

COSTITUZIONALISMO.IT

*Quaderno n. 5*



# IL FÜHRERPRINZIP

LA SCELTA DEL CAPO

a cura di

Gaetano Azzariti e Michele Della Morte

*Atti del Seminario di Napoli  
28 settembre 2023*

EDITORIALE SCIENTIFICA

NAPOLI

Il Volume è stato pubblicato con il contributo del Centro di Ricerca Interdisciplinare  
su Governance e Public Policies dell'Università degli Studi del Molise.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via S. Biagio dei Librai, 39  
Palazzo Marigliano  
80138 Napoli

Tutti i diritti (traduzione, adattamento) sono riservati per tutti i Paesi.  
La riproduzione, anche parziale, e con qualsiasi mezzo  
(compresi microfilms e fotostatiche) è vietata.

ISBN 979-12-5976-920-6

# Indice

<i>Forme di governo e complessità della democrazia</i> Gaetano Azzariti	1
<i>Rischiamo un nuovo Führerprinzip?</i> <i>Tra scorciatoie leaderiste e spoliticizzazione da vincolo esterno</i> Geminello Preterossi	11
<i>Presidenzialismo italiano e mistificazioni ideologiche</i> Luigi Ferrajoli	27
<i>Scegliere il capo: fra attese messianiche e delusioni democratiche</i> Adriana Apostoli	47
<i>Presidenzialismo e appelli al popolo eversivi</i> Francesco Bilancia	65
<i>Ascesa e declino della Repubblica semipresidenziale in Italia</i> Claudio De Fiores	95
<i>Premierato e sindaco d'Italia: la resistibile ascesa italiana di Arturo Ui</i> Laura Ronchetti	129
<i>Elezioni del capo e partiti</i> Michele Prospero	147
<i>La resa del capo: riforme istituzionali e governabilità</i> Elisa Olivito	185

<i>Il fascino oscuro del cesarismo progressivo</i> Alessandra Algostino	205
<i>Il popolo impotente. L'acclamazione e il Capo</i> Michele Della Morte	229
<i>Il Führerprinzip: la scelta del Capo</i> Mauro Volpi	251

# FORME DI GOVERNO E COMPLESSITÀ DELLA DEMOCRAZIA

GAETANO AZZARITI

*Sommario: 1. La democrazia non ha bisogno di capi. – 2. Ragionare per principi. – 3. Scegliere il Capo: la servitù volontaria. – 4. Un disegno confuso. – 5. L'equilibrio tra i poteri. – 6. Il problema della stabilità.*

## 1. *La democrazia non ha bisogno di capi*

Anzitutto è necessario dare una spiegazione del titolo prescelto: *Führerprinzip, la scelta del capo*. Un titolo forte. C'è certamente un tasso di provocazione, legato alle evocazioni di questo termine nella storia europea. Ma, voglio rassicurare, noi intendiamo esaminare i concetti, non fare paralleli o riferirci alle tragiche vicende che ad essi sono collegati. Proponiamo questo slittamento – dai fatti ai concetti – anche perché avvertiamo l'urgenza di un ritorno delle nostre riflessioni ai principi ed alle categorie dogmatiche. Per reagire a quella che a noi pare una diffusa banalizzazione del dibattito pubblico, che a volte lambisce anche quello strettamente accademico. Per non parlare della discussione propriamente politica che ormai si regge quasi esclusivamente su *slogan* attrattivi, senza nessun onere di riscontro con la realtà. Pensare di poter cambiare la Costituzione, la forma di governo, in base ad una battuta ad effetto (il sindaco d'Italia, sembra vada per la maggiore) non pare accettabile. Ecco allora il primo obiettivo di questo convegno: passare dalla emotività alla ragione.

Strettamente legato a questo c'è però un'altra indicazione implicita nel titolo che abbiamo posto al convegno e inscritta nella storia della nostra rivista. Siamo, infatti, da sempre convinti che la "ragione", ovvero l'analisi dogmatica della realtà, non vada separata dalla rivendicazione di un più generale punto di vista euristico. Tanto più se ragioniamo sulle forme di governo, argomento che non può ritenersi neutro o puramente tecnico, bensì di deciso impatto sulla qualità della democrazia. Come ricordava Norberto Bobbio, la teoria delle forme di governo presenta due aspetti: l'uno descrittivo, l'altro prescrittivo. Da ciò il filosofo

torinese ebbe a trarre una fondamentale conseguenza: naturalmente si può cambiare il rapporto e l'equilibrio tra i poteri, ma "descrivere" quale sia la forma di governo buona, quale la cattiva, quale migliore e quale peggiore, sarà determinato non solo da una valutazione di fatto, ma anche da una volontà di "prescrizione", ovvero dal tentativo di piegare il comportamento altrui nel senso da noi desiderato, costruendo un certo tipo di democrazia in sostituzione e contro un diverso tipo di democrazia. Questo impone di coniugare il rigore scientifico e la chiarezza nei presupposti analitici con le finalità dell'indagine. È la particolare idea di democrazia che si vuole affermare a rappresentare la variabile che lega indissolubilmente l'analisi sulle forme di governo e i giudizi sul rendimento delle stesse. Non è indifferente, infatti, auspicare una centralità dell'assemblea parlamentare, luogo del pluralismo e della rappresentanza sociale, rispetto all'affermazione di una centralità della scelta di un Capo con cui identificarsi ed unificare la volontà del popolo. Rappresentanza e identità sono due principi di legittimazione tra loro non compatibili.

In questo seminario, secondo i canoni del costituzionalismo democratico pluralista e conflittuale, la critica al tentativo di legittimazione diretta del "Capo" verrà giustificata dalla convinzione che essa non garantirebbe una rappresentanza plurale, sacrificando ulteriormente il già fragile pluralismo politico e sociale. In fondo una posizione altrettanto ferma di quella espressa con rigore logico-formale da Hans Kelsen: "la democrazia non ha bisogno di capi".

## 2. *Ragionare per principi*

Una seconda avvertenza appare necessaria. Questa nostra discussione si è svolta prima della presentazione del disegno di legge del Governo sul premierato. Ciò ha reso possibile discutere di principi senza dover fare i conti con un testo (quello che poi è stato depositato al Senato) pieno di sgrammaticature. Oggi, inevitabilmente, siamo costretti a fare i conti con il progetto che ci è stato presentato, puntando l'accento sulle diverse incongruenze e le specifiche disposizioni. Rischiamo così di lasciarci sfuggire le questioni di fondo, perdendoci nei particolari. Ecco allora l'utilità maggiore di queste nostre riflessioni:

cercare di ricondurre alla loro dimensione di principio la discussione sul premierato che appare da ultimo venire a caratterizzarsi per uno sguardo basso, attento più alle ragioni, spesso solo d'immagine, delle diverse forze politiche che non ai risvolti di sistema o propriamente costituzionali. Potrebbe quasi dirsi – con un po' di ironia – che è stata una fortuna riuscire a ragionare “senza testo”, perché in tal modo abbiamo potuto proporre le nostre valutazioni critiche protetti da un “velo d'ignoranza”. Quel velo che consente di ragionare per principi ed *ex ante*. Ci siamo così dati una griglia utile proprio per poter giudicare il testo che è ora venuto alla luce, senza troppo farci condizionare dalle ragioni più contingenti o più strettamente politiche.

### 3. Scegliere il Capo: la servitù volontaria

Certo, in occasione del nostro incontro più di uno ha rilevato l'assurdità della discussione politica, ma anche accademica, che si è trascinata per mesi oscillando tra i più diversi modelli. Come se fosse sostanzialmente equivalente eleggere direttamente il Capo dello Stato ovvero il Presidente del Consiglio; come se non fosse importante stabilire quali debbano essere i poteri attribuiti a chi, plebiscitato, si pone al vertice dello Stato; come se fosse secondario definire i rapporti tra gli organi di governo a garanzia della divisione dei poteri; come se si fosse dimenticato che le forme di governo non si distinguono per l'esistenza di uno o di un altro organo, ma per il tipo di equilibrio che si instaura tra questi.

L'indifferenza dimostrata trova spiegazione nel fatto che vi è una sola ragione che è stata posta a fondamento della richiesta di cambiare la Costituzione: scegliere il Capo. È questo l'obiettivo essenziale, in nome del quale si ritiene tutto possa essere sacrificato. L'elezione diretta di chi deve governare il Paese rappresenta un totem. “Vuoi scegliere tu chi ti governa?” Questa la domanda retorica che ci viene proposta e che esprime la visione di una democrazia ridotta al comando di un sovrano. Un ritorno ad Hobbes, senza però la consapevolezza di quale sia la natura e quali gli effetti del contratto che si va a stipulare: non più l'hobbesiano *pactum subiectionis* che comporta la cessione dei propri diritti ad un Leviatano, ma la scelta di un Capo senza che ci si debba preoccupare di quali siano le conseguenze sul sistema, quali i poteri e

quali i limiti dell' eletto dal popolo. Non tanto la previsione di un unico titolare di tutti i poteri, né certo l'eliminazione degli altri organi di governo e di garanzia costituzionale – che anzi inopinatamente si afferma di non voler toccare – ma, più rozzamente, una riforma che non si spinge a considerare ciò che rappresenta il *proprium* di ogni ordinamento giuridico complesso, tanto più entro ordinamenti che si vogliono democratici e che si caratterizzano più che per la scelta del vertice del potere, per il sistema complesso dei contropoteri, nei rapporti con gli altri organi di governo che danno senso e sostanza alle diverse forme di governo. Purché si elegga un Capo, poi quali siano i suoi poteri appare secondario.

Una riforma dalla forte valenza simbolica che pesca a piene mani nell'inconscio. Si appoggia a quell'istinto di sottomissione che attraversa le moltitudini nei periodi di sconforto e disillusione verso le istituzioni, quando non si riesce più a confidare sulla propria forza di soggetti politici organizzati e ci si consegna al comando di una persona cui si affida la propria salvezza. Una servitù volontaria.

#### 4. *Un disegno confuso*

Proprio questa visione povera della democrazia e questi pregiudizi si pongono alle origini delle decisioni che sono state assunte e che, alla fine, hanno portato l'attuale governo a presentare un disegno di legge costituzionale. Un modello unico al mondo, cui viene assegnato il nome di premierato, senza però spingersi a definire un nuovo ruolo per il Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto; la pretesa in sé infondata di lasciare invariati – dal punto di vista formale, non certo da quello sostanziale – i poteri degli altri organi, ad iniziare da quelli del Capo dello Stato; l'omissione di ogni indicazione sui modi di elezione del Capo, che non si esclude possa essere eletto da una minoranza del corpo elettorale, a fronte della fissazione di una regola – di un "premio" – che garantisce comunque la conquista non solo del ruolo di vertice dell'esecutivo, ma anche di "Capo" del Parlamento, assegnando alla "sua" parte la maggioranza dei seggi; un'insofferenza malcelata nei confronti della effettiva volontà popolare e dello stesso responso elettorale, che possono essere impunemente vanificati nel se-

guito della legislatura, grazie ad una successiva fiducia conferita da un Parlamento delegittimato, che però può persino mutare il Capo in base ad una trattativa tutta interna al sistema politico, a dimostrazione del valore puramente mistico del corpo del re.

Tutti gli aspetti richiamati dovrebbero essere esaminati, ma nessuno appare sorretto da una precisa idea di democrazia. È la visione d'insieme che manca, appare svanita la consapevolezza che i poteri devono essere divisi e limitati.

La stessa pretesa di “rafforzare l'esecutivo” – esito che verrebbe in effetti ad essere conseguito grazie alla legittimazione diretta del suo capo – appare porsi come una pura petizione di principio. Non si considera infatti che, in Italia, il problema reale della instabilità dei governi non può essere confuso con quello “irreale” della mancanza di poteri dell'esecutivo. Sotto questo profilo, com'è ben noto, il problema costituzionale è l'opposto: abbiamo assistito nel corso degli anni ad una progressiva concentrazione dei poteri nelle mani degli esecutivi, che hanno finito per assorbire quasi per intero le funzioni di altri poteri, di quello parlamentare in particolare. Mettere assieme il limite della breve durata dei governi con il vizio dell'erosione dei poteri rischia di non risolvere il primo e aggravare il secondo.

È sempre l'ossessione per l'elezione del Capo – chiunque esso sia e qualunque forma esso assuma – che porta inevitabilmente a trascurare ciò che è invece essenziale nelle riflessioni sulle forme di governo: la necessità di definire un equilibrio tra i poteri. In assenza di una razionalizzazione dei rapporti tra organi di vertice dello Stato appare inevitabile che un potere finisca per prevalere sugli altri. In fondo, in Assemblea costituente, il richiamo alle misure di razionalizzazione della forma di governo parlamentare venne espressamente formulato al fine di evitare il dominio delle assemblee parlamentari sugli altri poteri. Ora non ci si confronta più con la complessità della democrazia e la necessità che ciascun potere svolga il ruolo che la Costituzione assegna loro. Una prospettiva che dovrebbe portare a riflettere seriamente sulle difficoltà e gli scompensi reali di tutti i nostri organi costituzionali, dal Parlamento al Governo, dalle Magistrature al Capo dello Stato. Ma sono poi tutte le diverse forme e i limiti con cui si esercita la sovranità popolare che dovrebbero essere considerati. Così, le forme più dirette di par-

tecipazione e decisione del corpo elettorale, ovvero gli strumenti – i partiti, ma anche le altre formazioni sociali – che dovrebbero garantire un effettivo concorso dei cittadini alla determinazione delle politiche nazionali.

È questo il disegno, assai articolato, che dovrebbe essere preso in considerazione se si volesse seriamente rivitalizzare la nostra democrazia sofferente. Un'impresa ritenuta troppo complessa. E allora ci si affida a quella che è la via più diretta e primitiva di espressione della sovranità: l'*acclamazione*, la forma primordiale della manifestazione di volontà di un popolo, poiché – secondo l'indicazione schmittiana – in fondo “il popolo può dire in generale solo sì o no”. Basta pertanto l'elezione del Presidente del Consiglio, senza doversi spingere a guardare agli equilibri complessivi o alla definizione di una forma di governo che quanto più concentra i poteri su uno degli organi tanto più si dovrebbe preoccupare dei bilanciamenti e dei contrappesi necessari per evitare la sua degenerazione. In questa visione semplificata e confusa appare sufficiente scegliere la persona da porre al vertice dell'ordinamento, la quale governerà in forza del principio della supremazia del Capo. Il *Führerprinzip* in mancanza di meglio.

##### 5. *L'equilibrio tra i poteri*

La nostra ferma opposizione all'elezione diretta del Capo – nelle sue diverse varianti, e non solo in quella pasticciata che ci è stata da ultimo proposta – non è mossa da una volontà di conservare lo stato delle cose attuali. Tutt'altro. Ben consapevoli che l'assetto dei poteri che si è andato configurando nel corso del tempo – in via di fatto e di prassi degenerata, più che in via di diritto e per revisioni formali – richiede un profondo ripensamento e interventi incisivi. Una forte capacità di innovazione che operi però nella direzione opposta a quella indicata dall'attuale maggioranza, nonché – allargando lo sguardo – promossa dai tanti fautori di un'idea di democrazia semplificata e verticalizzata che da almeno trent'anni dominano la scena e contrassegnano il nostro revisionismo costituzionale regressivo. Ancora una volta è l'idea di democrazia che si pone a fondamento delle scelte. A fronte di quella semplificata che punta alla concentrazione del potere nelle mani dell'«uno»

di stampo identitario, si propone di cambiare rotta e dirigersi verso quella – oggi in sofferenza – che individua l'essenza e il valore della democrazia nella diffusione del potere tra soggetti diversi, nella complessità dell'articolazione dei poteri, nella rappresentanza plurale.

In questa seconda prospettiva, tre sono le linee guida da perseguire per una profonda razionalizzazione della nostra forma di governo: la ridefinizione di un equilibrio perduto, la delimitazione di poteri dei singoli organi e la loro rilegittimazione.

Per quanto riguarda la ridefinizione dell'equilibrio, se – come anche prima si è accennato – l'essenza delle forme di governo non è data dall'esistenza di un potere anziché un altro, bensì dal loro rapporto, appare chiaro qual è il primo compito che un riformatore illuminato dovrebbe porsi: rafforzare i poteri che si sono indeboliti, frenare quelli che hanno superato i limiti. Il che vuol dire, tradotto nella nostra esperienza costituzionale, restituire i poteri perduti al Parlamento e assunti impropriamente dal Governo. La fragilità della nostra forma di governo non è infatti da individuare nella eccessiva debolezza dei Governi, ma semmai nella perdita di ruolo costituzionale del Parlamento. Una più corretta distribuzione dei poteri tra i due organi che riequilibrasse a favore del secondo i poteri legislativi impropriamente assorbiti dal primo renderebbe più stabile la nostra forma di governo favorendo le prestazioni e l'efficacia di tutti i poteri (Governo e Parlamento, ma anche Presidente della Repubblica), in una chiarezza dei rapporti reciproci.

Rimarrebbe la questione della rilegittimazione degli organi e dei poteri. È questo un aspetto della più generale crisi della democrazia contemporanea. La disaffezione del corpo elettorale, la distanza tra popolo e la sua classe dirigente, la delegittimazione degli organi di governo del Paese, sono fenomeni ben gravi che devono certamente essere affrontati dal sistema politico, oltre che sul piano sociale e culturale. Provvedimenti urgenti e coraggiosi dovrebbero essere proposti, forse nessuno di per sé risolutivo, ma certamente necessari se si vuole reagire ad una disaffezione dalla democrazia che ha ormai superato il livello di guardia. Cominciamo a discutere una nuova legge sui partiti, per cercare di far tornare questi ad essere strumenti per assicurare ai cittadini di concorrere con metodo democratico alla politica nazionale; impegniamoci nella riscrittura – l'ennesima – del sistema elettorale che

non sia più unicamente ossessionata dalla governabilità, ma che riesca anche finalmente a rivitalizzare la rappresentanza e la scelta degli elettori, in fondo seguendo le indicazioni della Consulta nelle sue famose decisioni in materia elettorale; ripensiamo agli istituti di democrazia diretta e alla necessità che questi riescano finalmente a dialogare con le istituzioni rappresentative; interveniamo sulla struttura degli organi della rappresentanza per arrestare la fuga dal Parlamento e dalle assemblee rappresentative locali, ribaltando il *trend* che ha portato al loro svuotamento. Avviciniamo il popolo, non al sovrano, ma alla democrazia costituzionale. Adottiamo misure di radicale innovazione, ma tutte diverse da quelle legate alla scelta del Capo dell'esecutivo.

#### 6. *Il problema della stabilità*

Rimane un'ultima questione. La richiesta di eleggere direttamente il Presidente del Consiglio è motivata anche dall'esigenza di garantire la durata degli esecutivi. L'instabilità governativa rappresenta una vera e non negabile debolezza della nostra forma di governo parlamentare. Si tratta di affrontare alla radice il problema delle troppo frequenti crisi delle maggioranze governative. Il mantra che ci ricorda che 68 governi in 75 anni sono troppi ha un suo assoluto fondamento. In questo caso la domanda che ci si dovrebbe porre, però, è se la via da percorrere sia l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, con gli squilibri e le distonie che prima abbiamo richiamato e che minano lo stesso conseguimento dello scopo della stabilità intesa come la durata dell'esecutivo, ovvero se non sia più lineare, nonché consono alla nostra tradizione, tornare a riflettere sulle misure di razionalizzazione della nostra forma di governo (ricominciare dall'ordine del giorno Perassi, potremmo dire), guardando ad esempio a quell'esperienza che nel nostro continente ha riscontrato governi assai longevi entro una forma parlamentare di governo. La Germania s'intende, ma non per copiarne pedissequamente tutti gli istituti, come va troppo di moda sostenere, ma per adattarne alcuni alle peculiarità della nostra forma di governo.

Detto in breve, anche se da qui dovrebbe iniziare la riflessione sulle misure da introdurre per razionalizzare la nostra forma di governo, ci si limita a segnalare che nel nostro Paese – a differenza che in Germania

– un ruolo di intermediazione fondamentale è stato assunto del Presidente della Repubblica, che nei limiti del possibile e del giusto dovrebbe essere preservato. Passando allora in rassegna le quattro misure che caratterizzano il sistema tedesco può dirsi quanto segue: dovrebbe essere giudicata positivamente l'introduzione della fiducia parlamentare al solo Presidente del Consiglio (com'è per il Cancelliere in Germania), anziché all'intero Governo, per rafforzarne la legittimazione; un prezzo da pagare, ma ampiamente compensato dai benefici di stabilità-durata sarebbe, invece, quello rappresentato dall'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, il quale indubbiamente sottrarrebbe al Capo dello Stato la regia delle crisi, ma impedirebbe anche le c.d. "crisi al buio", responsabilizzando direttamente le forze politiche; per quanto riguarda infine la revoca dei ministri e lo scioglimento anticipato delle Camere, poteri secondo alcuni da assegnare al Presidente del Consiglio, ritengo che essi possano ben essere iscritti nel nostro sistema come *potere di proposta* al Capo dello Stato, al quale spetterebbe l'ultima parola in qualità di garante della Costituzione. In fondo, per lo scioglimento già è così, essendo nel nostro ordinamento tale potere – come anche il potere di nomina del Presidente del Consiglio – un atto presidenziale duumvirale o complesso, non certo esclusivamente ("formalmente e sostanzialmente") presidenziale.

Questo insieme di misure rappresenterebbe un intervento "minimale" (per meglio dire, "non sproporzionato") che si porrebbe in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare, in grado di conseguire lo scopo dichiarato di una maggiore stabilità di Governo. Un maggiore durata degli esecutivi che dovrebbe operare in un sistema di poteri più equilibrato, con un Parlamento autonomo e messo in grado di recuperare una propria centralità nella definizione degli indirizzi politici, una rappresentanza plurale non deturpata dalle distorsioni maggioritarie, una maggioranza parlamentare che opera in base ad accordi di coalizione e non tenuta legata da premi e ricatti elettorali, un Capo dello Stato garante degli equilibri costituzionali. Una via diversa per cambiare gli equilibri della nostra forma di governo. Un percorso complesso, ma possibile.



RISCHIAMO UN NUOVO FÜHRERPRINZIP?  
TRA SCORCIATOIE LEADERISTE  
E SPOLITICIZZAZIONE DA VINCOLO ESTERNO

GEMINELLO PRETEROSI

L'antica distinzione tra governo delle leggi e governo degli uomini, sancita da Aristotele, nel discorso di legittimazione della modernità subisce una torsione, nel senso che il razionalismo politico seicentesco e poi l'illuminismo giuridico segnerebbero secondo una certa vulgata il passaggio dal governo degli uomini a quello delle leggi, all'insegna di una sorta di filosofia della storia istituzionale segnata dalla progressiva spersonalizzazione del potere quale fattore decisivo di progresso. Infatti, a tale processo si accompagnerebbe l'eliminazione (o perlomeno una significativa mitigazione) dell'arbitrio del potere e la sua universalizzazione formale. In realtà, tale modello può al massimo indicare una linea di tendenza, seppur problematica e parziale, perché sempre soggetta a scosse e limiti, ricollegabile al paradigma della modernizzazione weberiana, che implica sì la configurazione di una forma di potere "legale-razionale", e perciò per quanto possibile "impersonale", a sostituzione di quello tradizionale, ma che non è affatto senza costi né privo di aporie.

La questione del potere carismatico, ad esempio, è particolarmente complessa ed è inquadrabile non in un'interpretazione ingenuamente progressiva dello schema suddetto, ma supponendo un vuoto che la perdita dell'*auctoritas* sostanziale comporti, insieme alle acquisizioni nuove che assicura. Il fattore carismatico da un lato attraversa tutta la storia del potere in Occidente, e in particolare riguarda i movimenti religiosi (ma anche politico-rivoluzionari) nella fase nascente (sia nel mondo antico e medievale, che nei tempi moderni), dall'altra esprime un bisogno di compensazione di ciò che si perde con il passaggio dal potere tradizionale a quello legale-razionale, e la necessità di un *surplus* di legittimazione rispetto allo svuotamento asettico operato dalle procedure, che è tipico della modernità matura, rivelandone un possibile deficit. Le forme moderne di potere carismatico rispondono

al lato passionale della politica di massa, e alla domanda di senso che l'accompagna. Il tema della ripersonalizzazione del potere non a caso riemergerà proprio con i regimi di massa, segno che il posto dell'*auctoritas* tradizionale non poteva in effetti rimanere del tutto vuoto (anche in società modernizzate), e doveva essere preso da forme di potere che fossero sì moderne, ma in grado di suscitare passioni e identificazione: tali forme rimettevano necessariamente in campo un elemento personale che, sul terreno del principio di sovranità democratica, non poteva non acquisire connotazioni più o meno carismatiche, plebiscitarie, cesariste, populiste (entro certi limiti, e nel contesto di una classe dirigente organizzata e in grado di garantire la sostituzione o la successione del "capo", anche i grandi dirigenti dei partiti di massa avevano un loro carisma, che veniva riconosciuto dai militanti ma anche dagli avversari). Si tratta dunque più di una questione di misura (da blanda a forte), che di una rigida esclusione della personalizzazione della politica. Una dialettica, questa dello svuotamento e del surrogato, analoga a quella della secolarizzazione, anzi di essa partecipe. La perdita della sostanza implica la proliferazione dell'elemento soggettivo del potere. Non è dunque agevole sostenere che la tipologia delle forme di potere scorra su una linea assiale dalla sostanza impersonata alla funzione senza soggetto, se non concentrandosi sulla sola forma legale-razionale (e neppure integralmente, perché una certa dose di potere personale persiste sempre, anche in essa). Saggiamente, dovremmo limitarci a constatare che governo della legge e governo degli uomini sono modelli limite, in effetti costantemente intrecciati, e che semmai è l'inquadramento del governo degli uomini nella cornice delle leggi che consente di conseguire quell'equilibrio instabile che qualifica la forma costituzionale di esercizio del potere. Ciò detto, in linea molto generale è indubbio che le trasformazioni dello Stato moderno implicino un processo di razionalizzazione istituzionale e giuridica che complessivamente tende a ridimensionare le relazioni personali di potere o comunque a ricondurle in una sintassi prevedibile, seppur senza teleologie necessarie.

Al di là delle forme estreme, avventuristiche della torsione personalistica insita nel potere carismatico o plebiscitario, c'è da dire che la possibilità di reintrodurre elementi di potere "personale" (attraverso

l'elezione diretta di figure simboliche rappresentative dell'unità nazionale, espressive di un plusvalore politico rispetto alle frazioni che caratterizzano la rappresentanza parlamentare) si era posta prima e indipendentemente rispetto alle esperienze dei regimi "autoritari" o cosiddetti "totalitari" del Novecento, e tornerà a proporsi anche nel secondo Dopoguerra, in Europa di solito in versione più urbanizzata, mentre in Sudamerica e nel mondo postcoloniale in forma più accentuata e intensa. Nel passaggio alla democrazia di massa, si trattava di giocare la *Repräsentation* contro la *Vertretung*, la "rappresentazione" che unifica simbolicamente contro la "rappresentanza" di interessi privatistici, che parcellizza il corpo politico. Ad esempio, nel dibattito weimariano, la questione dell'unificazione e dell'integrazione assicurate da figure politiche apicali (oltre che da fattori simbolici di omogeneità sociale e culturale), era stata colta da una varietà di Autori, di sensibilità diverse, ma certo non ascrivibili esclusivamente al campo conservatore o addirittura reazionario: Heller<sup>1</sup>, Smend<sup>2</sup>, ma già a sua modo Weber, che in *Parlamento e governo* aveva insistito sul tema della *Führung* (*leadership*) e sulla necessaria, dura selezione dei "capi" nella lotta politica all'interno dei partiti e in Parlamento. Per Weber la forma di governo parlamentare non cancella affatto il momento della decisione come assunzione di responsabilità da parte di figure politicamente apicali e la necessità di avere delle *leadership* solide e autorevoli, ma immette tale dimensione personale del potere, che continua a esistere, all'interno del circuito parlamentare.

Tale rappresentanza della pluralità organizzata che si realizza nelle istituzioni parlamentari grazie ai partiti di massa potrà poi avere dei contrappesi, ad esempio nel ruolo di garanzia costituzionale e rappresentativo dell'unità nazionale del Presidente della Repubblica, custode dell'indirizzo costituzionale fondamentale, ma non dell'indirizzo politico di governo: una funzione garantistica che forse si concilia mag-

<sup>1</sup> Cfr. H. HELLER, *Sovranità*, ed. it. a cura di P. Pasquino, Milano, 1987.

