

Il dibattito sulla riforma costituzionale e la scelta della forma di governo

di Franco Bassanini

Prendo le mosse dal contributo di Mauro Volpi al nostro dibattito¹. Esso ha ben sintetizzato tanto i pregi e difetti delle forme di governo alternative a quella parlamentare quanto le difficoltà e le controindicazioni che incontrerebbe la loro “importazione” nel nostro Paese, alla luce delle caratteristiche del sistema politico e istituzionale italiano.

La conclusione, che condivido, è che i difetti e le controindicazioni prevalgono nettamente sui pregi e inducono a ritenere che non ci siano valide ragioni per modificare la scelta di fondo operata dall’Assemblea Costituente italiana a favore della forma di governo parlamentare (peraltro largamente prevalente in Europa). Conviene semmai procedere sulla strada - originariamente imboccata dal Costituente (con l’approvazione dell’ordine del giorno Perassi) ma poi non percorsa fino in fondo - di una razionalizzazione del modello parlamentare. Razionalizzazione che può comportare modifiche anche significative del nostro ordinamento costituzionale; e per le quali non è difficile trovare modelli in uso in altri paesi democratici, dal cui “rendimento” (successi e insuccessi) trarre utili elementi di valutazione se non di insegnamento.

Le ragioni della riforma

Credo possa essere di qualche utilità aggiungere qualche ulteriore riflessione. Parto innanzitutto dalle ragioni di fondo che impongono di metter mano ad una riforma del nostro assetto istituzionale e che, dunque, suggeriscono a tutti i democratici di non

¹ Mauro Volpi, *Forme di governo non parlamentari: pregi, difetti, applicabilità all’Italia*, contributo alla discussione del gruppo di studio di Astrid sulla riforma costituzionale, maggio 2023, pubblicato in *Astrid Rassegna*, n. 9/2023.

sottrarsi al compito di concorrere alla definizione dei suoi contenuti. Sperando che, dopo tanti tentativi di riforma falliti, questa possa essere la volta buona.

Queste ragioni di fondo sono, a mio avviso, principalmente di due ordini.

1. Da una parte, le istituzioni sono oggi chiamate a fronteggiare e governare una realtà economica e sociale assai diversa da quella che i Costituenti avevano davanti ai loro occhi. Penso - solo per citare alcuni dei profondi cambiamenti intervenuti, dalla Costituente ad oggi - alla globalizzazione dell'economia e dei mercati, al mutato scenario geopolitico derivante dall'impetuosa crescita di nuove potenze economiche e anche militari, alla rivoluzione tecnologica e digitale, alle sfide del cambiamento climatico e delle grandi migrazioni di massa, al declino demografico e all'invecchiamento della popolazione nell'Occidente, alla crescente dipendenza della nostra economia dalla fornitura di materie prime e componenti strategiche di cui l'Italia non dispone (e talora non dispongono neppure i Paesi amici o alleati).

Si tratta, come è a tutti evidente, di problemi e di sfide di grande complessità, dalla cui soluzione dipende il destino del nostro paese e le condizioni di vita, se non la stessa sopravvivenza, delle future generazioni: richiedono politiche pubbliche lungimiranti e decisioni impegnative e coraggiose (a tutti i livelli, globale, europeo, nazionale, locale) nonché forte determinazione ed elevate capacità operative nell'attuazione delle politiche prescelte e delle decisioni prese.

In questo contesto, da una parte emerge con forza la necessità che il sistema istituzionale e i meccanismi di governo consentano alle istituzioni di adottare e realizzare, in tempi rapidi e con la necessaria continuità negli anni, queste politiche e queste decisioni; dall'altra, proprio perché vincere queste sfide richiede da tutti sacrifici impegnativi e di lungo termine, è sempre più evidente la necessità che queste decisioni siano assistite da un largo consenso popolare, siano avvertite da tutti come legittime e inevitabili, o quanto meno non arbitrarie, e possano dunque avvalersi, nella loro attuazione, del concorso convinto dei corpi intermedi e delle imprese, e reggere

nel tempo ai mutamenti di maggioranze che sono naturali e fisiologici nei sistemi democratici. Non si tratta dunque soltanto di rafforzare la stabilità dei governi e i loro poteri di decisione, ma anche di ripristinare la rappresentatività delle istituzioni e riattivare o reinventare strumenti di partecipazione democratica che assicurino effettivo consenso intorno alle scelte politiche adottate e collaborazione diffusa nella loro attuazione. Esperienze recenti, come le difficoltà che sta incontrando in Francia il presidente Emmanuel Macron nel suo secondo mandato, offrono utile materia di riflessione a questo riguardo.

