

Lezioni perugine di diritto pubblico comparato

a cura di

Francesco Clementi e Francesco Duranti



Giappichelli

Prefazione

di *Maurizio Oliviero*

Dopo l'esperienza pandemica, dentro un confronto sociale sempre più polarizzato e, addirittura, il ritorno di una guerra d'invasione nel cuore dell'Europa, le democrazie – inutile dirsi – stanno affrontando un periodo molto intenso, fatto di forti e penetranti rivolgimenti.

Si tratta evidentemente di esperienze, situazioni e fasi che toccano, al fondo, il cuore del rapporto tra i cittadini e le istituzioni, e dunque la tenuta e il rispetto, giorno per giorno, innanzitutto dei principi democratici, chiamando in causa il loro inveroamento nelle nostre società. Così non c'è giorno che non mostri, da un lato, lo stress al quale i regimi democratici sono sottoposti nel confrontarsi rispetto a problemi nuovi e, al tempo stesso, aporie antiche; e, dall'altro, non vi è momento della vita democratica dei nostri ordinamenti che non segnali la necessità sempre più urgente che i valori e le categorie del costituzionalismo – e dunque le sue lezioni – siano continuamente vive, condivise, apprezzate e conosciute dai cittadini. E innanzitutto, evidentemente, dagli studenti.

Con questo spirito allora il volume che qui si presenta – che nasce da un'idea dei Curatori, e che si è alimentato grazie alla propositiva e attenta partecipazione di tutti i Colleghi e le Colleghe che insegnano la materia “Diritto pubblico comparato” nelle due Università della Regione Umbria, in un dialogo fecondo tra studiosi prima che prezioso tra Atenei – mira a far emergere allora il senso profondo che, nelle differenti lezioni per temi e argomenti, riveste oggi lo studio del diritto pubblico comparato per chi vuole aspirare

innanzitutto ad una cittadinanza consapevole prima che ad essere uno studioso preparato.

D'altronde è la stessa materia che in sé si presta. Tanto perché consente, meglio di altre, di identificare e di qualificare i problemi e le questioni che i problemi del mondo presenta e che il costituzionalismo ha via via individuato e messo a fuoco per uno sviluppo armonico del divenire sociale, quanto sotto il profilo della risposta che tra norme, atti e fatti, ha proposto e propone nelle soluzioni delineate in primis nei testi delle Costituzioni dei vari Paesi democratici considerati.

In questo senso allora questo volume propone un percorso di analisi che invita il lettore a porre attenzione ai diversi aspetti che oggi qualificano il rapporto tra cittadini ed istituzioni; un coacervo di elementi tanto in sé potenzialmente molto diversi, quanto, in realtà, assai coerenti e molto omogenei dentro una medesima visione: quella appunto di un costituzionalismo che fa delle libertà, dei diritti, delle garanzie, dell'equilibrio e della separazione dei poteri e del pluralismo, i pilastri basic del suo essere autenticamente democratico; cioè modernamente adeguato ai valori che hanno fatto e fanno la risposta più giusta – ancorché la più difficile da preservare, mantenere e promuovere – per dare piena attuazione alle scelte politico-istituzionali, e quindi poi costituzionali, di coloro che hanno creduto nella democratizzazione come unico vero processo per dare agli individui – anzi alle persone – la piena e completa libertà di scelta nei modi e nelle forme.

Su queste basi culturali, i contributi presenti in questo volume non fanno allora mancare la loro voce: quella di studiosi attenti ed esperti alle regole giuridiche ma anche alle regolarità del diritto che le dinamiche politico-istituzionali quotidianamente fanno emergere. E che meritano appunto di essere indagate, approfondite, studiate. Nella consapevolezza ulteriore che il diritto è tale proprio perché al suo interno trovano ricovero, dentro una visione interdisciplinare che non può mancare mai, anche la dimensione storica, quella sociale e quella economica dei temi e dei problemi che, tra testo giuridico e contesto di comunità, poi si fanno vissuto collettivo.

L'invito alla lettura che, a partire dagli studenti, formulo dunque a coloro che prenderanno in mano questo volume, è quello di leggerlo tanto in modo naturale, ossia lezione per lezione, in un percorso appunto a tappe che può essere utile anche per cogliere il senso processuale della dinamica evolutiva del diritto pubblico nelle diverse esperienze comparate, quanto – volendo – secondo la nota tecnica del “cherry-picking”, scegliendo direttamente fior-dafiore le Lezioni che preferiscono.

Di certo, nella mia veste di Rettore dell'Università degli Studi di Perugia, prima che da studioso di diritto pubblico comparato, sono ben lieto di questo dialogo culturale anche con l'Università per Stranieri di Perugia, che continua a sviluppare e a confermare, dentro un confronto fecondo tra studiosi che hanno fatto e fanno della ricerca il loro pane quotidiano, l'unica vera regola che il sapere, storicamente conosce: quello di studiare e capire i fenomeni senza pregiudizi, con rispetto, misura e tanta curiosità.

Nel pieno di una fase storica così intensa, davvero non è poco.

Buona lettura!

Prof. Maurizio Oliviero
Magnifico Rettore Università degli Studi di Perugia

Lezione n. 1

“Libertà e autorità”.

Forme di Stato e forme di governo oggi

di Mauro Volpi

1. Il titolo della lezione trae origine dal volume che ho dato alle stampe per la prima volta nel 2000, giunto alla settima edizione nel 2018¹. Vorrei partire dalla considerazione finale contenuta nel testo, secondo la quale ogni classificazione su un tema così ampio e complesso deve aspirare ad essere scientificamente fondata, ma è storicamente determinata in quanto inevitabilmente soggetta a evoluzioni (o involuzioni) e cambiamenti, e quindi deve essere costantemente aggiornata.

La distinzione tra forma di Stato e forma di governo sta nel fatto che mentre la prima, per citare Mortati, indica «il vario modo di realizzarsi della correlazione tra autorità e libertà»², la seconda è un concetto più ristretto, riguardante solo il perimetro della autorità e quindi dei rapporti intercorrenti tra i poteri collocati al vertice dello Stato. Tuttavia i due concetti, pur distinti, sono anche connessi, in quanto la stessa configurazione teorica della forma di governo presuppone che il potere politico sia distribuito tra diversi soggetti. Insomma deve necessariamente esservi una separazione dei poteri come quella che si è storicamente realizzata nello Stato liberale e in

¹ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, VII ed., 2018.

² C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, IX ed., I, 1975, 135.

quello democratico. Certo, la struttura e il funzionamento del potere deve essere oggetto di studio anche negli Stati autocratici, ma in questi accade che per effetto della forte concentrazione del potere «la forma di Stato assorbe largamente quella di governo, riducendola ad un insieme di modalità organizzative piuttosto marginali»³.

