

FEDERICO LOSURDO*

Premierato e infantilizzazione. La lezione della forma di governo regionale**

ABSTRACT (EN): The reform of the “premierato” is the culmination of a long political phase that has emphasized stability as an end in itself, the centralization of governmental power, and the marginalization of representative bodies. This contribution, drawing inspiration from the experience of the regional form of government, establishes a parallel between the infantilization of the governed – evident in the growing voter abstention and, more generally, in the disinterest towards public affairs – and the infantilization of the governors, reflected in their inability to unify the society. Instead of synthesizing the plurality of interests present in the community, they fragment them into corporative claims.

ABSTRACT (IT): La riforma del “premierato elettivo” è il precipitato di una lunga stagione politica che ha enfatizzato la stabilità (economica) fine a sé stessa, la verticalizzazione del potere di governo e la marginalizzazione degli organi rappresentativi. Il contributo, prendendo spunto dall’esperienza della forma di governo regionale, traccia un parallelo tra l’infantilizzazione dei governati, manifestata dalla crescente astensione dal voto e, più in generale, dal disinteresse per le sorti della cosa pubblica e l’infantilizzazione dei governanti, che si risolve nell’incapacità di quest’ultimi di unificare il corpo sociale, portando a sintesi la pluralità degli interessi presenti nella comunità, disperdendoli, al contrario, in rivendicazioni corporative.

SOMMARIO: 1. La democrazia d’investitura, l’infantilizzazione dei governati. – 2. Il premierato regionale, la costituzionalizzazione del *simul-simul*. – 3. Il premierato nazionale, il cortocircuito delle legittimazioni. – 4. L’infantilizzazione anche dei governanti? Per un diverso orizzonte riformatore.

1. La democrazia d’investitura, l’infantilizzazione dei governati

Sul piano storico, la forma di governo parlamentare e la legge elettorale proporzionale sono state il frutto più maturo della lunga lotta contro le clausole di esclusione del diritto di voto per censo, sesso, razza¹. Il suffragio universale ha segnato il compimento di un processo di emancipazione di classi sociali che sono uscite dalla loro condizione di *minorità* grazie al diritto di voto. Il governo parlamentare esalta il ruolo di mediazione, di messa in forma, del conflitto tra popolo e istituzioni svolto dai partiti politici e dai soggetti collettivi (sindacati, associazionismo civico) e, allo stesso tempo, riconosce alle opposizioni la funzione istituzionale di controllare la maggioranza di governo e prefigurare in chiave dialettica un’alternativa (non solo una generica alternanza) di governo. A sua volta, il sistema elettorale proporzionale appare

* Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per la tradizione liberale i lavoratori manuali potevano essere assimilati a “bambini” che non votano e non possono votare perché non hanno una volontà autonoma e, pertanto necessitano di un “tutore”. Sulla base di argomentazioni analoghe si giustificavano le restrizioni del diritto di voto per sesso e origine etnica.

essere l'unico in grado di garantire il principio dell'eguale potere rappresentativo del voto "in uscita" che invece rischia di essere distorto dal sistema maggioritario, specie se applicato a collegi uninominali. Il proporzionale ha un effetto di stabilizzazione sociale o di riassorbimento delle spinte radicalmente eversive, proprio per il fatto che tale sistema elettorale consente di accedere negli organismi rappresentativi a minoranze che diversamente potrebbero esprimersi solo mediante la contrapposizione frontale con l'ordinamento esistente.

Le forme di governo che si incentrano sull'elezione diretta del Capo di Stato o di Governo (con le dovute differenze che saranno precisate in seguito tra il presidenzialismo, semi-presidenzialismo, premierato), specie quando si coniugano con sistemi elettorali di tipo maggioritario, tendono a restringere l'effettiva partecipazione politica dei cittadini al solo momento elettorale della scelta del "Capo"². La democrazia d'investitura finisce per svilire l'inter-mediazione dei partiti politici e favorire l'identificazione immediata di una moltitudine "infantile" con un leader carismatico. Il collegamento tra elezione diretta e sistema maggioritario è espresso nitidamente da Carl Schmitt il quale in pieno Novecento osservava che «lo scrutinio uninominale rende possibile un rapporto personale dell'elettore con un capo riconosciuto» e «acclamato dall'elezione», mentre invece lo scrutinio di lista, tanto più se proporzionale, «abolisce il rapporto personale», rafforzando «il potere dell'organizzazione di partito»³.

Il nostro Costituente scelse consapevolmente la forma di governo parlamentare, riconoscendo ampie prerogative alle opposizioni e il sistema elettorale proporzionale, sebbene decise per ragioni storiche di non codificarlo nella Carta⁴. In quel tornante caratterizzato dalla guerra fredda, il sistema proporzionale era l'unico in grado di tenere assieme una società fortemente disomogenea, mantenere in vita il patto costituente tra i partiti antifascisti, garantire una legittimazione adeguata ai governanti dopo la Seconda guerra mondiale.