<sup>2</sup> Cfr. R. SMEND, *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in ID., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin 2023; ID., *Costituzione e diritto costituzionale*, trad. it. di F. Fiore e J. Luther, *Introduzione* di G. Zagrebelsky, Milano, 1988.

giormente con un'elezione parlamentare con maggioranze qualificate del Presidente (com'è in Italia oggi), ma che può combinarsi anche con l'elezione diretta (come mostra il caso portoghese). Certo, a Weimar l'elezione diretta del Presidente ne rafforzò la funzione di centro di potere autonomo, in qualche modo contrapposto al Parlamento e alle forze politiche (e ciò favorì l'esito tragico della Repubblica), ma bisogna ricordare che questo poté avvenire grazie all'art. 48, che attribuiva al Presidente poteri emergenziali, agli errori fatali di Hindenburg e dei consiglieri che lo circondavano nella crisi post-1929, e che finché il circuito Parlamento-Governo aveva funzionato, grazie a maggioranze coese e alla stabilità del quadro politico, i poteri di Hindenburg si erano mantenuti in un alveo più "normale". In generale, se poteri emergenziali sono di fatto esercitati o evocati dal Presidente della Repubblica, attraverso governi del Presidente e/o tecnici, lo scivolamento verso una logica plebiscitaria ed eccezionalista rischia di realizzarsi persino in presenza di elezione parlamentare del Presidente (com'è accaduto in Italia nell'ultimo quindicennio, soprattutto in virtù della crisi dell'euro e dell'UE e di altre emergenze internazionali). D'altra parte, l'elemento della "personalizzazione", insito nell'elezione diretta del titolare di un'istituzione monocratica, è da un lato certo sempre un'insidia a rischio di plebiscitarismo, dall'altro sembra rispondere a un'esigenza di rappresentatività simbolica complessiva, di figure in cui identificarsi (non necessariamente in modo regressivo), che permane entro una certa misura anche in sistemi organizzati sulla base del criterio di legalità formale, poiché poggiano necessariamente, sul piano della legittimazione, sulla sovranità democratica e sulla partecipazione delle masse alla politica. Lo stesso Schmitt, in quello che resta un classico insuperato di dottrina della costituzione (cioè la sua *Verfassungslehre*<sup>3</sup>), pur avendo delineato con una nitidezza ineguagliata il modello "garantistico" dello Stato borghese di diritto, ascrivendo senz'altro la costituzione di Weimar a questo, sul piano dell'elemento politico della costituzione, metteva in evidenza la dialettica, peraltro effettiva, tra principio d'identità e principio di rappresentazione, che sempre determina la forma politica

<sup>3</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984.

(i due principi sono coimplicati, tanto più in una democrazia rappresentativa, che non può essere pura rappresentazione, cioè monarchia assoluta, né pura presenza, diretta, del popolo). Per inciso, è lampante a chiunque studi con serietà e la necessaria accortezza teorica *Dottrina della costituzione*, così come gli altri contributi weimariani che fanno di Schmitt Schmitt (da *Teologia politica* al *Concetto di "politico"* all'*Epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni*, fino a *Legalità e Legittimità*<sup>4</sup> e alle analisi sulla tendenza allo "Stato totale quantitativo"<sup>5</sup>), che le sue posizioni, per quanto discutibili e criticabili politicamente, non hanno nulla a che fare, dal punto di vista teorico e storico-concettuale, con quelle naziste (peraltro negli anni Venti riferite a un gruppuscolo abbastanza insignificante culturalmente e del tutto minoritario politicamente). Diverso è il discorso relativo a quel gran coacervo che fu la Rivoluzione conservatrice, entro il quale però erano presenti figure e posizioni culturalmente di spicco. Peraltro, Schmitt guardava soprattutto a Weber (in cauto contrappunto), a Kelsen (in dialettica aperta, spesso polemica, ma anche rivelativa di un'alta considerazione), al problema del rapporto con l'eredità ottocentesca della *Staatslehre* (e in ultima istanza alla biforcazione Hegel-Savigny), a Smend, a Leibholz, a giovani originali e dal pensiero libero come Heller e lo stesso Benjamin, e ovviamente all'eredità teorica del "pensiero negativo" inaugurato da Nietzsche (che Schmitt non amava, ma che ha influenzato potentemente tutti i weimariani, compresa la Scuola di Francoforte: cos'è *Dialettica dell'Illuminismo* se non una grande narrazione infarcita di nietzscheanesimo urbanizzato, ospite dell'ala sinistra dell'Hotel Abisso?). Una cosa è certa: in *Dottrina della costituzione* del *Führerprinzip* nazista non c'è traccia.

Non bisogna confondere la questione del potere personale – o del capo politico – in generale, sia nelle sue varianti partitico-parlamentari

<sup>4</sup> I testi ora citati sono com'è noto raccolti nella silloge C. SCHMITT, *Le categorie del "politico"*, ed. it. a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972.

<sup>5</sup> C. SCHMITT, *Die Wendung zum totalen Staat* (1931) e *Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland* (gennaio 1933), in *Positionen und Begriffe*, vierte, korrigierte Auflage, Berlin, 2014 (i saggi sono stati tradotti in italiano a cura di A. Caracciolo, da un'edizione tedesca precedente: si veda C. SCHMITT, *Posizioni e concetti*, Milano, 2007).

che presidenzialistiche, con quella del “principio del duce” (*Führerprinzip*). Certo, plebiscitarismo, cesarismo, carisma possono stabilire delle relative connessioni, o dei rischi di scivolamento progressivo, tra il caso estremo del “principio del duce” e le potenziali derive del principio politico della *leadership*, in sé irriducibile però – in quanto tipo concettuale – al *Führerprinzip*, perché in un contesto costituzionale a quella funzione di guida si associano doveri, responsabilità e vincoli a un sistema istituzionale, anche quando il quadro democratico è “presidiato” dai rischi disgregativi dalla preminenza del potere monocratico-rappresentativo presidenziale. Si pensi alla Quinta Repubblica disegnata da De Gaulle, dove il potere del Presidente, pur centro del sistema, proprio perché sospeso ambiguamente tra *pouvoir neutre* politicamente attivo (che rappresenta e coltiva gli interessi generali della Francia) e indirizzo politico di parte (guida del governo e della sua maggioranza), non rischia una deriva neo-autoritaria e delegittimante, almeno finché l’Eliseo non si chiude in un bunker per proteggersi da una società in subbuglio, come sta accadendo in questi ultimi anni.

A mio avviso, bisogna analizzare la questione della personalizzazione del potere in un contesto diverso rispetto a quello del *Führerprinzip*, liberandola da possibili equivoci. Ciò consente di vederne anche i rischi, e di predisporre antidoti, ma soprattutto permette di comprendere le ragioni profonde per le quali anche nello Stato costituzionale democratico torna, seppur in forme urbanizzate, il tema del potere più alto, della chiusura anche simbolica dell’ordinamento, della necessità di integrare alla rappresentanza anche la rappresentazione. Alla base vi sono istanze di identificazione simbolica e passionale che non sono liquidabili semplicisticamente, e che se comprese e inquadrate in un contesto equilibrato possono essere riconosciute come legittime, se trovano sfogo ed espressione in una politica di sostanza, nella quale gli avventurismi sono per quanto possibile banditi.

Non entro diffusamente nella questione se vi sia una specificità della variante nazista del “principio del duce”, rispetto al fascismo (che implicherebbe la questione più generale del rapporto tra le due esperienze). Credo si possa dire che evidentemente un’aria di famiglia esi-

ste, seppur con qualche differenza, che è connessa a una certa maggiore “istituzionalizzazione” del fascismo, che era incapsulato all’interno di uno Stato monarchico ancora operativo, per quanto curvato all’estremo da quella “trasformazione dello Stato” che Alfredo Rocco leggeva tuttavia come novità recuperante, come innovazione post-liberale inevitabile se si voleva tornare allo “spirito” dello Statuto. Questa lettura relativamente continuista del rapporto Stato monarchico-Stato fascista dopo l’instaurazione del regime è rivelativa, perché spiega in parte lo schema concettuale nel quale si rifugiarono molti giuristi liberal-conservatori, ma non fascisti, aderendo al regime (o comunque non sottraendosi ad esso).

La cosa che più impressiona guardando al *Führerprinzip* nazista è che esso fu essenzialmente una prassi, più che una teoria. Non c’è una dottrina articolata, elaborata, che lo tematizzi. In definitiva, il testo di riferimento per spiegarlo resta il *Mein Kampf*, nel quale si afferma la necessità per il riscatto della Germania di una personalità superiore, che esprima ed evochi la comunità, e sia in grado di risollevarla dopo la disfatta bellica e le umiliazioni di Versailles; è impressionante come a una sequenza di luoghi comuni ultraconservatori, abbastanza prevedibili, si associ all’improvviso – ed è qui la vera novità di un’iperpoliticizzazione che si fa metapolitica – il riferimento a un nemico concreto che diviene capro espiatorio: l’ebreo, innanzitutto, e in stretta connessione il bolscevico. Non sorprende che tale corto-circuito del “politico” come forza dell’elementare che azzerava la politica quale esperienza dialettica nata dalla polis si sia nutrita anche di uno sfondo esoterico e neopagano. L’efficacia di tale riduzionismo, che tutto spiega e nulla comprende, e perciò rassicura mentre mobilita, la potenza della politica dell’immediatezza condotta all’estremo del razzismo biologista che si salda all’ostilità ideologica verso il bolscevismo sono fattori potenzianti che fanno fare un salto meta-simbolico alla personalizzazione del potere, superandola, perché con Hitler l’intero spazio politico si concentra, di fatto azzerandosi non solo dal punto di vista procedurale ma anche come spazio di mediazione simbolica, in un corpo e in una voce, quella del capo. L’inquietudine che oggi soprattutto in Occidente proviamo deriva dalla percezione di vivere un tempo, figlio del neoliberalismo e

della crisi che ha generato, a-dialettico, cioè dominato da un'immediatezza come urto improduttivo, senza possibilità di mediazione. Ma non dobbiamo perdere la capacità di distinguere.

Se guardiamo al dato istituzionale, uno degli snodi fondamentali che conduce all'affermazione del *Führerprinzip* come cardine unico dell'assetto nazista è la cosiddetta *Legge sui pieni poteri* (più precisamente *Ermächtigungsgesetz*, cioè "legge di autorizzazione", qualificata come "a rimedio dell'afflizione sofferta dal popolo e dal Reich", preceduto dal Decreto presidenziale sull'incendio del *Reichstag*, che apriva la strada, sfruttando l'emergenza politica connessa a tale oscuro episodio, alla liquidazione della democrazia pluralista weimariana: ricordiamoci che il Decreto, chiesto da Hitler, fu emanato da Hindenburg). Più che di un nuovo ordinamento (che sarebbe stato quindi manifestazione del potere costituente), si trattò dello stabilimento di una sorta di "stato di eccezione permanente" (in realtà ripetutamente prolungato). Come ha sottolineato Ernst Fraenkel, autore di uno dei testi fondamentali per comprendere la dinamica istituzionale del nazismo, dedicato al "dual State" (doppio Stato), nello Stato discrezionale per le questioni ordinarie vige il diritto tradizionale: "la vita normale è ordinata secondo le regole del diritto" (certificati di nascita ecc.); ma vengono fatte continuamente eccezioni al diritto normalmente vigente; a deciderne in ultima istanza è sempre e solo il titolare dell'eccezione"<sup>6</sup>.

Molti sono i fattori che contribuiscono a determinare questa torsione radicale, per tanti aspetti incredibile in un paese di grandi tradizioni giuridiche (si pensi solo alla Scuola storica di Savigny), nel quale i giuristi avevano un grande ruolo nella burocrazia statale e avevano contribuito in modo decisivo a costruire il paradigma continentale dello Stato di diritto (*Rechtsstaat*), con figure come Carl Friedrich von Gerber, Rudolf Gneist, Otto Mayer, Georg Jellinek (una tradizione che non si era certo spenta a Weimar, laboratorio vivacissimo e a tutt'oggi insuperato, almeno nella tradizione continentale, di elaborazione teorico-giu-

<sup>6</sup> Cfr. E. FRAENKEL, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, trad. it. di P. Portinaro, Torino, p. 87.

ridico-politica): la cosiddetta *Gleichschaltung*, cioè l'opera di "sincronizzazione" di tutto l'ordinamento tedesco alla volontà di Hitler e al nuovo principio ideologico, la rilevanza degli ordini verbali, non scritti del *Führer* (la centralità della figura di Hitler, anzi la sua imprescindibilità è stata giustamente sottolineata dagli studi di Kershaw, sulla scia della grande biografia di Fest, che mostra inequivocabilmente come Hitler abbia goduto, almeno in una prima fase, di grande ammirazione da parte delle élites conservatrici europee), il ruolo dei *Gauleiter* (capi di una sezione locale del partito nazista, o di una regione tra quelle annesse, che si sovrapponevano agli autorità pubbliche locali e di fatto deteneva il comando esprimendo una più profonda legittimità, che derivava dal legame diretto con il partito e con il suo capo), la doppia lealtà (al partito e allo Stato), che si risolveva in un'unica vera lealtà, quella a Hitler. Ciò creava anche una grande confusione (la segreteria personale di Hitler alla Cancelleria doveva spesso intervenire per offrire una sorta di interpretazione autentica degli ordini "verbali" di Hitler, che in quanto tali non erano facilmente oggettivabili in un testo non controverso, e perciò venivano interpretati diversamente, in chiave polemica, dalle diverse parti in conflitto di cui si componeva il regime). Come aveva intuito e argomentato con efficacia Franz Neumann in *Behemoth* quello nazista non era uno Stato-Leviatano, quanto piuttosto una congerie di forze in conflitto, somigliante appunto a *Behemoth* (simbolo della guerra civile, per Hobbes): ognuno dei quattro grandi ambiti che componevano la Germania nazista (partito, esercito, burocrazia, grande industria) obbediva solo al *Führer*<sup>7</sup>.

Il "principio del duce" esclude l'idea della rappresentanza delle parti, della delega (*Vertretung*); vige semmai una torsione estrema della *Repräsentation* come rappresentazione simbolica del corpo politico. In cosa consiste tale carattere simbolico della "rappresentazione"? Nel fatto che visibilizza il rappresentato, da cui non deriva proceduralmente, ma per riconoscimento, che può andare da una piatta accettazione all'identificazione fideistica; soprattutto, la rappresentazione produce

<sup>7</sup> Cfr. F. NEUMANN, *Behemoth. Struttura e pratica del nazionalsocialismo*, ed. it. a cura di V. Pinto, Presentazione di C. Galli, Milano, 2023.

l'unità di ciò che rappresenta: è questa una logica presente dall'origine dell'ordine moderno, e precisamente in Hobbes, ma che nella torsione plebiscitaria, e in maniera ancora più estrema nella personificazione/concentrazione dell'intero corpo politico nel corpo fisico del capo, non è più produzione razionalista dell'ordine, attraverso l'effetto performativo del linguaggio, ma azzeramento del *logos*. È vero che in quella performatività del *logos*, per cui la qualificazione della moltitudine in popolo produce il popolo, o l'autorizzazione dal basso fa comparire la sovranità, operava il segreto teologico-politico della metafisica politica moderna, ovvero la trascendenza interna al piano di immanenza come condizione per la secolarizzazione dell'ordine. Ma tale dispositivo non ha ovviamente nulla a che fare con il *Führerprinzip*, bensì con il fondo decisionista, ma dialettico, dell'artificialismo. Ciò vuol dire che l'ordine moderno deve riprodurre, incorporandola, l'imitazione secolare della Rappresentazione teologica del divino. Quando le risorse per generare sovranità politica si riducono, per effetto della policrazia privatistica, e le forze economiche dominanti non sono disposte a pagare il prezzo necessario per integrare le masse nello Stato in pari dignità, è purtroppo prevedibile che soprattutto in condizioni di conflittualità estrema si possa aprire una falla, dalla quale passano la nazionalizzazione passiva delle masse e la sostituzione del feticcio (Hitler) al simbolo (come sintesi complessa della pluralità). Il corto-circuito tra contingenza del duce (con il suo corpo e la sua voce) e necessità di una funzione di *leadership* politica produce l'azzeramento a-dialettico dell'inevitabile complessità ordinamentale dello Stato delle masse: tutto sprofonda nel buco nero della volontà del capo. Una radicale semplificazione, che non consente alcun riordinamento delle masse in una nuova costituzione materiale. Questa, nelle diverse gradazioni di verticalità dei regimi politici di massa, può anche essere basata su un principio d'autorità, ma tale principio implica perlomeno un'articolazione in un sistema di sfere socio-istituzionali e di poteri mediati: in fondo, qualcosa che non era troppo lontano da ciò che aveva in mente Schmitt in *Stato, movimento, popolo*, nel quale cercava paradossalmente di "istituzionalizzare" per quanto possibile il nazismo, rendendolo più simile al corporativismo fascista: tentativo che fu respinto al mittente dai nazisti, che annusarono in Schmitt, oltre che il raffinato giurista intellettuale, il cattolico apocalittico.

Nell'ambiguità della nozione di "rappresentazione" sono compresenti tanto l'elemento rappresentativo, quanto quello plebiscitario, tanto la mediazione, quanto l'immediatezza. In fondo, tale compresenza che rende possibile e attiva la mediazione dialettica – la razionalizzazione complessa dell'origine non razionale, cioè traumatica dell'ordine – è la cifra più autentica e profonda del Moderno. In qualche modo, la logica rappresentativa è sia sostitutiva (rappresentare significa stare al posto di qualcuno, esprimerne la volontà), quanto evocativa di un'assenza (rappresentare significa rendere visibile, chiamare a comparire pubblicamente, unificare): si capisce come la rappresentanza/rappresentazione possa avere in sé un che di plebiscitario e/o carismatico, seppur in versione urbanizzata, secolarizzata. Il punto non è dunque l'elemento rappresentativo-simbolico di per sé, anche perché è iscritto nell'ordine secolare moderno, nella sua natura di artificio. Ma il fatto che con il "principio del duce" si determini uno scarto rispetto al Moderno, il quale allo stesso tempo rivela un'insidia (ma non un *telos* necessario), che si palesa con i regimi di massa.

La torsione estrema cui il *Führerprinzip* sottopone la rappresentazione si manifesta nel fatto che l'unificazione è integralmente coatta e al contempo misticheggiante, cioè produce nel proprio seguito adesione incondizionata, disponibilità a tutto, e fa sembrare il dominio intimo, non coatto, perché specchio autentico di se stessi e della propria comunità di elezione (il movimento, che rimanda alla stirpe), che viene contrapposta polemicamente ad altre declinazioni possibili della vita pubblica e del senso di appartenenza. Abbiamo cioè una vera e propria politicizzazione della razza. Il *Führerprinzip* consente un'appropriazione del collettivo, basata su un'estrema semplificazione della relazione potere-obbedienza e sul ritorno a un legame puramente personale/elementare: ecco dunque che vengono sì in campo gli elementi carismatici, plebiscitari, cesaristici o bonapartisti, ma concentrati e portati al calor bianco in un rapporto fusionale estremo, che non tollera mediazioni di sorta, neppure quelle possibili in un contesto autoritario ma ancora istituzionalizzato. La legittimazione che giustifica questa convergenza dei singoli in una figura apicale è integralmente di tipo mitico-irrazionalistico (a differenza di altre possibili declinazioni del mito politico, più o meno razionalizzate).

Il *Führerprinzip* può essere inteso anche come una variante estrema della dittatura, il suo punto limite. Cioè come forma di potere personale illimitato e pervasivo, che identifica la volontà del capo, anche espressa solo verbalmente, e il diritto, escludendo la possibilità di ogni vincolo formale, anche minimo, all'estrinsecazione della potenza di tale volontà, che è identificata con quella più autentica e profonda del popolo. Ora, che in un ordinamento di cittadini ci si debba unire, in una certa misura, e che quindi siano necessari degli elementi etici comuni (accumuli di artificialità sedimentatesi) nei quali riconoscersi, è vero; che tale unione non possa né debba annichilire le parti, i soggetti, impedendo il conflitto e la dissidenza, è altrettanto un punto fermo di uno Stato pluralista delle masse. Mentre il salto unificante garantito dal *Führerprinzip* è immediato e senza garanzie. Non mira a costruire una unità politica pluralizzata, cioè che regga il conflitto governato, come quella dello Stato delle masse come Stato costituzionale, all'insegna di Mortati. Mira all'unità politica come parte che si fa tutto e discrimina l'altra parte.

Il conflitto tra gli interessi sociali e di classe, la pluralità di orientamenti ideologici e valoriali sono negati e sostituiti dalla presenza del capo e dal flusso libidico, ma anche mortifero e distruttivo verso l'altro, che è ridotto a funzione catalizzatrice di energia politico-polemica. Quindi non c'è trascendimento dell'immanenza come contenimento del conflitto estremo ma anche mantenimento delle soggettività libere e loro mobilitazione. Gli interessi e i valori non sono composti in una sintesi superiore, che li legittima (seppur entro il limite del divieto di guerra civile), ma arbitrariamente o assolutizzati o annichiliti, e soprattutto sostituiti da un senso di appartenenza viscerale che si identifica, aderendovi, con quell'energia che è venuta a mancare alla Germania, portandola al disastro. In questo senso il nazismo è antimoderno, e tuttavia replica, distorcendole o comunque estremizzandole, alcune aporie del Moderno (unità/pluralità, tutto/parte, rappresentanza/rappresentazione, razionalizzazione/carisma, spersonalizzazione del potere/personificazione dell'artificio).

La razializzazione del *Volksgeist*, la crisi della mediazione dialetti-

ca e la fine del paradigma fondato sulla distinzione Stato-società e del primato dello Stato di diritto dei funzionari incardinato nel principio monarchico razionalizzato, che era di matrice hegeliana e sarà ripreso soprattutto da Lorenz von Stein in chiave sociale (per questo con l'avvento di Hitler al potere, tanto per Schmitt quanto per Marcuse, Hegel era da considerarsi morto): tutto ciò definisce il quadro entro cui provare a collocare una dismisura che è impossibile razionalizzare, cioè spiegare, per intero, e che manterrà un nucleo di insondabilità. Ma se vogliamo capire a fondo il tema, e spiegare perlomeno le ragioni di contesto di una deriva esiziale, occorre storicizzarlo tanto sul piano dei concetti politici ereditati dal Moderno quanto su quello economico-sociale: la questione centrale si conferma allora quella dello Stato delle masse post-liberale, e della loro difficile integrazione nelle istituzioni. Tanto più in conseguenza del “momento Polanyi” che segna i primi decenni del Novecento, cioè a fronte degli effetti anomici del regime del *laissez-faire* (del capitalismo assoluto, lasciato a se stesso) e dei legittimi bisogni di protezione sociale che le masse lavoratrici, vittime della crisi economica endogena a quel modello di capitalismo finanziario, manifestano verso lo Stato. Una situazione che può divenire pericolosa, se le forze democratiche che dovrebbero rappresentare e incanalare tali istanze popolari non lo fanno: l'occasione, per la destra estremista e reazionaria, e anche per il “principio del duce”, potrebbe farsi ghiotta. Naturalmente le cose non si ripetono mai nella storia in modo identico: bisogna quindi stare molto attenti ai paragoni ingenui, agli automatismi superficiali. E tuttavia, una crisi d'autorità come quella che stiamo vivendo, che è anche una crisi profonda di egemonia culturale, dovrebbe suscitare un risveglio delle coscienze critiche. Innanzitutto rispetto agli errori, ai rovesciamenti, agli inganni che sono stati perpetrati in trent'anni di neoliberalismo, che ha colonizzato le coscienze.

Dopo la crisi del 2008, si è osservato da più parti che stiamo probabilmente vivendo un *nuovo* “momento Polanyi”. Se in questa analogia, pur con tutte le differenze storiche, c'è un nucleo di verità, non si può non chiedersi cosa sia possibile fare, per sterilizzarne i rischi e non uscirne con l'ennesima “rivoluzione passiva”. Calando tale interrogativo generale, che riguarda l'Occidente nella sua interezza, nel

contesto della nostra “doppia crisi” (interna ed esterna, cioè da fattori tanto endogeni quanto esogeni, che peraltro si saldano tra loro), e in particolare sul piano istituzionale, sarei certamente favorevole a tentare un recupero della centralità del Parlamento, anche perché credo che questa sarebbe la via più coerente con lo spirito originario della Costituzione del 1948. Tuttavia, bisogna sapere che tale opzione non significa operare piccoli aggiustamenti, ma sovvertire l’intera filosofia politico-costituzionale (in superficie maggioritaria, in profondità elitistico-tecnocratica) che ha ispirato gli ultimi trent’anni. In particolare, bisogna essere molto chiari sui presupposti assai impegnativi perché una rigenerata centralità del Parlamento si affermi: la definizione dell’agenda parlamentare non può essere solo governativa: è necessario prevedere una riserva per l’opposizione; i dibattiti parlamentari, anche con opportune modifiche regolamentari, devono essere veri, e le decisioni effettivamente esito della dialettica parlamentare, non tutte preconfezionate o imposte; il ricorso al voto di fiducia deve essere limitato; dovrebbe essere reintrodotta un congruo finanziamento pubblico, non come rimborso elettorale, ma come finanziamento dell’attività politica dei partiti, senza norme-barriera rispetto a eventuali nuovi soggetti; la vita interna dei partiti dovrebbe essere regolata da norme generali a garanzia della sua democraticità e trasparenza; la formazione politica dei cittadini e la loro partecipazione alla cosa pubblica dovrebbero essere garantite e promosse in molti modi, anche instaurando un circuito continuo cittadinanza-rappresentanza, ad esempio valorizzando i disegni di legge di iniziativa popolare e i referendum propositivi, all’interno di una cornice di regole chiare; il sistema dell’informazione pubblica e privata, televisiva e non, dovrebbe essere regolato nel senso di un recupero di qualità, di funzione effettivamente formativa e critica, di indipendenza; all’arbitrio dei signori del web, soggetti privati che non rispondono a nessuno e pretendono di regolare l’arena pubblica virtuale, dovrebbero essere imposti limiti precisi (peraltro agevolmente desumibili dal dettato costituzionale); la legge elettorale “logica” per tale sistema è il proporzionale, eventualmente corretto nel senso di uno sbarramento non eccessivo; un modo per dare una forte legittimazione politica alla figura del Presidente del Consiglio potrebbe essere quello di prevederne l’elezione parlamentare, con l’adozione del meccani-

simo della sfiducia costruttiva: ciò rafforzerebbe il circuito politico dal Parlamento al Governo, oggi gravemente indebolito. Fatto tutto ciò, resterebbe sempre aperta la grande questione del recupero di autonomia politica del Paese: il primato assoluto del vincolo esterno che vige da almeno un trentennio, oltre ad aver prodotto disastri economici e sociali, ha progressivamente inibito la fiducia dei cittadini nell'effettività della democrazia. Se non si affronta tale nodo, si rischia di parlar d'altro, o comunque di avere un approccio molto parziale alla crisi di sistema italiana.

E qui veniamo all'oggi. La verità è che siamo già ampiamente fuoriusciti dalla forma di governo parlamentare e l'idea stessa di una centralità del Parlamento, nel contesto dato, appartiene al libro dei sogni. Inoltre, una delle necessità più urgenti sarebbe quella di sviluppare un ragionamento libero e serio sugli effetti dell'UE sul nostro ordinamento. Dovremmo chiederci se il Tribunale costituzionale federale tedesco, quando si interroga sul fondamento politico delle cessioni di sovranità all'UE, oltre che sulla legittimità delle scelte della BCE, sia davvero così chiuso e conservatore. Fa male a porsi certe domande? O pone, piuttosto, le domande giuste per la Germania? Così come dovremmo chiederci cosa custodiscano realmente, da tempo, i nostri "custodi". Non il vincolo interno come patto con noi stessi, ma il vincolo esterno, che secondo l'ideologia travestita da tecnocrazia invalsa da un trentennio avrebbe il pregio di disciplinarci contro la nostra volontà, e di renderci migliori. Ammesso che sia accettabile un approccio del genere, siamo sicuri che gli effetti siano stati positivi, che siamo migliorati? Questo ruolo di garanti "a prescindere" dell'eurozona e del diritto europeo è stato più volte rivendicato, anche di recente, tanto dal Presidente della Repubblica quanto dal Presidente della Corte costituzionale. Qualsiasi discorso serio sulle riforme dovrebbe fare i conti con questa realtà, e non postulare un assetto costituzionale che di fatto non vige più. Altrimenti ci si occupa di diversivi.