2. La seconda ragione di fondo riguarda il sistema dei partiti e più largamente il sistema politico; anche qui le trasformazioni sono state profonde, in correlazione con mutamenti altrettanto profondi intervenuti nella cultura e nella psicologia sociale, nelle forme e nei mezzi della comunicazione e dell'informazione, nelle modalità e strumenti della interrelazione tra le persone, e tra le persone e le comunità intermedie.

All'epoca della Costituente (e nei primi decenni della Repubblica) la rappresentatività delle istituzioni e l'aggregazione del consenso si avvalevano del ruolo rilevante svolto da grandi partiti di massa, dotati di una forte coesione ideologico-culturale e di una solida struttura organizzativa; queste caratteristiche hanno ad essi consentito in quegli anni di assolvere in qualche modo al compito che la Costituzione aveva loro affidato di principale strumento della partecipazione democratica dei cittadini alla formazione delle scelte politiche (art. 49). Lo hanno assolto anche per la loro capacità di dialogare non solo con i singoli cittadini, ma con la variegata trama delle comunità intermedie, delle formazioni sociali nelle quali si sviluppa la "personalità" degli italiani (art. 2 Cost.) e nelle quali si articola, sulla base della comunanza di principi e di valori e/o di interessi di categoria o di territorio, la ricchezza del pluralismo sociale. Chi più chi meno, i partiti erano in tal modo riusciti, nei primi decenni della Repubblica, a costruire quella trama di canali a doppio senso che, assicurando un costante dialogo tra società civile e istituzioni, permette, da un lato, a interessi diversi di coagularsi in visioni comuni e, dall'altro, fa sì che le scelte politiche compiute sulla base di quelle visioni

comuni siano poi condivise dall'intero corpo sociale o almeno da una sua sufficientemente ampia maggioranza. Erano riusciti così, bene o male, a svolgere le principali funzioni che caratterizzano il ruolo dei partiti politici in un sistema democratico: l'elaborazione di strategie politiche, la loro traduzione in programmi di governo, l'organizzazione del consenso intorno alle scelte compiute in attuazione di queste strategie e programmi, la selezione della classe dirigente.

Nei decenni successivi, in Italia come in alcuni altri Paesi democratici (anche se non in tutti e non dappertutto con la stessa intensità), quel modello di partito è stato investito da una profonda crisi. Le cause sono state molteplici. Vi ha concorso certamente la difficoltà di sostituire le precedenti piattaforme ideologiche chiuse con moderne culture politiche aperte, basate su principi e valori comuni e condivisi. E vi ha concorso altrettanto sicuramente la trasformazione del sistema dei media e dunque della comunicazione politica: il tradizionale ruolo dominante della comunicazione *face to face*, che avveniva nei circoli ed assemblee di partito - e che in molti casi aveva un ruolo più importante della stessa libera stampa ai fini della formazione degli orientamenti dell'opinione pubblica - è stato progressivamente sostituito dal ruolo della televisione e dei social media; si sono così moltiplicate le agorà politiche, ma esse hanno troppo spesso favorito derive populiste e l'affermarsi di partiti personali. Quel che è certo è che, sia pure in misura diversa da partito a partito e da paese a paese, è venuta progressivamente declinando la capacità dei partiti di rappresentare un efficace strumento di informazione, di dibattito e di formazione delle scelte politiche e della dirigenza politica, e dunque lo strumento fondamentale per la partecipazione democratica dei cittadini; si è progressivamente indebolita l'identità dei partiti come corpo intermedio; e si è affievolita la loro capacità di dialogare con gli altri corpi intermedi, di intessere con essi rapporti (più o meno strutturati) di interlocuzione, di collaborazione, di rappresentanza. L'affievolirsi di quella struttura organizzativa della rappresentanza che era rappresentata da partiti fortemente radicati nel tessuto sociale ha aperto la strada al dilagare di movimenti estremisti o populistici, mentre i partiti,