La questione dell'elezione diretta si è imposta nel dibattito politico-istituzionale solo alla fine degli anni '70, con l'idea della "grande riforma"⁵, allorché la Costituzione veniva apertamente indicata come capro espiatorio della crisi italiana. Da quel momento in poi, la stabilità del governo, intesa soprattutto come stabilità dell'economia di mercato rispetto alle rivendicazioni sociali, assurge a valore assoluto, anche in forza dei sempre più pervasivi "vincoli esterni" in grado di condizionare l'intero indirizzo politico-economico del paese: il vincolo europeo ed insieme il vincolo atlantico⁶. Il "custode" di questi vincoli è divenuto nel corso del tempo il

² Lo sottolinea opportunamente I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1, 2024.

³ C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1984, p. 430.

⁴ Nonostante la volontà costituente contraria alla sua cristallizzazione nel testo, la proporzionale era considerata parte della "costituzione materiale". È la tesi di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1952, pp. 849-875, ripresa recentemente da A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in *Rivistaaic*, n. 3, 2024, p. 190.

⁵ Si veda l'ampia ricostruzione di C. DE FIORES, *Ascesa e declino della Repubblica semipresidenziale in Italia*, in G. AZZARITI, M. DELLA MORTE (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, pp. 95-127.

⁶ Su questo sia consentito il rinvio al nostro *Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016. Si veda anche F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivistaaic*, n. 1, 2024 per la quale «il vincolo esterno e le tante condizionalità presenti nella normativa eurounitaria incidono

Presidente della Repubblica, il quale ha esercitato in maniera assai estesa le sue attribuzioni di indirizzo politico, interferendo nella dinamica fisiologica dei rapporti tra Governo e Parlamento⁷.

Senonché la *stabilità governativa* dipende, innanzitutto, dalla complessiva *stabilità sociale*, dal mantenimento di un grado ragionevole di eguaglianza tra i cittadini tale da non minare la convivenza comune, oltre che dalla stabilità del sistema politico che richiede partiti solidi e radicati nella società oltre che il contributo indispensabile delle opposizioni. Non bastano operazioni di pura e semplice ingegneria costituzionale, né l'ostinata scorciatoia dell'elezione diretta del Capo.

L'attuale proposta in discussione di premierato elettivo⁸, è, dunque, il *precipitato* di una lunga stagione che ha esaltato la stabilità (dell'economia) fine a sé stessa, la verticalizzazione del potere di governo⁹, la marginalizzazione degli organi rappresentativi. In questa direzione hanno spinto il referendum elettorale surrettiziamente "propositivo" sul maggioritario (1993)¹⁰ e le riforme volte all'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia e del Presidente della Giunta regionale (1999). Quest'ultime hanno probabilmente rafforzato la stabilità del vertice dell'esecutivo, ma, allo stesso tempo, hanno indebolito la legittimazione popolare delle assemblee legislative locali e regionali, in forza di un premio di maggioranza e del meccanismo del *simul stabunt, simul cadent* (d'ora innanzi *simul-simul*).

In questo contributo, anche al di là della contingenza della riforma del premierato, ci si propone di evidenziare come l'*infantilizzazione dei governati*, che si manifesta come apatia politica, astensione dal voto e, più in generale, disinteresse per le sorti della cosa pubblica, ribellismo fine a sé stesso, si rispecchi in una non meno perniciosa *infantilizzazione dei governanti*¹¹, che si risolve nell'incapacità di quest'ultimi di unificare il corpo sociale di cui dovrebbero prendersi cura, portando a sintesi la pluralità degli interessi presenti nella comunità, disperdendoli, al contrario, in rivendicazioni "corporative" e singolari.

sull'indirizzo politico economico statale innanzi tutto come vincolo quantitativo posto sul bilancio nazionale, in secondo luogo come un nuovo "indirizzo qualitativo" per l'utilizzo delle risorse dell'Unione».

⁷ A. MANGIA, *Trent'anni dopo. L'ingegneria costituzionale e le riforme*, in *Giustiziainsieme.it*, 24 maggio 2024, osserva che «la progressiva concentrazione di ruolo politico del Quirinale si è realizzata quasi sempre con il consenso, o con l'acquiescenza del sistema politico».

⁸ Il disegno di legge di revisione costituzionale, approvato in prima lettura alla Camera, è parte di un più vasto patto politico tra le forze di governo che comprende la legge di "attuazione" del regionalismo differenziato e la "riforma" della giustizia finalizzata tra l'altro alla separazione delle carriere.

⁹ Sulla verticalizzazione del potere anche come riflesso del vincolo europeo, M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024.

