loro espressione sociale e nella loro declinazione partitica, e come tale vitalità ben possa trovare espressione nel Parlamento e in una sovranità popolare conflittuale.

## **5. E se rafforzassimo la rappresentanza del pluralismo politico e il Parlamento?**

Una ragione in più, quindi, e concludo, per rafforzare non il Governo, bensì il Parlamento: il suo terreno, adottando una legge elettorale proporzionale (pura); i suoi poteri, modificando i regolamenti parlamentari (dalla previsione di uno statuto delle opposizioni, al plurale, all'introduzione di limiti al controllo governativo sull'ordine del giorno)<sup>55</sup>; la sua struttura, ragionando di monocameralismo<sup>56</sup>.

Rafforzare il Parlamento (... ovvero, attuare la Costituzione) è una riforma *necessaria*: muovendo da una rappresentanza plurale, (ri)-costruirlo come luogo di scontro e mediazione

---

<sup>55</sup> Si pensi alla valorizzazione del Parlamento di cui ai Regolamenti del 1971 (da ultimo, sui regolamenti parlamentari, anche per ampie indicazioni bibliografiche, cfr. M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Cacucci, Bari, 2020).

<sup>56</sup> Cfr. gli interventi dedicati a "Monocameralismo: Parlamento e rappresentanza" in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022.

politica fra visioni del mondo, titolare dei propri lavori, soggetto attivo nel rapporto di responsabilità politica con il Governo.

Ingenuità da costituzionalista nell'era in cui sfuma vieppiù la distinzione fra democrazia e autocrazia? Forse, ma, per l'appunto, è questione di sopravvivenza della democrazia, della democrazia pluralista e conflittuale. La democrazia, se vuole essere effettiva, sostanziale, vive di partecipazione e di conflitto, altrimenti è maschera<sup>57</sup>, mero strumento di gestione del potere e di mantenimento dell'ordine sociale.

Intendiamoci: in questa prospettiva un rafforzamento del Parlamento è necessario, ma non sufficiente. Fondamentale è la presenza (ricostruzione?) di soggetti politici collettivi in grado di rappresentare, in forma organizzata, visioni del mondo in un virtuoso moto circolare con la società, il pluralismo e i conflitti<sup>58</sup>.

L'elezione diretta del premier rischia di sterilizzare artificialmente ogni possibile vivacità politica nel dualismo vincente/perdente, di congelare nella figura del Capo ogni dinamica politica e di passivizzare un elettorato già sufficientemente narcotizzato.

Ineliminabile, quindi, è il «vivente movimento delle masse»<sup>59</sup>, la forza dei conflitti sociali, come imprescindibile è il perseguimento dell'uguaglianza sostanziale. E, in questo senso – si può annotare –, la saldatura fra la disuguaglianza e la regressione rispetto alla connotazione sociale della democrazia che l'autonomia differenziata comporta, nel coniugarsi con “il presidenzialismo”, neutralizza simmetricamente la Costituzione come progetto sociale e politico.

Agire controcorrente rispetto alla verticalizzazione in arrivo e al “premierato di fatto” esistente per rafforzare il Parlamento non è un vezzo anacronistico. Non si vuole chiudere l'orizzonte alle riforme, arroccandosi nelle trincee del Novecento, anzi: occorre uno sforzo di immaginazione per costruire forme di organizzazione sociale che limitino tutte le manifestazioni di potere e garantiscano una effettiva emancipazione<sup>60</sup>.

Resta tuttavia che la Costituzione del 1948, con le sue radici nella storia del costituzionalismo (della limitazione del potere, della garanzia dei diritti, dell'emancipazione), è un modo di intendere la democrazia, i rapporti sociali, il conflitto, il potere. In questione è, se non l'esistenza stessa della democrazia, *quale democrazia?*

---

<sup>57</sup> Per uno sguardo disincantato sulla democrazia, cfr. A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, e A. MASTROPAOLO, *Fare la guerra con altri mezzi. Sociologia storica del governo democratico*, il Mulino, Bologna, 2023.

<sup>58</sup> Insiste sul porre come «primo obiettivo» delle riforme «non tanto il modello costituzionale quanto le condizioni operative del nostro sistema politico al fine di consentire un recupero del suo rapporto con il tessuto sociale», E. CHELI, *Costituzione e politica*, cit., p. 21; critica il riduzionismo all'ingegneria costituzionale, E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023; definisce «imperativi ineludibili», «ripensare la forma-partito e rivitalizzare gli altri corpi intermedi», M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023.

<sup>59</sup> R. LUXEMBURG, *Zur russischen Revolution* (1918), trad. it. *La Rivoluzione russa*, Massari, Bolsena (VT), 2004.

<sup>60</sup> Con la precisazione che l'immaginazione non vive nel regno dell'astrazione, ma è un qualcosa di concreto, è un «fare pensante» e un «pensiero politico – il pensare la società come facentesi –» come «componente essenziale» dell'«autotrasformazione della società», nella consapevolezza che «nulla, per quanto profondamente si possano esaminare le cose, permette di affermare che una tale autotrasformazione della storia sia impossibile» (C. CASTORIADIS, *L'institution imaginaire de la société. II. L'imaginaire social et l'institution*, Paris, 1975, trad. it. *L'istituzione immaginaria della società*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995, p. 174).