perdendo la forza del radicamento in una società che rappresentano sempre meno, restano esposti a fenomeni di crescente frammentazione. Indebolitosi il ruolo dei partiti nell'organizzazione della partecipazione democratica, nell'aggregazione delle opinioni, nell'interlocuzione con le altre comunità intermedie, nella formazione della dirigenza, anche la rappresentatività delle istituzioni è venuta progressivamente scemando; è man mano cresciuta, per converso, la disaffezione dei cittadini verso la politica, la volatilità delle opinioni e delle scelte elettorali, la propensione ad affidarsi al leader più capace non già di progettare e attuare le riforme necessarie a risolvere i problemi del paese, ma di intercettare, tramite gli strumenti offerti dai media radiotelevisivi e dalle piattaforme digitali, le preoccupazioni, le angosce, le rivendicazioni degli elettori. L'iperpersonalizzazione della politica ha inevitabilmente svuotato anche il ruolo del Parlamento e delle altre assemblee elettive, nelle quali i partiti confrontavano le loro analisi dei problemi e le proposte di soluzione, costruendo nel confronto politiche pubbliche condivise o comunque legittimate dal percorso democratico che le aveva generate. Le stesse leadership personali, peraltro, lungi dal radicarsi nella società con la forza delle visioni strategiche e delle proposte politiche, si limitano sempre più spesso a raccogliere e amplificare paure e malumori, più che idee e opinioni; il messaggio ipersemplicato del leader è veicolato verso la schiera dei followers, concepiti come monadi da fidelizzare, assecondandone o fingendo di assecondarne le pulsioni. La tendenza è da ultimo esasperata dalla sostituzione dei mediatori tradizionali con le grandi piattaforme digitali che non hanno alcun interesse a organizzare la domanda politica verso la identificazione di beni comuni e la costruzione di politiche pubbliche capaci di realizzarli; al contrario si prestano ad amplificare i malumori e le proteste degli individui, per aizzare la rabbia sociale e alimentare i contrasti e le contrapposizioni, nella convinzione (forse non infondata) che in tal modo aumentino gli utenti e dunque anche i loro proventi pubblicitari. L'intelligenza artificiale consente di costruire algoritmi che selezionano gli utenti e le loro preferenze, cosicché l'apparente spontaneità e libertà del web viene sostituita da una incontrollabile manipolazione delle informazioni veicolate sulla piattaforma e

delle opinioni degli utenti della medesima. Le piattaforme digitali finiscono così per rappresentare lo strumento più potente della moderna disintermediazione politica, il mezzo elettivo con il quale leader autoreferenziali veicolano fake news e messaggi populistici, intesi a catturare e sequestrare il consenso effimero più che a contribuire alla costruzione democratica di una visione condivisa del futuro del paese e delle scelte conseguenti; o col quale poteri autoritari operano nell'ombra per alterare l'esito di competizioni elettorali e referendum nel proprio o in altri paesi. Anche in questo caso decisiva è la costruzione di algoritmi, che, grazie all'intelligenza artificiale, segmentano la comunicazione, non solo isolando i follower del leader dal confronto con chi ha altre opinioni politiche, ma anche selezionando i messaggi del leader a seconda delle preferenze di ciascun follower, in modo che nessuno di questi sia indotto a dubitare della capacità del leader di rappresentarlo in tutte le sue convinzioni e pulsioni.

È appena il caso di sottolineare che, in tal modo, le stesse leadership risultano sempre più esposte alla volatilità e volubilità degli umori dell'elettorato, e finiscono per avere cicli di successo molto brevi. Mentre ne viene alimentata quella progressiva estrema radicalizzazione delle opinioni culturali e politiche, che rappresenta una delle minacce più gravi al buon funzionamento delle democrazie contemporanee; e che rende peraltro arduo il ruolo dei partiti, sempre più esposti all'accusa di avere aderito, per assicurare il governo del paese, a soluzioni di compromesso, tradendo il mandato radicale ricevuto dagli elettori.