¹⁰ L'impulso al rafforzamento dell'esecutivo condusse nel 1993 all'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, sistema che avrebbe dovuto favorire lo sviluppo di un sistema bipolare. La richiamata stabilità si doveva concretizzare ridimensionando drasticamente il peso dei partiti politici in Parlamento.

¹¹ A. CANTARO, *Il premierato infantile*, in *Fuoricollana.it*, 27 novembre 2023.

2. Il premierato regionale, la costituzionalizzazione del *simul-simul*

Prendendo a modello la ricostruzione teorica di Ernst Fraenkel¹², la *democrazia parlamentare* ha il merito di valorizzare l'elemento rappresentativo, l'esercizio di funzioni sovrane da parte di organi statali che agiscono "in nome e per conto" del popolo, il "rappresentato", compensandolo con alcuni elementi *lato sensu* plebiscitari: l'iniziativa legislativa popolare, il referendum, il potere di scioglimento. Quest'ultimo, anche se attribuito direttamente al vertice dell'esecutivo, richiede l'intermediazione del Capo dello Stato. La democrazia presidenziale, invece, valorizza l'elemento plebiscitario, l'elezione diretta del Capo dello Stato, compensandolo con una, almeno teorica, indipendenza tra legislativo ed esecutivo ("*checks and balances*"). Il primo non può sfiduciare il secondo e questo non può sciogliere il primo, in virtù della doppia e separata legittimità democratica di cui godono il Presidente e il Parlamento, frutto di due elezioni distinte¹³.

Il premierato è una forma di governo che combina in forma spuria questi due modelli quasi senza precedenti, se si esclude Israele¹⁴, rompendo l'equilibrio tra l'elemento plebiscitario e quello rappresentativo. Il Capo del governo scelto direttamente dagli elettori trascina con sé, grazie al premio di maggioranza, un Parlamento dello stesso colore politico, potendo potenzialmente interferire sulla stessa indipendenza degli organi di garanzia della Costituzione. Inoltre, a differenza della forma presidenziale, il potere di scioglimento è, se non formalmente, almeno sostanzialmente nelle mani dello stesso Premier che ha a sua disposizione l'arma delle dimissioni volontarie.

L'attuale forma di governo regionale, sulla cui qualificazione si è instancabilmente impegnata la dottrina¹⁵, è il diretto antecedente e fattore d'ispirazione del premierato nazionale¹⁶. Con una differenza che merita di essere da subito rimarcata. Il disegno di legge finalizzato all'introduzione del premierato elettivo non sembra attribuire alcuna considerazione

¹² Secondo E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, trad. it. Giappichelli, Torino, 1994, la democrazia costituzionale nelle sue diverse realizzazioni storiche costituisce una combinazione virtuosa tra la componente "rappresentativa" e quella "plebiscitaria". Una combinazione necessaria, poiché quando le due componenti in parola si sviluppano nella forma pura e totale, esse manifestano una sorta di tendenza autodistruttiva in senso rispettivamente oligarchico e dittatoriale. Per l'inquadramento del tema generale delle forme di governo il punto di partenza non può che essere L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970, pp. 633 e M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Annali*, vol. III, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 538.

¹³ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, Mucchi, Modena, 2023.

¹⁴ Che lo ha adottato solo per alcune legislature tra il 1992 e il 2001.

¹⁵ Il modello della forma regionale standard o transitoria è stato ricondotto da alcuni a quello presidenziale, enfatizzando l'elezione diretta dell'esecutivo, da altri a quello parlamentare, sottolineando la permanenza del rapporto di responsabilità politica della Giunta verso il Consiglio, da altri ancora a quello semipresidenziale. A titolo esemplificativo si vedano A. BARBERA, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.* 1999, pp. 572.; S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, p. 563 e ss.; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 501 e ss. e, più recentemente, S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Carocci, Roma, 2017.

¹⁶ L. RONCHETTI, *Premierato e sindaco d'Italia: la resistibile ascesa italiana di Arturo Ui*, in *Il Führerprinzip*, cit., pp. 129-145; P.P. PETRILLO, *Il premierato e il ruolo dell'opposizione: dal livello regionale a quello nazionale. Profili comparati*, in *Questa rivista*, n. 3, 2024. In precedenza, C. FUSARO, *Il "premierato regionale" nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 139.

a quei presidi del ruolo istituzionale delle opposizioni che, invece, il premierato regionale ha cercato di introdurre negli Statuti con l'intento di bilanciare la legittimazione diretta del vertice della Giunta.