2. Nella scienza politologica, ma anche in parte della dottrina costituzionalistica, si è manifestata la tendenza a semplificare la classificazione delle forme di Stato suddividendole in due grandi categorie: Stato democratico e Stato autocratico. Tale tendenza suscita due critiche: intanto vale solo a livello sincronico, applicandosi in particolare agli Stati contemporanei; in secondo luogo è eccessivamente semplificatoria in quanto finisce per configurare lo Stato autocratico come una categoria di risulta nella quale inserire tutte le esperienze, fasciste, socialiste o comunque autoritarie che sono estranee a quella dello Stato democratico. Ma vediamo la classificazione binaria più nello specifico.

In sintesi lo Stato democratico si configura come uno sviluppo di quello liberale, rispetto al quale contiene fattori di continuità che legittimano l'utilizzazione del termine "liberal-democratico", ma allo stesso tempo costituisce una nuova forma di Stato che presenta innegabili discontinuità, le quali risultano con ancora più palmare evidenza per quegli Stati, come la Germania e l'Italia, che hanno conosciuto la cesura storica rappresentata dal nazionalsocialismo e dal fascismo. Così, per rimanere all'essenziale, lo Stato democratico è rappresentativo al pari di quello liberale, essendo fondato sul principio della rappresentanza politica; tuttavia non è «monoclasse» ma «pluriclasse»⁴ o pluralistico, in quanto non centrato sull'egemonia di una classe dominante ma sul concorso (e anche sul conflitto democraticamente regolato) di diverse classi, pluralismo che

³ L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, XIX, 1970, 635.

⁴ M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 35 ss.

dal terreno economico-sociale si estende a quello ideologico, politico, religioso, territoriale. Questo esito è determinato dalla trasformazione del suffragio elettorale da ristretto a universale, che trova il suo effettivo compimento solo dopo la seconda guerra mondiale quando viene riconosciuto non solo agli uomini (come per la prima volta in Francia e in Svizzera nel 1848), ma alle donne (e qui la stessa Svizzera detiene il primato negativo di averlo introdotto solo nel 1971). Lo Stato democratico riprende da quello liberale il principio della separazione dei poteri, ma non lo intende in modo esclusivo, prevedendo numerose interferenze funzionali, tali da garantire l'equilibrio tra i poteri e inoltre aggiunge alla separazione orizzontale alla sommità dello Stato centrale quella verticale tra Stato e istituzioni territoriali. Ancora: lo Stato democratico eredita da quello liberale la concezione dello Stato di diritto, ma lo trasforma in “Stato di diritto costituzionale”, caratterizzato da una legalità superiore e prevalente su quella rappresentata dalla legge ordinaria. Infine si amplia il catalogo dei diritti riconosciuti e tutelati nell'ambito dello Stato: accanto a quelli civili della tradizione liberale, quelli politici conoscono un'estensione che va ben oltre l'esercizio di libertà personali, e quelli sociali richiedono un intervento positivo volto a garantire esigenze prioritarie, imposto dall'attuazione effettiva del principio di eguaglianza formale e dalla ricerca dell'eguaglianza sostanziale di rimozione degli ostacoli che impediscono la parità delle posizioni di partenza. Vi è da aggiungere che anche la concezione dei diritti civili cambia, in quanto si configurano non più come diritti di cui sono titolari gli “individui” (e in misura particolare i proprietari), ma le “persone”, intese nella loro sfera privata ma anche in quella sociale e dei rapporti interpersonali. Per utilizzare la formula riassuntiva di Kelsen, la democrazia si caratterizza come «sintesi dei principi di libertà e di eguaglianza»⁵.

Di contro lo Stato autocratico assume caratteristiche esattamente opposte a quelle dello Stato democratico: è monistico, in quanto

⁵ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, (1929), trad. it., in *La democrazia*, Bologna, 1984, 40.

fondato sull'egemonia di un gruppo sociale, di un partito politico, di una ideologia ufficiale e sul predominio dello Stato centrale; nega la libera espressione del voto, o arrivando ad abolire il suffragio o trasformandolo in un rito plebiscitario dall'esito scontato a favore di una rappresentanza monocolora; stabilisce una forte concentrazione e anche una personalizzazione assoluta del potere politico; non riconosce lo Stato di diritto e trasforma la Costituzione in uno strumento di dominio del potere sulla società; limita o annulla i diritti politici e, quando interviene su questioni sociali, non riconosce dei diritti corrispondenti o li funzionalizza alla conservazione del potere e alla supremazia dell'ideologia dominante. Tuttavia, al di là delle caratteristiche comuni, sussistono anche differenze sociali, politiche e ideologiche che consigliano di distinguere lo Stato autoritario di tipo fascista da quello comunista e da quelli affermatosi in molti Paesi in via di sviluppo, nei quali giocano un ruolo spesso determinante il fattore religioso e quello militare.

Per concludere su questa parte generale e introduttiva, vi è da aggiungere che l'eccessiva semplificazione di una realtà complessa può giocare brutti scherzi. Così ha avuto ampia diffusione all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso la teoria della «fine della storia» come prodotto ineluttabile della vittoria dell'economia di mercato e delle istituzioni liberal-democratiche⁶. Purtroppo la storia reale si è incaricata molto presto di smentire questa visione idilliaca del futuro dell'umanità. Come evento simbolico può essere preso quello dell'attentato distruttivo alle Torri Gemelle di New York dell'11 settembre 2001, il quale ha dimostrato con terrificante evidenza quanto la crisi dell'assetto bipolare del mondo abbia portato ad una situazione complessa caratterizzata da universi, sia statuali sia trasversali rispetto agli Stati, irriducibili rispetto a quello democratico e forieri di drammatici interrogativi sul futuro dell'umanità. Questa situazione ha portato negli ultimi venticinque anni al ricorso a varie guerre anche se non dichiarate come tali. Da un lato vi sono stati massicci interventi militari di alcuni paesi occidentali e

⁶ V.F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, (1992), trad. it., Rizzoli, Milano, 1996.

della Nato in vari Paesi del mondo non sempre autorizzati dall'ONU, a partire dai bombardamenti su Belgrado nel 1999, con vere e proprie invasioni territoriali come quelle in Afghanistan tra il 2001 e il 2021, in Irak nel 2003 e in Libia nel 2011. In nessuno di questi è stata importata la democrazia e in particolare in Afghanistan l'intervento occidentale si è concluso con una pesante sconfitta politica e militare. Dall'altro lato la Russia nell'intento di confermare il proprio dominio sui Paesi confinanti è intervenuta militarmente in Georgia nel 2008 e nel 2022 ha invaso l'Ucraina dando luogo a una guerra che dopo molti anni ha suscitato nuovamente il timore di potere sfociare in un distruttivo conflitto di dimensioni mondiali. Insomma il mondo scaturito dalla crisi del blocco sovietico è tutt'altro che pacificato.