Il Presidente della Repubblica rappresenta sempre di più, a fronte dell'inconsistenza della politica attuale, l'unico centro d'autorità stabile: un centro interventista, che frena, corregge, influenza e alla bisogna

indirizza, un “potere neutro” non neutrale, che si colloca oltre l’immagine fortunata del “potere a fisarmonica”, il quale può espandersi sì, se le circostanze lo richiedono, ma entro precisi limiti. Un’ autorità dotata di plusvalore simbolico, con un inevitabile corredo di referenti, sostenitori, ventriloqui, interpreti (il “partito del Quirinale”, che non deve presentarsi alle elezioni). Basta ricordare gli esempi più eclatanti di questa torsione politica del ruolo del Quirinale: il veto a Savona, la progettazione “presidenziale” dei governi Monti e Draghi, con annesso rifiuto di scioglimento delle Camere, benché politicamente delegittimate (governi del “pilota automatico”). Il Presidente della Repubblica funge ormai da neutralizzatore della volontà popolare, se questa si spinge troppo in là nel rivendicare la propria primazia sul vincolo esterno. Non a caso, il momento politico che più conta, da tempo, in Italia, e che è guardato con grande attenzione dall’esterno, è l’elezione del Presidente della Repubblica: evidentemente l’ultima autorità politica italiana rimasta, o comunque di gran lunga la più forte. Sull’inquilino del Quirinale si concentrano gli interessi e le manovre di forze interne e internazionali. Non è un caso che al termine degli ultimi due settennati non sia stato possibile eleggere un Presidente nuovo.

Per impostare un dibattito non congiunturale sulle riforme, dovremmo interrogarci sulla reale compatibilità tra la “nuova costituzione economica” di Maastricht (ordoliberal) e la costituzione materiale del 1948, la cui impostazione è invece sociale e lavorista. Il fatto incredibile è che a questa svolta regressiva, portata avanti da una tecnostuttura con precisi interessi e fini ideologici, abbiano aderito acriticamente sia i postcomunisti che i postdemocristiani di sinistra, abbandonando la propria base popolare. Il “nulla di politica” attuale è figlio anche di questo abbandono.

# PRESIDENZIALISMO ITALIANO E MISTIFICAZIONI IDEOLOGICHE

LUIGI FERRAJOLI

*Sommario: 1. Due fattori della crisi odierna della rappresentanza politica. – 2. Il primo fattore: la rappresentanza politica concentrata in un capo e la crisi del pluralismo politico e istituzionale. – 3. Il secondo fattore della crisi: il ribaltamento del rapporto tra economia e politica, in danno delle due dimensioni, quella formale e quella sostanziale, della democrazia costituzionale. – 4. Quale alternativa? – 4.1. Rifondare i partiti. – 4.2. Restituire centralità al Parlamento. – 4.3. Garantire i diritti fondamentali quali limiti a qualunque potere. – 4.4. Costruire una sfera pubblica globale. – 5. Costituzionalismo globale, realismo volgare e realismo razionale.*

## *1. Due fattori della crisi odierna della rappresentanza politica*

La proposta di una riforma in senso presidenziale del nostro sistema politico è il punto di arrivo di una crisi della democrazia politica che in Italia prosegue ininterrotta da oltre 30 anni. Essa produrrebbe, se fosse approvata, un mutamento di sistema. Più esattamente equivarrebbe al completamento e alla costituzionalizzazione del mutamento, già in parte realizzatosi, del nostro sistema politico. Provocherebbe, anzitutto, un'alterazione dell'identità della nostra Repubblica. Le carte costituzionali sono le carte d'identità degli ordinamenti cui appartengono. Diciamo subito che l'obiettivo politico di questa riforma, oltre allo sfascio del nostro assetto istituzionale, è rifondare la Repubblica, cancellare il suo fondamento anti-fascista e sostituirlo con un nuovo fondamento, quello post-fascista dell'attuale destra al governo.

La crisi della nostra democrazia inizia negli anni Novanta del secolo scorso. Fino alla fine degli anni Ottanta la rappresentanza politica è stata mediata, organizzata e garantita, in Italia, dal radicamento sociale dei partiti, i quali sono stati i principali strumenti e fattori della costruzione della nostra democrazia. La crisi è stata provocata, fin dagli ultimi anni del secolo scorso, dalla crescente separazione dei partiti dalle loro basi sociali: per la loro integrazione nelle istituzioni pubbliche fino a

confondersi con esse; per la loro trasformazione da associazioni diffuse sul territorio in vaghi e generici partiti d'opinione; per la loro perdita di progettualità politica e di capacità di coinvolgimento ideale e di aggregazione sociale; per la loro sordità, il loro disinteresse e talora la loro ostilità ai movimenti sociali; per il venir meno del loro ruolo di luoghi di aggregazione collettiva e di formazione della volontà popolare; per il mutamento intervenuto nelle forme della discussione politica, sempre più affidate agli ascolti televisivi e alle comunicazioni digitali.

Questa crisi dei partiti di massa e conseguentemente della rappresentanza è stata determinata da due fenomeni degenerativi. Il primo fattore è stato la verticalizzazione e la personalizzazione della rappresentanza politica, cioè la sua identificazione con i leader – capi di Stato o di governo e leader di partito – e la trasformazione del nostro sistema politico in quella che è stata chiamata “democrazia del leader”, formata da “partiti personali”<sup>1</sup>. Il secondo fattore di crisi è la sostanziale subalternità dei poteri politici ai poteri economici, generata da un lato dall'asimmetria tra il carattere globale dei secondi e il carattere locale dei primi e, dall'altro, dalla singolare alleanza prodottasi tra liberismo e populismi.

I due fenomeni, come cercherò di mostrare, sono connessi, l'uno come strumento dell'altro, ma meritano di essere analizzati separatamente. Il loro esito estremo è l'“autocrazia elettiva”<sup>2</sup>. In Italia è il presidenzialismo nella sua forma peggiore: quella dell'elezione diretta del premier, prescelta dall'attuale governo anche perché più alla portata dell'attuale presidentessa del consiglio. Ne conseguirebbe la neutralizzazione della figura del Presidente della Repubblica e del rapporto di fiducia del premier eletto con il Parlamento, nel quale, peraltro, egli godrebbe della maggioranza assoluta dei seggi benché votato dalla maggioranza solo relativa degli elettori.

<sup>1</sup> M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010; ID., *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016.

<sup>2</sup> L'espressione è di M. BOVERO, *Autocrazia elettiva*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2015.

2. *Il primo fattore: la rappresentanza politica concentrata in un capo e la crisi del pluralismo politico e istituzionale*

Il primo dei due fattori di crisi della rappresentanza è stato determinato da un'antica perversione ideologica, nel senso comune e nello spirito pubblico, dell'idea stessa di rappresentanza e di democrazia politica. Si tratta di una deformazione di carattere concettuale, che ha le sue origini nella concezione del capo tipica del fascismo e sostanzialmente ereditata da gran parte dei populismi, incluso il populismo post-fascista attualmente al governo. Essa consiste nell'idea, sottostante alla progettata riforma, del capo come rappresentante organico del popolo e sua incarnazione più o meno carismatica.

Quest'idea deformata della rappresentanza politica è un luogo comune che ha un nefasto precedente nella costruzione del *Führerprinzip* nell'opera di Carl Schmitt. I passi compiuti da Schmitt in direzione di tale deformazione sono, sommariamente, tre. Il primo passo è l'idea che le decisioni della maggioranza di governo, nonché del capo della maggioranza e dell'esecutivo, rifletterebbero la volontà della maggioranza degli elettori, al di là delle mediazioni parlamentari tra i diversi interessi rappresentati. Il secondo passo è l'identificazione della maggioranza con il popolo intero, in forza della tesi che la minoranza, avendo partecipato alle elezioni e accettato il loro risultato, ha fatto propria la volontà della maggioranza. Il terzo passo suggerito da questa concezione populista e organicista della rappresentanza è l'idea che il capo della maggioranza, in quanto legittimato dalle elezioni e perciò dalla sovranità popolare, si identificherebbe con la sua maggioranza e sarebbe quindi il rappresentante organico del popolo o se si preferisce della Nazione: in breve l'espressione diretta della volontà della maggioranza quale volontà del popolo intero, che in quanto volontà unitaria può essere espressa solo dal capo della maggioranza<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, (1931), tr. it. di A. Caracciolo, Milano, 1981, II, § 1, a], pp. 134-135: "si distrugge il presupposto fondamentale di ogni democrazia, se si abbandona l'assioma che la minoranza risultata in minoranza voleva soltanto il risultato elettorale (non la sua volontà particolare) ed abbia perciò aderito alla volontà della maggioranza come alla sua propria volontà"; sicché "l'assioma democratico dell'identità della volontà di tutti i cittadini" richiede che "si combatta la proliferazione dei partiti" che quell'assioma "non contiene". "Lo Stato" infatti, dichiara Schmitt, "è

È chiaro che questa concezione della rappresentanza politica ha una tendenziale valenza totalitaria. Il suo presupposto è l'idea, autoritaria e illiberale, del *demos* come entità omogenea, in rapporto di opposizione e di esclusione con gli altri popoli ma anche con quanti, rispetto a questa supposta omogeneità, sono differenti o dissenzienti e perciò virtualmente nemici<sup>4</sup>. Al di là di questo suo nefasto presupposto, questa costruzione ideologica, come ha mostrato Hans Kelsen, scambia

un'unità indivisibile e la parte messa in minoranza non è in realtà violentata e costretta, ma è ricondotta alla sua vera volontà” (ivi, III, § 2, p. 221), che con questo gioco di parole viene così annullata. E più oltre, ivi, cap. III, § 4, pp. 240-242: “Il presidente del Reich sta al punto centrale di un intero sistema di neutralità politico-partitica e di indipendenza, costruito su un presupposto plebiscitario... Il fatto che il presidente del Reich sia il custode della costituzione, corrisponde però anche da solo al principio democratico, su cui si basa la costituzione di Weimar. Il presidente del Reich è eletto da tutto il popolo tedesco... Facendo del presidente del Reich il punto centrale di un sistema plebiscitario come anche di funzioni e di istituzioni partiticamente neutrali, la costituzione vigente del Reich cerca di ricavare proprio dal principio democratico un contrappeso al pluralismo dei gruppi di potere sociale ed economico e di difendere l'unità del popolo come totalità politica... Essa presuppone tutto il popolo tedesco come una unità, che fa direttamente da mediatrice, senza le organizzazioni dei gruppi sociali, è capace d'agire, può esprimere la sua volontà e nel momento decisivo, superando le divisioni pluralistiche, deve riunirsi e imporsi. La costituzione cerca di dare soprattutto all'autorità del presidente del Reich la possibilità di unirsi direttamente con questa volontà politica generale del popolo tedesco e proprio perciò di agire come custode e difensore dell'unità costituzionale e della totalità del popolo tedesco. Sul fatto che questo tentativo riesca, si basano stabilità e durata dell'attuale Stato tedesco”. Si vedano inoltre, di Carl Schmitt, lo scritto *Staat, Bewegung, Volk*, del 1933, tr. it. in *Principii politici del nazionalsocialismo*, a cura di D. Cantimori, Firenze, 1935 e la conferenza milanese *I caratteri essenziali dello Stato nazionalsocialista*, in C. SCHMITT, G. AMBROSINI, O. RANELLETTI, *Gli Stati europei a partito politico unico*, Milano, 1936, pp. 37-52, dove viene enunciato il “collegamento organico tra diritto e Stato [...] attuato negli organi supremi e in primo luogo nel Führer del Partito”.

<sup>4</sup> “La specifica distinzione politica alla quale è possibile ricondurre le azioni e i motivi politici è la distinzione di *amico* (*Freund*) e *nemico* (*Feind*)... Non v'è bisogno che il nemico politico sia moralmente cattivo... Egli è semplicemente l'altro, lo straniero (*der Fremde*)... per modo che, nel caso estremo, siano possibili con lui conflitti che non possano venir decisi né attraverso un sistema di norme prestabilite né mediante l'intervento di un terzo 'disimpegnato' e perciò 'imparziale’” (C. SCHMITT, *Il concetto di politico* [1932] tr. it. in *Id., Le categorie del politico*, a cura di G. Miglio e di P. Schiera, Bologna, 1972, pp. 108-109); e questo vale anche “all'interno di uno Stato”, quando “i contrasti fra i partiti politici sono divenuti 'i contrasti tout-court’ e allora “diventano decisivi per lo scontro armato non più i raggruppamenti amico-nemico di politica estera, bensì quelli interni allo Stato” nella forma della “*guerra civile*” (ivi, p. 115). E più oltre, ivi, pp. 116-117: “I concetti di amico, nemico e lotta acquistano il loro significato reale dal fatto che si riferiscono

la realtà con l'“ideologia”, cioè la “finzione politica” della rappresentanza con l'idea che gli eletti rappresentino realmente la volontà popolare o anche solo la volontà della maggioranza<sup>5</sup>. Ancor più ideologica e mistificante è la raffigurazione del presidente eletto dal popolo come espressione della “nazione”, come oggi piace dire alla nostra presidentessa del consiglio. L'ideologia che scambia l'elezione del premier con una forma più diretta di democrazia è insomma il frutto della doppia confusione tra il capo della maggioranza e la maggioranza medesima e tra questa e il popolo intero.

Alla base di questa ideologia c'è ovviamente l'avversione o comunque la diffidenza nei confronti delle mediazioni rappresentative – della mediazione partitica a livello sociale e di quella parlamentare a livello istituzionale – tra rappresentati e rappresentanti. È questo il sottofondo autoritario dell'opzione della nostra destra per il sistema presidenziale: alla sua base c'è il rifiuto delle mediazioni, e perciò la raffigurazione del presidente o del premier eletto dal popolo come espressione diretta ed organica della volontà popolare e, insieme, come garante dell'unità nazionale, in grado addirittura di bilanciare – come spesso si dice, senza spiegare perché – le tendenze centrifughe generate dalle scelte federaliste o comunque fortemente autonomiste come quelle progettate in Italia con la cosiddetta “autonomia differenziata”.

È invece evidente che un organo monocratico non può, per sua natura, rappresentare, come avviene invece con il parlamento, la pluralità delle forze e degli interessi in conflitto nella società, ma al massimo la parte vincente nelle elezioni. “Significa scambiare l'ideologia con la realtà” – scrisse Kelsen in polemica con Schmitt, che sulla base dell'“omogenea, inscindibile unità di tutto il popolo tedesco” cui si richiama il preambolo della costituzione” di Weimar, basava la concezione del “presidente del Reich” come potere neutrale e “custode della costitu-

in modo specifico alla possibilità reale dell'uccisione fisica... La guerra non è dunque scopo o meta o anche solo contenuto della politica, ma ne è il *presupposto*”.

<sup>5</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), tr. it. di S. Cotta e di G. Treves, Milano, 1959, parte II, cap. IV, B, g, p. 296: “La funzione di questa ideologia è di nascondere la situazione reale, di mantenere l'illusione che il legislatore sia il popolo, nonostante il fatto che, in realtà, la funzione del popolo – o, più esattamente, del corpo elettorale – sia limitata alla creazione dell'organo legislativo”.

zione” – “voler vedere nell’istituto del capo dello stato non soltanto il simbolo di una unità dello stato *postulata* sul piano etico-politico ma il prodotto o il fattore di un’unità *reale*, nel senso di una *effettiva solidarietà d’interessi*”<sup>6</sup>.

“In termini pseudo-democratici”, aggiunse Kelsen, “la formula del presidenzialismo suona press’a poco così: il popolo che forma lo Stato è un collettivo unitario omogeneo e ha quindi un interesse collettivo unitario che si esprime in una volontà collettiva unitaria. Questa volontà collettiva che sta al di là dei contrasti d’interessi e quindi al di sopra dei partiti politici è la vera volontà dello Stato: non è creata dal parlamento, il quale è lo scenario dei contrasti d’interesse, dello smembramento partitico... Ne è artefice e strumento il capo dello stato”. Ebbene, conclude Kelsen, “il carattere ideologico di questa interpretazione è palese”, dato che tale “volontà collettiva” non esiste, e la sua assunzione serve solo a “mascherare il contrasto d’interessi, effettivo e radicale, che si esprime nella realtà dei partiti politici e nella realtà, ancor più importante, del conflitto di classe che vi sta dietro”<sup>7</sup>. È quanto è accaduto in Italia, dove questa corruzione dell’immaginario collettivo è stata favorita dal metodo elettorale maggioritario e dall’abbandono del metodo proporzionale, che favorisce al contrario il pluralismo politico, cioè lo sviluppo dei partiti e, per il loro tramite, la rappresentanza di interessi sociali e di opzioni politiche diverse e tra loro in conflitto.

L’idea dell’onnipotenza della maggioranza impersonata da un esecutivo forte, o peggio da un leader quale rappresentante diretto ed autentico del popolo sovrano, è pertanto la negazione del paradigma della democrazia costituzionale. Sotto due aspetti: in primo luogo per la tendenziale negazione o comunque l’indebolimento del *pluralismo politico* e la sostanziale svalutazione delle minoranze in favore della centralità del capo; in secondo luogo per la tendenziale insofferenza anche per il *pluralismo istituzionale*, cioè per la separazione dei poteri e per i limiti e i vincoli imposti dalla Costituzione ai poteri di governo. Tutto il sistema politico ne risulta squilibrato: con il premierato

<sup>6</sup> H. KELSEN, *Chi deve essere il custode della costituzione?* (1931), § 10, in ID., *La giustizia costituzionale*, tr. it. a cura di C. Geraci, Milano, 1981, pp. 275 e 273-274.

<sup>7</sup> Ivi, pp. 275-276.

elettivo, forte di una maggioranza dei rappresentanti ottenuta con una maggioranza relativa degli elettori, tutte le istituzioni di garanzia – il presidente della Repubblica, la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, le autorità indipendenti – sono destinate ad essere controllate dalla maggioranza e dal suo capo e, quindi, a perdere il loro ruolo di garanzia; tanto più se si considera la voracità esibita dall'attuale destra di governo nell'occupare l'intero apparato statale. La riforma costituzionale in discussione, in breve, è la versione odierna, in termini pseudo-democratici, di un'idea vecchissima nella storia del pensiero politico: l'idea del *governo degli uomini* migliori, contrapposta al *governo delle leggi* e criticata già da Platone e da Aristotele<sup>8</sup>.

C'è un passo bellissimo di Kelsen, che non mi stanco di ricordare, contro questa tentazione del governo degli uomini che sempre si ripropone nei momenti di crisi: "L'idea di democrazia implica assenza di capi. Interamente nel suo spirito sono le parole che Platone, nella sua *Repubblica* (III, 9) fa dire a Socrate, in risposta alla questione sul come dovrebbe essere trattato, nello Stato ideale, un uomo dotato di qualità superiori, un genio, insomma: 'Noi l'onoreremmo come un essere degno d'adorazione, meraviglioso ed amabile; ma dopo avergli fatto notare che non c'è uomo di tal genere nel nostro Stato, e che *non deve esserci*, untogli il capo ed incoronandolo, lo scorteremmo fino alla frontiera"<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> PLATONE, *Le Leggi*, parte seconda, lib. IV, 715d, in ID., *Opere politiche*, a cura di F. Adorno, Torino, 1958, vol. II, p. 329: "se qui ho chiamato *servitori delle leggi* quelli che oggi si dicono governanti, non l'ho certo fatto per puro gusto di parole nuove, ma perché sono convinto che soprattutto da questo dipende la salvezza o la rovina dello Stato. Là dove, infatti, la legge sia asservita e senza autorità, in quello Stato io vedo prossima la rovina; là dove invece essa regna sovrana sui governanti, e dove i governanti son della legge servitori, là io vedo fiorir la salvezza e tutti quei beni che gli dèi concedono agli Stati". Ancor più radicale ARISTOTELE, *La politica*, III, 16, 1287a, in ID., *Politica. Costituzione degli Ateniesi*, Bari, 1972, pp.178-179: "Chi raccomanda il governo delle leggi sembra raccomandare esclusivamente il governo di Dio e della ragione, mentre chi raccomanda il governo dell'uomo v'aggiunge anche quello della bestia perché il capriccio è questa bestia e la passione sconvolge, quando sono al potere, anche gli uomini migliori. Perciò la legge è ragione senza passione". L'espressione "servitori delle leggi" usata da Platone e da Aristotele sarà ripresa da Cicerone nella celebre massima "omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus" (*Pro Cluentio*, cap. LIII).

<sup>9</sup> H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, (1929), cap. VIII, in ID., *La democrazia*, tr. it. a cura di G. Gavazzi, Bologna, 1981, p. 120.

Questa centralità del capo nell'ideologia politica della destra italiana svela peraltro un ulteriore motivo specifico, già segnalato all'inizio, che è alla base della progettata riforma. La volontà da cui questa è animata è la rifondazione della Repubblica su basi opposte a quelle sulle quali è nata: non più l'antifascismo e la lotta di liberazione dall'occupazione nazista, ma la vecchia idea della massima concentrazione dei pubblici poteri nella figura del capo del governo. È in questa mutazione non soltanto dell'assetto costituzionale, ma dell'identità stessa della Repubblica, che si manifesta l'ambizione della destra, attualmente vincente, di superare il vecchio complesso di inferiorità e di sostituire, con un voto di maggioranza, una sua qualche egemonia culturale a quella della sinistra.

3. *Il secondo fattore della crisi: il ribaltamento del rapporto tra economia e politica, in danno delle due dimensioni, quella formale e quella sostanziale, della democrazia costituzionale*

Purtroppo questa idea della centralità del capo che informa questa progettata mutazione della nostra democrazia favorisce, di fatto, un risultato esattamente opposto a quello rivendicato dalla propaganda nazionalista e sovranista: la massima subalternità della politica e della sfera pubblica alla volontà dei grandi poteri economici e finanziari, per di più in prevalenza stranieri. Questo risultato perverso è dovuto al secondo fattore che ho all'inizio indicato come responsabile della crisi della rappresentanza politica: nell'età della globalizzazione, non è più la politica che governa l'economia, ma viceversa. La centralità dell'esecutivo e la sua tendenziale identificazione con il presidente del consiglio favorisce enormemente questo ribaltamento del rapporto tra politica ed economia e la conseguente riduzione, oltre che della dimensione formale o politica, anche della dimensione sostanziale della democrazia costituzionale.

La subalternità della politica all'economia, ovviamente, non è un fenomeno nuovo. Essa è un elemento intrinseco del capitalismo. Ne hanno dato testimonianza due presidenti degli Stati Uniti del secolo scorso. "Uno dei fenomeni più allarmanti del nostro tempo", affermò Woodrow Wilson più di un secolo fa, all'indomani della sua elezio-

ne nel 1913, “è la misura in cui il governo è giunto ad associarsi con gli interessi economici... Ma l’associazione attuale è di natura assolutamente intollerabile: la precedenza è sbagliata, l’associazione è capovolta. Il nostro governo è da alcuni anni sotto il controllo dei capi di grandi società anonime legate a interessi particolari. Non ha stabilito il suo controllo su questi interessi e assegnato loro un posto adeguato nell’intero sistema economico del paese, ma si è sottoposto al loro controllo... I padroni del governo degli Stati Uniti sono i capitalisti... Noi li conosciamo per nome... La politica di un grande paese non può essere legata a interessi particolari”<sup>10</sup>. Ancor più allarmante fu la denuncia pronunciata, mezzo secolo dopo, da Dwight David Eisenhower, nel suo discorso di commiato dalla presidenza del 17 gennaio 1961: “Questa congiunzione di un immenso sistema militare e di una grande industria produttrice d’armi è nuova nella nostra esperienza. L’influenza totale – economica, politica, anche spirituale – è palpabile in ogni città, ogni impresa pubblica, ogni ufficio del governo federale... Si tratta ormai della vera struttura della nostra società. Negli organismi del governo dobbiamo vigilare contro l’acquisizione di una influenza incontrollata, cercata o meno, da parte del complesso militar-industriale. Esiste e persisterà il rischio di una pericolosa ascesa di poteri mal riposti. Non dobbiamo permettere che il peso di questo complesso possa mettere a rischio le nostre libertà o il processo democratico”<sup>11</sup>.

Dunque non si tratta di una novità. Marx definì lo Stato, nel 1848, come il comitato d’affari della borghesia<sup>12</sup>. Ma oggi la situazione è se possibile ancor peggiore: la globalizzazione, grazie all’asimmetria tra il carattere globale dell’economia e il carattere locale della politica e del diritto, ha trasformato i governi in istituzioni subalterne alla volontà dei mercati, affidando loro non la decisione ma l’esecuzione delle direttive

<sup>10</sup> W. WILSON, *The New Freedom*, New York, 1913, tr. it. in ID., *Principi e programmi della ‘Nuova Libertà’*, in *Il pensiero politico nell’età di Wilson*, a cura di O. Barié, Bologna, 1962, pp. 189-190.

<sup>11</sup> Citato da I. MORTELLARO, *I signori della guerra. La Nato verso il XXI secolo*, Roma, 1999, p. 71

<sup>12</sup> “Il potere politico dello Stato moderno non è che un comitato, il quale amministra gli affari comuni di tutta quanta la classe borghese” (K. MARX, F. ENGELS, *Manifesto del partito comunista*, [1848], in ID., *Opere*, Roma, 1973, vol. VI, ottobre 1845-marzo 1848, p. 488).

dei mercati. È infatti totalmente cambiata in questi ultimi decenni la geografia dei poteri. I poteri economici che contano si sono trasferiti fuori dei confini degli Stati nazionali sottraendosi ai loro controlli, sia politici che giuridici. Non sono più gli Stati che garantiscono la concorrenza tra le imprese, ma sono i grandi poteri economici che mettono in concorrenza gli Stati, spostando i loro investimenti dove meglio possono sfruttare il lavoro, devastare l'ambiente naturale, evadere le imposte e corrompere i governi.

Ebbene, il presidenzialismo è sicuramente il sistema politico più funzionale a questo dominio dei mercati, i cui mandati sono attuabili da un organo monocratico assai più agevolmente che dal sistema parlamentare e dal pluralismo dei partiti, tanto più se radicati socialmente. Esso si rivela perciò il punto d'arrivo di un lungo processo, avviatosi con lo smantellamento dei partiti e con i mutamenti delle forme della comunicazione politica, proseguito con l'affermazione dei sistemi elettorali maggioritari e con il crollo del ruolo del parlamento. Perché la politica risponda ai mercati, la forma di governo più sicura è precisamente quella presidenziale, grazie alla quale una sola persona, eletta con i finanziamenti privati da parte di coloro che dovrà tutelare e rappresentare, sarà legittimata dall'investitura popolare a praticare politiche al tempo stesso anti-sociali e illiberali in danno delle parti più deboli della società.

C'è poi un secondo, importante aspetto del presidenzialismo che lo rende più idoneo di qualunque altra forma di governo alla governabilità della società richiesta dai mercati<sup>13</sup>. Coniugandosi con la personalizzazione della politica, esso è la forma di governo più congeniale a quel rapporto organico tra capi e popolo che è il tratto caratteristico di tutti i populismi. E favorisce perciò, ancor più del sistema parlamentare, l'alleanza perversa tra populismi e liberismo che in questi anni ha messo in crisi la nostra democrazia. Le politiche liberiste hanno infatti distrutto

<sup>13</sup> È utile ricordare che l'espressione "governabilità" è entrata nel lessico politico soprattutto dopo l'uso fattone nel 1975 dal *Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, tr. it., Milano, 1977, nel quale si affermò che i problemi della "governabilità" negli Stati Uniti, in Europa e in Giappone "nascono da un eccesso di democrazia", cioè dall'eccesso delle domande di giustizia che, in nome dei diritti, vengono rivolte ai nostri sistemi politici dalle troppe rivendicazioni sociali e politiche.

il vecchio diritto del lavoro, riducendo il lavoro a merce, imponendone la precarietà, cancellando i diritti dei lavoratori e così sopprimendo la loro uguaglianza nei diritti e, con essa, la solidarietà e la soggettività del mondo del lavoro. Parole come classe operaia o movimento operaio sono diventate impronunciabili essendo venuta meno l'identità dell'insieme dei lavoratori come soggetto politico. Il conflitto sociale ha cambiato direzione. Non più la vecchia lotta di classe degli operai contro i padroni, ma la concorrenza tra lavoratori precari per la sopravvivenza. Non più la lotta alle disuguaglianze, ma la lotta alle differenze. La disgregazione del vecchio movimento operaio ha così fornito le basi sociali di tutti i populismi, che ne hanno promosso la riaggregazione su basi identitarie: italiani contro migranti, lavoratori garantiti contro disoccupati, soggetti deboli contro soggetti ancora più deboli.