Invero, nella prima esperienza dell'ordinamento regionale (fino al 1995), il Consiglio veniva eletto con sistema elettorale proporzionale puro, mentre il Presidente della Giunta veniva eletto dal Consiglio regionale, in conformità al testo allora vigente dell'art. 122 Cost. In questa *forma parlamentare a tendenza assembleare* il ruolo di protagonista spettava al Consiglio regionale che poteva revocare in ogni momento la Giunta attraverso mozioni motivate votate per appello nominale.

La forma di governo regionale cambia a seguito della svolta degli anni '90 che aveva portato all'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia (l. n. 81 del 1993). A ciò si era pervenuti con l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, (ancora vigente per i Comuni) che assicurava alle liste che appoggiano il Sindaco o il Presidente della Provincia eletto, al primo o al secondo turno, la maggioranza assoluta dei seggi consiliari. Al contempo a livello statale si era introdotto con un referendum "manipolativo" un sistema elettorale prevalentemente uninominale maggioritario (a un solo turno) per l'elezione delle Camere, sistema che avrebbe dovuto incentivare una riorganizzazione in senso bipolare degli schieramenti politici.

In sintonia con questo indirizzo generale, venne riformato anche il sistema di elezione dei Consigli regionali, introducendo un meccanismo di indicazione da parte degli elettori del Presidente della Giunta (l. n. 43 del 1995). Si aggirava, in tal modo, il comma 5 dell'art. 122 della Costituzione all'epoca vigente: il Presidente della Giunta, infatti, era sì eletto dal Consiglio ma quest'ultimo era, di fatto, vincolato a scegliere il capo della lista regionale più votata, così ratificando la volontà del corpo elettorale. L'elezione del candidato *de facto* a Presidente della Giunta, peraltro, era giuridicamente stabilizzata da una specifica previsione della legge, in base alla quale «se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio» (art. 8). Si trattava di una declinazione del meccanismo del *simul-simul* seppure con efficacia limitata nel tempo. L'effetto di stabilizzazione di questo meccanismo fu subito evidente, dato che nessuna delle 15 Regioni ordinarie conobbe una crisi durante il biennio, scaduto il quale, invece, si assistette in tre Regioni ad un cambio di maggioranza¹⁷.

Si giunge così alla legge di revisione costituzionale n. 1 del 1999 che ha previsto l'elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta regionale (art. 122, 5 comma). È questa la forma di governo standard suggerita alle Regioni come formula preferibile, lasciando alle stesse la possibilità di mantenere in deroga la precedente forma parlamentare a tendenza assembleare. Tuttavia, in ragione di una narrazione dominante che ha esaltato le virtù "taumaturgiche" della legittimazione diretta, tutte le Regioni italiane, con l'eccezione della Valle D'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano, hanno optato per l'elezione a suffragio diretto del Presidente.

L'elezione diretta del vertice si coniuga con la previsione di forti premi di maggioranza per le liste che appoggiano il candidato Presidente eletto e con la regola del *simul-simul*. Si tratta del

¹⁷ L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2023.

meccanismo che regola le eventuali modalità di sostituzione del Presidente della Regione e che comporta, in caso di morte, impedimento permanente, approvazione di una mozione di sfiducia o dimissioni di quest'ultimo, l'automatica decadenza della Giunta e il contestuale scioglimento del Consiglio regionale, come previsto dall'art. 126, terzo comma della Costituzione italiana¹⁸.

La costituzionalizzazione del *simul-simul*¹⁹ ha sensibilmente accentuato l'elemento "plebiscitario", dato che il Presidente della Giunta dispone di un potere di scioglimento anticipato del Consiglio esercitabile con le semplici dimissioni volontarie, senza recidere del tutto il cordone del parlamentarismo (sfiducia consiliare). Il potere di sfiducia del Consiglio è, come detto, depotenziato dal fatto che il suo esercizio comporta lo scioglimento dello stesso.

L'esperienza ormai più che ventennale della forma di governo regionale secondo diverse voci autorevoli ha avuto il merito di rafforzare la stabilità degli esecutivi regionali. Lo proverebbe il dato per cui la durata media degli stessi supera quella delle Giunte sotto la vigenza della normativa precedente al 1999²⁰. Nondimeno, la "stabilità temporale" delle Giunte (che non si traduce di per sé in maggiore durata delle legislature) è stata conseguita al prezzo di un continuo indebolimento della capacità rappresentativa delle assemblee legislative.