3. Nel mondo multipolare ci troviamo di fronte ad una situazione complessa delle forme di Stato, resa particolarmente evidente dagli sviluppi più recenti. Questi possono riassumersi in una progressiva inversione del processo di democratizzazione che si era manifestato negli anni Novanta del secolo scorso in seguito alla crisi del blocco sovietico e di vari regimi autocratici nei Paesi in via di sviluppo. In effetti da vari anni si è aperta una fase di regressione e di difficoltà della democrazia.

Intanto va detto che è risultata frustrata l'aspettativa di chi aveva immaginato che in vari Stati socialisti (a parte l'eccezione della Corea del Nord) la progressiva apertura verso l'esterno e l'introduzione di elementi di mercato nella economia, superandone parzialmente la natura statalistica e pianificata, avrebbero determinato una evoluzione in senso democratico a livello politico e istituzionale. Non c'è da stupirsi in quanto il nesso tra democrazia e capitalismo non è assoluto e, se non esistono democrazie senza capitalismo, vi sono numerosi Paesi capitalisti che non sono democratici o sono addirittura autocratici. Come ha sostenuto uno dei più noti teorici della democrazia pluralista, nello Stato capitalista vi è una condizione di tensione tra concentrazione del potere economico e estensione di quello politico e tra diseguaglianze economiche e

eguaglianza politica⁷. La Cina popolare costituisce un esempio paradigmatico di come possa realizzarsi un connubio inedito tra sviluppo economico di tipo capitalistico con la crescita importante di un settore privato e mantenimento di un regime politico-istituzionale fondato sul monopolio del partito comunista, sulla concentrazione del potere (con il ruolo centrale del Presidente della Repubblica Xi Jinping, sancito dalla riforma costituzionale del 2018 che ha abolito il limite del doppio mandato) e sulla repressione del dissenso.

Un secondo aspetto preoccupante è rappresentato dall'affermarsi di tendenze autocratiche in Paesi che pure avevano adottato nelle loro Costituzioni principi e diritti democratici e nelle quali si tengono regolarmente elezioni che in teoria possono determinare un ricambio del potere politico. Qui a mio avviso è opportuno distinguere due situazioni. La prima è rappresentata dalle “democrazie illiberali” (secondo la nota definizione del Primo ministro ungherese Viktor Orbán), che trovano oggi il loro principale riferimento in Polonia e Ungheria, due Stati collocati nel cuore dell'Europa. In entrambi si svolgono elezioni relativamente libere, ma vi è una compressione dei diritti politici, cui si accompagna un controllo governativo sui mass media, e un ridimensionamento delle garanzie attraverso la subordinazione della giustizia, anche grazie allo svuotamento dei Consigli della magistratura. A tal proposito ci si è posti l'interrogativo se si tratti di una nuova forma di Stato: anche se la risposta più convincente è negativa⁸, non vi è dubbio che i provvedimenti adottati costituiscano quanto meno un *vulnus* della democrazia che trova il suo fondamento non solo nel suffragio universale, ma nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti. La seconda situazione è quella di Stati, a proposito dei quali sono state coniate diverse formule (democrature, democrazie imperfette, democrazie di facciata) che in realtà rappresentano a mio avviso il

⁷ R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, (1998), trad. it., Bari, 2000, 167 ss.

⁸ R. Tarchi, *Le “democrazie illiberali” nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 3/2020, 4155 ss.

nuovo volto assunto dallo Stato autoritario, in quanto la concentrazione del potere nelle mani di un Presidente eletto plebiscitariamente e confermato ripetutamente nella carica, leader del partito dominante e talvolta unico, e la compressione dei diritti (a cominciare dalla libertà di manifestazione del pensiero, che viene duramente repressa) sono tali da recidere un legame effettivo con un assetto di tipo democratico. Alludo alla Russia di Putin, la cui crescente involuzione autoritaria combina la forte repressione del dissenso interno con l'intervento militare diretto come quello che si è verificato da ultimo in Ucraina. Ma vi rientrano anche vari Stati derivati dalla disgregazione dell'ex URSS, come la Bielorussia e il Kazakistan che si sono ispirati al modello russo. Infine una forte involuzione autoritaria si è verificata nella Turchia di Erdogan soprattutto dopo il fallito colpo di stato militare del 2016, concretizzandosi nella massiccia repressione contro una parte dell'opposizione politica, che non ha risparmiato i pubblici funzionari, la magistratura e la cultura.

La terza situazione preoccupante attiene all'esistenza di fattori di crisi anche all'interno delle democrazie consolidate. La raffigurazione plastica delle minacce alla democrazia è stata rappresentata da due gravi avvenimenti: il 6 gennaio 2021 a Washington l'attacco alla sede del Congresso degli Stati Uniti, incoraggiata dal Presidente uscente e formalmente ancora in carica, volta a impedire la proclamazione del nuovo Presidente; il 9 ottobre 2021 a Roma la devastazione della sede nazionale della più grande confederazione sindacale italiana, guidata da una organizzazione fascista alla testa di un corteo di tremila persone che intendeva dirigersi verso le sedi della Presidenza del Consiglio e della Camera dei deputati.

Le ragioni della crisi delle democrazie sono varie: economico-sociali (globalizzazione finanziaria, netta subordinazione della politica all'economia e agli interessi dei "mercati", complessità della stratificazione sociale e smarrimento delle identità collettive, affermarsi di un orientamento liberista che ha accentuato le disuguaglianze e incrementato la povertà sia assoluta sia relativa); tecnologiche (comunicazione telematica e via web che ha aperto la strada alle *fake news*, alle semplificazioni, alla violenza verbale), politiche

(crisi dei patiti di massa e nascita di partiti personali, populistici e ultranazionalisti); istituzionali (crisi della democrazia rappresentativa e netta subordinazione dei Parlamenti agli esecutivi, distacco dei cittadini dalla politica, di cui è espressione evidente il crescente astensionismo elettorale, che in Italia alla luce del crollo dei votanti alle elezioni amministrative dell'ottobre 2021 ha spinto un'importante costituzionalista a paventare l'avvento di una «forma di Stato a-democratica» costituente un *tertium genus* tra quella democratica e quella antidemocratica⁹). Inutile dire che la terribile Pandemia mondiale scatenatasi dall'inizio del 2020 ha contribuito ad incrementare i fattori di crisi e ha comportato il ricorso a uno stato di emergenza che ha accentuato lo sbilanciamento dei poteri a danno del Parlamento e comportato limitazioni importanti, pur se costituzionalmente giustificate, ai diritti di libertà.