Beninteso, la crescente fragilità delle democrazie contemporanee e la crisi della democrazia rappresentativa non hanno come unico driver la crisi dei partiti; l'affievolimento del ruolo delle assemblee elettive (tanto nell'esercizio delle funzioni di legislazione o regolamentazione, quanto nell'esercizio delle funzioni di controllo), il ricorso a sistemi elettorali che negano agli elettori l'effettivo potere di scelta degli eletti (liste bloccate in circoscrizioni plurinominali estese), il dilagare delle pratiche di disintermediazione politica ne costituiscono altri importanti fattori. La crisi dei partiti

ne costituisce tuttavia uno dei tasselli più importanti, perché fa venir meno l'operatività di quello che dovrebbe rappresentare (e in passato ha bene o male rappresentato) lo strumento fondamentale della partecipazione democratica, capace di veicolare verso l'alto le domande e le scelte dei cittadini, ma anche capace di operare, dall'alto verso il basso, come grande persuasore di massa in grado di raccogliere e organizzare le diverse istanze della società e di promuoverne la ricomposizione in una condivisa visione del bene comune.

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

Le forme di governo presidenziali

Le forme di governo presidenziali cercano di rispondere alle esigenze or ora ricordate accoppiando l'elezione diretta del capo dell'esecutivo (che dovrebbe assicurare legittimazione e consenso alle scelte politiche del governo) con la separata elezione della (-e) assemblea (-e) legislativa (-e) e con un'applicazione alquanto rigida del principio della divisione dei poteri: la durata del mandato dei due organi di vertice (Presidente e Parlamento) è predeterminata dalla Costituzione o dalla legge e non

dipende dalla volontà e dalle decisioni dell'altro organo di vertice; il Presidente è capo del governo e dispone del potere esecutivo, il Parlamento è eletto con separata votazione e dispone del potere legislativo.

Nel prototipo nordamericano (USA), il Presidente ha tuttavia bisogno dell'approvazione del Senato (*advice and consent*) per la ratifica dei trattati internazionali (a maggioranza dei due terzi) e per molte nomine di sua competenza (dai ministri agli ambasciatori, dai giudici della Corte Suprema a quelli delle Circuit e District Courts, dai vertici delle agenzie federali a quelli di molte strutture amministrative). Non dispone degli strumenti che hanno i governi parlamentari nei confronti del procedimento legislativo (a partire dalla questione di fiducia o dal voto bloccato), ma dispone del potere di veto sulle leggi approvate, superabile solo con la riapprovazione della legge a maggioranza di due terzi in ciascuna delle due Camere. È dunque un modello che, a fronte dell'elezione diretta e della stabilità garantita al Presidente e al suo governo, prevede forti freni e contrappesi (*checks and balances*) per evitare una eccessiva concentrazione dei poteri.

Nella sua applicazione nel tempo, il modello presidenziale ha conosciuto due percorsi evolutivi marcatamente diversi, con esiti in qualche modo contrapposti. Dove mancava una cultura politica democratica robusta e consolidata e un sistema di partiti democratici strutturato e affidabile, il presidenzialismo ha favorito (o, quanto meno consentito) l'affermarsi regimi cesaristi, bonapartisti o autocratici, che, attraverso la cancellazione o l'indebolimento dei *checks and balances*, la limitazione delle libertà politiche, il controllo governativo dei mezzi di comunicazione, la manipolazione delle consultazioni elettorali e la compressione dei poteri del Parlamento hanno dato luogo a forme di governo non democratiche. Negli Stati Uniti, invece, ha a lungo prodotto buoni risultati, facendo leva su alcune peculiari caratteristiche del sistema politico americano (favorite non poco dal sistema elettorale): il consolidato assetto bipartitico del sistema politico, la natura aperta dei due maggiori partiti (più comitati elettorali che formazioni politiche ideologicamente coese e fortemente strutturate), lo scarso ricorso

alla disciplina di partito per condizionare i voti dei parlamentari; risultava così sempre possibile, alla fine, porre rimedio alle frequenti situazioni di *divided government* superando l'effetto potenzialmente paralizzante dell'applicazione dei checks and balances mediante accordi bipartisan o negoziati tra il Presidente e l'opposizione (o tra il Presidente e alcuni parlamentari dell'opposizione). Da qualche decennio a questa parte, tuttavia, il ricorso a questo rimedio è risultato sempre più arduo a causa della forte radicalizzazione e polarizzazione delle opinioni politiche (indotte come si è visto anche dai mutamenti intervenuti nel sistema della comunicazione politica) e del prevalere di derive populistiche o estremistiche, di cui l'assalto a Capitol Hill per tentare di impedire la proclamazione del risultato delle elezioni presidenziali del 2020 è l'emblema. Quando le elezioni esprimano in una o in entrambe le Camere una maggioranza diversa da quella presidenziale (cosa che negli USA avviene assai frequentemente), cresce così il rischio della paralisi decisionale: anche quando alla fine un compromesso viene trovato, quasi sempre lo è al prezzo di un forte indebolimento o attenuazione dell'efficacia delle risposte di politica pubblica alle grandi emergenze e problemi del nostro tempo.