A loro volta i populismi hanno ricambiato questo immenso contributo liberista al loro successo con tre non meno rilevanti contributi al successo delle politiche liberiste. Il primo contributo è consistito nel farsi tramiti di tali politiche a favore dei ricchi e contro i poveri, riducendo le imposte e con esse le spese sociali, abolendo sussidi e previdenze, tollerando ed anzi favorendo l'evasione fiscale e perfino promuovendo un diritto penale massimo e inflessibile per i deboli e minimo e garantista per i potenti. Il secondo contributo è stato il loro verboso e illusorio sovranismo, e perciò la loro tendenziale ostilità, in difesa di un'illusoria e ormai scomparsa sovranità nazionale, alle forme odierne di integrazione sovranazionale, dall'Unione Europea all'Onu, e perciò ai limiti e ai vincoli che da una sfera pubblica sovranazionale potrebbero provenire ai mercati. Il terzo contributo, non meno prezioso, è appunto il progetto presidenzialista, che è al tempo stesso il punto d'arrivo del processo di semplificazione e personalizzazione del sistema politico in atto da tre decenni, la formula politica più congeniale a tutti i populismi, caratterizzati appunto dalla concezione del popolo come entità omogenea destinata ad essere rappresentata da un capo se possibile carismatico, e anche la più idonea, ben più dei sistemi parlamentari e dei partiti socialmente radicati, a garantire la subalternità della politica all'economia.

È così che la democrazia è entrata in crisi. Altro che migliore difesa sovrana degli interessi nazionali propagandata dalla destra! Oggi la

gerarchia dei poteri si è ribaltata. Al vertice si sono collocati quei nuovi sovrani assoluti, anonimi, impersonali, invisibili e irresponsabili che sono i mercati globali, che di fatto orientano e condizionano l'azione di governo, tanto responsabile nei loro confronti quanto irresponsabile nei confronti dei popoli che pure dovrebbe rappresentare. La comunicazione politica, d'altro canto, è sempre più solamente dall'alto verso il basso e sempre meno dal basso verso l'alto: non sono i rappresentanti che comunicano dal basso istanze e proposte alla sfera pubblica, ma sono al contrario i rappresentanti che comunicano dall'alto la loro agenda politica per il tramite dei partiti, trasformati nel migliore dei casi in macchine elettorali e nel peggiore in gruppi di interesse esposti a inquinamenti malavitosi. E le elezioni hanno ormai la sola funzione di offrire al sistema dei poteri esistente la necessaria legittimazione "democratica". In queste condizioni la politica non può che obbedire ai mercati, dai quali oltre tutto, venuto meno il finanziamento pubblico, essa è finanziata: abbassare i salari, smantellare le garanzie del lavoro, diminuire le imposte, ridurre le spese sociali, tollerare la devastazione dell'ambiente, compensare le proprie politiche antisociali con politiche illiberali a danno degli ultimi: dei poveri, dei devianti per ragioni di sussistenza e, soprattutto, dei migranti.

#### 4. *Quale alternativa?*

Domandiamoci a questo punto: quale alternativa è oggi idonea a rifondare la democrazia? L'alternativa – improbabile, ma non per questo improponibile – consiste nel percorrere il processo opposto a quello percorso dalla crisi in atto: nel ripensare la geografia democratica dei poteri e nel ribaltare il ribaltamento del rapporto tra politica ed economia all'inizio illustrato. A questo scopo occorre liberarsi dall'ideologia realistica che a quanto accade non esistano alternative. L'alternativa esiste, e spetta a una politica democratica realizzarla e alla cultura giuridica elaborarla. Indicherò sommariamente quattro passi di un possibile processo di rifondazione della democrazia.

##### 4.1. *Rifondare i partiti*

Il primo passo consiste nel riportare i partiti nella società, facen-

done i luoghi di formazione della volontà popolare. I partiti hanno subito una mutazione radicale per effetto della loro verticalizzazione e personalizzazione. Si sono, sostanzialmente, statalizzati. Alla loro separazione dalle loro basi sociali ha fatto riscontro il loro insediamento nelle istituzioni pubbliche, quali organi dello Stato ben più che della società. Oggi si dà per scontato nel dibattito pubblico, a destra e più ancora a sinistra, che i partiti appartengano a un'epoca ormai passata e non siano più riformabili. Dobbiamo invece essere consapevoli che senza partiti, come ammoniva un secolo fa Hans Kelsen, una democrazia fondata sul suffragio universale non può funzionare e degenera inevitabilmente in oligarchia o in autocrazia; e che l'ostilità ai partiti nasconde, in realtà, un'ostilità alla democrazia<sup>14</sup>. La vera garanzia costituzionale della democrazia politica è allora la rifondazione dei partiti quali organi della società e strumenti dei diritti dei cittadini, come dice l'art. 49 della nostra Costituzione, "a determinare la politica nazionale", mediante il dibattito a livello di base, l'elaborazione nei congressi della linea politica, la designazione dei candidati alle cariche elettive e il controllo sull'operato dei loro rappresentanti.

A tal fine è necessaria la separazione dei partiti dalle istituzioni pubbliche, a cominciare da quelle elettive, sulla base di una rigida incompatibilità tra cariche di partito e cariche pubbliche. È la vecchia regola montesquieviana della separazione dei poteri, assolutamente necessaria per garantire l'alterità tra rappresentanti (gli eletti nelle istituzioni elettive) e rappresentati (gli elettori organizzati in partiti), senza la quale non si dà rappresentanza, e per assicurare il controllo e la responsabilità dei primi di fronte ai secondi. I partiti sarebbero così vincolati al loro ruolo di organi della società, quali rappresentati e non quali rappresentanti. Naturalmente i loro dirigenti sarebbero di regola destinati ad essere eletti in Parlamento e nelle altre istituzioni politiche rappresentative. Ma in tal caso dovrebbero lasciare il loro posto nel partito ad altri dirigenti, in grado di orientarli e controllarli. Solo così i partiti riacquisterebbero credibilità, capacità di attrazione e, grazie alla loro autonomia dai rappresentanti, funzioni di indirizzo politico e

<sup>14</sup> H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), cit., cap. II, pp. 50-66

di controllo sul loro operato: un controllo e una valutazione costanti e non solo, retrospettivamente, al momento delle elezioni<sup>15</sup>.

#### 4.2. *Restituire centralità al Parlamento*

Il secondo passo è la restaurazione della centralità del Parlamento, la riappropriazione parlamentare della funzione legislativa, oggi in gran parte confiscata dal governo tramite decreti legge e leggi delegate, e la restituzione del governo al suo ruolo di “esecutivo” delle decisioni delle maggioranze parlamentari, accompagnate magari, a garanzia della stabilità dei governi, dal voto di sfiducia costruttiva. E questo è possibile solo con la reintroduzione del sistema elettorale proporzionale – senza sbarramenti e senza premi di maggioranza – che è il solo metodo democratico, in grado di produrre un’effettiva rappresentatività politica delle istituzioni elettive. Per più ragioni: la prima è che solo il sistema proporzionale è in grado di attuare il principio di uguaglianza nei diritti politici, cioè il principio una testa, un voto; la seconda è che il sistema elettorale proporzionale è un fattore essenziale della rinascita dei partiti e dello sviluppo delle loro identità politiche; la terza è la necessità di impedire false aggregazioni a fini unicamente elettorali e i conseguenti fenomeni di trasformismo.

#### 4.3. *Garantire i diritti fondamentali quali limiti a qualunque potere*

Il terzo passo in direzione di una rifondazione della democrazia consiste nel prendere sul serio e nell’attuare il progetto costituzionale, assumendo la garanzia dei diritti fondamentali, a cominciare dai diritti sociali, come la vera, assoluta priorità, rigidamente incondizionata ri-

<sup>15</sup> Ho insistito più volte sulla necessità di questa separazione: in *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007, vol. II, § 14.8, pp. 186-193; in *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Roma-Bari, 2013, § 5.3, pp. 198-201; in *Una rifondazione garantista della separazione dei poteri*, (2015), ora in *Iura Paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, a cura di D. Ippolito e F. Mastromartino, Napoli, 2015, § 3.1, pp. 82-85; in *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, in “Lo Stato. Rivista semestrale di Scienza costituzionale e teoria del diritto”, a. IV, n. 6, gennaio-giugno 2016, pp. 11-33 e in *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Roma-Bari, 2021, §§ 2.9-2.10, pp. 112-120; §§ 3.8-3.9, pp. 160-168; §§ 5.6-5.8, pp. 251-263 e § 8.2, pp. 399-405.

spetto a qualunque altra. Questo richiede che siano capovolte le attuali politiche antisociali, le quali assumono al contrario il pareggio dei bilanci pubblici come un principio dotato di assoluta rigidità – in Italia perfino costituzionalizzato, con l'assurda riforma dell'articolo 81 della Costituzione – a costo di tagli alla spesa pubblica in danno dei diritti alla salute, all'istruzione, alla previdenza e all'assistenza.

A tal fine occorre associare la rigidità, ben più che ai pareggi di bilancio, ai vincoli normativi imposti alla spesa pubblica dai diritti sociali, tramite la previsione della massima separazione e indipendenza e della tendenziale autonomia finanziaria delle istituzioni sociali di garanzia dalle istituzioni politiche di governo, dalla sanità all'istruzione e alla sussistenza. Non si tratta affatto di spese insostenibili sul piano economico. Le spese nella garanzia dei diritti sociali sono gli investimenti economicamente più produttivi, essendo la salute, l'istruzione e la sussistenza non soltanto fini a se stesse, ma anche le condizioni della produttività individuale e perciò collettiva.

#### 4.4. *Costruire una sfera pubblica globale*

Il quarto passo è il più difficile. Consiste nel ristabilire il ruolo di governo della politica sull'economia: un ruolo, è bene ricordare, che fa parte del costituzionalismo profondo, prima ancora che della democrazia, dello Stato moderno, nato dalla separazione della sfera pubblica dalla sfera economica dei privati quale sfera a questa sopraordinata, in opposizione allo stato patrimoniale e feudale dell'*ancien régime*, basato invece sulla confusione tra le due sfere.

Oggi, ripeto, questo ruolo è stato travolto e capovolto dall'asimmetria tra il carattere globale dei mercati e il carattere ancora in prevalenza statale della politica e del diritto. Venuto meno il ruolo di limite e di controllo dei vecchi poteri pubblici, sia politici che giudiziari, i poteri economici e finanziari si sono trasformati in poteri dotati di una sovranità tanto più assoluta e selvaggia, quanto più impersonale e invisibile. Una risposta razionale alla crisi non solo della democrazia, ma della stessa economia, dovrebbe perciò consistere nella rifondazione e nello sviluppo di un governo sovranazionale dell'economia e nella costruzione di una sfera pubblica all'altezza dei poteri selvaggi dei mercati globali.

### 5. *Costituzionalismo globale, realismo volgare e realismo razionale*

Questi processi appaiono oggi inverosimili. Tuttavia, se è vero che il costituzionalismo è un sistema di limiti e vincoli a poteri altrimenti selvaggi, il mutamento della geografia dei poteri non può non imporre l'espansione a livello globale. Naturalmente questa prospettiva ha il sapore di un'utopia. Ma sarà l'urgenza delle sfide globali – dalle devastazioni ambientali alla crescita delle disuguaglianze e della miseria, dalle guerre e dai pericoli delle loro degenerazioni in conflitti nucleari allo sviluppo dei terrorismi e del crimine organizzato – che costringerà prima o poi, nell'interesse di tutti inclusi i ricchi e i potenti, a risposte globali consistenti in processi di progressiva integrazione: come l'istituzione di un demanio planetario o almeno europeo, in grado di impedire la privatizzazione e la mercificazione di beni vitali della natura – l'acqua potabile, l'aria, le grandi foreste e i grandi ghiacciai; la messa al bando di tutte le armi, a cominciare dalle armi nucleari; la riforma e il finanziamento di istituzioni planetarie di garanzia come la Fao e l'Organizzazione Mondiale della Sanità onde consentire loro di garantire effettivamente i diritti sociali di tutti; l'istituzione infine di un fisco planetario in grado di ridurre le sterminate ricchezze e di finanziare le istituzioni globali di garanzia.

È il progetto di un costituzionalismo globale, che è l'ultima tappa del percorso storico del costituzionalismo, implicato ed imposto dal carattere universale dei diritti fondamentali e dei principi della pace e dell'uguaglianza stabiliti nelle costituzioni più avanzate e nelle tante carte internazionali dei diritti umani<sup>16</sup>. Esso suppone due condizioni. La prima è che ci si liberi dalla concezione schmittiana, nazionalista, statalista e identitaria della costituzione quale espressione dell'“identità” e dell'“unità del popolo come totalità politica”<sup>17</sup>, riproposta oggi

<sup>16</sup> Ho sostenuto la necessità di un costituzionalismo globale in *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari, 1997, pp. 45-59; in *Principia iuris*, cit., vol. II, cap. XVI, §§ 16.14-16.26, pp. 548-612; in *La democrazia attraverso i diritti* cit., cap. V, pp. 181-255; in *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Modena, 2017; in *La costruzione della democrazia* cit., cap. IV, pp. 176-224 e cap. VIII, pp. 394-450; in *Perché una Costituzione della Terra*, Torino, 2021 e in *Per una costituzione della Terra. L'umanità a un bivio*, Milano, 2022.

<sup>17</sup> C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, cit., pp. 135 e 241.

dai tanti populismi e sovranismi, ma smentita dagli stessi principi di uguaglianza e di pari dignità delle persone solo perché tali stabiliti in tante carte internazionali dei diritti umani. Questi principi ci dicono che il costituzionalismo è intrinsecamente universalistico e non identitario, internazionalista e non nazionalista, antifascista e non fascista e che la Costituzione è un patto di convivenza pacifica – di reciproco rispetto tra differenti e di solidarietà tra disuguali – tanto più legittimo, necessario ed urgente quanto maggiori sono le differenze di identità personali che ha il compito di tutelare e le disuguaglianze materiali che è chiamato a rimuovere o quanto meno a ridurre. Dobbiamo d'altro canto essere consapevoli che è del tutto inverosimile che 8 miliardi di persone, 193 Stati sovrani nove dei quali dotati di armamenti nucleari, un capitalismo vorace e predatorio e un sistema industriale ecologicamente insostenibile possano a lungo sopravvivere senza andare incontro alla devastazione del pianeta, alla crescita delle disuguaglianze e della povertà e ai conseguenti fenomeni dei terrorismi, dei fanatismi, dei fondamentalismi, dei razzismi e della criminalità transnazionale.

La seconda condizione che si richiede perché questo progetto entri seriamente nel dibattito pubblico riguarda la revisione della nozione corrente di realismo politico. Naturalmente, come scrive giustamente Massimo Luciani, “le costituzioni non nascono se difettano i soggetti sociali, economici e politici che le vogliono, le impongono, le sorreggono”<sup>18</sup>. Ma questi soggetti non potranno mai nascere in assenza di un progetto politico e istituzionale razionale, sorretto dalla consapevolezza della sua possibilità, della sua necessità e della sua urgenza. “Ammettiamo pure”, domanda Luciani, “che la strada sia quella della Costituzione della terra: come la si lastrica?”<sup>19</sup>. Facendo, per quanto ci riguarda, il nostro mestiere di giuristi: prendendo anzitutto sul serio, quali norme vincolanti, le norme edificanti delle tante carte costituzionali e internazionali sulla pace e sui diritti umani; mostrando in secondo luogo l'illegittimità delle loro violazioni per commissione e per omissione; infine elaborando e proponendo le tecniche di garanzia necessarie per renderle effettive. Potrà trattarsi di una Costituzione della Terra, con

<sup>18</sup> M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria politica*, 2022, p. 126.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

il vantaggio del suo carattere sistematico e razionale in ordine ai tanti problemi globali e istituzionali tra loro strettamente connessi; oppure di più trattati sulle diverse questioni – la pace, l'ambiente, i diritti, il lavoro, l'emigrazione – dalla cui soluzione dipende il futuro dell'umanità. L'importante è che si passi dalle proclamazioni di principio a patti effettivamente vincolanti, che al pari delle odierne costituzioni avanzate abbiano il requisito della rigidità, cioè della sopra-ordinazione a qualunque altra fonte, statale o internazionale e, soprattutto, impongano idonee istituzioni di garanzia dei principi e dei diritti proclamati.

Certamente nulla consente di essere ottimisti. Ma dobbiamo distinguere ciò che è impossibile da ciò che è improbabile. Dobbiamo abbandonare il realismo volgare, che naturalizza la realtà sociale – la politica, il diritto, l'economia – a sostegno della tesi che non esistono alternative e ignora la realtà naturale delle catastrofi in atto e dei tanti pericoli annunciati. L'alternativa esiste, ed è compito della cultura giuridica elaborarla. La storia del costituzionalismo – dalle prime Dichiarazioni settecentesche agli statuti e alle carte costituzionali dell'Ottocento, fino alle costituzioni rigide del secondo dopoguerra e alla stipulazione della Carta dell'Onu e delle tante carte internazionali dei diritti umani – è del resto una storia di progressivi ampliamenti e rafforzamenti, sia di carattere intensionale che di carattere estensionale. Il costituzionalismo, in forza di questa sua valenza universalistica, non è solo una conquista del passato. È anche, e direi soprattutto, un programma normativo per il futuro. Il suo itinerario non è ancora concluso, non essendosi ancora compiuto il suo ultimo percorso: quello implicato ed imposto dall'universalismo dei diritti fondamentali e del principio della pace, stabiliti in tante carte internazionali, e consistente nell'introduzione delle garanzie globali parimenti universali che sono necessarie alla loro attuazione.

Non confondiamo perciò ciò che i poteri economici e politici non vogliono fare con ciò che è impossibile fare. A questa fallacia pseudo-realistica, che offre una legittimazione teorica allo stato di cose esistenti, dobbiamo opporre quello che possiamo chiamare *realismo critico* o *razionale* – il realismo di Hobbes, di Kant, di Marx, ma anche, e soprattutto, delle costituzioni avanzate – che di fronte alle ingiustizie e alle catastrofi determinate dal gioco naturale e incontrollato dei rapporti di forza prefigura sul piano teorico e formula sul piano normativo

i rimedi razionali in grado di assicurare la dignità delle persone e la loro convivenza pacifica. Secondo questo tipo di realismo, nelle attuali violazioni e inadempienze dei diritti fondamentali stipulati nelle tante carte dei diritti non c'è nulla di inevitabile. La vera mancanza di realismo, al contrario, consiste nel non vedere la realtà e nell'illusione che l'umanità possa continuare nella sua corsa sfrenata e spensierata verso il riarmo, lo sviluppo insostenibile e la crescita delle disuguaglianze senza andare incontro a un futuro di catastrofi. Esiste sempre un'alternativa possibile, che dipende dalle scelte politiche e dalle lotte per i diritti capaci di orientarle. Ed esiste un ruolo non solo progettuale, ma anche performativo del senso comune che compete alla teoria giuridica e alla cultura politica. Facciamo parte del mondo che indaghiamo e contribuiamo a costruirlo con le nostre scelte e con le nostre teorie. E tutti ne portiamo, per come è e per come sarà, la responsabilità.



# SCEGLIERE IL CAPO: FRA ATTESE MESSIANICHE E DELUSIONI DEMOCRATICHE

ADRIANA APOSTOLI

*Sommario: 1. Riformatori senza requie. – 2. Quale capo?. – 3. L'ipotesi semi-presidenziale. – 4. L'orizzonte sconosciuto del "Premierato". – 5. Le molteplici incoerenze del disegno di legge governativo. – 6. I correttivi possibili per puntellare la figura del Presidente del Consiglio senza tradire il parlamentarismo. – 7. Conclusione: il senso delle riforme.*

## 1. *Riformatori senza requie*

«Nel passato riformare gli abusi di solito voleva dire difendere i diritti individuali contro un potere dispotico. Strano a dirsi, ma riformare gli abusi ha oggi chiaramente acquistato, per la maggior parte dei riformatori, il significato di un aumento dei poteri del governo»<sup>1</sup>. Queste parole appartengono a McIlwain, il noto storico del diritto che diede un contributo fondamentale per distinguere il costituzionalismo antico, quello delle *poleis* greche, dal costituzionalismo moderno e liberale, nato con le rivoluzioni del XVIII secolo. Il passaggio citato è tratto da un saggio del 1937, un'epoca in cui si stava consumando lo scontro fra la presidenza progressista di Roosevelt e la Corte Suprema allora dominata dai conservatori. Un'epoca, peraltro, in cui negli Stati Uniti si osservavano con preoccupazione le involuzioni autoritarie del nostro continente.

Ho scelto di partire da questa citazione per due ragioni.

La prima è che essa ci immette direttamente nella questione che, a mio avviso, fa da sfondo a tutto il nostro discorso, ovvero come è possibile che lo spirito riformista guardi esclusivamente alla verticalizzazione e all'accentramento del potere? Perché, invece, la riforma sociale è completamente sparita dagli orizzonti della discussione politica? Quali sono gli obiettivi sostanziali che si celano dietro gli auspici riformatori istituzionali?

<sup>1</sup> C.H. McILWAIN, *Liberalism and Totalitarian Ideals*, in ID., *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, 1939 (ried. 2010), pp. 260-261.

La seconda ragione è che questa stessa citazione è stata utilizzata in un saggio, pubblicato nella nostra rivista, che io reputo fondamentale come bussola a cui ritornare in tempi di grande confusione. Si tratta dello scritto di Alessandro Pace, “*Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo*”, apparso nel novembre 2003. Uno scritto che ha vent’anni, ma non li dimostra per niente: surriscaldamento globale, crisi ecologiche, tensioni leaderistiche. I problemi di oggi sono i problemi di vent’anni fa e appaiono ormai come questioni sclerotizzate, divenute intergenerazionali. All’epoca, però, Pace aveva la grande lucidità e il rigore di sottolineare come questi problemi fossero problemi di ordine costituzionale solo nella misura in cui essi toccavano (e toccano) al cuore della democrazia, ai limiti e all’uso del potere, in tutte le sue forme. Ricordava, cioè, come vi fosse la necessità per i costituzionalisti di tornare all’essenza della materia, ovvero a teorizzare ed analizzare i “limiti giuridici al potere politico”<sup>2</sup>. Si tratta di un invito che fece suo anche Massimo Luciani nel 2006, quando ribadiva la necessità di rivenire ad un “costituzionalismo polemico”, attento a confrontarsi criticamente con il potere, e non ci si abbandonasse alle comode sirene di un “costituzionalismo irenico”, dominato dalla celebrazione trionfalistica dei diritti fondamentali con il rischio che questa diventasse fine a sé stessa<sup>3</sup>.

Sono passati vent’anni e, all’apparenza, poco è cambiato. Siamo qui, noi costituzionalisti indubbiamente polemici, a discutere ancora di riforme, possibili ma non probabili, che dovrebbero ridisegnare l’architettura della nostra forma di governo. A vent’anni di distanza, l’obiettivo è sempre e solo quello: trovare la formula magica che conferisca stabilità alle istituzioni repubblicane. Questa formula si poggia su un elemento cardine: il *Führerprinzip*, il principio del capo, che impone una verticalizzazione del potere e una concentrazione della funzione rappresentativa in un organo monocratico

Sono passati vent’anni. Poco è cambiato, ma forse quel poco merita di essere identificato.

<sup>2</sup> A. PACE, *Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003, p. 2.

<sup>3</sup> M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2006, pp. 1643 ss.

Nel 2003, quando scriveva Pace, la Costituzione era – come disse Leopoldo Elia – in piena fase di “aggressione”<sup>4</sup>: la maggioranza berlusconiana stava portando avanti, e lo farà con successo almeno nelle aule parlamentari, una grande riforma che avrebbe cambiato profondamente i caratteri della Repubblica, tanto sul versante della forma di governo quanto su quello della forma di Stato. Non era un tentativo estemporaneo, lo sappiamo bene come arrivasse da lontano, a partire dall’epoca delle Bicamerali e sgorgasse dalla critica di “inefficienza” delle istituzioni. Fu un tentativo – anche questo è noto – provvidenzialmente e forse insperatamente bocciato dal corpo elettorale.

Oggi giorno, a ben guardare, il nostro “parlamentarismo accomodante” ha dimostrato di saper offrire soluzioni assai gradite a quasi tutte le parti in campo. Ha dimostrato di poter funzionare in regime di bipolarismo e persino di tripolarismo. Ha dimostrato che – sul piano legislativo – le riforme fortemente volute dalle maggioranze del momento vengono portate a termine in tempi anche piuttosto rapidi, venendo semmai insabbiate in fase di attuazione. Ha mostrato come le maggioranze possano diventare opposizioni e viceversa, senza nessuno escluso dalla gestione del potere nel torno di pochissimo tempo, magari nella stessa legislatura. Ha addirittura mostrato come il Capo dello Stato possa inventarsi soluzioni di governo in un primo momento criticate e/o sofferte, per poi venire riletto tra ali di folla festanti.

Ovviamente, sia detto per inciso, non sto celebrando nulla di tutto ciò. Il mio intento è quello di sottolineare come, alla prova dei fatti, la flessibilità del sistema parlamentare ha dato ampiamente prova di esistere e di convenire. Il problema è che tale esistenza, mi pare, resti finalizzata più agli interessi contingenti del momento che non al buon governo della cosa pubblica.

Alla luce di tutto ciò, i tentativi annunciati sembrano veramente di scarsissima consistenza, proprio perché non c’è alcun reale interesse a cambiare un sistema in cui tutti sono garantiti, a partire dagli stessi presentatori di queste proposte. La situazione ha del paradossale: siamo in attesa di riforme, anzi *della riforma definitiva*, che proietti l’Italia in una

<sup>4</sup> L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution ai tempi della destra*, Bologna, 2005.

dimensione completamente nuova, ma nessuno ha davvero interesse a metterla in cantiere.

Faccio questa premessa non per dire che possiamo stare tranquilli: come mi era capitato di scrivere proprio sulla nostra rivista, queste idee riformistiche sono destinate sempre a tornare con forme imprevedibili<sup>5</sup>. L'utilità della nostra riflessione si radica innanzitutto nel bisogno di smentire assiomi ripetuti pedissequamente sull'inefficienza del nostro sistema parlamentare e sulle meraviglie che ci riserverebbero altri assetti di governo. Però, rispetto a uno o due decenni fa, forse possiamo nutrire un moderato ottimismo circa il fatto che questi disegni non si concretizzeranno nel breve periodo (ma forse nemmeno nel medio).

Ciò non significa che vada tutto bene e che non ci siano elementi, anche di innovazione, su cui bisognerebbe seriamente riflettere senza preconcetti. Cercherò di indicare alcuni di questi punti nello sviluppo della mia riflessione.

## 2. *Quale capo?*

Veniamo quindi al “capo”, anzi ai “capi”, questi oggetti del desiderio riformatore che dovrebbero essere forgiati dal nulla per attuare la palingenesi del Paese.

Tutti i sistemi parlamentari sono fondati sulla “bicefalia”: esiste un Capo dello Stato ed esiste un capo del governo. Si tratta di due organi *formalmente* distinti e questo tratto è riscontrabile anche nei cd. “semi-presidenzialismi”. Questa formale distinzione segna l'ineluttabile differenza con il regime presidenziale, monocefalo per definizione.

Il sistema presidenziale monocefalo non è negli orizzonti riformistici italiani, venne proposto in Assemblea costituente da Calamandrei<sup>6</sup>,

<sup>5</sup> Sia consentito rinviare a A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, pp. 1 ss.