Deriva da questo insieme di fattori che oggi la forma di Stato democratica si trova ad essere stretta tra la «*democrazia illiberale*, o democrazia senza diritti», rappresentata in particolare dai movimenti populistici e nazionalisti, che quando conquistano il potere tendono a porre notevoli limitazioni ai diritti, e il «*liberalismo antidemocratico*, o diritti senza democrazia», di cui sono alfiere gli orientamenti elitari e tecnocratici¹⁰, i quali nella loro versione estrema arrivano ad affermare la necessità della «epistocrazia» (governo degli esperti) come alternativa alla democrazia¹¹. Si tratta di due tendenze opposte ma che si alimentano a vicenda: come il populismo illiberale stimola le tendenze elitarie presenti nella classe dirigente così l'elitarismo tecnocratico produce scontento e proteste che vanno a ingrossare le fila del populismo.

Alla luce di tutto ciò va forse rivista l'idea rassicurante per cui la democrazia, al di là delle difficoltà derivanti dalla sua stessa na-

⁹ A. Ruggeri, *L'assenteismo elettorale e la forma a-democratica di Stato (nota minima su una spinosa e irrisolta questione)*, in *Consulta online*, 19 ottobre 2021.

¹⁰ Y. Mounk, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, (2018), trad. it., Milano, 2018, 24.

¹¹ J. Brennan, *Contro la democrazia*, (2016), trad. it., Roma, 2018.

tura di regime non assoluto e perfetto ma di processo in continua evoluzione, non può essere messa in discussione. Oggi ne siamo meno sicuri: la democrazia non è un dono di Dio, ma una creazione degli uomini. Come tale va costantemente difesa, ma ciò richiede che sia anche rinnovata e sia innervata su tre elementi essenziali: una nuova partecipazione popolare e democratica in grado di utilizzare positivamente anche gli strumenti offerti dalla tecnologia in direzione di una crescita dell'educazione della società; partiti riformati che siano presenti nella società, abbiano una sicura capacità progettuale e un'organizzazione interna pienamente democratica; istituzioni rappresentative democratiche ben funzionanti, fondate sull'equilibrio fra Parlamento, Governo e organi di garanzia, per le quali non si può ricorrere all'ossimoro della «democrazia del leader»¹² perché la personalizzazione delle leadership è inevitabile, ma non deve essere talmente predominante da divorare la democrazia in quanto tale.

4. Esaminiamo ora il versante delle forme di governo, cominciando dall'individuazione dei suoi elementi costitutivi e dei criteri di classificazione¹³. In via preliminare va ribadito che non tutti gli organi costituzionali contribuiscono a definire la natura della forma di governo. Sicuramente ne sono parte costitutiva il Parlamento, il Governo, il Capo dello Stato, in quanto titolari di poteri politici. Non lo sono invece le Corti costituzionali, le quali con le loro decisioni intervengono su materie altamente politiche e possono produrre effetti sui rapporti intercorrenti tra gli organi politici, ma agiscono mediante tecniche e atti giurisdizionali e non sono libere nel fine, dovendo muoversi entro il perimetro tracciato dalle disposizioni costituzionali. Non vi può essere fatto rientrare neppure il potere giudiziario, il quale nelle democrazie contemporanee svolge un ruolo più attivo nell'attuazione della Costituzione e nell'interpreta-

¹² M. Calise, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

¹³ M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2015, 131 ss.

zione del diritto oggettivo, ma non è titolare dell'indirizzo politico in materia di giustizia. Neppure il popolo può entrare a far parte della definizione della forma di governo per il tramite del corpo elettorale¹⁴, in quanto soggetto esterno allo Stato apparato, le cui modalità di partecipazione politico-elettorale (sistemi elettorali e istituti di democrazia diretta) caratterizzano piuttosto la forma di Stato. Infine sul funzionamento della forma di governo incide sicuramente il sistema dei partiti, ma si tratta di un fattore non costitutivo ma condizionante che può assumere diverse configurazioni nell'ambito della stessa forma di governo¹⁵.

Quanto ai criteri di classificazione, ritengo che sono due quelli da prendere in considerazione: la natura del rapporto tra Parlamento e Governo (a seconda che sia fondato sulla fiducia del secondo di fronte al primo oppure su una separazione derivante da una distinta legittimazione popolare); la derivazione del Governo (dal Parlamento o dal vertice del potere esecutivo eletto dal popolo). Non mi convincono altri criteri eccessivamente semplificatori e tra questi in particolare quello fondato sulla elezione diretta, di diritto o di fatto, o indiretta del Governo da parte del corpo elettorale che distingue le forme di governo in due categorie: «a legittimazione diretta o indiretta»¹⁶. In sintesi il criterio in questione va criticato in quanto prende in considerazione solo l'elezione popolare del Governo, assolutizza il principio della sovranità popolare nel momento in cui considera come pienamente attuative di questo solo le forme di governo a legittimazione diretta, fa dipendere la classificazione da elementi fattuali congiunturali quando equipara i casi di elezione di diritto e di fatto del vertice del poter esecutivo, ipotesi

¹⁴ M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Annali, III, 2009, 571-574.

¹⁵ Per la considerazione del sistema dei partiti come componente costitutiva della forma di governo, L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 634 ss.; successivamente lo stesso Autore la fa rientrare tra le «situazioni condizionanti», *Forme di Stato e forme di governo*, in S. Cassese (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, III, 2600.

¹⁶ T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, II ed., 2006, 3 ss.

che oltre ad essere nettamente distinta dall'altra può anche non verificarsi in concreto.

In applicazione dei due criteri indicati è possibile distinguere le forme di governo contemporanee in cinque tipi: *parlamentare* (il Governo è responsabile del Parlamento e da questo deriva, mentre il Capo dello Stato è estraneo alla determinazione dell'indirizzo politico), *presidenziale* (il Parlamento detiene il potere legislativo e il Presidente è titolare del potere esecutivo, entrambi derivano separatamente dal popolo e non vi è tra di essi alcun rapporto di fiducia), *direttoriale* (i ministri sono eletti dal Parlamento ma non sono soggetti a un voto di sfiducia), *semipresidenziale* (il Governo è responsabile di fronte al Parlamento, ma vi è al contempo un Presidente eletto dal popolo che può incidere sulla scelta del Governo), *semiparlamentare* (il Governo è politicamente responsabile verso il Parlamento, ma questo e il Primo ministro sono eletti contestualmente dal popolo e la sfiducia votata dal primo determina il suo scioglimento automatico e il rinnovo simultaneo dei due organi).