Se il modello presidenziale garantisce dunque la stabilità a medio termine degli organi di governo, non sembra tuttavia che le altre esigenze di fondo sopra ricordate siano adeguatamente soddisfatte, almeno nel contesto di sistemi politici frammentati e culturalmente e socialmente polarizzati come è il nostro (e come lo sono ormai anche diversi altri).

Le forme di governo semipresidenziali

Le forme di governo semipresidenziali cercano di evitare tanto il rischio di derive non democratiche quanto quello del *divided government* accoppiando all'elezione diretta del Presidente della Repubblica un Governo responsabile di fronte al Parlamento e dotato dei poteri di interlocuzione e partecipazione al processo legislativo tipici della forma di governo parlamentare razionalizzata; i poteri esecutivi sono variamente ripartiti fra il Presidente e il Governo guidato dal premier.

Dove la Costituzione attribuisce al Presidente principalmente poteri di garanzia e di soluzione delle crisi e ridotti poteri di governo, o dove comunque il Presidente per prassi consolidata si limita ad esercitare il ruolo del garante e dell'arbitro delle crisi (per es. in Austria), il modello semipresidenziale subisce spesso una deriva che lo fa convergere verso il modello parlamentare; in questi casi, all'elezione presidenziale rinunciano a candidarsi i leader di partito, riservando di fatto la competizione a personalità idonee ad interpretare un ruolo di garanzia e di equilibrio, non dissimile da quello esercitato dai Capi di Stato nelle repubbliche parlamentari o nelle monarchie parlamentari. Tendo a ritenere che questa evoluzione in senso parlamentare presupponga anche la permanenza di un sistema di partiti democratici ancora forte e strutturato, capace di prevenire o contrastare le eventuali aspirazioni ultrapresidenzialistiche di aspiranti leader populistici.

Ma non è a queste varianti del modello semipresidenziale che fa riferimento, di solito, il dibattito italiano sulle riforme costituzionali; ma bensì alla ben diversa variante rappresentata dalla forma di governo semipresidenziale affermata in Francia sulla base della Costituzione della Quinta Repubblica (e della sua evoluzione nel tempo). Ciò anche perché l'esperienza costituzionale italiana dimostra che per avere un Presidente che svolga in modo efficace e imparziale il ruolo di garante del buon funzionamento delle istituzioni e di arbitro delle crisi non serve l'elezione diretta, visto che questo ruolo è stato bene svolto nei primi 75 anni di storia della Repubblica da Presidenti eletti dal Parlamento (integrato dai rappresentanti delle Regioni). La proposta di prevedere l'elezione diretta di un Presidente che manterrebbe gli stessi poteri attribuiti dalla Costituzione vigente al Capo dello Stato sarebbe dunque poco attraente e poco motivata; mentre non si potrebbe escludere, nel contesto italiano, che il rischio che l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente apra la strada ad una candidatura di qualche leader di partito, intenzionato a far leva poi sulla legittimazione derivante dall'elezione diretta per imprimere al modello una torsione in senso presidenziale.

Come Volpi (ma anche Pasquino nel suo contributo ai nostri lavori) hanno ben sottolineato, il semipresidenzialismo francese ha mostrato pregi e difetti, nell'alternanza fra periodi di coabitazione e periodi nei quali la maggioranza parlamentare "presidenziale" ha assicurato al Presidente l'effettiva direzione politica del governo.

Nei periodi di coabitazione, l'assetto bicefalo dell'esecutivo non ha mancato di creare difficoltà e frizioni, in ispecie nell'incerto terreno di confine fra materie ricomprese nel *domaine réservé* del Presidente e materie di competenza del Governo responsabile di fronte all'Assemblea Nazionale. E anche per effetto della singolare disposizione costituzionale che impone che le riunioni del Consiglio dei Ministri siano presiedute, anche in periodi di coabitazione, dal Presidente della Repubblica.