Innanzitutto, il sistema di elezione diretta ha stimolato il protagonismo dei Presidenti della Giunta, testimoniato tra l'altro dalla tendenza ad auto-qualificarsi come veri e propri "Governatori", una qualifica propria degli ordinamenti di tipo federale. In secondo luogo, si è determinata una commistione tra funzione esecutiva e funzione legislativa, nella misura in cui sull'operato del Consiglio pende la "spada di Damocle" dello scioglimento anticipato. La semplice minaccia delle dimissioni consente al Presidente di rinsaldare le file della sua maggioranza consiliare²¹. In terzo luogo, la deriva personalistica ha determinato un corrispondente indebolimento della legittimazione democratica degli organi rappresentativi, i quali per certi versi non sono più eletti *direttamente* dal corpo elettorale, ma per così dire in forma *indiretta*, nella misura in cui la maggioranza consiliare è un riflesso della scelta del candidato vincente a Presidente. La gran parte delle leggi elettorali regionali, infatti, agganciano il premio al voto per il Presidente, cosicché le liste collegate allo stesso vengono premiate, riducendo ulteriormente la possibilità del Consiglio di avere una voce autonoma. Come prova, altresì, la circostanza che la gran parte dei casi di scioglimento anticipato dei Consigli regionali è avvenuta non per ragioni politiche inerenti al rapporto di fiducia, ma come conseguenza di

¹⁸ «L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio».

¹⁹ La Corte costituzionale ha dato il suo sigillo alla regola del *simul-simul*, sancendo l'illegittimità dei tentativi regionali di mitigare la rigidità del principio dell'art. 126, terzo comma Cost. Su tutte vanno ricordate la sentenza "pilota" n. 2 del 2004, relativa alla Regione Calabria e, da ultimo, la sentenza n. 203 del 2023 su cui si veda il commento di S. CATALANO, *Elusioni "con destrezza" al principio del simul stabunt, simul cadent: considerazioni su Corte cost., n. 203 del 2023*, in OsservatorioAIC, n. 4, 2024, pp. 203-219.

²⁰ Secondo i dati riportati in L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, cit., p. 14, «la durata in carica media dei Presidenti è arrivata a 77 mesi: in tre Regioni (Veneto, Emilia Romagna e Toscana) si è attestata sui 10 anni, anche se in Calabria è stata inferiore ai quattro anni (47 mesi)».

²¹ Di un "esecutivo legislatore" ha parlato L. RONCHETTI, *Premierato e sindaco d'Italia*, cit., p. 142 che riprende l'espressione da L. CARLISSARE, *Il primo ministro legislatore*, in Astrid, *Studi note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*.

vicende personali (spesso di natura penale) del Presidente²². Infine, la deriva personalistica delle Regioni ha accresciuto l'agonismo competitivo con lo Stato la cui ricaduta è la deriva localistica sottesa all'approvazione della legge di attuazione del regionalismo differenziato (l. n. 86 del 2024).

3. Il premierato nazionale, il cortocircuito delle legittimazioni

La “lezione” ricavabile dall’esperienza della forma di governo delle Regioni non è stata insomma appresa, tutt’altro. La riforma del premierato elettivo, secondo la versione oggi in discussione²³, pur modificando “solo” otto articoli della Carta repubblicana, ha un impatto sistemico sulla forma di governo disegnata dal Costituente fino al punto, secondo autorevole dottrina, di intaccare gli stessi limiti assoluti alla revisione²⁴.

Nella comparazione con il modello regionale interessa, in particolare, comprendere se il premierato nazionale sia idoneo, secondo quelle che sono le intenzioni espresse dai promotori, a garantire l’agognata stabilità governativa e a rendere più intellegibile ai cittadini le dinamiche politiche. La risposta è negativa su entrambi i fronti. Il disegno di legge in discussione, infatti, presenta profili di irrazionalità tecnico-giuridica²⁵ potenzialmente in grado di innescare un vero e proprio *cortocircuito* politico-istituzionale, una ricetta per l’*in-stabilità* futura dei governi della Repubblica.

Il primo potenziale cortocircuito attiene al conflitto tra legittimazione popolare e legittimazione parlamentare già al momento della formazione del governo. Il riformato art. 94 Cost stabilisce infatti che il Presidente del consiglio eletto debba come primo atto dopo il giuramento presentarsi insieme ai Ministri alle camere per ottenere la *fiducia*. E nel caso non la ottenga, il Presidente della Repubblica è obbligato prima a rimandare il Presidente eletto al Parlamento e successivamente, in caso di nuovo insuccesso nella formazione del governo, a disporre lo scioglimento delle Camere. La disciplina in parola sovrappone impropriamente legittimazione diretta e parlamentare del Premier, contemplando l’ipotesi di un mancata fiducia iniziale, senza escludere l’evenienza dello scioglimento delle Camere già nella fase genetica del

²² Ancora SPADACCINI, BASSANINI, *l’evoluzione della forma di governo regionale*, cit., 14, «in tre casi si è trattato di annullamento delle elezioni, in due casi di incompatibilità sopravvenute, in un caso di decesso del Presidente. Negli altri casi, invero molto numerosi (sette), si è trattato di questioni giudiziarie, che hanno riguardato il Presidente eletto, le cui dimissioni hanno provocato lo scioglimento del Consiglio».