5. Uno sguardo di insieme alle forme di governo vigenti dimostra come quella semiparlamentare, in origine e ancora da alcuni definita come «neoparlamentare»¹⁷, assume una valenza più dottrinale che effettiva, essendo stata adottata tra gli Stati democratici solo in Israele tra il 1992 e il 2001, anno in cui l'elezione popolare del Primo ministro è stata abrogata. In Italia talvolta si fa riferimento alla forma di governo instaurata negli Enti locali e in quasi tutte le Regioni con l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti (stabilita rispettivamente nel 1981 e negli Statuti adottati dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999). Personalmente ritengo che in

¹⁷ L'inventore della categoria è M. Duverger, il quale dopo averla proposta su *Le Monde* in quattro articoli pubblicati tra il 12 aprile e il 12 giugno 1956, la sistematizza in *La Repubblica tradita*, (1958), trad. it., Comunità, Milano, 1960, 180 ss. La terminologia originaria è stata ripresa da vari autori italiani; per tutti A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, 1991, 200 ss.

questa ipotesi vi sia stata una torsione presidenzialistica a scapito degli organi consiliari, che rende difficile parlare di sistemi semi o neo parlamentari. Si è prodotta infatti una centralità del vertice del potere esecutivo eletto dal popolo e politicamente quasi inamovibile, che soprattutto per le Regioni è accentuata da leggi elettorali che allineano la maggioranza assembleare a quella che ha eletto il Presidente, definito ormai comunemente come “Governatore”, qualificazione quanto mai impropria essendo tipica del vertice dell’esecutivo negli Stati membri di uno Stato federale come gli Stati Uniti d’America.

Altri due tipi tra quelli indicati si fondano su un modello statale di riferimento: quello direttoriale sulla Svizzera, quello presidenziale sugli Stati Uniti. Ma il primo costituisce un caso esclusivo e mai imitato in modo significativo, essendo ritagliato sulle peculiarità di un Paese nel quale il Governo (Consiglio federale) svolge collegialmente le funzioni di Capo dello Stato e rappresenta il forte pluralismo politico, linguistico e religioso che lo caratterizza. Invece il modello nordamericano non solo è stato oggetto di imitazioni, ma è stato variabile anche nel suo svolgimento storico all’interno degli Stati Uniti, con il passaggio dal *Congressional Government*¹⁸ (fino agli inizi del Novecento) al *Presidential Government*¹⁹ (con la politica del *New Deal* di F.D. Roosevelt, Presidente dal 1933 al 1944, e culminato nella «Presidenza imperiale»²⁰ di Nixon tra il 1969 e il 1974) fino al *Divided Government*²¹ (dagli ultimi decenni del secolo scorso in poi). Più in concreto nella dinamica della forma di governo si è passati da un sistema di «*separated institu-*

¹⁸ W. Wilson, *Congressional Government. A study in American Politics*, Boston, 1885.

¹⁹ A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000, 223 ss.

²⁰ A.M. Schlesinger, *La presidenza imperiale*, (1973), trad. it., Comunità, Milano, 1980.

²¹ R. Tarchi, *Riflessioni sulle forme di governo: profili generali e metodologici. Un tentativo di dialogo con gli scritti di Alfonso Di Giovine*, in A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, D. Pamelin (cur.), *Per un costituzionalismo esigente. Scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, 246-249.

tions sharing powers»²² ad uno fortemente antagonista, che come è stato detto polemicamente, «funziona, o ha funzionato, *nonostante* la sua costituzione, non grazie alla sua costituzione»²³. Due sono le ragioni della più recente evoluzione: la difficoltà dei tradizionali *cheks and balances* costituzionali a garantire un rapporto equilibrato tra i poteri, cui va aggiunta l’arcaicità di alcuni meccanismi, come quelli che disciplinano l’elezione del Presidente; la radicalizzazione delle posizioni politiche e l’accentuazione delle fratture sociali e territoriali, che hanno trovato la loro espressione più evidente nella Presidenza di Trump, il quale per la prima volta si è rifiutato di riconoscere la vittoria del suo avversario alle elezioni presidenziali del 2020 e rappresenta una minaccia per il futuro della democrazia americana, anche grazie all’egemonia che continua ad esercitare sul partito repubblicano.

L’imitazione del modello presidenziale è avvenuta in vari Paesi, soprattutto in quelli dell’America Latina dove sono stati istituiti sistemi presidenziali anomali dal punto di vista istituzionale (con Presidenti spesso titolari di poteri di scioglimento del Parlamento e di iniziativa legislativa) e politico (con l’oscillazione tra l’egemonia del partito presidenziale e un multipartitismo conflittuale e impotente). Dall’impostazione presidenzialistica è derivato che la maggioranza di questi ordinamenti abbia oscillato tra avanzamenti democratici e involuzioni autoritarie.

6. Molto più variegato è lo stato delle forme di governo semi-presidenziali e di quelle parlamentari, anche perché sono adottate in un alto numero di Paesi. Ciò consiglia l’individuazione di «sottotipi» che diano conto della variabilità del loro funzionamento concreto in connessione con il contesto politico-convenzionale che li caratterizza.

²² R.E. Neustadt, *Presidential Power: the politics of leadership*, Wiley, New York, 1960, 33.

²³ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, (1994), trad. it., Bologna, VI ed., 2013, 103.

Per le forme di governo semipresidenziali, va ribadita l'autonomia scientifica di una categoria che non è riconducibile né a quella parlamentare né a quella presidenziale. Non alla prima per l'esistenza di un Presidente eletto dal popolo e titolare di poteri significativi. Non alla seconda perché vi è un Governo con un suo Primo ministro politicamente responsabile nei confronti del Parlamento. Se mai si può porre una questione definitoria e ritenere che sia più opportuno parlare di una «forma di governo a componenti presidenziali e parlamentari»²⁴. Continuo a preferire il termine «semipresidenziale» perché ritengo che esso coglie l'innovazione principale, attinente a derivazione e ruolo potenziale del Presidente, introdotta nello schema tipicamente parlamentare. Del resto non è un caso che tale terminologia, poco adottata paradossalmente in Francia, abbia avuto una grande diffusione nella letteratura internazionale²⁵. L'altra definizione è prevalentemente descrittiva anche se ha il pregio di mettere l'accento sull'esistenza nella forma di governo di una doppia componente e del diverso funzionamento che essa può avere a seconda della prevalenza dell'una o dell'altra.