<sup>6</sup> Cfr. l'intervento di P. CALAMANDREI nella seduta della Seconda Sottocommissione per la Costituzione del 5 settembre 1946. La posizione di Calamandrei restò del tutto minoritaria anche in seno alla dottrina. Una delle poche voci che riprese la suggestione presidenzialista e federalista fu quella di Giuseppe Maranini, ad esempio in G. MARANINI, *Le istituzioni costituzionali*, in AA.VV., *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Bologna, 1957, pp. 1 ss., citato in M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, p.

ma fu una proposta che ebbe scarsissimo seguito. Si tratta di un dato che merita una qualche sottolineatura perché si vuole il “capo”, ma quasi paradossalmente non si prende nemmeno in considerazione il sistema che più di tutti legittima il vertice dello Stato e dell’amministrazione. Credo che ciò derivi dal fatto che il sistema presidenziale comporta una fortissima responsabilizzazione politica del vertice. Il mandato quadriennale, inframmezzato dalle elezioni di *mid-term*, conferisce al corpo elettorale – pur con alcune distorsioni – un altissimo potere di sanzione del partito presidenziale, ma, soprattutto con una maggioranza congressuale diversa, anche del partito “di opposizione”.

L’impressione è che nel caso italiano si cerchi, sì, un capo, ma un capo non del tutto responsabile<sup>7</sup>. Per delle forze politiche abituate a proliferare nel trasformismo, ritagliarsi un sistema in cui ci siano apparenti rigidità, ma margini di manovra non indifferenti potrebbe essere una non dichiarata priorità.

Da questo punto di vista – a ben guardare – il semipresidenzialismo “alla francese” garantirebbe questa situazione poiché il Presidente, forte della sua elezione diretta, in realtà può continuamente mutare indirizzi (cambiando Primo ministro o procedendo a frequenti rimpasti), ma l’illusione che la volontà popolare si sia compiuta resta intatta. E su questo punto dovremo tornare oltre, quando affronteremo le delusioni democratiche.

Vorrei sottolineare anche una questione di carattere metodologico, posto che questa “attesa” del capo mette in ombra, in realtà, soluzioni istituzionali che sarebbero astrattamente praticabili e forse anche auspicabili, apportando una dose di razionalizzazione e razionalità al nostro sistema istituzionale senza adulterare i capisaldi rappresentativi della forma di governo parlamentare.

Invece, nel nostro sistema bicefalo, è evidente che le riforme prospettate devono compiere una scelta: una delle due teste va sacrificata affinché l’altra prosperi; in altri termini, o si rafforza il Capo dello Stato

IX. Su questi aspetti del suo pensiero v. E. CAPOZZI, *Maranini, Giuseppe*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero – Storia e politica*, Roma, 2013.

<sup>7</sup> «Purché capo sia», come ha scritto A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolicizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 120 ss.

o si rafforza il capo del governo ed il rafforzamento dell'uno comporta un indebolimento dell'altro.

### 3. *L'ipotesi semipresidenziale*

La prima ipotesi da considerare è il rafforzamento del Capo dello Stato, comunemente riconducibile al modello semipresidenziale d'Olttralpe, fondato sull'elezione diretta.

Va anzitutto precisato che le attese messianiche non si realizzano esclusivamente sperando nell'elezione diretta di un vertice. Mi pare che in questi anni lo abbiamo sperimentato grandemente: nella Presidenza della Repubblica si sono riposte speranze ed attese, verso di essa sono stati compiuti "atti di fede" inimmaginabili in qualunque altro sistema, anche ad elezione diretta del Capo dello Stato. Questo profilo è stato rilevato dalla dottrina: se allarghiamo la nozione di "semipresidenzialismo", connotandola non solo o non tanto con l'elezione diretta, ma con la capacità di direzione dell'indirizzo politico nazionale<sup>8</sup>, ci sono stati indubbiamente momenti nella storia recente in cui il nostro sistema di governo è facilmente interpretato come "semipresidenziale"<sup>9</sup>. Ciò è avvenuto nella celebrazione di queste epifanie: una celebrazione anzitutto mediatica (pensiamo ai titoli di giornale in cui "si guarda al Quirinale" oppure "la palla passa al Quirinale"), accompagnata da una benedizione di carattere politico-istituzionale, cioè la rielezione degli ultimi due Presidenti<sup>10</sup>, i quali non si può dire che non abbiano inciso grandemente – pur con stili indubbiamente diversi – sulla politica del Paese. All'esito delle ultime tre legislature, sappiamo che i Presidenti della Repubblica possono nominare governi tecnici in assenza di maggioranze nette e definite, consegnando a questi Governi specifiche mis-

<sup>8</sup> Cfr. M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, Milano, 2017, pp. 165 ss.

<sup>9</sup> Cfr. I. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2013, p. 19.

<sup>10</sup> Cfr. I. PELLIZZONE, *L'impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?* in *La Lettera AIC*, n. 2/2022.

sioni da eseguire<sup>11</sup>; possono rifiutarsi di sciogliere le Camere; possono opporre il veto alla nomina dei ministri. Il tutto a fronte del tenore letterale della Costituzione che predica l'irresponsabilità del Presidente, e della sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale, che ha consacrato la riservatezza assoluta delle sue azioni.

In occasione delle ultime elezioni presidenziali abbiamo assistito a spettacoli assai singolari per una democrazia matura. Non parlo solo di nomi improponibili votati nelle urne, ma anche di tradimenti, di conte nei partiti, di ammutinamenti: l'elezione presidenziale è stata trasformata nel momento in cui dar sfogo alla peggior politica. Probabilmente, con la consapevolezza che gli esiti fossero più chiari di quanto non lasciasse presagire la narrazione diffusa<sup>12</sup>.

A fronte di questi due elementi – il rafforzamento dell'organo presidenziale e le disfunzioni nel suo sistema d'elezione – è difficile rispondere all'obiezione: perché allora non lo eleggiamo direttamente?

Di per sé, va considerato che l'elezione diretta non genera in automatico alcuno scivolamento del sistema di governo verso un "semi-presidenzialismo di governo". Ci sono varie esperienze costituzionali risalenti (l'Austria o l'Irlanda), ma anche più giovani (come il Portogallo e le repubbliche dell'Europa dell'est) in cui l'elezione diretta del Capo dello Stato non ha scalfito la circostanza che le responsabilità di governo ricadono sui Primi ministri e sulle maggioranze parlamentari<sup>13</sup>.

E torniamo al punto focale della questione: la distribuzione della responsabilità politica.

In un sistema del genere – con un presidente autorevole grazie all'e-

<sup>11</sup> Tant'è che, come è stato giustamente osservato, la tanto invocata neutralità dell'organo presidenziale sembra essere andata perduta e va ritrovata: cfr. C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria Politica. Nuova Serie*, n. 11/2021, pp. 25 ss.

<sup>12</sup> V. le osservazioni di A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022, pp. 14 ss.

<sup>13</sup> Cfr. M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., p. 166: «qui non si pretende che di semipresidenzialismo si possa parlare soltanto là dove il Presidente è eletto dal popolo. Tutto al contrario, si deve ammettere che — ferma restando la vigente disciplina dell'elezione presidenziale — quest'ultima può ben acquisire un significato sostanzialmente maggioritario, aprendo a sviluppi dualistici della forma di governo (come conferma l'ipotesi eguale e contraria che si verifica in alcuni Paesi, dove a dispetto della elezione diretta il Capo dello Stato non è coinvolto nella politica attiva)».

lezione popolare, ma “di garanzia”, perché non implicato nelle scelte di governo e non eletto sulla base di un programma – la responsabilità ricade tutta sul sistema politico e sulle maggioranze.

Viceversa, nel prototipo francese si genera una sorta di cortocircuito poiché il Presidente – eletto sulla base di un programma e di una competizione serrata – dovrebbe essere responsabile delle scelte di fondo, ma questa reale possibilità si riconnette ad un insieme di condizioni tutt’altro che irrilevanti, ovvero l’esistenza di una maggioranza nell’Assemblea nazionale; la natura coalizionale o meno di questa maggioranza; la capacità del Primo ministro di dirigere la politica del Paese. Ciò deriva dal fatto che la c.d. “inversione del calendario elettorale”, che ha anticipato l’elezione monocratica rispetto a quella parlamentare, conferisce l’impressione che tutto si esaurisca nella prima (da qui anche i tassi di astensione così bassi nelle elezioni legislative), quando invece tutto dipende dalla seconda elezione (come hanno dimostrato le elezioni del 2022)<sup>14</sup>.

#### 4. *L’orizzonte sconosciuto del “Premierato”*

A questo punto si tratta di valutare il proposito di rafforzare la “seconda testa” del regime parlamentare.

Come per il primo termine, anche il secondo è un’espressione ambigua, di cui è difficile intravedere la reale portata ed i confini. Come il semipresidenzialismo, anche il “premierato” si ispira ad un principio di accentramento del potere politico, nelle mani del Primo ministro. Tuttavia, diversamente dal primo, non esiste in diritto nelle democrazie occidentali, ma è un modello teorico che si deduce – o si dovrebbe dedurre – per combinazione di differenti elementi di questo o quel sistema, salvo che l’idea del premierato corrisponda alla forma di governo del *simul-simul* valida per le regioni italiane.

La trasposizione di questa sul piano nazionale, però, si scontra con la presenza del Presidente della Repubblica e perciò sorge il dubbio relativo all’opportunità, anzitutto istituzionale, di avere un Presidente

<sup>14</sup> Cfr., anche per delle osservazioni di sintesi, R. CASELLA, *Il presidente della Quinta repubblica alla prova del macronismo*, in *DPCE Online*, n. 1/2023, pp. 941 ss.

della Repubblica non eletto con un Primo ministro eletto. Era, come è noto, la formula assai bizzarra della riforma del 2005, non a caso respinta convintamente dal corpo elettorale<sup>15</sup>.

Aggiungo, inoltre, che la forma di governo regionale standard dice poco dei reali rapporti di forza che si instaurano fra Presidente e Consiglio: certo è che il secondo si trova sotto la perenne minaccia di dimissioni del primo (e quindi di scioglimento). Tuttavia, come la dottrina ha mostrato<sup>16</sup>, gli equilibri reali nella definizione dell'indirizzo politico dipendono in ampia misura dall'articolazione dei poteri che conferisce lo Statuto, oltretutto dalla legislazione elettorale che in più di una regione assicura premi elettorali, ma non la maggioranza assoluta nei consigli.

Malgrado tutte queste considerazioni, sia la proposta di legge costituzionale depositata dal senatore Renzi<sup>17</sup>, sia il disegno di legge approvato in sede governativa, prevedono l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (peraltro, senza specificare le modalità di questa elezione, se al primo turno o con ballottaggio), con un meccanismo di scioglimento automatico delle Camere in caso di dimissioni. La legittimità del Parlamento, dunque, dipende esclusivamente dalla sopravvivenza del Capo, secondo una "cultura" politico-istituzionale che tende a fare strame di tutta la storia che ha condotto alla democrazia pluralista<sup>18</sup>. Ciò trova fra

<sup>15</sup> V. ancora L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, cit., p. 62 che parlava di un «premierato assoluto», in contrasto «con il principio cardine del costituzionalismo [...] il principio che si oppone alla concentrazione di troppi poteri in un solo titolare di un ufficio pubblico».

<sup>16</sup> N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee regionali*, Milano, 2010.

<sup>17</sup> A.S. XIX, disegno di legge n. 830.

<sup>18</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003, p. 5, il quale osserva che «rispetto ai modelli statunitense, francese e alla meteora israeliana... si è sottratto il presidente regionale all'alea di non disporre di una maggioranza, assicurandogliela – potenzialmente anche a costo di enormi distorsioni del voto popolare – attraverso una legge che, imponendo un'«associazione simbiotica fra elezione del Presidente ed elezione del Consiglio» tende a ridurre il secondo a una protesi del primo». In senso simile riprendiamo le parole di L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria della democrazia*, Bari, 2007, p. 173, che stigmatizza come una «fallacia nella concezione della rappresentanza politica», l'idea in base alla quale «il capo della maggioranza si identificherebbe con il rappresentante organico del popolo, o se si preferisce, della nazione: in breve, con la massima espressione della democrazia».

l'altro conferma nell'ipotesi di abbinare, direttamente nel testo costituzionale, questa elezione primo-ministeriale al premio di maggioranza. C'è quasi un retaggio neo-monarchico nel voler far dipendere il destino della rappresentanza nazionale alle scelte solitarie di un'unica persona: il sogno è ancora quello del «parlamento di figuranti»<sup>19</sup> che non intralci le scelte del Capo e del suo cerchio ristretto.

##### 5. *Le molteplici incoerenze del disegno di legge governativo*

Con il d.d.l. n. 935 del 2023 il Governo ha concretizzato il tanto declamato progetto di riforma costituzionale che porta l'infelice etichetta di Premierato.

Bisogna anzitutto osservare che questo disegno smentisce quanto la Presidente Meloni aveva dichiarato in occasione del dibattito sulla mozione di fiducia poco più di un anno fa. All'epoca, infatti, annunciando una grande riforma costituzionale che avrebbe proiettato l'Italia in una nuova stagione aurea di «democrazia decidente», Meloni dichiarò che il modello cui questa revisione avrebbe guardato era il semipresidenzialismo alla francese<sup>20</sup>.

Testo alla mano, possiamo dire in piena serenità di coscienza che tutto ciò non c'entra nulla con il semipresidenzialismo alla francese, ma propone un'architettura istituzionale persino peggiore.

Credo che valga la pena, prima di spendere qualche parola sul merito della proposta, domandarsi perché questo abbandono della via d'Oltralpe e, a questo proposito, propongo due ordini di risposte.

La prima è di natura comparatistica: come anticipato, il semipresidenzialismo alla francese nel secondo mandato di Macron sta mostrando tutti i suoi difetti. Un presidente eletto, ma privo di una maggio-

<sup>19</sup> L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, p. 4.

<sup>20</sup> Nelle sue comunicazioni prima del voto di fiducia del 25 ottobre 2022, la Presidente del Consiglio Meloni ha ribadito la convinzione che «l'Italia abbia bisogno di una riforma costituzionale in senso presidenziale, che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che consenta all'Italia di passare da una “democrazia interloquente” a una “democrazia decidente”. Vogliamo partire dall'ipotesi di un semipresidenzialismo sul modello francese, che in passato aveva ottenuto un ampio gradimento anche da parte del centrosinistra, ma rimaniamo aperti anche ad altre soluzioni» (A.C. XIX, *Resoconto stenografico di seduta*, 25 ottobre 2022, p. 8).

ranza nelle Camere, si trova in un perenne stato di blocco, è obbligato a fare annunci che poi in qualche modo deve ritirare. Per “portare a casa” qualche risultato è obbligato a ricorrere a colpi di mano che infiammano la popolazione e conferiscono un senso di immane precarietà alle istituzioni.

Un modello anche apparentemente molto poco desiderabile, data soprattutto la variabile parlamentare, che, come dirò tra poco, si tenta di eliminare in radice nel disegno di legge nostrano.

Il secondo ordine di risposte attiene invece a dibattiti tutti domestici. In particolare, il mantra è che occorra preservare il ruolo, o meglio *un ruolo*, al Capo dello Stato per come lo conosciamo: un organo di mediazioni “dietro le quinte”, una camera di compensazione delle varie istanze provenienti dall’arco parlamentare o dalla società civile.

Dunque, si è scelto – così fa anche il disegno di legge proposto dal senatore Renzi – di non trasfigurare l’organo, almeno all’apparenza.

È chiaro che di apparenza, appunto, si tratta, nel momento in cui si ridimensionano i suoi poteri di intermediazione politica. Tuttavia, vorrei qui sottolineare, piuttosto, la pigrizia di argomentazioni critiche della riforma che si focalizzano esclusivamente sul Capo dello Stato e che trovano anche molto spazio nei mezzi di comunicazione<sup>21</sup>. L’argomento vero per contrastare questo disegno di revisione non può essere esclusivamente la salvaguardia delle “prerogative del Quirinale”; com’è noto, una repubblica parlamentare non ha il fulcro nel suo Presidente, né la democrazia rappresentativa in senso lato può averlo in un organo monocratico.

Al fondo, mi sembra ci sia, piuttosto, l’annichilimento del Parlamento come sede della rappresentanza.

Il d.d.l. n. 935 prevede un’elezione a turno unico del Presidente del Consiglio, definito “Presidente eletto”, con la contestuale assegnazione di un premio di maggioranza, dunque innestato su un sistema a base proporzionale, ma pesantemente corretto. Quasi ironicamente lo stesso d.d.l., riscrivendo l’art. 92, immagina che il sistema elettorale di elezio-

<sup>21</sup> Tant’è che la ministra Casellati ha sentito la necessità di negare pubblicamente questa lettura: cfr. P. DI CARO, *Maria Elisabetta Casellati: «La riforma non tocca il Colle. Ora confronto in Parlamento, l’opposizione non alzi muri»*, in *Corriere della Sera*, 17 novembre 2023.

ne di entrambe le Camere sia ispirato ai principi di *rappresentatività* e *governabilità*. Un vero ossimoro, dato che il primo principio è del tutto recessivo rispetto al secondo e nelle due Camere si applica un premio di maggioranza nazionale al 55% (ferma restando l'irragionevole "base regionale" del Senato). Null'altro sul sistema elettorale<sup>22</sup>.

È evidente che non vi sia alcun interesse a cercare "bilanciamenti" in nome della rappresentatività, ma ad offrire un modello di governo "ad affidamento diretto" nelle mani di un capo onnipotente. Anche qui occorre segnalare le molteplici incoerenze di questo affidamento diretto<sup>23</sup>, che si ricollegano inesorabilmente ad una viscerale tradizione trasformistica italiana probabilmente in ogni caso cara a tutte le forze politiche.

Così, il "Presidente eletto" si trova comunque sprovvisto del potere formale di revoca dei ministri, a perenne memoria che i governi di coalizione restano un dato di sistema<sup>24</sup> che non è possibile superare, lasciando ad ogni partner dell'alleanza una quota di "potere contrattuale". La mozione di sfiducia al Governo consente di formare nuovi Esecutivi attorno a parlamentari della precedente maggioranza (legga-si: proprio fra quei partner di governo) o, più precisamente, che siano stati eletti in collegamento al Presidente del Consiglio (e magari, da indipendenti, non hanno mai votato la fiducia).

Insomma, mi pare che sussista fortissimo il pericolo che torni (ammesso se ne sia mai andato) il «parlamento di figuranti», di fatto rappresentanti solo delle dirigenze partitiche che li hanno collocati in lista. Altrettanto, mi sembra anche che la scena non sia sgombrata dal rischio

<sup>22</sup> Per assurdo, a voler trovare delle forme di bilanciamento, sarebbe stato quanto meno opportuno imporre costituzionalmente le preferenze, così da escludere le liste bloccate. Inoltre, se il modello è davvero quello del "sindaco d'Italia", bisogna pure ricordare che nella legislazione elettorale comunale (art. 73 TUEL) è prevista l'ipotesi del "sindaco minoritario" (c.d. "anatra zoppa"), allorquando le liste non collegate al sindaco vincitore, ma riunite fra loro, ottengano più del 50%.

<sup>23</sup> Tali incoerenze si colgono sin dalla disposizione della legislazione elettorale (art. 14 bis del Testo Unico sulle elezioni della Camera) che chiede tuttora, malgrado la prevalenza del proporzionale, l'indicazione dei capi delle forze politiche: cfr. A. LAURO, *La solitudine del 14 bis, comma tre: l'ideologia del capo e la sua estraneità all'ordinamento costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2018, in particolare pp. 24 ss.

<sup>24</sup> M. CARDUCCI, *Art. 94*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 1817 ss.

di un *parlamento di intriganti*, pronti a studiare strategie di sopravvivenza malgrado il vacuo richiamo alla “governabilità”: prendendo verosimilmente il peggio della tradizione italiana delle c.d. “prima” e “seconda” repubblica, con un disegno riformatore purchessia<sup>25</sup>. Il che non esclude che alcuni meditati correttivi della nostra forma di governo potrebbero essere benefici, mantenendo saldamente ancorato il nostro sistema al tipo parlamentare.

6. *I correttivi possibili per puntellare la figura del Presidente del Consiglio senza tradire il parlamentarismo*

L’idea del “premierato” nasce guardando all’esperienza inglese di qualche anno fa, ampiamente reinterprestandola<sup>26</sup>. Le vicende della *Brexit*, prima, e di Boris Johnson, poi, ci hanno dimostrato che anche i poteri del Primo ministro di Sua Maestà sono appesi al gradimento del Parlamento e del partito di cui il Primo ministro è il leader. Ad essa si accosta il c.d. “cancellierato” tedesco e spagnolo, senza dimenticare come in entrambi i Paesi i Governi siano ormai frutto di coalizioni, faticosamente costruite, in cui l’immagine dell’uomo solo o della donna sola al comando fa ormai parte di una mitologia del tutto avulsa dalla realtà.

Andando a fondo, dobbiamo domandarci quali poteri manchino al (oggi *alla*) Presidente del Consiglio in Italia che necessitino una revisione costituzionale in senso rafforzativo delle sue funzioni.

Il primo: la possibilità di proporre la revoca – o di revocare direttamente – i ministri. Si tratta di un’attribuzione controversa, nel senso che non è mai stata esercitata formalmente dal binomio Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio indipendentemente dalla sfiducia parlamentare. In realtà, sono molti gli argomenti spendibili per riconoscere il potere di revoca come compatibile con l’ordinamento repubblicano, a partire dalla relazione di Ruini al progetto di Costituzione, che considerava tale potere “implicito” a quello di nomina<sup>27</sup>. La stessa

<sup>25</sup> Cfr. A. D’ANDREA, *L’azzardo costituzionale*, ebook, 2016.

<sup>26</sup> A. TORRE, *Ma non è (e non potrà mai essere) come in Gran Bretagna...*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.

<sup>27</sup> Nella relazione di accompagnamento al *Progetto di Costituzione* presentata il

sent. n. 7 del 1996 (il celebre caso Mancuso) non sembrò escludere che si potesse arrivare ad una sua attivazione, che da un certo punto di vista appare del tutto parallela e sintonica con la sfiducia individuale, anche con rispetto al fondamento implicito. In dottrina si ipotizzò persino di introdurla nella legge n. 400 del 1988<sup>28</sup> e, vi è da dire, in assenza di alcun fondamento testuale si è instaurata la possibilità del *contrarius actus* per revocare i sottosegretari. Peraltro, a lungo il vero argomento avanzato dalla dottrina atteneva – più che *all'inesistenza* – *all'impossibilità*, in una situazione di governi di coalizione a guida debole (si deve sempre ricordare la disgiunzione fra Presidente del Consiglio e segretario del partito di Governo portata avanti dalla Democrazia cristiana), di revocare i ministri<sup>29</sup>.

Nel caso della revoca ministeriale ciò che manca è uno “scatto di orgoglio” di un/una Presidente del Consiglio che scelga di disfarsi di un compagno non più gradito all'interno del Governo, chiedendo formalmente al Presidente della Repubblica di sostituirlo. Non è però assurdo immaginare che, in un contesto di maggioranza governativa solida, con una leadership altrettanto solida, e magari di un numero non indifferente di ministri tecnici, possano sommarsi le condizioni che portino a questo esito<sup>30</sup>.

Il secondo potere è la capacità di condizionare, formalmente, lo scioglimento anticipato delle Camere. Credo che, guardato da questa prospettiva, il tema non possa che essere affrontato con una riforma costituzionale<sup>31</sup>. L'allargamento delle funzioni presidenziali negli ultimi decenni rende evidente che il potere di scioglimento è saldamente nelle

6 febbraio 1947, Meuccio Ruini scrisse che il Presidente della Repubblica «nomina, e conseguentemente revoca, il Primo Ministro e i Ministri».

<sup>28</sup> A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, pp. 154 ss.

<sup>29</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, XV, Roma, Treccani, 1989, p. 11.

<sup>30</sup> Ipotesi avanzata in M. LADU, A. LAURO, *Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo*, in *Consulta OnLine*, fascicolo speciale, 2023, p. 66.

<sup>31</sup> In senso contrario L. CARLASSARRE, *Art. 88* in L. CARLASSARRE, E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica*, (in Commentario alla Costituzione diretto da G. Branca), Bologna, 1983, pp. 140 ss., ha sostenuto che la proposta dello scioglimento potesse divenire appannaggio del Consiglio dei ministri che, con propria deliberazione, l'avrebbe

mani del Capo dello Stato<sup>32</sup>, salva la controfirma. Da questo punto di vista se si volesse spostare o riequilibrare il fulcro del potere di scioglimento, occorrerebbe intervenire sull'art. 88 Cost., magari anche solo prevedendo la proposta del Presidente del Consiglio, così da lasciare al Capo dello Stato un ragionevole margine di valutazione per rifiutare tale proposta (margine comunque minore a quello attuale). Certo è che, in questa situazione, ciascuno si assumerebbe le proprie responsabilità.

Quello che sicuramente non manca – ed è ormai dimostrato da varie legislature, con punte di tale evidenza nella scorsa ed anche in quella attuale – è il controllo del Governo sull'agenda parlamentare. Tale situazione sclerotizzata, non a caso, ha consentito di lasciare il tema del “voto a data certa” o di cose simili in disparte, così dispensando da un'opportuna riflessione sul ribilanciamento complessivo dei poteri del Governo, a partire dalla decretazione d'urgenza<sup>33</sup>.

L'impressione (che è ormai una certezza per chi abbia un minimo di onestà intellettuale) è che il Governo italiano sia ben lungi dall'essere il Governo più debole d'Europa nei suoi rapporti con il Legislativo. Il vero problema, semmai, è verso gli apparati ministeriali che dovrebbe dirigere, nei quali spesso si insabbiano gli atti attuativi delle riforme frettolosamente approvate nelle Aule parlamentari<sup>34</sup>.

Vedremo cosa riserverà la legislatura in corso, ma persino in termini di stabilità pare esserci una maggioranza solida, anche perché – stando ai sondaggi – piuttosto solido è il consenso che incontra nel Paese, a

avanzata al Capo dello Stato. Ciò, evidentemente, nell'ottica di valorizzare il principio di collegialità del Governo.

<sup>32</sup> S. BARTOLE, voce *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del Diritto, Aggiornamento*, III, Milano, 1999, p. 947 «la lettura stretta dell'art. 88, e in particolare dell'originale comma 2, che tale riforma presuppone, lascia intendere che si parte dall'assunto che lo scioglimento è misura non solo formalmente, ma anche sostanzialmente riconducibile a determinazioni del Capo dello Stato».

<sup>33</sup> Come era accaduto nel caso della riforma Renzi-Boschi: cfr. A. CARMINATI, *Do ut des? Nuovi limiti alla decretazione d'urgenza in cambio dell'introduzione in Costituzione del voto 'a data certa'*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO, (a cura di), *La costituzione in movimento: la riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, 2016, pp. 270 ss.

<sup>34</sup> Come sembra emergere anche da qui ha avuto esperienze dirette di collaborazione ad alto livello istituzionale: cfr. A. CELOTTO, *È nato prima l'uomo o la carta bollata? Storie incredibili (ma vere) di una Repubblica fondata sulla burocrazia*, Roma, 2020.

partire dalla Presidente del Consiglio. Sicuramente esistono degli spazi – come quelli sopra indicati – che potrebbero rappresentare un’occasione di rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio anche all’interno della collegialità ministeriale, rafforzamento che di per sé non sembra affatto in contraddizione con il sistema parlamentare vigente.

### 7. *In conclusione: il senso delle riforme*

Dunque, quali sono i problemi? Qui ci aiuta la citazione iniziale: il problema è che l’anelito riformista insiste sull’ampliamento dei poteri più che non sulla loro razionalizzazione. Ci si pone la domanda di come rafforzare chi è al potere, e non di garantire coloro che il potere non detengono; non sembra esservi alcun interesse ad uno svolgimento più lineare della vita politica. Per inciso, ciò ovviamente (ma il tema sarebbe troppo vasto per essere affrontato qui) è possibile solo con una legge elettorale adeguata, conforme ai principi costituzionali.

Questa spinta alle riforme istituzionali, alla ricerca del “sistema di governo perfetto”, lascia nell’ombra l’enorme bisogno di riforme socio-economiche, che riprendano finalmente in mano il tema della redistribuzione economica della ricchezza (sempre più pressante con l’economia digitale che crea enormi capitali non sempre facilmente tassabili), della dignità del lavoro (ricordiamo la travolgente e distruttiva emersione della *Gig economy*) e, di conseguenza, anche del calo demografico. Senza parlare delle sfide della crisi climatica.

Mi piace riprendere ancora le illuminanti parole di Lorenza Carlassare, utilizzate proprio sulla nostra rivista nel 2008 a proposito del “principio maggioritario”.