Nei periodi di maggioranza presidenziale in seno all'Assemblea Nazionale, viceversa, la concentrazione dei poteri nelle mani del Presidente ha prodotto una deriva del modello in senso ultrapresidenziale, nel quale all'attribuzione al Presidente di poteri nella sostanza assimilabili a quelli del Presidente degli Stati Uniti si accompagna l'assenza o quanto meno la forte compressione dei checks and balances che (a partire dai poteri legislativi del Congresso e dai poteri di controllo del Senato) assicurano la democraticità della forma di governo americana.

La storia costituzionale della Quinta Repubblica dimostra peraltro che, nei fatti, neppure questo assetto squilibrato è valso a garantire una stabilità dei governi comparabile con quella registrata nei due maggiori Paesi europei a forma di governo parlamentare (Germania e Gran Bretagna). In Francia, per di più, i difetti del modello semipresidenziale sono venuti accentuandosi negli ultimi anni per effetto dell'evoluzione del sistema politico. La formazione di maggioranze parlamentari stabili e relativamente coese (a sostegno del Presidente eletto o del Governo "coabitante") era stata assicurata, nei primi quattro decenni della quinta Repubblica francese, dalla competizione bipolare tra due coalizioni solidamente aggregate ciascuna intorno a un partito pivot; mentre il multipartitismo frammentato e fortemente polarizzato che ha oggi sostituito quella competizione bipolare stenta a produrre

maggioranze parlamentari definite e strutturate, nonostante il persistente effetto maggioritario del sistema elettorale uninominale a doppio turno e la riforma del 2000/2001 intesa, fra l'altro, a creare un effetto di trascinamento tra l'elezione presidenziale e la successiva elezione dell'Assemblea Nazionale.

Risulta così evidente che neppure l'elezione diretta del Presidente francese vale oggi a garantire un largo consenso e una condivisa legittimazione per le sue politiche: prescelto da una modesta minoranza del corpo elettorale, vincente al ballottaggio non come *second best* ma solo per il rifiuto di sperimentare la ricetta del populismo sovranista di Marine Le Pen, Macron deve oggi fronteggiare un'opposizione popolare diffusa, che contesta non solo il merito delle riforme da lui varate, ma la stessa sua legittimazione ad adottarle².

La trasposizione a livello nazionale della forma di governo comunale

Il rischio del governo diviso sembra invece essere validamente contrastato da un terzo modello di forma di governo, che oggi gode in Italia di largo consenso: quello basato su una trasposizione a livello nazionale della forma di governo in vigore oggi per le amministrazioni comunali italiane. Nel dibattito in corso, modello viene spesso definito con il termine “premierato” o con quello, più ruspante, di “modello del sindaco d'Italia”. Quest'ultima denominazione sembra meno tecnica e meno paludata, ma ha tuttavia il pregio della chiarezza, mentre la prima è – come giustamente nota Volpi – carica di ambiguità. In realtà, con l'uso anche in questo caso del termine premierato si finisce con il confondere due forme di governo assai diverse, anzi per molti versi contrapposte: la trasposizione a livello nazionale del modello in vigore per le amministrazioni comunali italiane, da un lato, e, dall'altro, alcune delle possibili varianti della forma di governo parlamentare razionalizzata, incentrate sul

² Significativo è al riguardo il confronto fra gli indici di consenso registrati nei sondaggi di opinione per le politiche del governo Macron nella semipresidenziale Francia, rispetto a quelli, assai superiori, registrati nei sondaggi di opinione per le politiche del Governo Meloni, nella parlamentare Italia.

rafforzamento dei poteri del premier e sull'adozione di istituti e regole che rendano improbabile la sua sostituzione in corso di mandato.