La V Repubblica francese costituisce, com'è noto, il prototipo originario sul quale è stata costruita la categoria scientifica del semipresidenzialismo²⁶. Ma è dubbio che possa essere considerata ancora un modello di riferimento. In effetti per i semipresidenzialismi europei, la dottrina ha distinto tre diversi sottotipi in connessione alla prevalenza della componente parlamentare o di quella presidenziale e del rapporto tra le due teste del potere esecutivo

²⁴ Il termine è stato utilizzato da L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 665-668 e ripreso di recente da A. Di Giovine, *Forme di governo*, in A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Firenze, 2017, 84-87.

²⁵ Per tutti, G. Sartori, *Ingegneria costituzionale*, cit., 135 ss. e R. Elgie and S. Moestrup (editors), *Semi-presidentialism outside Europe. A comparative study*, London-New York, 2007.

²⁶ M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, XI ed., 1970, 277 ss. e *Echec au roi*, Paris, 1978.

(Presidente e Primo ministro)²⁷. Il primo è *parlamentarizzato* in quanto si fonda sull'asse Parlamento-Governo-Primo ministro con una sostanziale emarginazione del Presidente dalla determinazione dell'indirizzo politico. È quel che si è verificato in Austria, Irlanda e Islanda e nella maggioranza dei semipresidenzialismi affermatasi negli Stati ex socialisti dell'Europa centro-orientale. Il secondo sottotipo è *bilanciato* essendo caratterizzato da un rapporto dialettico tra i due organi del potere esecutivo con fasi di prevalenza dell'uno o dell'altro. Ciò è avvenuto in Finlandia e in Portogallo, ma con la Costituzione finlandese del 2000 e la revisione costituzionale portoghese del 1982, che hanno ridimensionato i poteri presidenziali, si è affermato anche qui il Primo ministro come asse portante della politica del Governo. Infine il terzo sottotipo è *presidenzializzato* in quanto è fondato sul ruolo preminente del Presidente, effettivo capo del Governo. Vi rientra pienamente la V Repubblica francese, anche grazie alla ridotta durata complessiva (nove anni su sessantaquattro) dei periodi di *cohabitation* tra un Presidente e un Primo ministro espressione di una maggioranza parlamentare contrapposta a quella presidenziale, situazione nella quale il Governo è diretto dal Primo ministro, ma il Presidente mantiene notevoli poteri in materia di politiche estera e di difesa e di controllo sugli atti del Governo e del Parlamento. La tendenza presidenzialista è stata accentuata dalle riforme del 2000/01 con le quali è stata ridotta a cinque anni la durata del mandato presidenziale ed è stata stabilita la posposizione di due mesi della elezione del Parlamento rispetto a quella del Presidente. Infatti la coincidenza della durata di Presidente e Parlamento e il prevedibile effetto di trascinamento delle elezioni presidenziali su quelle parlamentari rendono assai improbabile la *cohabitation*, garantendo al Capo dello Stato una solida maggioranza parlamentare e sminuendo agli occhi dell'elettorato l'importanza della elezione del Parlamento, alla quale nel 2017 ha partecipato meno del 50% dell'elettorato al primo turno e il 42,6%

²⁷ R. Elgie, *Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering*, in Id. (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, 1999, 286; M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 21-24.

al secondo (ma se si considera il numero di schede bianche e nulle, i voti effettivamente espressi sono stati il 38,4%). Una tendenza iperpresidenziale simile si è avuta solo nella fase iniziale della transizione alla democrazia in Croazia, Polonia e Romania, ma nei primi due Paesi è stata interrotta rispettivamente dalla revisione costituzionale del 2000 e dalla Costituzione del 1997 che hanno ridotto i poteri del Presidente e rafforzato la figura del Primo ministro, il che è avvenuto anche in Romania, dove però il Presidente ha mantenuto alcuni poteri significativi che hanno portato a fasi di forte conflittualità all'interno del potere esecutivo.

Dal quadro tracciato deriva che di per sé l'introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica non produce con certezza l'effetto che esso diventi l'organo titolare del potere di determinare l'indirizzo politico, a meno che non si accompagni a una recezione totale della Costituzione francese sulla forma di governo e anche in questa ipotesi la presidenzializzazione dipende dal contesto storico, sociale e politico. Perciò non possono che suscitare perplessità i riferimenti impropri compiuti a livello mediatico al Presidente del Consiglio Draghi come "De Gaulle italiano". Pare difficile raffigurarsi Draghi con le stellette da generale e autore di un appello all'unità antifascista del popolo italiano, come quello che De Gaulle lanciò il 19 giugno 1940 al popolo francese. Al di là della ironia, si tratta di due personalità profondamente diverse. De Gaulle ha giocato un ruolo storico in momenti drammatici (l'occupazione tedesca della Francia e la Resistenza nel 1940, la guerra d'Algeria nel 1958) e ha svolto un ruolo politico subito dopo la Liberazione con il famoso discorso di Bayeux del 16 giugno 1946 e la costituzione di un partito gollista (il *Rassemblement du Peuple Français*). Draghi è stato nominato alla guida del Governo in una situazione di eccezione non comparabile ed è un tecnico esterno ai partiti e tanto meno leader di un partito o di uno schieramento politico.

Pericolosa e irricevibile è stata la proposta, sollevata dal ministro leghista Giorgetti il 2 novembre 2021 prima della elezione del Presidente della Repubblica, di instaurazione di un «semipresidenzialismo de facto» grazie all'elezione di Draghi che dal Quirinale

avrebbe continuato a dirigere il Governo per interposta persona a lui fedele nella carica di Presidente del Consiglio. Una prospettiva questa in palese contrasto con la Costituzione vigente, che avrebbe configurato se realizzata la possibilità di ricorrere alla messa in stato d'accusa del Presidente per attentato alla Costituzione o nel caso opposto l'accettazione succube di Parlamento e partiti, il che non ne avrebbe comunque cambiato la natura eversiva. Naturalmente non sono mancate voci di assenso a simile prospettiva che hanno utilizzato abusivamente la formula, coniata da Giuliano Amato, del ruolo «a fisarmonica» del Presidente della Repubblica il quale si restringe o si allarga a seconda che funzioni o sia in crisi il sistema politico-istituzionale. Tuttavia quel ruolo deve svolgersi entro due paletti: da un lato il Presidente non può ridursi a un semplice notaio, d'altro lato non può assumere la funzione di guida effettiva del Governo e di determinazione dell'indirizzo politico. Insomma il presidenzialismo alla francese, oltre a richiedere un Presidente eletto dal popolo, non si accontenta che sia lui a scegliere il Governo, ma richiede che compia anche le scelte politiche fondamentali, al di fuori dei casi eccezionali, e divenuti sempre più improbabili di *cohabitation*.