«Non è un caso che salari, stipendi e pensioni dagli anni Novanta siano rimasti quasi inalterati, che un innaturale silenzio abbia avvolto le vicende di ampie fasce sociali, sacrificando il lavoro (sul quale – dice la Costituzione – la nostra Repubblica è fondata) a interessi diversi ampiamente pubblicizzati, favorendo l’accumulo di ricchezze enormi (non sempre, ma almeno talora, disoneste) a favore di soggetti più avventurosi e adeguatamente rappresentati. Una vera trasformazione sociale è avvenuta: la classe operaia, una volta in primo piano, spezzata

anche nella sua unità con l'introduzione massiccia del lavoro precario, ha perduto forza, visibilità e riferimenti istituzionali»<sup>35</sup>.

Trovo che questo sia il grande insegnamento della Professoressa Carlassare, che nella nostra rivista continua a vivere: non dimenticare mai la società dietro le istituzioni.

Oggi mi pare che la politica abbia idee confuse sulle istituzioni, raccolte attorno all'unico valore della concentrazione del potere, e non abbia alcuna idea di società. Nessun partito – forse, con l'eccezione, certo discutibile, del Movimento Cinque Stelle delle origini – ha un qualche programma di riforma sociale più vasto, che vada al di là della mera gestione contingente del potere, a prescindere da quale sia l'opinione che ciascuno di noi può avere. Non solo non esistono più tensioni ideali, ma sembra difettare anche un pragmatico senso di realtà che possa indirizzare l'azione degli organi politici.

Ecco che, allora, le ipotetiche attese messianiche si trasformano in reali delusioni democratiche.

Si vota per istintive simpatie o antipatie nei confronti dei personaggi che calcano la scena pubblica, ma senza alcuna "speranza di cambiamento" delle istituzioni. Non essendovi più – almeno apparentemente – alcun legame fra espressione democratica, responsabilità degli eletti e responsabilità delle istituzioni alle istanze che nel voto si sono concretizzate, non mi pare casuale che si registrino drammatici tassi di astensione dal voto nelle varie competizioni elettorali, tassi che gettano lunghe ombre sulla legittimazione democratica di tutte le nostre istituzioni. Il che, ovviamente, genera un circolo vizioso che intacca anche il lato degli eletti, non solo quello degli elettori: a partire dalle realtà locali, è sempre più difficile trovare candidati (mi sia concesso il termine) "di qualità". Quando, talvolta, sembra invece che ce ne siano moltissimi, l'allarme non dovrebbe essere inferiore, poiché si radica il legittimo sospetto che manchino degli orizzonti di progetto chiari, ma si tratteggino delle generiche coordinate per creare cartelli elettorali "acchiappa-voti".

Per concludere, mi pare di poter affermare che non stiamo vivendo solo un inverno demografico, ma anche un autunno democratico, in

<sup>35</sup> L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit., p. 3.

cui malinconicamente si attende una palingenesi che sembra destinata a non arrivare. Al pessimismo della ragione opponiamo però un po' di ottimismo della volontà. La nostra Costituzione è ancora lì, ha resistito a venti impetuosi e ad assalti frontali. Possiamo sperare – e concretamente operare nel nostro lavoro didattico e scientifico – che ci resti ancora a lungo, magari anche corretta e rinforzata in alcuni suoi snodi, così da poter perdurare per altre generazioni.

# PRESIDENZIALISMO E APPELLI AL POPOLO EVERSIVI

FRANCESCO BILANCIA

*Sommario: 1. Introduzione. – 2. La crisi del modello presidenziale di governo. – 3. Il popolo e gli appelli al suo ruolo di legittimazione esclusiva della funzione di governo e del suo vertice. – 4. La sovranità popolare non è titolare permanente del potere costituente. – 5. Qualche prima conclusione.*

## 1. Introduzione

L'approccio critico che muove le riflessioni raccolte in questo volume intende sovraesporre il significato giuspolitico della pretesa di risolvere la democrazia e i fondamenti della funzione di governo nella mera scelta del vertice dell'esecutivo, da un punto di vista della preposizione *personale*<sup>1</sup>. Oltre le formule istituzionali che possono essere ricondotte, più genericamente, allo spettro delle ipotesi che la letteratura scientifica ascrive al modello della forma di governo presidenziale, infatti, l'attuale contesto tematico e problematico sulla pretesa necessità di "semplificazione" delle procedure democratiche e la costruzione di un rapporto personale e diretto tra il popolo e il suo governo vengono ridotte alla questione della elezione diretta quale scelta del capo. Anticipando le conclusioni di queste brevi note, questo approccio tematico e la dottrina politica che lo sottende spingono verso l'abbandono della relazione rappresentativa quale essenziale denotato del voto elettivo per la sua riduzione a mero strumento di scelta in funzione di legittimazione popolare e investitura di un capo. Generando la perfetta sovrapposizione del plebiscito elettorale alla tradizionale investitura

<sup>1</sup> Nel volume dedicato all'analisi dogmatica de *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, spec. pp. 11 ss. così Gianni Ferrara distingue "la specificità funzionale del voto", vale a dire "il tipo di funzione cui il voto cospira, quale è il risultato che è destinato a produrre. (...) O è finalizzato alla formazione (*rectius*: alla provvista dell'elemento personale) degli organi o alla formazione (*rectius*: alla determinazione dell'elemento costitutivo) di atti". Al volume si rinvia, naturalmente, per le valutazioni analitiche circa la natura necessariamente plurale degli organi rappresentativi e per la centralità del carattere collegiale dell'istituzione governo nella forma di governo parlamentare.

divina del sovrano<sup>2</sup>. Per il venir meno della relazione democratica, che in una società pluralista non può che consumarsi nella dialettica propria tra un organo a sua volta a composizione plurale, come plurale è il corpo elettorale, da un lato, e la comunità politica, dall'altro; e per l'utilizzo dell'investitura quale matrice giustificativa della indiscutibilità delle scelte politiche adottate dal capo, mancando del resto la sede stessa di tale discussione, in un Parlamento a quel punto isolato e separato dalla relazione fiduciaria diretta tra l'eletto e il "suo" popolo<sup>3</sup> che ne marginalizza essenzialmente il posto e il ruolo nel sistema costituzionale. Per non considerare l'importanza delle modalità di selezione dei componenti del Parlamento medesimo, che nelle proposte di riforma sul tappeto nel corso della XIX Legislatura italiana embrano spingere per l'adozione di meccanismi idonei a generare un effetto traino dei candidati eletti che, mediante un premio di maggioranza e liste bloccate collegate alle candidature alla carica di Presidente del Consiglio/premier/capo del governo finirebbero per determinare una sostanziale dipendenza della selezione dei membri del Parlamento dalla scelta del capo. Così riducendo, se non compromettendo gravemente, la struttura rappresentativa e il collegamento diretto con il corpo elettorale delle Camere (dei singoli parlamentari).

A guidare la presente riflessione sono essenzialmente due specifiche preoccupazioni, meglio, due elementi di fatto che rischiano di ridurre gli spazi del costituzionalismo quale strumento normativo di declinazione del potere politico nel contesto della civiltà giuridica contemporanea, disgiungendolo dal dover essere costituzionale di quest'ultimo,

<sup>2</sup> Si veda quanto osserva M. DOGLIANI, *Scienza costituzionalistica e scienze umane. La dimensione costituzionale delle transizioni storiche: la rivoluzione francese, la rivoluzione industriale, la rivoluzione tecnologica*, in AIC, *Annuario 2021, Scienza costituzionalistica e scienze umane*, Napoli, 2022, pp. 33 ss., spec. pp. 38 ss. Rinvio, per non ripetermi, alle conclusioni di cui al mio precedente lavoro *Sovranità, "Di alcune grandi categorie del Diritto costituzionale: Sovranità Rappresentanza Territorio"*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, spec. pp. 31 ss.

<sup>3</sup> Sulla pericolosità di questa relazione esclusiva ed escludente, anche per gli effetti sulla tenuta del sistema dei contropoteri di garanzia costituzionale, la letteratura scientifica è pressoché unanime da sempre. Per la completezza della riflessione nella storia del pensiero e nel contemporaneo si veda per tutti G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005. Da ultimo, altresì, G.F. FERRARI, *I diritti nel costituzionalismo globale: luci e ombre*, Modena, 2023, pp. 43 s.

quale esercizio della sovranità popolare “nelle forme e nei limiti della Costituzione”. Il primo è costituito dalla crescente disaffezione popolare nei confronti della Costituzione<sup>4</sup>, da una sorta di consumata indifferenza per i suoi valori e principi fondamentali. Il secondo, in qualche modo reciproco e speculare al primo, è dato dalla tendenziale difficoltà, quando non addirittura vero e proprio rifiuto – qui il riferimento evidente va ai precedenti di Trump negli Stati Uniti (gennaio 2021) e Bolsonaro in Brasile (gennaio 2023) – da parte di chi si trovi al potere per mandato elettorale diretto a rinunciarvi, a volte a lasciare l’incarico acconsentendo al passaggio di consegne con il vincitore subentrante, pur eletto a suffragio universale e diretto. Due drammatici episodi di insurrezione, per i quali non è accertato se siano stati progettati ed animati con molte reciproche analogie<sup>5</sup> dai presidenti uscenti, ma certamente fomentati e incitati allo scopo di veder sopravanzare il risultato elettorale con un rovesciamento materiali dei suoi esiti<sup>6</sup>.

Due casi di gravissima crisi istituzionale che ha minato nel profondo la credibilità del modello di governo presidenziale<sup>7</sup>, la debolezza – nel relativo disegno istituzionale – dei contropoteri costituzionali, la sostanziale instabilità del relativo regime, episodi che certamente lasceranno tracce profonde di insicurezza e instabilità istituzionale nell’avvenire di entrambi gli ordinamenti. Minando tra l’altro, cosa ancor più

<sup>4</sup> Analizza gli elementi che di tale disaffezione si radicano sull’instabilità istituzionale e la debole risposta del sistema politico ai bisogni dei cittadini B. BARBISAN, *Patriottismo costituzionale. Il caso italiano in prospettiva costituzionale*, Napoli, 2022, fin dalla *Introduzione*, ma poi pp. 21 ss.

<sup>5</sup> A partire dall’occupazione e conseguente devastazione del Parlamento.

<sup>6</sup> Sui molti dubbi circa la correttezza e la trasparenza della campagna elettorale che aveva condotto nel novembre del 2016 all’elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti si veda peraltro la informatissima analisi critica di cui al saggio di M. BARBERIS, *Brexit, Trump e governo giallo-verde*, in *lo Stato*, n. 12 (2019), pp. 11 ss. Precedente comunque non rilevante ai nostri specifici fini in quanto era assente un candidato uscente, avendo Barack Obama già svolto il suo secondo mandato.

<sup>7</sup> Sulle recenti trasformazioni e le instabili condizioni del modello presidenziale americano si vedano, ad esempio, le riflessioni di D. KRINER, *Trump, Populism, and the Resilience of the American Constitutional System*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, I, pp. 44 ss.; M. PATRONO, *La presidenza americana prima e dopo il 9/11: verso una deriva pericolosa?*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2022, pp. 13 ss. Da ultimo, altresì, le interessanti riflessioni comparative di F. BLANDO, *Politica riformatrice, forme di governo, sistemi elettorali*, in *Consulta online*, n. 1/2024, pp. 204 ss., spec. pp. 217 ss.

grave, la fiducia del cittadino medio nella lealtà delle istituzioni, nella credibilità delle procedure elettorali, delle istituzioni e delle funzioni di governo dei relativi meccanismi, della giustizia elettorale fino al punto più critico: la legittimità del risultato elettorale e la legittimazione del governo in carica secondo la Costituzione e i presuntivamente falsi risultati del voto. Non è casuale che lo stesso Donald Trump abbia a più riprese pubblicamente sostenuto di essere stato lui vittima di un colpo di stato, a causa di frodi elettorali, e che non accetterebbe una sconfitta elettorale come possibile esito legittimo delle prossime elezioni<sup>8</sup>.

## 2. *La crisi del modello presidenziale di governo*

Come vedremo a conclusione di queste riflessioni, il punto di caduta degli episodi e delle criticità dei regimi istituzionali qui richiamati è rappresentato dal valore – starei per dire dall'importanza materiale – della presenza e della tenuta di regole costituzionali formali di disciplina delle transizioni di regime, nel senso di procedure legali di gestione dei processi di successione dei governi conformemente agli esiti elettorali nel quadro dello stesso assetto costituzionale. Ad evitare quel che, verificatosi nei descritti pericolosi precedenti, Geminello Preterossi qui definisce lo “sfondamento del giuridico” ad opera di fazioni politiche materiali mediante l'uso della forza, se non addirittura della violenza fisica e armata, come nei casi Trump e Bolsonaro sopra richiamati.

Altra deriva ormai tipica dei governi presidenziali, tanto diffusa quanto acriticamente considerata conforme al quadro costituzionale della disciplina della forma di governo, è rappresentata dalla pretesa di escludere – e ove presenti – eliminare i limiti ai mandati elettivi consecutivi nei casi di cariche monocratiche di governo a base elettiva diretta. Il riferimento va, ad esempio, all'esperienza della presidenza venezuelana, allorché il Presidente in carica Chávez affrontò ripetutamente la via delle revisioni costituzionali per giungere, ad opera di tali

<sup>8</sup> V., ad es., J. GANS, *Trump won't commit to accepting 2024 election results*, in <https://thehill.com>, 5 ottobre 2023. Atteggiamento già professato in passato, del resto, come da collezione delle sue dichiarazioni raccolte dalla CNN, K. LIPTAK, *A list of the times Trump has said he won't accept the election results or leave office if he loses*, <https://edition.cnn.com>, 24 settembre 2020.

mutamenti, alla stabilizzazione del regime politico incarnato dal suo personale ruolo di presidente eletto. Pur avendo egli stesso subito un tentativo di colpo di stato a suo danno nel 2002, Chávez fu eletto presidente nel 1998, quindi rieletto nel 2000, nel 2006 e nel 2012. Prima operando mediante un tentativo di revisione costituzionale nel 2007 (respinta da un referendum popolare) quindi con successo mediante una nuova revisione della Costituzione, questa volta approvata con il referendum del 15 febbraio del 2009. Ottenendo così l'eliminazione dei limiti di mandati per la rielezione non solo alla carica di Presidente, ma anche per deputati, governatori e sindaci. Inverando l'ipotesi dell'elezione perpetua quale denotato essenziale di regime<sup>9</sup>.

In questa sede non si ha lo spazio per ragionare in merito al valore costituzionale del limite ai mandati elettivi, tema declinabile in riferimento a tutte le cariche monocratiche di governo, per cui ci limitiamo a rinviare alle qualificate argomentazioni di parte della dottrina<sup>10</sup> e, con motivazione chiaramente dilatabile a tesi generale, della stessa Corte costituzionale italiana<sup>11</sup>.

E che seppur possa dirsi che si tratti di una potenziale deriva, ormai endemica alla forma di governo presidenziale, questo è un rischio che è più difficilmente ipotizzabile nei sistemi parlamentari di governo a modello duale, con un Capo dello Stato distinto dal vertice dell'esecutivo. Questa circostanza è testimoniata da un rilevante – troppo spesso dimenticato – episodio che ha riguardato proprio l'Italia. In apertura della XV Legislatura repubblicana, scaduto il mandato del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, il Parlamento in seduta comune elegge, il 10 maggio 2006 Giorgio Napolitano quale undicesimo Presidente della Repubblica. Il 16 maggio 2006 il Presidente della Repub-

<sup>9</sup> M. BARBERIS, *op. ult. cit.*, estende la riflessione a tutte le sedicenti “democrazie illiberali”. Si v., altresì, G.F. FERRARI, *op. ult. cit.*, p. 38.

<sup>10</sup> Si v., ad esempio, di recente N. LUPO, *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, in <https://www.rivistaimulino.it>, 18 gennaio 2024. Al tema, ai suoi fondamenti normativi e di sistema in funzione di riequilibrio istituzionale del *surplus* di legittimazione del presidente (ri)eletto, anche in chiave di parità di accesso alle cariche elettive dedica un approfondito saggio E. RINALDI, *Il limite al numero dei mandati nella forma di governo regionale 'a Presidente eletto'*, in *Le Regioni*, n. 6/2023, in corso di stampa.

<sup>11</sup> Sent. n. 60 del 2023.

blica neoeletto, Giorgio Napolitano, all'esito dei risultati delle elezioni politiche affida all'On. Romano Prodi l'incarico di formare il governo. Il Professore accetta l'incarico con riserva salvo scioglierla positivamente soltanto ventiquattro ore dopo. Il 17 maggio 2006 si svolge il giuramento del Presidente del Consiglio e dei ministri, tutto in meno di 24 ore.

Della circostanza si potrebbe polemicamente dire anche come prova dell'efficienza, almeno in alcune circostanze, del sistema parlamentare di governo e, salvi i meriti o i demeriti della legge elettorale allora vigente, addirittura mettere a tema l'evidenza che anche in questo modello di governo l'elettorato è posto in condizione di conoscere "la sera stessa" della proclamazione dei risultati elettorali chi guiderà il governo della Repubblica. Ma in realtà ci sono altre circostanze da richiamare, circostanze che sono state determinanti nell'accelerazione degli esiti della transizione tra il Governo guidato da Silvio Berlusconi e il successivo Governo Prodi nel 2006. A fornire spiegazioni è lo stesso Presidente Berlusconi in diverse interviste televisive, nonché in una dichiarazione resa al giornale la Repubblica ancora il 18 febbraio 2013: *"Nel 2006 sconfitti per i brogli". Pisanu*<sup>12</sup>: *"Bugiardo incallito e alterato". Il Cavaliere (...) chiude la campagna elettorale alla Fiera di Milano con un comizio per i fedelissimi. Momenti di tensione e caos per un contestatore aggredito dai militanti. Poi le accuse all'ex ministro dell'Interno. Nessuno è in grado di poter dire cosa sarebbe accaduto a fronte di un Presidente del Consiglio uscente, sconfitto alle elezioni, che non ritenesse di accettare l'esito del voto se il processo di transizione e il passaggio di consegne non fosse stato affidato, dalla Costituzione, al Presidente della Repubblica*<sup>13</sup> al termine del procedimento elettorale e della formazione delle nuove Camere, la cui prima riunione è per

<sup>12</sup> Giuseppe Pisanu era il Ministro dell'Interno del Governo Berlusconi che certificò gli esiti del voto e la sconfitta elettorale dello schieramento guidato da Berlusconi.

<sup>13</sup> E se la legge non avesse previsto che il decreto di nomina del Presidente del Consiglio entrante sia "da lui controfirmato", art. 1, comma 2 della legge n. 400 del 1988. Sulla questione della controfirma del decreto presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana si era interrogato già A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri* (1951), ristampa inalterata con *Prefazione* di G. Morbidelli e *Introduzione* di A. Barbera, Milano, 2023, pp. 101 ss., spec. p. 104, in merito ai rischi di un rifiuto di controfirma da parte del Presidente del Consiglio uscente.

disposizione costituzionale già fissata con il decreto presidenziale di indizione delle elezioni (artt. 61, 87, comma terzo e 92 Cost.).

A questa prospettiva, potenzialmente eversiva dell'ordine costituzionale, che si aggiunge alle rilevate debolezze istituzionali del modello presidenziale di governo nelle fasi storiche più recenti, può affiancarsi una linea di riflessione che riguarda il limite dei mandati elettivi. Tema attualmente al centro della riflessione politica ed istituzionale italiana. Per due ragioni specifiche in connessione a due vicende istituzionali distinte. Da un lato perché tale limite non era originariamente previsto nel disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Meloni nel corso dell'attuale Legislatura (XIX) per l'introduzione del c.d. "premierato" con specifico riferimento alla carica del Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto<sup>14</sup>. In secondo luogo perché da diversi mesi, ma rimettendo a tema una questione assai risalente in relazione alla introduzione dell'elezione popolare diretta dei Presidenti delle giunte regionali a seguito della riforma costituzionale del 1999, la classe politica ha riaperto una discussione di convenienza sulla possibilità di eliminare il limite ai mandati dei Presidenti delle Giunte regionali<sup>15</sup>. Come è noto la legge di principi statale del 2004 e diverse Regioni nelle rispettive leggi elettorali limitano il numero dei mandati consecutivi possibili a due; ma in questi mesi (autunno/inverno 2023-2024) si

<sup>14</sup> AS 935. Rinvio sul punto al mio *Il c.d. "premierato" all'italiana. A prima lettura*, in *www.diariodidirittopubblico.it*, 15 novembre 2023. Per un'analisi critica più approfondita R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, Editoriale, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, pp. 5 ss.

<sup>15</sup> In attuazione dell'art. 122 della Costituzione che affida alla legge regionale la competenza a disciplinare "Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali" nel rispetto di principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, l'art. 2, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165 recante "Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità", stabilisce infatti che "Le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali: (...) lett. "f) *previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto*, sulla base della normativa regionale adottata in materia", corsivo aggiunto. Sull'argomento, ora, approfonditamente E. RINALDI, *Il limite al numero dei mandati*, cit.

è riaperto il dibattito intorno alla legittimità di tale previsione in una legge statale che dovrebbe, si sostiene, strutturalmente limitarsi a indicazioni di principio sui sistemi elettorali regionali e le ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità. Mettendo, comunque, a tema l'opportunità di una tale limitazione, i suoi fondamenti costituzionali, nel confronto tra l'esaltazione della volontà popolare con effetti sananti su qualsivoglia limite costituzionale alla relativa "capacità elettorale" e i principi della democrazia rappresentativa e dell'eguaglianza del voto, stante la evidente posizione di vantaggio competitivo del presidente uscente rispetto ai suoi sfidanti. Per non considerare i pericoli intrinseci nel mancato ricambio personale dei vertici di governo, per il consolidamento del relativo sistema di potere e il trascinarsi e la stabilizzazione nella composizione di tutti gli organi politici e amministrativi di nomina, o comunque legati, al vertice dell'esecutivo. È appena il caso di ricordare che negli Stati Uniti d'America tale limite, in riferimento alla carica di Presidente, originariamente non previsto dalla Costituzione, fu poi introdotto nel 1951 con l'approvazione del XXII emendamento<sup>16</sup>.

Della inopportunità, anzi, pericolosità dell'assenza di tali limiti è resa testimonianza dall'ascesa e tragica caduta del Presidente della giunta della Regione Lombardia Roberto Formigoni dopo venti anni consecutivi di governo. Senza possibilità di paragone, ma al solo fine di mantenere l'attenzione sulla questione del limite ai mandati consecutivi e sui possibili effetti distorsivi dell'assenza di un esplicito divieto normativo in proposito, può esemplarmente fare scuola la vicenda storica e politica della Russia guidata da Vladimir Putin. Nel corso del 2024 si sono svolte le elezioni presidenziali, vinte, per l'ennesima volta, dall'unico candidato ancora vivo e in regime di libertà. Questa vicenda, naturalmente, rappresenta un evidente caso limite essendosi di fatto risolta con l'avvento di un regime totalitario e l'instaurazione di una dittatura pseudo elettiva.

<sup>16</sup> Section I, "No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of President more than once". Come è noto la previsione fu introdotta a seguito dell'eccezionale rielezione consecutiva per la quarta volta del Presidente Franklin Delano Roosevelt.

### 3. *Il popolo e gli appelli al suo ruolo di legittimazione esclusiva della funzione di governo e del suo vertice*

Il tema del popolo e del suo posto nella Costituzione hanno assunto una significativa rilevanza nell'attenzione degli studiosi di scienze sociali, negli ultimi anni. Intanto per via della diffusa affermazione nel mondo contemporaneo di nuove versioni dei fenomeni di populismo<sup>17</sup>. Ma poi, ancora più in dettaglio e di recente, per ulteriori più specifiche ragioni su cui vale la pena riflettere con un po' di attenzione.

In Italia, ad esempio, questo è dovuto senz'altro all'introduzione, nell'agenda di alcune forze politiche e dei governi da esse composti, dell'intenzione di modificare radicalmente il sistema costituzionale e la forma di Stato per accentuare oltre misura le "differenziazioni" tra gli enti regionali nelle diverse aree del Paese andando quindi oltre la consueta strumentalizzazione delle invocazioni del popolo quale matrice esclusiva della propria investitura politica e conseguente destinatario dei benefici dell'azione politica, per identificarlo quale unico soggetto legittimato a incarnare il ruolo di limite (costituzionale) al potere. Mutamenti istituzionali, in pretesa attuazione dell'ultimo comma dell'art. 116 della Costituzione come modificato dalla legge di revisione costituzionale del 2001, finalizzati ad introdurre come assetto di sistema nell'articolazione ordinamentale della Repubblica italiana forti asimmetrie di competenze legislative e nella gestione delle risorse finanziarie pubbliche. Una "attuazione costituzionale" in qualche modo distruttiva dell'unità repubblicana, per gli effetti che l'accentuazione differenziale e frazionista dell'impostazione giuridica dell'autonomia territoriale e del "governo autonomo" avrebbero sulla struttura della rappresentanza politica nazionale e delle sue istituzioni, sul principio di uguaglianza e la resa degli istituti di tutela dei diritti dei cittadini che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

<sup>17</sup> In questa sede non mi è possibile riprendere l'analisi del fenomeno, mi limito a rinviare a quanto ricostruito in precedenza, in *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato. Rivista semestrale di Scienza costituzionale e teoria del diritto*, Anno VI, n. 10/2018, pp. 341 ss.; nonché in *The Constitutional Dimension of Democracy within a Democratic Society*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1/2019, pp. 8 ss.

Come in più occasioni rilevato, infatti, il *frazionismo*<sup>18</sup> è la più grave matrice di crisi endogena dei processi politici, un male che risulta storicamente in grado di generare la caduta della struttura democratica dell'ordinamento. Separando il corpo politico dello Stato, la comunità dei cittadini, in parti distinte e non più comunicanti, interpreti di una conflittualità asseritamente non mediabile né conciliabile attraverso le procedure istituzionali e le *forme* della democrazia. Una disegualianza cercata e professata per annichilire le differenze in un'insanabile conflittualità generatrice di divisione istituzionale<sup>19</sup>. In una recente riflessione in occasione di un incontro sul principio di eguaglianza<sup>20</sup>, inoltre, Aldo Schiavone<sup>21</sup> ha sollevato l'ulteriore connesso interrogativo di quanta disegualianza possa essere tollerata da un regime democratico, prima di trascendere la sua dimensione costituzionale. Ecco, questo è un giusto interrogativo circa le conseguenze costituzionali di un incontrollato abuso della evocazione di un'astratta e identitaria nozione di popolo<sup>22</sup> al fine di legittimare qualunque disegno politico, anche oltre la tenuta delle istituzioni rappresentative nazionali.

Un'idea di "popolo" quindi, frazionato lungo i confini territoriali delle regioni, di cui incarnare gli interessi separandone i destini politici dal resto del Paese mediante una conseguente articolazione differenziale delle competenze costituzionali e delle risorse finanziarie a disposizione, a seconda della ricchezza dei territori rappresentati, degli enti

<sup>18</sup> Sia consentito, *Constitutional Roots of Democracy*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, II, pp. 40 ss., soprattutto per la letteratura ivi citata.

<sup>19</sup> Sugli esiti di crisi per la democrazia che perda le sue radici nell'eguaglianza con importanti riferimenti ai fenomeni sociali ed alla inconciliabilmente diseguale distribuzione della ricchezza si veda il bel saggio di J. DUNN, *Setting the People Free: The Story of Democracy*, (2005), tr. it. di R. STANGA, *Il mito degli uguali. La lunga storia della democrazia*, Prefazione di G. Vattimo e con un interessante saggio introduttivo di M. RICCIARDI, *L'illusione di Saint-Just e la democrazia*, Milano, 2006.

<sup>20</sup> Convegno organizzato dalla *Rivista Italiana di Scienze Giuridiche* – RISG presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma nei giorni 25-26 gennaio 2024, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

<sup>21</sup> Autore, come noto, del bellissimo saggio storico *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Torino, 2019, spec. p. 271 ss. e, in riferimento alla citazione nel testo, p. 301 ss.