²³ Si può utilmente consultare il [Dossier del Servizio studi del Senato, n 215/1 del maggio 2004](#).

²⁴ E. CHELI, *La vera posta in gioco della riforma*, in *Il corriere della sera*, 7 agosto 2024 e, più ampiamente, Id., *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2023. Di “decostituzionalizzazione” parla A. RUGGERI, *Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione (note minime su una spinosa questione)*, in *Giurcost.org*, n. 3, 2024. Per una ricostruzione alternativa favorevole al progetto governativo si veda T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi.it*, paper 7 giugno 2023.

²⁵ Sulle criticità costituzionali del disegno di legge R. CALVANO, *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. Le attualità del diritto*, n. 3, 2023. Si vedano anche S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024; F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent’anni di elezione diretta dei Presidenti di Regione*, in *Giurcost.org*, n. 3, 2023.

Governo. Così configurata, la norma sembra destinata ad alimentare instabilità politica e possibili conflitti istituzionali tra le alte cariche dello Stato e i partiti di maggioranza.

Il secondo potenziale cortocircuito investe il rapporto tra Presidente eletto dal popolo e Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento. Secondo l'attuale formulazione della proposta di modifica dell'art. 94 Cost., la crisi di governo, può avere, a seconda delle circostanze, tre esiti diversi. In caso di «revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto» mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica è obbligato a disporre lo scioglimento delle Camere, in applicazione rigida della regola del *simul-simul*. D'altro canto, in caso di dimissioni del Presidente eletto (o di bocciatura di una questione di fiducia), la regola *simul-simul* si applica solo su richiesta del Presidente dimissionario entro il termine di sette giorni²⁶. Qualora, infine, il Presidente eletto dimissionario non eserciti tale facoltà, o nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica «può conferire» un nuovo incarico (il quale è necessariamente l'ultimo della legislatura). In questi casi, il Presidente della Repubblica non è obbligato a procedere all'immediato scioglimento. Ma può decidere se rimandare il Premier eletto alle Camere per verificare il rapporto di fiducia o incaricare un «altro parlamentare eletto in collegamento con il premier eletto» (art. 94, ult. comma).

All'applicazione rigida della regola del *simul-simul* sul piano regionale, che ha contribuito a garantire la stabilità temporale delle giunte (sebbene, come si è detto al prezzo di un indebolimento della legittimazione delle assemblee rappresentative) subentra un'applicazione *flessibile* e altamente discrezionale della stessa regola, tale da ingenerare dubbi interpretativi sulle effettive attribuzioni del Presidente della Repubblica²⁷.

Il terzo e più insidioso cortocircuito concerne l'autonomia decisionale delle Camere a cui il premierato elettivo rischia di dare il “colpo di grazia”, in ragione sia della *contestualità* delle elezioni del Presidente del Consiglio e delle Camere²⁸, sia della previsione di un premio di maggioranza la cui attribuzione deriva dal voto per il candidato Premier vincente (art. 92 riformato)²⁹. In tale maniera, le Camere diventano una *proiezione* del Presidente del Consiglio

²⁶ La formulazione testuale della disposizione, peraltro, reca la dicitura secondo cui il Presidente del Consiglio eletto «può proporre» lo scioglimento al Presidente della Repubblica, che «lo dispone».

²⁷ Occorre interrogarsi se un meccanismo che ha dato “buona prova” a livello locale e regionale, può funzionare egualmente a livello nazionale. È sufficiente la minaccia di nuove elezioni per persuadere una maggioranza a sostenere il Governo? Non stimolerebbe, viceversa, la concorrenza tra potenziali leader a coagulare attorno a sé confraternite che, destituito il premier in carica, potrebbero a loro volta presentarsi a nuove elezioni? Chi terrebbe le forze politiche compatte e “fedeli” al capo?

²⁸ Secondo C. PINELLI, *L'elezione del Presidente del Consiglio sarebbe “un'occasione in più” offerta agli elettori?*, in *La lettera AIC*, 07/2024: «costringere gli elettori a votare in una stessa scheda i loro rappresentanti nelle due Camere e il Presidente del Consiglio è una scelta mostruosa dal punto di vista democratico, nella misura in cui l'elezione dei membri del Parlamento è subordinata a quella del Presidente del Consiglio, la sola cui è intestato il premio di maggioranza».

²⁹ La fissazione tramite legge ordinaria del premio dovrà tenere conto della sentenza n. 1 del 2014 secondo cui «il legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi» deve essere bilanciato con l'esigenza «di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare». Pertanto, è necessario fissare «una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio», la cui mancanza determinerebbe «un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto stabilito dall'art. 48, secondo comma, Cost.». Per un approfondimento recente

vincente, al punto che si potrebbe parlare di una legittimazione *indiretta* del Parlamento³⁰. Si avvalora l'impressione che il premierato elettivo è una forma di governo persino più plebiscitaria del presidenzialismo che almeno prevede come contro-potere della Presidenza un Congresso potenzialmente controllato da una maggioranza diversa.