Come è noto, infatti, tra le forme di governo parlamentari razionalizzate diverse sono caratterizzate dal ricorso, al fine di rafforzare la stabilità e la capacità decisionale dei governi, a istituti intesi a potenziare il ruolo del primo ministro nella definizione e direzione della politica generale del governo e nella regia e coordinamento della sua attuazione e a rendere meno agevole la sua sostituzione in corso di legislatura. La premiership britannica e il cancellierato tedesco sono due esempi notevoli di queste varianti della forma di governo parlamentare. La sfiducia costruttiva e il potere attribuito al premier di nominare o revocare i ministri o di chiedere al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere sono esempi di istituti utilizzati per rafforzare ruolo e stabilità del premier; così come lo può essere la consuetudine di unificare nella stessa persona il ruolo di primo ministro e di leader del partito che ha ottenuto alle elezioni una maggioranza sufficiente per governare, da solo o alla guida di una coalizione di governo. A seconda dei Paesi, si tratta di istituti che trovano fondamento in disposizioni della Costituzione o di leggi ordinarie (a partire dalla legge elettorale) o anche soltanto in consolidate consuetudini. Che si tratti comunque di varianti della forma di governo parlamentare emerge dal fatto che in tutte queste varianti non viene meno la coerenza con i due elementi fondamentali di quest'ultima: che oggetto delle elezioni politiche è l'elezione del Parlamento, e non direttamente del Governo e del suo capo; che il Governo (o per esso il Primo Ministro) deve avere la fiducia del Parlamento per esercitare i poteri ad esso attribuiti dall'ordinamento e dovrà dimettersi quando questa fiducia venga meno (eventualmente con l'affidamento contestuale dell'incarico ad altro primo ministro, se è previsto l'istituto della sfiducia costruttiva). Il modello derivante dall'estensione a livello nazionale della forma di governo vigente in Italia per le amministrazioni comunali prevede viceversa che i cittadini procedano direttamente all'elezione del capo dell'esecutivo (primo ministro), che la scelta elettorale del primo ministro comporti automaticamente l'attribuzione di una maggioranza dei seggi parlamentari alla lista o alle liste elettorali alle quali la sua

candidatura è collegata, e che le dimissioni del primo ministro (provocate o meno dal venir meno della fiducia parlamentare) comportino altrettanto automaticamente lo scioglimento del Parlamento e l'indizione di nuove elezioni (per l'elezione di nuove Camere ma anche per l'elezione di un nuovo Primo ministro con la maggioranza parlamentare a lui collegata).

Si tratta, come Volpi ricorda, di un modello che non è considerato nella tassonomia delle forme di governo consolidata in dottrina; che non stato sperimentato in concreto a livello statale se non, per un breve periodo e con esito negativo, in Israele; e che non è affatto scontato che possa essere annoverato fra le forme di governo democratiche nella classica contrapposizione con le forme di governo autocratiche o plebiscitarie. A differenza delle altre forme di governo che prevedono l'elezione diretta del Capo dell'esecutivo, questo modello non comprende infatti diversi dei fondamentali checks and balances che valgono ad evitare una concentrazione di poteri incompatibile con i principi e le garanzie dei governi democratici. Mi riferisco innanzitutto alla distinzione fra potere legislativo e potere esecutivo, che presuppone l'elezione separata dei titolari dei due poteri e l'indisponibilità da parte dell'esecutivo del potere di decidere autonomamente lo scioglimento del Parlamento, o comunque di provocarlo con le proprie dimissioni.

Che questa concentrazione di poteri sia prevista a livello di amministrazioni locali non vale a dimostrarne la compatibilità con i principi democratici. E questo per una fondamentale e dirimente ragione: i consigli comunali, a differenza del Parlamento, non dispongono del potere di regolare e limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà dei cittadini, che è riservato alla legge, né, in connessione, del potere di determinare i poteri dell'amministrazione comunale e di chi la guida (e i limiti di questi poteri). Un premier che disponga di una maggioranza parlamentare che da lui dipende (perché eletta in ragione della sua elezione e perché esposta alla decisione del premier di condannarla a una fine anticipata, mediante l'uso del potere di scioglimento delle Camere o l'applicazione automatica del principio *simul stabunt, simul cadent*) assommerebbe

invece nelle sue mani non solo l'insieme dei poteri esecutivi nazionali, ma anche il potere di determinare i contenuti e i limiti di questi poteri, anche mediante la corrispondente introduzione di limiti ai diritti e alle libertà dei cittadini. Continuerebbero a valere, certamente, le garanzie costituzionali dei diritti e delle libertà (o quanto meno di quei diritti e di quelle libertà che sono direttamente sanciti dalla Costituzione): ma è appena il caso di ricordare che la Costituzione in molti casi rimette alla legge (e dunque in questo caso a una maggioranza parlamentare "dipendente" dal premier) la definizione in concreto dei contenuti e dei limiti di questi diritti e libertà e delle forme e strumenti del loro esercizio; e che la maggioranza parlamentare dispone inoltre del potere di modificare la Costituzione (mentre la garanzia rappresentata dalla possibile richiesta di una conferma referendaria di tali modifiche è sostanzialmente indebolita dalla possibilità del premier, in questo assetto, di condizionare in modo significativo il sistema della informazione e della comunicazione politica).