<sup>22</sup> S. DOUGLAS-SCOTT, *Popular Sovereignty vs parliamentary Sovereignty*, in D.J. GALLIGAN, *Constitution in Crisis. The new Putney Debates*, London-New York, 2017, p. 12.

territoriali. Enti territoriali, più indipendenti che autonomi<sup>23</sup> allora, e senz'altro meno responsabili degli equilibri dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico nazionale storicamente accumulato che resterebbe, apparentemente, un corpo separato dalle sorti del nuovo regionalismo<sup>24</sup>. Soluzione istituzionale, quindi, destinata ad incidere profondamente sul concetto stesso di popolo nella dimensione costituzionale, per gli effetti generati da tali ideologie sulla stessa definizione dei denotati della cittadinanza in un regime di uguaglianza; più specificamente, su un'idea di cittadinanza quale fondamento stesso della parità di trattamento dei cittadini nella garanzia dei propri diritti fondamentali; e non soltanto dei diritti sociali di prestazione. E dell'articolazione dei loro doveri di solidarietà reciproca secondo gli intenti unificanti dell'art. 2 della Costituzione<sup>25</sup>. Senso e significato giuridico-istituzionale dei concetti di popolo, nazione, nazionalismo, patria, cittadinanza, diritti, eguaglianza, fino alla più articolata e complessa nozione di Repubblica muterebbero radicalmente in una direzione che ne allontanerebbe la declinazione costituzionale dall'ideale giuridicamente conformato della concezione contemporanea di democrazia rappresentativa<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Per una concezione dell'autonomia quale declinazione istituzionale al servizio della persona e dei suoi diritti si rinvia al bel saggio di L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018.

<sup>24</sup> Bastino i riferimenti ai rilievi critici elaborati dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), da ultimo nel documento *DDL n. 615, 62 e 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti*, Commissione 1a del Senato della Repubblica (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione), 20 giugno 2023, ma già nel corso delle precedenti audizioni, fin dall'intervento di Alberto Zanardi, *Audizione* dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.

<sup>25</sup> Per un'ampia riflessione sul tema I. MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: 'come se' fossimo fratelli*, Napoli, 2011. Sul principio di solidarietà e la sua intrinseca normatività rinvio alla recente, esemplare, riflessione di G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, Bologna, 2022.

<sup>26</sup> Secondo gli insegnamenti di L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nella alterazione degli equilibri*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, pp. 561 ss., nonché ID., *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006.

Ma c'è anche una seconda deriva nella configurazione dei regimi politici contemporanei e nella qualificazione della partecipazione popolare alla vita delle istituzioni<sup>27</sup> che, nella dimensione mondiale, spinge l'attenzione degli studiosi – e, spesso per finalità del tutto opposte, anche delle classi politiche – verso una riconsiderazione della nozione costituzionale di “popolo”.

Questo secondo fenomeno, che potremmo qualificare intanto descrittivamente come un'inclinazione politica tendenziale che si afferma su scala globale, può essere ricondotto alle esperienze che più sopra abbiamo descritto come generale decadimento dei sistemi presidenziali di governo<sup>28</sup>. Come dimostrano le attitudini antidemocratiche e autoritarie emerse nei significativi precedenti attivati da Donald Trump negli Stati Uniti, Jair Bolsonaro in Brasile e, prima ancora, Hugo Chávez in Venezuela e Vladimir Putin in Russia, esistono fenomeni di ribellismo popolare connessi, anzi, spesso agitati dal rifiuto di leader politici di accettare gli esiti delle tornate elettorali che li vedano sconfitti. Un rifiuto che è figlio della generale attitudine dei governi populistici di sottomet-

<sup>27</sup> È noto che l'articolazione dogmatica dell'idea stessa di istituzioni rappresentative della volontà popolare segue un percorso analitico che, pur muovendo da ideali filosofico-politici di lungo momento, nelle declinazioni concrete della realtà contemporanea può condurre a rappresentazioni del funzionamento della democrazia c.d. rappresentativa che, esaminate in dettaglio, possono essere ricondotte nell'alveo delle *finzioni*, lasciandosi qualificare come essenzialmente fittizie. Qui non abbiamo modo di approfondire l'indagine, salvo riconoscere che comunque resta una profonda contaminazione che la effettiva partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni democratiche è in grado di determinare nella selezione dei fini e nell'azione stessa dei pubblici poteri. Sulla questione esiste un'ampia riflessione, più di recente approdata ad una sistematizzazione del concetto sociologico di “metafore giuridiche”. Nella prima prospettiva, seppur in un contesto parzialmente differente, si v. E. OLIVITO, *Le finzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Napoli, 2013. Sul ruolo dell'immaginario, dell'ideologia, dei costrutti metaforici e delle distinte visioni della realtà nello studio del diritto si vedano, almeno, i saggi raccolti nel bellissimo volume J. KOMÁREK (ed.), *European Constitutional Imaginaries: Between Ideology and Utopia*, Oxford, 2023. Sulla nozione e sui limiti della “democrazia rappresentativa” in una prospettiva analitica storico-concettuale resta esemplare la lezione di M. LUCIANI, *Art. 75. La formazione delle leggi*, I, 2, *Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2005, spec. pp. 9 ss.

<sup>28</sup> Una significativa analisi emerge, ad esempio, dall'importante lavoro di T. GINSBURG, A.Z. HUQ, *How to save a Constitutional Democracy*, Chicago, 2018, spec. pp. 176 ss.

tersi al rispetto delle procedure democratiche governate dal principio di legalità costituzionale.

Ora questi episodi di violento attivismo popolare, tra ribellione e insurrezione vera e propria, a seconda dell'esperienza recente, in alcuni casi sono paradossalmente mossi dalla reazione emotiva provocata da patenti e impunte violazioni dei diritti delle minoranze proprio da parte delle autorità incaricate di garantire l'ordine e la sicurezza pubblica allorché manchi qualunque significativa risposta a favore della tutela dei diritti, della protezione delle vittime e del ripristino della legalità violata da parte del sistema istituzionale e politico. La prima reazione, ad esempio, alla violenza e alle brutalità delle forze di polizia nei confronti di appartenenti a minoranze etniche o sociali, come in occasione degli episodi che diedero poi vita negli USA al movimento politico "*Black lives matter*", ha sì provocato rivolte violente e saccheggi, in un confronto ancora più esasperato con le forze di polizia, responsabili di ancora più gravi forme di abuso, e altri cittadini privati; ma l'intento sottostante, poi emerso a livello di posizione politica da parte di intellettuali e protagonisti del movimento, si consoliderà nella lotta politica per la restaurazione di un principio di effettività nel contesto delle istituzioni liberali di garanzia quali fondamento legale di protezione dei diritti costituzionali, individuali e collettivi, soprattutto nella loro declinazione di strumenti giuridici di protezione degli appartenenti alle minoranze.

Ma il riferimento tematico delle riflessioni condotte in questo contributo riguarda contesti istituzionali e politici differenti, quelli nei quali le ribellioni popolari sono state condotte da soggetti appartenenti alla maggioranza (suprematista) bianca, repubblicana, ispirata da slogan pseudo-cristiani e razzisti, con il ben diverso intento di sostenere le nuove forme emergenti di autoritarismo sovversivo dell'ordine costituzionale. Fino ai conclamati tentativi di colpo di Stato negli Stati Uniti e in Brasile, con il consenso, se non probabilmente l'istigazione, da parte di presidenti capi del governo che non intendevano accettare l'esito di una sconfitta elettorale, mossi anche dall'ampio consenso politico comunque ottenuto alle urne. Consenso che, in un regime presidenziale con sistema elettorale maggioritario con tutta evidenza non ha potuto, a seguito della sconfitta elettorale, neutralizzarsi in forme democratiche

di dissenso nelle ordinarie sedi rappresentative, per consentire l'emersione delle relative istanze di minoranza attraverso le vie legali, soprattutto – come è evidente, anzi, come appare consustanziale al sistema stesso – per via della struttura monocratica dell'organo di governo. La scelta del capo<sup>29</sup>, dunque, rischiando di essere temuta dagli sconfitti alle elezioni quale irreversibile salto di regime, punto di non ritorno per le proprie istanze politiche, alternative e sconfitte, generando umori politici forieri di tensioni omogenee con le situazioni di violenza strumentalmente agitate nel contesto della società civile.

#### 4. *La sovranità popolare non è titolare permanente del potere costituente*

In un saggio pubblicato sulla Rivista *Etica & Politica*<sup>30</sup> dedicato alla discussione delle tesi del libro di Joel Colón-Ríos, *Constituent Power and the Law*<sup>31</sup>, Zoran Oklopčić si sofferma in più occasioni sulla necessità di tenere distinti e non confondere tra loro i concetti di *sovranità popolare* e di *potere costituente*. Come se emergesse ancora la necessità di esorcizzare la costante pretesa, diffusa invero nella storia contemporanea, di invocare la prima affinché il titolare *pro tempore* della carica di governo acquisita in base ad una vittoria elettorale si possa arrogare il “diritto” di travalicare i limiti legali delle sue funzioni, le forme costituzionali di esercizio del potere. Nella forma più rudimentale, questa attitudine è sostenuta dalla vocazione identitaria del governante di turno, fondata su base etnica, nazionalistica, o più semplicemente politica. Approccio demagogico che pretenderebbe di fondare la propria legittimazione al salto di regime su una separazione faziosa in parti distinte dell'elettorato e un sostegno di un “capo” che affranchi il proprio

<sup>29</sup> Il rapporto tra il “capo” e la “folla” nella storia del pensiero, nella storia istituzionale comparata e nei regimi democratici è esemplarmente analizzato nel saggio di E. Gentile, *Il capo e la folla*, Laterza, Roma-Bari, 2016, fin dalle riflessioni del pensiero classico greco (a partire da Platone) che aveva per questo incluso “la democrazia tra le forme di governo che giudicavano cattive, come la tirannide e l'oligarchia”, X. Molto interessante l'indagine sui precedenti dei “capi che si sono serviti del consenso popolare per abbattere la democrazia”, XI, ma *passim*.

<sup>30</sup> *Theory as/or Historiography? Constituent Power (of the Jurist) and the Law (of the State)*, in *Etica & Politica/Ethics & Politics*, n. 3/2021, pp. 233 ss.

<sup>31</sup> OUP, 2020.

destino politico dal rispetto della legalità costituzionale. In ciò, allora, la stessa scelta del capo figurerebbe agli occhi del corpo politico come esercizio di potere costituente, come mutamento di regime politico al quale adattare, conseguentemente, gli assetti costituzionali formali<sup>32</sup>.

Ma ciò che interessa di più, nella nostra riflessione, è proprio l'analisi delle fenomenologie che hanno causato la recente esplosione dell'interesse, soprattutto da parte delle classi politiche contemporanee, per il potere costituente, la sua nozione e le sue potenziali implicazioni costituzionali. L'autore più sopra citato elenca quattro cause principali di questa deriva, purtroppo idonea ad influenzare anche il senso comune della comunità politica. Cause tra le quali ritengo qui utile richiamarne due, alle quali poi ne aggiungerò una ulteriore, secondo me altrettanto rilevante, non compresa nell'originario elenco. La prima che l'autore individua si basa sull'emergere dell'idea di secessione territoriale come ipotesi legittima di mutamento costituzionale, senz'altro già intanto possibile oggetto di discussione politica pubblica nella sfera dell'istituzionalmente plausibile, in genere quale "aspirazione esistenziale", per dirla *à la* Schmitt<sup>33</sup>, di asserite minoranze nazionali; quindi richiama la crescente ansia per l'assenza di una legittimazione democratica del sistema istituzionale e delle politiche elaborate e implementate nel contesto dell'Unione europea<sup>34</sup>. A queste due cause ne aggiungerei, come dicevo, una terza. Ad esse va senz'altro affiancata, a mio giudizio, la considerazione di ciò che rischia di accadere, nei sistemi a democrazia

<sup>32</sup> È scontato il rinvio alle tesi di Carl Schmitt, ad es. nel saggio *Machtpositionen des modernen Staates* (1933), in Id., *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialien zu einer Verfassungslehre*, Berlin, 1958, pp. 367 ss., in cui è dominante l'intreccio tra potenza militare, tecnica, dimensione esistenziale del popolo, unità della sua volontà politica, comando supremo monocratico, potenza dello Stato. E ancora, consenso del popolo, potere dello Stato, unità esistenziale del popolo contro il "nemico".

<sup>33</sup> Mi riferisco ai lavori raccolti e tradotti da D. CANTIMORI *Principi politici del nazionalsocialismo*, Firenze, 1935, in particolare ai saggi *Sul concetto della politica e Stato, movimento, popolo*, risp. pp. 43 ss, pp. 173 ss. Ma si vedano le riflessioni di D. Cantimori nell'introduzione al volume dal titolo *Note sul nazionalsocialismo*, pp. 1 ss., spec. pp. 31 ss., dalle quali emerge la sostanza del *Führerprinzip*.

<sup>34</sup> G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, pp. 58 ss., 96 ss., 124 s., 192 ss., dedica molta parte della sua riflessione alle conseguenze per il costituzionalismo dell'assenza di un popolo.

di massa e in molti ordinamenti costituzionali liberal-democratici, per il consolidarsi nel tempo dei processi di manipolazione politica dei sentimenti di identitarismo e nazionalismo (cuore del c.d. “sovranoismo”)<sup>35</sup>, sul rafforzamento delle pulsioni autoritarie istintivamente agite da un capo “eletto”, che si considera scelto dal popolo<sup>36</sup>. La riemersione, sotto distinte forme, appunto del *Führerprinzip*.

Gianni Ferrara, nel suo celebre saggio su *Gli atti costituzionali*<sup>37</sup>, dedica particolare attenzione alla genesi ed ai pericoli insiti nella declinazione, nelle forme costituzionali, di questa categoria. Lo fa nel terzo capitolo, dedicato alla classe degli “atti costituzionali” qualificati come “Determinazioni degli organi costituzionali monocratici”<sup>38</sup>. Qui l’analisi muove dalle radici terminologiche del concetto, prima nella cultura giuridica romana, poi in quella tedesca. Nella nostra prospettiva analitica è essenziale rileggere le pagine del saggio dedicate alla radicale distinzione tra i termini, i concetti sottostanti e, quindi, i relativi atti politici delle *richtlinien* dal verbo *richten*, che significa dirigere, indirizzare; da cui il termine *direttiva* che presume la collegialità degli organi decisionali politici e l’assenza di gerarchia nelle relazioni interministeriali. E il differente termine *führen* da cui, scrive il maestro, si possa “facilmente precipitare, e da parte di milioni di uomini e donne, su pulsioni ed immaginari che, invece, denotano il «guidare». Si ricordino soprattutto le conseguenze che ha determinato la funzione di guida (di un popolo, di uno stato, da parte di un *Führer*) mediante un efficientissimo e mostruoso apparato ideologico-sociale-politico-istituzionale-militare che via via questa funzione di guida costruì”.

Come già in più occasioni richiamato in queste pagine, essenziale per la riuscita di tale torsione istituzionale è stata anche in questo caso il mistificante richiamo al consenso popolare, divenuto l’esclusivo fondamento di legittimazione del potere monocratico, fonte costituzionale

<sup>35</sup> Sono i luoghi tematici del saggio di A. CAMPI, *Il fantasma della nazione. Per una critica del sovranismo*, Venezia, 2023.

<sup>36</sup> L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I.1, *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, 2006, pp. 163 ss. ss., spec. pp. 194 ss., 201; G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, *ibidem*, pp. 251 ss., spec. p. 260.

<sup>37</sup> Torino, 2000, pp. 221 ss.

<sup>38</sup> *Loc. ult. cit.*

materiale<sup>39</sup>. Come la storia e la stessa attualità contemporanea insegnano, infatti, il *Führerprinzip* non si inverte nella realtà materiale se non è sostenuto da una forte mobilitazione di massa, in concreto di norma in forme degenerate in fenomeni di agitazioni popolari eversive. Come nei tentativi a favore di Donald Trump e Jair Bolsonaro, più sopra richiamati. E come fu per l'avvento del *Fascismo* in Italia<sup>40</sup>.

La prospettiva politica qui criticata, pur non assimilabile di necessità alle più gravi esperienze del passato ora richiamate, condivide però sullo sfondo con esse l'insofferenza nei confronti della struttura legale delle forme e delle procedure di esercizio del potere, oltre ovviamente all'avversione per la presenza, il ruolo e le funzioni dei c.d. contro-poteri, dalle istituzioni di garanzia costituzionale ad una magistratura indipendente. Salve le analisi di contesto, pertanto, la riflessione si deve necessariamente ora spostare, di conseguenza, sull'osservazione degli strumenti legali-costituzionali di contenimento dei rischi delle derive implicite nelle impostazioni culturali fin qui criticate. Per dare rilievo alla consistenza e tenuta della disciplina legale delle transizioni costituzionali e di governo, perché non comportino rivolgimenti di regi-

<sup>39</sup> Con tutte le variabili che questa espressione reca con sé. Si pensi soltanto alle diverse prospettive da cui muove l'analisi storiografica di R. DE FELICE, nel volume *Mussolini il duce. 1. Gli anni del consenso 1929-1936*, Torino, 1974, che comunque fin dall'*incipit* del capitolo primo ricorda come il consenso di cui Mussolini poté godere a partire dal 1929, con il consolidamento del regime fascista e del suo sistema istituzionale e politico, fosse sì "un consenso di massa vasto... *sul quale, per ogni evenienza, vigilavano costantemente sia il PNF sia la polizia*", 3, corsivo mio; ma sui limiti di tale consenso e la prospettiva dell'ordine pubblico si v. anche pp. 76 ss., 179 ss. Sul tema si veda comunque già il precedente volume di De Felice citato nella nota seguente.

<sup>40</sup> Così apre l'*Introduzione* intitolata *Una storia da inviato speciale* al volume esito della sua monumentale ricerca su *La Storia del fascismo*, Roma-Bari, 2022, XIX, Emilio Gentile: "tre anni dopo la disfatta elettorale, il 16 novembre 1922 (Mussolini) pronunciava alla Camera il suo primo discorso da presidente del Consiglio. Era giunto al potere il 30 ottobre, come duce del *Partito nazionale fascista, un partito armato, che aveva trecentomila militanti* e appena un anno di vita il 27 ottobre 1922, quando iniziò *un'insurrezione per costringere il capo dello Stato* a conferire l'incarico di formare il nuovo governo a Mussolini", corsivi miei. A questo dato storico sono dedicate diverse parti dal lavoro, pp. 54 ss., 95 ss., 162 ss., 184 ss., 200 ss., 314 ss., 438 ss. per limitarci al riferimento alle origini. Resta imprescindibile anche l'analisi delle ricostruzioni di cui al volume di R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. 1. La conquista del potere, 1921-1925*, Torino, 1966. Si v., infine, la drammatica ricostruzione di cui al saggio di G. BORGOGNONE, *Come nasce una dittatura. L'Italia del delitto Matteotti*, Roma-Bari, 2012.

me costituzionale; nonché al sostanziale ruolo dei limiti alla revisione costituzionale. Fino alle valutazioni circa la consistenza e l'eventuale rafforzamento delle istituzioni di protezione costituzionale della democrazia<sup>41</sup>.

Il nodo che si pone al centro della riflessione, pertanto, è rappresentato dalla rilevanza dei canali di comunicazione tra le forme istituzionali di esercizio del potere, proprie di un sistema rappresentativo, e la soddisfazione dei bisogni degli individui come dato di efficienza delle strutture della democrazia costituzionale. Gli appelli alle riforme, la volontà di controllo professata dalla classe politica sugli esiti delle consultazioni popolari mediante la distorsione del sistema elettorale<sup>42</sup>, fino alla riduzione del sistema costituzionale di governo a una sola regola, l'introduzione della scelta popolare diretta del capo quale norma fondamentale di regime, affondano infatti la loro presa politica proprio su queste premesse. Sul tema trovo estremamente interessanti le riflessioni di Benedetta Barbisan nel suo ultimo libro<sup>43</sup>, laddove la relazione tra riforme costituzionali, pulsioni identitarie e patriottismo costituzionale viene ricondotta proprio a questa matrice. Per la riaffermazione di un'idea di patriottismo costituzionale che ritrovi le proprie radici non in un concetto astratto di identità etnico-culturale, ma nella condivisione di

<sup>41</sup> Per una declinazione istituzionale nel contemporaneo delle categorie formali del principio della divisione dei poteri al servizio di una dogmatica istituzionale a protezione della democrazia sostanziale, M. TUSHNET, *The New Fourth Branch. Institutions for protecting constitutional democracy*, Cambridge, 2021, con specifici rilevanti esempi nella comparazione giuridica. Il saggio muove dalla indefettibilità delle istituzioni di garanzia che, limitando il potere politico anche nei sistemi ispirati dal principio della divisione dei poteri, ne mantengano l'operato entro i limiti della democrazia costituzionale. Ma su queste tematiche si veda, altresì, il già citato saggio di T. GINSBURG, A.Z. HUO, *How to save a Constitutional Democracy*, cit. spec. pp. 164 ss., nonché pp. 237 ss.

<sup>42</sup> Riprendendo gli esiti del noto saggio di Carl Schmitt ne ho riferito nel mio *Legittimità, legittimità e parità di chances nell'accesso al potere politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006, nonché in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007, pp. 131 ss.

<sup>43</sup> *Op. ult. cit.*, 36 ss., 98 ss., e per una conseguente critica della "foga riformista" dominante, in parte mossa da intenti revisionistici, comunque ispirata da "soluzioni di parte" frutto di "agende politiche polarizzate", pp. 219 ss. Ma sul tema, già, G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, nonché M. LUCIANI, *Riforme costituzionali e revisione dei regolamenti parlamentari*, in P. CARNEVALE, E. FRONTONI (a cura di), *I regolamenti parlamentari tra vecchie e nuove questioni*, Napoli, 2023, p. 34.

un'idea di comunità politica, rappresentata nelle forme costituzionali, che si riconosca quindi in valori condivisi, procedure democratiche inclusive e legalità come strumenti di elaborazione di politiche al servizio dell'interesse di tutti e dei diritti di ciascuno.

Approccio teorico che invita a riprendere alcune considerazioni intorno al tema dei fondamenti di validità delle regole giuridiche sulla forma di governo, per ricostruire una relazione, questa sì *stabile*, tra istituzioni e cittadini, governanti e governati, proprio mediante la mediazione del giuridico<sup>44</sup>, del sistema costituzionale di governo, delle *forme* e procedure decisionali iscritte in un quadro normativo prescrittivo<sup>45</sup>. In un senso affine alle note tesi di Herbert L.A. Hart, in effetti, la questione posta spinge alla ricerca di una relazione di *riconoscimento* tra cittadini – per non dire *popolo* – e istituzioni rappresentative, intese come *forme* e come provvista personale, per ottenere un ritorno di sentimenti politici di appartenenza e affidamento quali matrici di legittimazione del potere. Nel senso che subito vedremo, se si ritiene che il fondamento dell'ordinamento giuridico e dell'ordine della legalità costituzionale debbano trovare anche nella effettività del valore legale delle norme sulla normazione una propria stabilità e legittimazione.

In questa prospettiva è naturale, si diceva, il richiamo di alcuni condivisibili spunti della riflessione di Herbert Hart<sup>46</sup>. Troppo spesso si ritiene che la legalità costituzionale sia un parametro della azione di controllo e sanzione delle sole istituzioni di garanzia, dimenticando che in realtà la legittimazione di un sistema costituzionale debba in primo luogo radicarsi nelle istituzioni politico-rappresentative e nella classe politica, nella loro funzione di governo del Paese e di guida dei cittadini. Hart scriveva che la legittimazione dell'ordinamento giuridico, generatrice di stabilità ed effettività delle norme secondarie riposa essen-

<sup>44</sup> Assai interessante la riflessione, in parte sovrapponibile alle tracce tematiche qui sviluppate, di N. RITI, *Viaggio tra gli obbedienti*, Milano, 2021. Il tema della legittimazione è al centro del recente saggio, breve ma di ampio respiro, di M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024.

<sup>45</sup> È, come noto, la tesi di fondo espressa da M. Luciani, nella voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali*, III, Milano, 2010, pp. 538 ss.; Id., *Questioni generali della forma di governo italiana*, cit., spec. p. 16 ss.

<sup>46</sup> *The Concept of Law*, Oxford, 1961, 3<sup>rd</sup> ed. a cura di P. Craig, with an Introduction and Notes di L. Green.

zialmente, ed in un senso materiale-sostanziale, non meramente logico, sulla prassi del riconoscimento della comunità dei professionisti e degli operatori del diritto, dai chierici (oggi diremmo gli studiosi) ai giudici, passando per gli avvocati e i pubblici funzionari. Ma è ancora più importante che questa attitudine di riconoscimento si strutturi e stabilizzi come vera e propria costituzione in senso materiale<sup>47</sup> nel corpo politico che si riconosca nel sistema rappresentativo e, per questo obiettivo, in primo luogo nelle stesse istituzioni politiche. Parlamento e governo, sistema dei partiti e classe dominante hanno una necessaria funzione pedagogica di riconoscimento nella legalità costituzionale perché questa attitudine di legittimazione possa radicarsi nel senso comune<sup>48</sup>. È sulla attitudine diffusa, generale, condivisa di ossequio nei confronti delle norme fondative della legalità costituzionale che riposa l'effettività del sistema giuridico; ed è sul valore della c.d. "regola di riconoscimento" delle fonti secondarie – tra le quali le norme sulla normazione – che risiede la validità come fondamento del sistema giuridico<sup>49</sup>.

### 5. *Qualche prima conclusione*

Ricondotta nella nostra attuale prospettiva di analisi, questa funzione ordinamentale della regola di riconoscimento diviene essenziale per fondare, nella stessa legalità costituzionale, le forme della eventuale transizione istituzionale, o della successione di una forma di governo ad un'altra, nel rispetto dell'ordine costituzionale esistente. Le forze

<sup>47</sup> Insieme a Stefano Civitarese abbiamo provato a riflettere su questa dimensione politica della nozione di "costituzione in senso materiale", fondata proprio sulla legalità costituzionale, quale elemento essenziale della stabilità degli ordinamenti democratici nel nostro *The Material Constitution and the Rule of Recognition*, in M. GOLDONI, M.A. WILKINSON (eds.), *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*, Cambridge 2023, pp. 233 ss.

<sup>48</sup> M. DOGLIANI, C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi*, cit., pp. 277 ss., spec. pp. 296 s., per importanti riferimenti alle forme della decisione politica quali fonti di legittimazione e riconoscimento della *validità* da parte dei consociati in funzione di una più forte effettività.

<sup>49</sup> H.L.A. HART, *op. ult. cit.*, pp. 100 ss., capitolo appunto intitolato *The Foundations of a Legal System*, con il primo paragrafo dedicato a *Rule of Recognition and Legal Validity*.

politiche, nella loro attitudine di riconoscimento delle strutture essenziali dell'ordinamento, infatti, non possono contraddire senza far precipitare il sistema costituzionale nell'anomia, validità e legittimità della regola di riconoscimento, del fondamento politico dell'ordinamento costituzionale, la cui delegittimazione è essenzialmente generatrice di instabilità istituzionale. Il che sposta la nostra analisi su quella che potremmo qualificare, semplificando naturalmente il discorso, come questione di fatto: "... *the rule of recognition exists only as a complex, but normally concordant, practice of the courts, officials, and private persons in identifying the law by reference to certain criteria. Its existence is a matter of fact*"<sup>50</sup>. Di questa situazione di fatto la classe politica così come gli strumenti di comunicazione di massa sono, intuitivamente, parte essenziale.

Ma se l'attitudine di riconoscimento della validità della Costituzione come fondamento giuridico dell'ordinamento e del sistema di governo viene a cadere, in quanto soppiantata da una difforme ideologia a sostegno della scelta di un capo quale unica norma fondamentale generatrice di un nuovo sistema, come osservava Ross<sup>51</sup>, questo mutamento di ideologia rischierebbe di produrre la caduta della essenziale condizione di validità del sistema. Questo diviene allora il punto di tenuta, o di cedimento, delle norme sulla normazione, della Costituzione come fondamento giuridico del sistema istituzionale e dell'ordinamento. La crisi della normatività della Costituzione trascinerebbe con sé la decadenza del principio di legalità formale e di una qualche forma di gerarchia nel sistema delle fonti per sostituirla con una diversa matrice di legittimità, la volontà espressa dall'autorità politica, la decisione di un capo investito di questa postura costituzionale dal voto popolare. Finendo con il compromettere, quindi, la rigidità costituzionale. Esito al quale concorrerebbe, ovviamente, in maniera grave anche la eventuale riduzione del ruolo di garanzia politica della Costituzione oggi affidato ad un Capo dello Stato come figura monocratica distinta dal capo del governo<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Ivi, p. 110.