Ovviamente l'adozione di una forma di governo semipresidenziale con legge di revisione costituzionale è possibile. Ci provò nel 1997 la Commissione bicamerale D'Alema che prevedeva piuttosto, nel suo progetto finale di riforma della seconda parte della Costituzione, un «semipresidenzialismo all'italiana», caratterizzato da un ruolo incerto «più o meno attivo, più o meno garante, più o meno partecipante dell'indirizzo politico del Presidente» a seconda dell'evoluzione della dinamica politico-parlamentare²⁸. Alcune proposte presentate all'inizio della XVIII legislatura si sono rifatte apertamente al modello francese, rispetto al quale si pongono varie criticità: lo squilibrio tra poteri che caratterizza la V Repubblica, cui si accompagna una contrazione della partecipazione elettorale,

²⁸ Così recitava la relazione sulla forma di governo del sen. Salvi allegata al testo presentato il 30 giugno 1967; in senso critico M. Volpi, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, 1998, 137 ss.

sostituita da frequenti mobilitazioni extraparlamentari; la propensione tipicamente italiana per un uomo della Provvidenza, che nel migliore dei casi persegue i suoi interessi e nel peggiore può trasformarsi in un autocrate; il ridimensionamento ulteriore del ruolo giocato dai soggetti della intermediazione politica (Parlamento e partiti); la cancellazione della funzione *super partes* dell'attuale Capo dello Stato che è stata essenziale, specie dal 1994 in poi, nel garantire l'unità nazionale e la tenuta della Costituzione; il rischio di aggiungere all'instabilità politica nel rapporto tra Parlamento e Governo anche una instabilità istituzionale, derivante dalla natura dualistica del vertice dell'esecutivo con due teste non necessariamente in sintonia.

7. Le forme di governo parlamentari sono suddivisibili in due sottotipi, maggioritario e non maggioritario, definiti da Lijphart come «modello Westminster» e «modello consensuale»²⁹. Il primo consiste nella esistenza di regola di una maggioranza parlamentare omogenea che scaturisce dal voto anche grazie all'adozione di un sistema elettorale selettivo, in un Governo stabile che svolge un ruolo direttivo nei confronti del Parlamento, nella preminenza del Primo ministro, nell'alternanza al Governo tra i due maggiori partiti o tra le due maggiori coalizioni che caratterizzano il sistema politico. Il sottotipo non maggioritario si concretizza nell'esistenza di maggioranze parlamentari che non provengono direttamente dal voto ma da trattative successive, in sistemi elettorali poco selettivi, in governi di coalizione poco stabili fondati sulla mediazione tra i partiti che lo compongono, in un Primo ministro *primus inter pares*, e nell'assenza di un'effettiva alternanza al Governo nel quadro di un sistema politico multipolare.

Qui sono necessari vari aggiornamenti. Intanto in Europa vi è stata, dopo l'esplosione nel 2008 della grave crisi economico-finanziaria mondiale, una crisi del modello maggioritario che ha coin-

²⁹ A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, (2012), trad. it., Bologna, II ed., 2014.

volto Paesi come il Regno Unito, la Spagna e la Germania. Le elezioni hanno spesso prodotto maggioranze incerte; si sono costituiti governi di coalizione, anche eterogenei, o governi di minoranza, il che si è verificato nella maggioranza degli Stati membri della UE; si sono avuti cambiamenti di Governo nel corso della legislatura per dissensi interni alla maggioranza che hanno portato talvolta all’approvazione di una mozione di sfiducia; si sono allungati i tempi per la formazione del Governo successiva alle elezioni; i sistemi politici sono diventati multipartitici in seguito all’ascesa di partiti populistici e di destra nazionalista. In sintesi il modello Westminster non appare più vincente né destinato a diffondersi nella grande maggioranza degli Stati democratici.

Novità vi sono state anche per il modello non maggioritario. Si sono prodotti il ridimensionamento della sua declinazione consensuale, fondata su linee di divisione etniche e/o religiose (come in Belgio e nei Paesi Bassi) e il superamento di quella conflittuale, derivante da forti fratture di classe e ideologiche (Italia e IV Repubblica francese). Ma ciò non comporta affatto un suo declino in quanto sono via via emerse nuove fratture sia sociali (centri-periferie, ricchi-poveri, garantiti-non garantiti, di tipo generazionale e collegate al genere) sia politiche (partiti solidaristi vs. partiti liberisti, partiti europeisti vs. partiti nazionalisti, divisioni queste che si intrecciano fra loro dando vita ad una quadriglia di ipotesi).

Il quadro delle forme di governo parlamentari che scaturisce da queste novità risulta molto variegato. Mi limito alle esperienze fondamentali del Regno Unito e della Germania, che sono contrassegnate da profonde differenze. Il modello inglese del Premierato è divenuto raro e lo stesso Regno Unito ha conosciuto un periodo di crisi interna. Così ha avuto nella legislatura 2010/2015 un Governo di coalizione conservatore/liberale determinato dall’esistenza di un *hung parliament*, in quella 2015/2017, caratterizzata dalla breve durata, due governi conservatori con esigua maggioranza, il primo dei quali messo in crisi dall’esito nel 2016 del referendum favorevole alla *Brexit*, tra il 2017 e il 2019, altra breve legislatura, due governi conservatori di minoranza con l’appoggio esterno del partito unionista nordirlandese, infine solo con le elezioni del 2019 un

Governo conservatore con una forte maggioranza parlamentare, ma attraversata da problemi e divisioni, anche in conseguenza della gestione della crisi pandemica, che hanno messo a rischio l'attuale *premiership*.

Profondamente diverso è il modello tedesco del Cancellierato. Intanto per la sua stabilità: basti dire che dal 1949 ad oggi la Germania ha avuto nove cancellieri in tutto a fronte di sedici primi ministri nel Regno Unito. Non si tratta di un caso. Vi è una ragione istituzionale e una politica. La prima deriva dall'adozione di una forma di governo parlamentare fortemente razionalizzata: elezione parlamentare di un Cancelliere titolare dell'indirizzo politico e di forti poteri di direzione sui ministri, dei quali può proporre la revoca; sfiducia costruttiva, che rafforza la stabilità del Governo in carica e azzera i tempi di una eventuale crisi di governo; questione di fiducia che può portare in caso di voto negativo allo scioglimento del *Bundestag* o alla proclamazione dello stato di emergenza legislativa, che consente a un Cancelliere di minoranza di governare per un periodo limitato di tempo con l'appoggio del Presidente e del Senato. La ragione politica deriva da un sistema di partiti che, pur avendo conosciuto novità importanti (in particolare l'aumento dei partiti rappresentati divenuti sei nelle ultime legislature), ha ben funzionato, anche grazie a un sistema elettorale proporzionale ma dotato di elementi di selettività (clausola di sbarramento e voto personalizzato in collegi uninominali per la metà dei seggi). I governi sono di coalizione, e anche di "grande coalizione" tra le due maggiori forze politiche (partito socialdemocratico e democristiani della CDU-CSU), com'è avvenuto in tre delle quattro legislature precedenti a quella in corso, sono presieduti in base ad una regola convenzionale da un esponente del partito di maggioranza relativa e sono costituiti sulla base di un accordo di coalizione che prevede un dettagliato contratto sul programma e l'attribuzione dei ministeri.