Certo, il modello del "sindaco d'Italia" elimina alla radice i rischi del divided government (anche se si sono verificati in Italia alcuni sia pur limitati casi di sindaci "anatre zoppe"); ma cade nell'estremo opposto, in una concentrazione di poteri incompatibile con i principi fondamentali della democrazia liberale. Proprio questa concentrazione, peraltro, spinge a dubitare che possa essere una soluzione valida a risolvere il problema della crisi di rappresentatività e legittimazione delle istituzioni: la storia dimostra che la concentrazione dei poteri in una sola persona riduce, non aumenta, la capacità delle istituzioni di costruire, riattivando i canali della partecipazione democratica, politiche pubbliche condivise dalla maggioranza dei cittadini e capaci di raccogliere quel largo consenso che ne favorisce l'effettiva applicazione.

Prime conclusioni

In definitiva: le trasformazioni e le sfide che le istituzioni debbono essere attrezzate a fronteggiare richiedono certamente governi stabili, capaci di prendere rapidamente decisioni coraggiose e lungimirante e di attuarle con determinazione e efficacia; ma richiedono anche, in stretta correlazione, la riattivazione degli strumenti di partecipazione democratica alla formazione delle scelte politiche; e richiedono che il sistema istituzionale sappia favorire la ricostruzione di un largo consenso intorno alle scelte compiute dagli organi di governo, consenso essenziale per assicurare l'effettiva attuazione delle politiche pubbliche e la loro resilienza nel tempo, in quanto politiche di lungo termine. Le soluzioni basate sull'elezione diretta del capo del governo, comunque configurate, non favoriscono il superamento della crisi di rappresentatività delle istituzioni perché esasperano le involuzioni personalistiche e bonapartiste che sono tra le ragioni principali dell'attuale crisi di partecipazione democratica e di rappresentatività delle istituzioni.

Tra le varie forme di governo alternativa al parlamentarismo razionalizzato, il modello fondato sulla trasposizione a livello nazionale della forma di governo oggi adottata dai Comuni italiani presenta un ulteriore grave difetto, quello di annullare o quanto meno affievolire il sistema di pesi e contrappesi che garantisce i diritti e le libertà dei cittadini e la correttezza del processo di formazione democratica delle politiche pubbliche dal rischio di derive cesariste.

Per di più, con l'adozione del modello presidenziale o semipresidenziale, si dovrebbe necessariamente rinunciare al contributo di garanzia, moderazione ed equilibrio svolto da un Capo dello Stato "terzo" e *super partes*, come è previsto invece nei sistemi parlamentari; contributo particolarmente prezioso nelle situazioni di frammentazione e forte polarizzazione del sistema politico, come si è ben visto nell'esperienza italiana. Quanto all'elezione diretta del Presidente del Consiglio, è ovviamente compatibile, in teoria, con la conservazione al Presidente della Repubblica del suo ruolo e dei suoi attuali poteri. Essa apre tuttavia la strada al rischio di un conflitto ai vertici del sistema

istituzionale, data la possibilità che il premier faccia leva sulla sua legittimazione popolare per contestare l'esercizio da parte del Presidente (non dotato della medesima legittimazione) dei suoi poteri di garanzia e moderazione; o, in alternativa, ad una rinuncia preventiva, da parte del Presidente, ad esercitare alcuni di quei poteri (penso, per esempio, al potere di negare la presentazione alle Camere di disegni di legge del Governo, di rinviare a nuovo esame leggi approvate dal Parlamento, di non accogliere la proposta di scioglimento anticipato del Parlamento) proprio per evitare di innescare conflitti dai quali il Presidente potrebbe uscire perdente in mancanza di una sua diretta investitura popolare elettiva.