La disposizione riformata sul premio di maggioranza potrebbe, infine, alterare la valenza delle maggioranze speciali previste per l'elezione degli organi di garanzia della Costituzione: ci si riferisce alle norme concernenti l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, comma 3, Cost.), dei giudici costituzionali (art. 3, l. cost. n. 2 del 1967), dei componenti laici del CSM (artt. 104 Cost. e 22, l. n. 195 del 1958), così come alla deliberazione della revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138 Cost., minando in questo caso il principio della rigidità costituzionale.

4. L'infantilizzazione anche dei governanti? Per un diverso orizzonte riformatore

I rischi di *cortocircuito* tra, da una parte, legittimazione popolare e legittimazione parlamentare e, dall'altra parte, tra organi di governo e organi di garanzia della Costituzione sembra essere un indice di *infantilizzazione anche dei governanti*. La costante erosione delle risorse di legittimazione dei poteri pubblici³¹, che si mostrano incapaci di unificare il corpo sociale, curando almeno potenzialmente tutti gli interessi della comunità, ma disperdendoli, al contrario, in rivendicazioni identitarie e corporative, si rispecchia nell'*infantilizzazione dei governanti*: l'apatia e il disinteresse per la cosa pubblica, l'astensionismo elettorale, il ribellismo fine a sé stesso.

La *de-legittimazione* dei poteri pubblici ha radici profonde che affondano in mutamenti epocali, tra cui il tramonto dell'epoca d'oro della globalizzazione, la formidabile rivoluzione digitale, la disintermediazione dell'informazione, la svalutazione del senso costituzionale del lavoro, la crisi identitaria dei soggetti collettivi del conflitto e prima di tutto dei Partiti come organi di messa in forma delle contraddizioni della società³². Trasformazioni epocali rispetto

sul tema V. MARCENÒ, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024.

³⁰ Secondo R. CALVANO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionale del Senato del 16.04.2024* «la possibilità che una lista, o un gruppo di liste, pur ricevendo una esigua minoranza di voti, giungano ad ottenere la maggioranza dei seggi in Parlamento, induce a segnalare una netta compromissione del principio di rappresentanza politica e del ruolo democratico rappresentativo delle Camere nel testo costituzionale». A. D'ATENA, *Metodo e merito delle riforme costituzionali*, in *La lettera AIC*, 09/2024, sostiene che il progetto realizzerebbe «la cancellazione occulta del bicameralismo. È, infatti, arduo considerare autenticamente bicamerale un sistema con due Camere-fotocopia, sintonizzate con l'Esecutivo, l'unica funzione delle quali finisce per essere quella di rallentare, senza giustificazioni plausibili, il procedimento legislativo».

³¹ Si riprende la lucida analisi di M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo*, in *Rivistaaic*, n. 1, 2024 secondo cui «è nella base sociale che le istituzioni si radicano, ma è alla base sociale ch'esse erogano le prestazioni unificanti che la costituiscono in quanto comunità politica» [...] L'indebolimento del consenso nei confronti delle istituzioni politicamente rappresentative inaridisce il principale canale di legittimazione dei poteri pubblici e, all'un tempo, indebolisce l'inversa azione unificante che questi possono esercitare sulla base sociale».

³² Per un approfondimento doveroso si vedano almeno E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in *Rivistaaic*, n. 3, 2024; C. DE FIORES, *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004.

alle quali le riforme costituzionali rappresentano sono un tassello di un complicatissimo puzzle da ricomporre.

Nondimeno, se si volesse accogliere la sfida di una *razionalizzazione* della forma di governo occorrerebbe muovere da un diverso orizzonte riformatore, certamente più fedele all'impianto voluto dal Costituente. Ci si riferisce, in particolare, ad una concezione risalente per la quale la sovranità popolare può essere ricondotta ad un rapporto di rappresentanza *diretta e necessaria* tra lo Stato-soggetto in tutte le sue articolazioni, il "rappresentante", e il popolo inteso in chiave pluralista e non integrale, il "rappresentato"³³. Tutte le potestà statuali, esplicazioni delle diverse funzioni, emanano da un'unica fonte di legittimazione, al tempo stesso giuridica e politica. Le funzioni dello Stato non sono altro quindi che forme (o, se si vuole, mezzi) dell'esercizio della sovranità popolare³⁴.