Come si colloca l'Italia nel quadro del parlamentarismo contemporaneo? Non c'è dubbio che sconta la debole razionalizzazione che fu stabilita in Assemblea Costituente, la quale non dette seguito in modo significativo ai «dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenera-

zioni del parlamentarismo», previsti dall’ordine del giorno Perassi approvato il 5 settembre del 1947 nella Seconda sottocommissione nell’ambito della Commissione dei settantacinque.

Fino all’inizio degli anni Novanta del secolo scorso la forma di governo è rientrata nel sottotipo del parlamentarismo non maggioritario e ha visto l’alternarsi di fasi conflittuali e di fasi consensuali. In seguito alla crisi verticale del sistema dei partiti scaturito dal dopoguerra si è avuto un funzionamento che definirei semimaggioritario, in quanto ha avuto solo alcune caratteristiche di tipo maggioritario, come la bipolarizzazione del sistema politico (tra il 1996 e il 2013) e la nomina come Presidente del Consiglio a inizio legislatura del leader della coalizione vincente alle elezioni. Ma d’altro lato vi sono state varie anomalie: il bipolarismo è stato coattivo, buono per vincere le elezioni ma non per governare, e conflittuale³⁰, facendo difetto la condivisione di alcuni principi costituzionali e di momenti fondativi della storia patria, a cominciare dal valore dell’antifascismo; si è avuta una significativa instabilità di governo con diciassette esecutivi dal 1994 ad oggi, dei quali sei (tre in ciascuna delle ultime due legislature) presieduti non da leader scaturiti dalle elezioni e quattro con Presidenti del Consiglio non parlamentari. Il semimaggioritarismo ha prodotto indubbi effetti sui rapporti tra Governo e Parlamento, ma non certo positivi o comunque anomali, come la netta subordinazione del Parlamento e il predominio del Governo con uno sconvolgimento del sistema delle fonti del diritto, la svalutazione della stessa collegialità dell’esecutivo, infine la formazione dal 1993 a oggi di ben quattro governi tecnici, evenienza più unica che rara nelle grandi democrazie, due dei quali, il governo Monti e il governo Draghi, hanno esercitato la pienezza dei poteri di governo non limitata a specifici settori. In particolare, a proposito dell’ultimo governo tecnico, trovo molto discutibili le affermazioni secondo le quali rappresenterebbe «la rivincita della Costituzione scritta su quella deformata nella prassi»³¹. Non è così:

³⁰ V. Lippolis, G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007.

³¹ M. Ainis, *La rivincita della Costituzione*, in *la Repubblica*, 12 febbraio 2021.

certo non si tratta di un governo incostituzionale, in quanto ha ottenuto la fiducia della grande maggioranza delle Camere, ma costituisce comunque un'eccezione alla "normalità" costituzionale fondata sul ruolo dei partiti e del Parlamento, verso il quale il Governo è politicamente responsabile, e sulla titolarità dell'indirizzo politico in capo al Consiglio dei ministri. Rilevo anche la contraddizione di chi nei decenni scorsi ha sostenuto il bipolarismo maggioritario, fondato sulla contrapposizione politico-programmatica tra due coalizioni alternative e sul conseguente ridimensionamento dei poteri presidenziali di nomina del Governo e di scioglimento anticipato delle Camere, e oggi esalta la costituzione di un governo con una larghissima maggioranza trasversale e la centralità dei poteri politici del Presidente fino a favoleggiare di presidenzialismo o semipresidenzialismo di fatto.

Concludo esprimendo sinteticamente la mia opinione su ciò che andrebbe fatto. Non posso tralasciare la questione della legge elettorale, visto che dal 1993 si è affermata l'idea che la riforma elettorale potesse essere la panacea di tutti i mali. In particolare ha preso piede una vera e propria ideologia del maggioritario, che considera i collegi uninominali o il premio di maggioranza come meccanismi in grado di assicurare un buon bipolarismo e la stabilità di governo. Ora, questi obiettivi non sono stati conseguiti, mentre con la scelta dall'alto delle candidature nei collegi e nelle liste bloccate, si è ottenuto l'obiettivo di privare gli elettori della libertà di scegliere i propri rappresentanti, il che sicuramente ha avuto un'incidenza sulla disaffezione manifestata dal corpo elettorale attestata dalla crescita costante dell'astensionismo. Nel contesto attuale, poi, è una pia illusione, apertamente manifestatasi nella vicenda della ultima elezione del Presidente della Repubblica, pensare che un sistema con una forte componente maggioritaria possa garantire un bipolarismo democratico e stabile, non essendovi più un partito nettamente più forte in ciascuna delle due coalizioni, ma diverse forze politiche presiedute da leader in reciproca competizione. Perciò la mia preferenza va a un sistema proporzionale che restituisca la libertà di scelta dei rappresentanti agli elettori e sia corretto da una soglia di accesso effettiva e non fittizia, come quella stabilita nei sistemi a

componente maggioritaria che non ha impedito il salvataggio di piccoli e piccolissimi partiti coalizzati grazie alle candidature di coalizione nei collegi uninominali o all'interno delle liste più forti della coalizione. Credo che un sistema di questo tipo potrebbe rimotivare una parte significativa del corpo elettorale. Quanto al timore che vi sarebbero governi eterogenei di coalizione e quindi instabili, è esattamente quel che si è verificato nei decenni scorsi con i meccanismi elettorali maggioritari. La proporzionale impone che all'indomani del voto vi sia un confronto chiaro e pubblico sul programma tra i partiti che intendono coalizzarsi per formare il Governo, assumendone la responsabilità di fronte all'opinione pubblica. Certo, è più che mai necessario rinnovare i partiti, che devono essere espressione di valori e di esigenze sociali, a cominciare da una legge che dia attuazione al «metodo democratico» stabilito dall'art. 49 della Costituzione. Infine è necessario ricorrere a utili meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, come quelli vigenti in Germania, e rivalutare il ruolo di indirizzo e di controllo del Parlamento, vale a dire dell'organo che costituisce il cuore della democrazia, la cui malattia se troppo prolungata può finire per contagiare in modo irrimediabile la democrazia in quanto tale.