In quest'ottica, razionalizzazione della forma di governo significa, in primo luogo, tornare a ripensare alcuni aspetti del bicameralismo *paritario*, nell'intento di ridare centralità decisionale al Parlamento e in tal modo prevenire e contenere l'impropria supplenza dell'esecutivo. Senza necessariamente arrivare alla soluzione di concentrare il voto di fiducia in una sola Camera, si potrebbe accogliere la proposta di prevedere la fiducia parlamentare al solo Presidente del Consiglio (e non al Governo) per rafforzarne la legittimazione³⁵. In secondo luogo, al fine di garantire una accresciuta stabilità dei governi, che corrisponde anche ad un interesse precipuo dei "rappresentati", specie di quelli "vulnerabili", si potrebbe pensare all'introduzione dell'istituto della "sfiducia costruttiva"³⁶, per superare le crisi extraparlamentari al buio, senza peraltro sottrarre del tutto al Capo dello Stato il ruolo di "arbitro". La pre-condizione per queste misure volte al rafforzamento della stabilità dei governi è la limitazione rigorosa della normativa primaria (decreto legge e decreto legislativo) e della questione di fiducia, poteri entrambi oggetto negli ultimi anni di intollerabili abusi.

In terzo luogo, per le ragioni ricordate all'inizio, il Costituente partiva dal presupposto che il sistema parlamentare si dovesse coniugare con una legge elettorale su base proporzionale, come parte della costituzione materiale. Solo il proporzionale è in grado di garantire il principio dell'eguale potere rappresentativo del voto "in uscita". In questo senso, sottolineava già Hans Kelsen, il suffragio universale eguale, fondato sulla rappresentanza dell'individuo e sul principio «un uomo, un voto», esige la rappresentanza proporzionale. È solo così che si realizza la democrazia la quale «implica che tutti gli individui siano di eguale valore politico»³⁷. Poiché la

³³ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)* (1954), ripubblicato in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 143 ss.; G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e Magistratura*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 3, 2003.

³⁴ In questa chiave, la "spendita del nome" del rappresentato è concretata nel caso della funzione legislativa dal divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), nel caso della funzione giurisdizionale dall'art. 101 Cost., per il quale «la giustizia è amministrata in nome del popolo».

³⁵ In questi termini G. AZZARITI, *Forme di governo e complessità della democrazia*, in *Il Führerprinzip*, cit., p. 9.

³⁶ È l'ipotesi formulata tra gli altri da G.M. SALERNO, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, e non la personalizzazione in via elettiva*, in *Federalismi.it*, paper 11 giugno 2023. Per una ricostruzione della genesi e del concreto funzionamento di tale istituto nell'ordinamento tedesco e in altri paesi, si veda M. FRAU, *La funzione (faintesa) della sfiducia costruttiva*, in *Rivistaaica*, n. 4, 2023.

³⁷ H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, a cura di N. Matteucci, Bologna, Il Mulino, p. 165, il quale aggiungeva che i nemici del sistema dei partiti e del pluripartitismo osteggiano «il sistema della proporzionale [il quale]



centralità decisionale del Parlamento presuppone un sistema di partiti non eccessivamente frammentato, lasciandosi altrimenti spazio alla supplenza di altri poteri interni e, soprattutto, “esterni”, piuttosto che persistere nella previsione di premi di maggioranza di dubbia costituzionalità, occorrerebbe meditare sulla previsione di una ragionevole soglia di sbarramento; anche allo scopo di incoraggiare aggregazioni partitiche più consistenti in grado di svolgere quel ruolo di organi di raccordo con le istanze del popolo inteso – lo si ripete – in chiave pluralista e non “totalitaria”.

Infine, andrebbe ri-scritto un vero e proprio “statuto” delle opposizioni, dotandole del personale, dei tempi per la discussione e dei mezzi finanziari per controllare e verificare l’operato della maggioranza contingente e prefigurare alternative di governo in grado di coinvolgere i futuri elettori. Su questo punto specifico, il premierato regionale aveva almeno il merito di delineare strumenti per dare una veste istituzionale alle opposizioni consiliari a compensazione della legittimazione diretta del Presidente³⁸. Al contrario, il premierato nazionale non dice nulla sul ruolo dell’opposizione: un silenzio poco rassicurante che si aggiunge, peraltro a quello relativo agli strumenti della partecipazione popolare³⁹.

presuppone, più di ogni altro sistema, l’organizzazione dei cittadini in partiti politici e, ove l’organizzazione dei partiti non è ancora sufficientemente evoluta, ha una forte tendenza ad accelerarne e a rinforzarne l’evoluzione»

³⁸ Si rimanda all’analisi dettagliata degli Statuti regionali di P.P. PETRILLO, *Il premierato e il ruolo dell’opposizione*, cit.

³⁹ Su cui si rinvia all’analisi di M.A. GLIATTA, *La partecipazione popolare nel progetto di riforma costituzionale del c.d. premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024.