<sup>51</sup> *On Law and Justice*, London, 1958, tr. it. a cura di G. GAVAZZI, *Diritto e Giustizia*, Torino, 1965, pp. 77 ss.

<sup>52</sup> Questa è la prima occasione per ricordarlo ma il vertice dell'esecutivo, nella

A questo punto della analisi dovrebbe cominciare a trasparire il significato delle considerazioni formulate nella parte introduttiva del precedente paragrafo. Muovendo dalla posizione e dal ruolo che, negli ordinamenti costituzionali contemporanei ascritti alla famiglia delle democrazie liberali, sono di necessità assunti dalle norme che disciplinano la revisione del documento costituzionale pare evidente come anche per esse debba declinarsi la forza prescrittiva della disposizione contenuta nell'art. 1 della Costituzione italiana. Esse infatti, al pari di tutte le norme sulla normazione, anzi, data la posizione di esse nel sistema delle fonti, a maggior ragione, vedono il fondamento della loro validità condizionato dal dato materiale della loro effettività. Anche quando si esprima con l'intento di procedere alla revisione della Costituzione, la sovranità popolare deve perciò essere esercitata "nelle forme e nei limiti della Costituzione", per garantire il fondamento materiale della Costituzione stessa nel rispetto delle sue *forme* anche ad opera dei titolari della sovranità. E proprio i *limiti* richiamati dall'art. 1 non possono tollerare la sostituzione della legalità costituzionale con una differente fonte di legittimazione del potere politico, neanche la stessa volontà po-

storia costituzionale italiana, è stato identificato con l'espressione "capo del governo" soltanto durante il regime fascista; sulle origini dell'aggiunta "alla qualifica di Capo del Governo (di) quella di «Duce del Fascismo», P. VIRGA, *La potestà normativa del Capo del Governo*, Palermo, 1942, pp. 83 ss. Il Regio D.L. 16 maggio 1944, n. 136 aveva quindi disposto (con articolo unico) che "In tutti gli atti ufficiali, alla dizione «Capo del Governo» sarà sostituita quella di «Presidente del Consiglio dei Ministri», fermo restando l'attributo di «Primo Ministro Segretario di Stato»." Questo provvedimento era a sua volta intervenuto per modificare il precedente art. 2, comma primo, del R. Decreto-legge 2 agosto 1943, n. 704 che disponeva che "La dizione «Duce del Fascismo, Capo del Governo» contenuta in leggi, Regi decreti ed altri provvedimenti è sostituita dalla seguente: «Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato»". Si segnala, quale "spirito dei tempi" che, nel silenzio generale il Regio DL n. 136 del 1944 è stato di recente abrogato dal DL 22 dicembre 2018, n. 200, convertito con modificazioni dalla L. 18 febbraio 2019, n. 9. Nella parte motiva del provvedimento d'urgenza abrogativo si legge (sic!) "Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità ed urgenza di procedere all'abrogazione di tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale". Ancora esemplare la riflessione sui mutamenti del ruolo del vertice dell'esecutivo italiano, anche con riferimento al regime fascista, di cui al celebre saggio di A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., spec. pp. 74 ss., 86 ss. Si veda, quindi, il corposo studio di G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, (Palermo, 1984), Padova, 1986.

polare<sup>53</sup>, sia essa esercitata in forma di mobilitazione permanente, starei per dire con modalità insurrezionale. Sia essa assunta quale matrice del potere di esclusiva interpretabilità dei contenuti della sua “volontà” ad opera di una istituzione di governo monocratica priva di una qualche forma di responsabilità politica istituzionalizzata.

Come le recenti vicende politico-istituzionali in corso negli Stati Uniti stanno rendendo incontrovertibilmente evidente, l'assenza di una forma di controllo politico sul governo, con potere di attivazione di meccanismi di responsabilità giuridica che limitino l'azione dell'esecutivo per contenerla nel quadro del contesto costituzionale dato, sta generando una sfigurazione degli istituti fondamentali di quel sistema costituzionale di governo. Così come il venir meno di un controllo di garanzia politica, oggi dalla Costituzione italiana affidato al Presidente della Repubblica, la sua assenza in origine rischia di rendere non più distinguibili la responsabilità politica del governo dalla responsabilità penale dei titolari della relativa carica. Come se si tornasse alle origini della storia costituzionale del parlamentarismo, al vertice del conflitto tra assolutismo sovrano e rappresentanza politica nelle sue prime esperienze di affermazione, quando la lotta tra il monarca e il Parlamento rischiava di risolversi esclusivamente con la dissoluzione di quest'ultimo o, in alternativa, con l'accusa di alto tradimento all'indirizzo del sovrano e la mobilitazione di una guerra da parte dei baroni nei suoi confronti.

Oggi le vicende in atto quale cronica degenerazione della forma di governo presidenziale, rischiano di lasciare aperta una sola via al rifiuto del titolare della funzione di governo di rispettare la Costituzione e la volontà popolare. Perché quel regime politico prevede la sola ipotesi di responsabilità penale del presidente, l'attivazione della procedura di *impeachment*, se pur macchiatosi di gravissimi reati, laddove dovesse comunque risultare eletto; o la via giudiziaria ordinaria, non potendosi immaginare l'estensibilità delle immunità della carica dalla giurisdizione penale anche per le ipotesi di insurrezione o tentato colpo di stato.

<sup>53</sup> L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e stato di diritto*, cit., pp. 199 s.; A. MASTROPAOLO, *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Torino, 2011, pp. 61 ss.

Questi sono gli scenari plausibili a fronte dell'atteggiamento sprezzante di uno dei candidati alla presidenza mosso dalla pretesa inamovibilità derivante dal suo rifiuto di accettare i risultati elettorali, e di rispettare la Costituzione minacciando un'insurrezione<sup>54</sup>, come fu per il tentativo esperito quattro anni fa; o dalla costante, incombente minaccia di provocare un'insurrezione popolare in caso di mancato insediamento nella carica per sconfitta elettorale alle prossime elezioni del 2024. *Presidente, movimento, popolo*, di nuovo, dopo novant'anni, sulla sponda opposta dell'Oceano atlantico.

Dopo secoli di evoluzione dei sistemi costituzionali di governo, in sostanza, l'ipotesi di una responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti del Parlamento o del corpo elettorale e delle istituzioni repubblicane nel rispetto della Costituzione, viene nuovamente sopravanzata dall'alternativa di una reazione violenta, quasi un regolamento di conti tra opposte fazioni, fino alla guerra civile?, nei confronti di un "capo" che dovesse violare il patto costituzionale con le istituzioni e le regole della rappresentanza<sup>55</sup>, la storia ci riporterebbe così alle origini del costituzionalismo. Con il paradosso che un simile scenario potrebbe essere evitato soltanto da una vittoria elettorale del "candidato eversivo", salvo ripresentarsi nel corso del suo mandato, secondo le modalità che intenderà adottare nell'esercizio dei propri poteri, o alla successiva scadenza dello stesso.

Un conflitto ormai imminente al sistema presidenziale statunitense, esito della tensione tra legalità formale ed effettività delle procedure legali costituzionali, comprese le regole e le procedure elettorali<sup>56</sup>. Con

<sup>54</sup> L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e stato di diritto*, p. 210, in riferimento all'ipotesi "che venga eletto *chi non crede nella democrazia*".

<sup>55</sup> Si v. G. FERRARA, *La forma dei Parlamenti*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali. Il Parlamento*, Torino, 2001, ora in ID., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Napoli, 2020, pp. 423 ss., spec. pp. 437 ss.; ID., *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Roma, 2006, p. 124.

<sup>56</sup> "There are therefore two minimum conditions necessary and sufficient for the existence of a legal system. On the one hand, those rules of behaviour which are valid according to the system's ultimate criteria of validity must be generally obeyed, and, on the other hand, its rules of recognition specifying the criteria of validity and its rules of change and adjudication must be effectively accepted as common public standards of official behaviour by its officials (...). In this more complex system, only officials might accept and use the system's criteria of legal validity", in riferimento a sistemi giuridici sufficienti

l'attenzione che finisce per spostarsi dal contenuto e l'applicazione delle regole ai protagonisti del conflitto, alla ricerca di chi sia il detentore effettivo del potere di chiusura della crisi istituzionale in tali casi estremi. Il popolo in un'ordalia?

Qui sta l'essenziale ruolo del consenso quale fonte di legittimazione delle norme di conflitto e degli stessi principi fondativi della comunità politica, della Costituzione – *we the People* – e delle istituzioni di governo. Consenso che non soltanto regge l'effettività delle norme e delle procedure di risoluzione delle eventuali crisi istituzionali, ma anche la *validità* delle norme sui mutamenti di regime, quando si profili il rischio di modifiche radicali o organiche della Costituzione. Per approdare, quindi, al riconoscimento dell'indefettibile ruolo del diritto costituzionale nel disciplinare, per governarle nella legalità, le forme del mutamento<sup>57</sup>. A ben vedere, infatti, questo è il senso più profondo della democrazia costituzionale; un regime politico che tenga insieme la originaria forza rivoluzionaria della volontà popolare e le forme legali di esercizio della sua sovranità, da una parte; e un contesto legale-istituzionale che assicuri, nel rispetto della Costituzione, l'ordinato trascorrere della vita istituzionale nella successione dei governi. Un compito complesso, orientato all'equilibrio e sostenuto di necessità dalla condivisione nel senso comune del *riconoscimento* dei fondamenti di legittimità delle disposizioni costituzionali su cui è costruito il regime politico, e che assicurano una disciplina condivisa delle fisiologiche transizioni dovute alla successione dei governi. Procedure elettorali, dispositivi di garanzia, disciplina delle campagne di comu-

temente complessi da potersi distinguere in essi norme primarie e norme secondarie, H.L.A. HART, *The Concept of Law*, cit., pp. 116 s. *Officials* che, a ben vedere, nel sistema USA comprendono Parlamento, Presidente e Corte suprema, ordine giudiziario e istituzioni politiche degli Stati membri, almeno, tutti insieme fonte di legittimazione della effettività delle regole di riconoscimento dei fondamenti di validità dell'ordinamento e dei suoi istituti applicativi, tra i quali le regole sulla revisione costituzionale ed i suoi limiti.

<sup>57</sup> F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999, spec. pp. 193 ss. ID., *L'idea di Costituzione. Una storia critica*, Roma, 2011, spec. pp. 249 ss. Sulla questione anche M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013; A. LONGO, *Tempo, Interpretazione, Costituzione*, I, *Premesse teoriche*, Napoli, 2016, spec. pp. 279 ss.

nicazione politica, regime dei ricorsi giurisdizionali per stabilizzare gli esiti delle procedure elettorali sono tutti elementi essenziali dei sistemi costituzionali non autoritari, e tutti implicano il rigoroso rispetto delle *forme* della democrazia. Tra questi istituti un ruolo essenziale, ne abbiano considerato all'inizio l'importante funzione analizzando gli esiti nefasti in alcuni casi di sua assenza e la relativa importante prestazione di stabilità da esso esercitata per il sistema istituzionale, ove previsto dall'ordinamento, è esercitato da un Capo dello Stato in posizione alternativa e distinta rispetto al titolare del potere esecutivo.

Le ideologie che professano l'inconsistenza e l'inutilità di questi elementi come connotati essenziali dei regimi democratici, tanto che vogliano ridurre la vita politica alla mera lotta per la conquista di un potere che si ritenga perpetuo, quanto che considerino la scelta di un capo quale precipitato sostanziale unico di ogni regola ed esperienza di democrazia, anche oltre le forme e i limiti della Costituzione, per quanto frequenti nella storia anche recente o condivise sul piano politico, si collocano al di fuori dei sistemi di democrazia costituzionale. Per orientare al contrario le scelte di regime verso la stabilizzazione di un sistema istituzionale nell'ambito del quale la democrazia sia ridotta alla lotta per la conquista del potere e, con esso, della Costituzione. Quindi una lotta per la perpetuazione del potere, al fine di generare la stabilità del governo occasionalmente in carica, risolvendo l'instabilità e le insufficienze della sua legittimazione politica mediante un consolidamento nel potere per via di revisione costituzionale<sup>58</sup>. Ipotesi, quest'ultima, che si verifica ogni volta che un governo implichi nel proprio programma di legislatura la Costituzione stessa, in tesi generale ricordando come non sia sufficiente rispettare le forme della revisione all'apparenza, se l'intenzione sia quella di tradirne lo spirito democratico e il senso del *limite*. Il peso dogmatico e il senso politico delle norme di riconoscimento, più sopra richiamate, declinate lungo l'asse delle procedure legali per la revisione costituzionale, risiede essenzialmente

<sup>58</sup> Per tornare inesorabilmente a C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität* (1932), tr. it., *Legalità e legittimità* (1932), in ID., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, 1972. D'obbligo, altresì, il riferimento alle riflessioni di M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la Costituzione* (1995), ora in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, pp. 253 ss.

nella garanzia del più ampio e diffuso consenso sul testo della eventuale riforma, per mantenere l'unità e la solidarietà politica tra i cittadini come costruita intorno alla Costituzione. Per l'opposto rischio di veder precipitare il principio di legittimità, che dovrebbe restare invariato nelle categorie della validità e da uno stato di effettivo rispetto sostanziale condiviso – non solo apparente – della legalità formale<sup>59</sup>, per via della strumentalizzazione di un'occasionale, ondeggiante e quindi instabile consenso popolare diretto nei confronti del governo al potere, se non addirittura esclusivamente del capo.

Ogni forzata divisione scientifico-metodologica e/o politica sulle regole della revisione costituzionale ridonda, infatti, in una crisi della stessa funzione costituzionale di tali regole: che consiste nel costruire e mantenere nel tempo il consenso – quindi la legittimazione – sul prodotto normativo della revisione costituzionale.

Ma oltre la dimensione della revisione costituzionale in sé, c'è la sostanza concreta delle forme della democrazia, che per rimanere nel quadro di un regime costituzionale di governo devono mantenere distinte la lotta politica per la conquista legittima del potere nel corso di procedure elettorali democratiche e la pretesa egemonica di perpetuare se stessi nel ruolo di titolari delle cariche pubbliche. Rifiutando le sconfitte elettorali, neutralizzando i limiti di durata e di successione consecutiva nei mandati elettivi, manipolando per modifica unilaterale le regole del sistema politico-elettorale e le garanzie istituzionali che sono di norma previste dalla Costituzione proprio in funzione antimaggioritaria e a protezione dei diritti individuali, a partire dai diritti politici. La gravità di queste ipotesi di manipolazione delle regole costituzionali, si badi bene, non può essere offuscata dall'ulteriore pericolo, emerso nell'esperienza contemporanea, del rifiuto da parte di titolari di cariche pubbliche di governo di accettare di rispettare le procedure legali che disciplinano la successione nel ruolo, in caso di sconfitta elettorale. La probabilità di degenerazione di un sistema presidenziale di governo, in caso di caduta dei contrappesi istituzionali a garanzia del principio di

<sup>59</sup> T. GINSBURG, A.Z. HUQ, *How to save a Constitutional Democracy*, cit., spec. pp. 164 ss.

divisione dei poteri<sup>60</sup>, assume oggi una prospettiva di elevata plausibilità, per via dell'incredibile crollo del sistema costituzionale statunitense che per quasi due secoli e mezzo ne aveva rappresentato il paradigma. L'utilizzo di appelli eversivi al popolo, la mobilitazione insurrezionale dei propri sostenitori chiamati all'esercizio di violenza politica, infatti, hanno reso ormai evidente la terribile sottigliezza del diaframma tra un presidenzialismo costituzionale e le concrete prospettive dittatoriali in esso implicate. Prospettive costruite e sostenute per via di un essenziale passaggio politico, il frazionamento del "popolo" in fazioni distinte e separate, causa prima della crisi della regola di riconoscimento e, con essa, della caduta del principio di legittimità<sup>61</sup>.

Per non voler guardare alla storia costituzionale, nel corso della quale i cambiamenti istituzionali forieri di mutamenti di regime che hanno condotto ad assetti di concentrazione monocratica del potere si sono sempre rivelati salti istituzionali senza possibilità di ritorno, per le vie legali, ad un quadro costituzionale ordinato. In effetti dobbiamo considerare delle eccezioni i due casi rappresentati, il primo, dall'esperienza della c.d. quinta Repubblica francese, la cui Costituzione comunque disegna un regime equilibrato dalla separazione delle sorti elettorali del Parlamento da quelle del Presidente della Repubblica, in quanto esperienza nata da una situazione di grave crisi di regime, alle soglie di una guerra civile<sup>62</sup>, e frequentemente condizionata nella vita politica concreta dai mutevoli umori politici del corpo elettorale...e delle piazze. E il caso della Spagna franchista, l'unico regime dittatoriale monocratico e totalitario conclusosi attraverso una transizione istituzionale pacifica, con l'adozione della Costituzione del 1978. Preceden-

<sup>60</sup> Segnala le evidenti ricadute sul sistema delle garanzie costituzionali delle ipotesi di elezione diretta del vertice del potere esecutivo R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., spec. pp. 34 ss.

<sup>61</sup> Qui non è purtroppo possibile approfondire la diversa, ma complementare, prospettiva di cui alle suggestive riflessioni di F.M. DI SCIULLO, *La democrazia della sfiducia. La rappresentanza nell'età del paradosso, 2001-2020*, Napoli, 2021; T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Roma-Bari, 2021. Su tale ultimo lavoro si veda, altresì, la interessante riflessione critica di F. RIMOLI, *Investire in fiducia? La funzione del diritto e le basi dell'obbedienza*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 1/2022, pp. 270 ss.

<sup>62</sup> L'Algeria essendo all'epoca di fatto da considerare parte del territorio francese.

te storico non idoneo alla comparazione tra l'altro in quanto coevo alle transizioni totalitarie del Novecento, e poi tenutosi miracolosamente ai margini della seconda guerra mondiale.

Episodi recenti ed esperienze storiche tutti che, in conclusione, congiurano per la plausibilità della tesi di fondo sviluppata in questo contributo intorno ai pericoli di instabilità politica e istituzionale e di deriva autoritaria delle forme monocratiche elettive di governo, per la capacità in esse intrinseca di neutralizzare le forme legali di divisione dei poteri<sup>63</sup>, unitamente all'attitudine implicita a fondare la funzione di governo sulla divisione per fazioni separate dei cittadini. Spezzando l'unità del popolo come matrice di consenso istituzionale in nome di una parte identificata come tutto, ma in realtà ridotto alla più forte delle minoranze di cui esso è pluralisticamente composto. Sulla sostenibilità di queste prospettive nel discorso intorno ai mutamenti costituzionali la responsabilità della classe politica degli ultimi decenni è enorme<sup>64</sup>. Incapace di costruire uno stabile consenso intorno alle proprie proposte politiche<sup>65</sup>, questa ha invece proceduto per via di graduale svuotamento materiale della *ratio* stessa del procedimento aggravato di revisione costituzionale, dimostrata dalla compatta reazione popolare di opposizione ai progetti di revisione costituzionale più ampi (nel 2006 e nel 2016), senza avvedersi di aver così contribuito alla diffusa caduta del principio di legittimità.

<sup>63</sup> Ancora, di recente, E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023, spec. nell'ultimo capitolo.

<sup>64</sup> Rinvio alla prospettiva analitica di cui al saggio di F.M. DI SCIULLO, *La democrazia della sfiducia*, cit.

<sup>65</sup> E. CHELI, *Costituzione e politica*, cit., Cap. I, § 2. Sul punto torna anche 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*, n. 3/2023, spec. pp. 2 ss.



ASCESA E DECLINO  
DELLA REPUBBLICA SEMIPRESIDENZIALE  
IN ITALIA

CLAUDIO DE FIORES

*Sommario: 1. Premessa. – 2. Le origini del presidenzialismo italiano e la sua matrice autoritaria. – 3. La svolta presidenzialista del partito socialista e la “Grande Riforma”. – 4. Il presidenzialismo tra oblio (craxiano) e rilancio (cossighiano). – 5. La Commissione Iotti-De Mita: il declino del mito della V Repubblica francese. – 6. La vittoria delle destre (1994): il ritorno del mito della V repubblica francese. – 7. La Commissione bicamerale D’Alema vota il semipresidenzialismo. – 8. Il semipresidenzialismo degli anni Duemila. – 9. Postilla.*

1. *Premessa*

Il 2 giugno 2018, anniversario della fondazione della Repubblica italiana e, a settant’anni esatti dall’entrata in vigore della Costituzione, *Fratelli d’Italia* inizia la raccolta di firme per un’*altra Repubblica* (#LoScelgoIo): una repubblica presidenziale con a capo un «*presidente votato dagli italiani, legittimato dagli italiani e che risponde del suo operato solo di fronte agli italiani*». Ad annunciarlo è Giorgia Meloni, la nuova leader della destra italiana:

«*Fratelli d’Italia* sarà impegnata in questa battaglia politica per la nascita della Terza Repubblica, quella presidenziale, quella di una democrazia finalmente decidente, quella di una democrazia senza oscuri riti parlamentaristi [...] È una battaglia drammaticamente urgente, rivoluzionaria e che guarda al futuro della nazione, ma anche che arriva dalla tradizione della destra italiana e, per questo, leggendo le aperture di altri movimenti al presidenzialismo, mi sarà permesso parafrasare un grande italiano, Giorgio Almirante, che ci insegnava che dobbiamo sempre gioire quando le nostre verità fioriscono anche sulle bocche altrui»<sup>1</sup>.

L’iniziativa è ampiamente illustrata in un articolato *documento di*

<sup>1</sup> Senato della Repubblica – Ufficiostudi.fdi@senato.it.

*posizionamento* di FdI su «presidenzialismo, semipresidenzialismo e forme di governo» (17 luglio 2018). Una sorta di *summa* di diritto pubblico comparato, e come tale viziata da un eccesso di schematismo, avente ad oggetto pregi e difetti delle attuali forme di governo.

Particolare rilievo assumono all'interno di questo documento i «regimi politici a forte legittimazione democratica», aventi un impianto verticistico e imperniati sull'elezione diretta del Capo: presidenzialismo, semipresidenzialismo, premierato. A restar fuori da questo ventaglio di opzioni sono solo quelle «Repubbliche parlamentari» nelle quali «il Capo del Governo ... non è eletto direttamente dai cittadini. È il caso dell'Italia» (p. 2).

E con riferimento al semipresidenzialismo di tipo francese, il documento non avrebbe esitato a enumerarne schematicamente i vizi (in primis «il rischio della “coabitazione”»: Presidente e maggioranza di due orientamenti diversi), ma anche le sue numerose e «innegabili» virtù: «elezione diretta del Presidente della Repubblica»; concentrazione nelle sue mani dell'«indirizzo politico»; carattere temperato («rispetto al presidenzialismo, non si concentra il potere nelle mani di una singola persona») (p. 6).

Ne viene fuori una rappresentazione del semipresidenzialismo alquanto edulcorata. Una forma di governo in grado di combinare le virtù decisioniste del presidenzialismo con le virtù temperatrici del parlamentarismo.

In realtà, come sappiamo e come già sostenuto da un'ampia letteratura, il semipresidenzialismo francese non è un presidenzialismo temperato, ma semmai un *iperpresidenzialismo*. E sebbene per «il prefisso che esibisce, potrebbe apparire meno indesiderabile», in realtà «lo è di più»<sup>2</sup>, trattandosi di una forma di governo imperniata su una

<sup>2</sup> G. FERRARA, *Presidenzialismo e semipresidenzialismo: le forme contemporanee del plebiscitarismo*, in G. BRONZINI (a cura di), *Costituzione, e poi?*, Roma, 1996, p. 65. Su posizioni affini anche L. CARLASSARE, *I due consoli: presidente della Repubblica e primo ministro*, in S. RODOTÀ, U. ALLEGRETTI, M. DOGLIANI (a cura di), *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, Roma, 1998, pp. 67 ss. E, da ultimo, S. BOYRON, *Semi-presidentialism: the rise of an “accidental” model*, in AA.VV., *The Oxford handbook of comparative administrative Law*, Oxford, 2020, pp. 321 ss.

concentrazione esorbitante di potere nelle mani dell'esecutivo e del suo Presidente.

Potere che il Presidente esercita non solo *verso* l'Assemblea, ma soprattutto *contro* l'Assemblea. Basti pensare al potere dell'esecutivo di dichiarare inammissibile l'emendabilità di parti integrali di leggi finanziarie e di bilancio (art. 40); al *voto bloccato* che l'esecutivo può imporre su intere parti dei progetti di legge (art. 44); alla questione di fiducia che, qualora posta su un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale, espropria l'Assemblea nazionale finanche del potere di pronunziarsi (art. 49); al potere primordiale di indire referendum su «ogni disegno di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione», i «servizi pubblici», la ratifica dei trattati internazionali (art. 11); ai poteri emergenziali di riserva di cui il Presidente dispone (art. 16).

Ciò che induce la formazione di estrema destra a privilegiare l'opzione semipresidenziale è il suo presunto appeal, trattandosi di una soluzione in grado di veicolare «sensibili» e crescenti appoggi in Parlamento. E non solo tra le formazioni del centrodestra (Lega, FI<sup>3</sup>), ma anche all'interno di rilevanti componenti del Pd, oramai da tempo attivamente schierate su posizioni presidenzialiste e che, nel corso della XVIII legislatura, avevano anche «depositato [...] una proposta che mira a introdurre l'elezione diretta del presidente della Repubblica» (p. 9)<sup>4</sup>.

Ma v'è soprattutto un argomento storico e simbolico che – come si è già accennato – il documento agita e alimenta a piè sospinto: la cultura del presidenzialismo è sempre stata parte integrante della storia politica del Movimento sociale e della «destra di cui FDI è erede» (p. 9).

<sup>3</sup> Al presidenzialismo francese si ispirava anche il progetto di modifica della Costituzione presentato da FI, nel corso della XVIII legislatura (A.C. 716), contenente «*Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica* (11 giugno 2018). Progetto respinto dalla Camera dei deputati (10 maggio 2022).

<sup>4</sup> Ci si riferiva al progetto Ceccanti (A.C. 224).

## 2. *Le origini del presidenzialismo italiano e la sua matrice autoritaria*

Il presidenzialismo italiano nasce a destra. È immaginato e voluto dal Movimento sociale, sin dalla sua formazione (1946-1947). E già nel marzo 1948 venne posto al centro del suo programma politico ed elettorale. In esso si leggeva:

«Lo Stato deve essere guidato da un capo eletto dal popolo e non scelto con un compromesso tra i partiti. Un capo posto in condizione di dirigere effettivamente ed efficacemente la cosa pubblica con piena responsabilità di fronte alla rappresentanza nazionale, ma con poteri sufficienti ad assicurare stabilità e continuità»<sup>5</sup>.

D'altra parte, per i reduci della Repubblica di Salò il nemico da abbattere non era genericamente l'assetto democratico delineato dalla Costituzione, ma più specificatamente la democrazia parlamentare, incardinata sul sistema dei partiti. E non a caso definita, dai suoi detrattori, una democrazia acefala: una democrazia senza capo.

A tracciare i lineamenti costituzionali del presidenzialismo missino, sarebbe stato Carlo Costamagna, uno dei giuristi di punta del regime fascista, poi avversario inflessibile dell'ordinamento democratico-costituzionale e, segnatamente, del «*principio parlamentare*», da questi sprezzantemente liquidato – in un articolo apparso sulla rivista *Tabula Rasa* – come una vera e propria deviazione della sovranità popolare<sup>6</sup>.

Un decennio dopo, a rinvigorire il mito della Repubblica presidenziale sarebbe stato l'avvento nel 1958 della V Repubblica francese. A farsene portavoce fu, in particolare, il repubblicano Randolfo Pacciardi, leader e fondatore nel 1964 di una nuova formazione politica: «L'Unione Democratica per la Nuova Repubblica»<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> *Programma per elezioni politiche* (1948), in F. D'ARCAIS (a cura di), *Il Movimento sociale italiano: documentazione sulle premesse ideologiche e i precedenti storici*, Roma, 1951, p. 190.

<sup>6</sup> Carlo Costamagna, nel criticare il «parlamentarismo illusorio» della Costituzione repubblicana, riteneva che esso sarebbe fatalmente sfociato nel dominio incontrastato dei partiti, «i quali prendono ciascuno per il proprio conto le decisioni supreme nel segreto dei propri "esecutivi"» (C. COSTAMAGNA, *Una Costituzione impossibile* (1956), in G. MALGERI (a cura di), *Carlo Costamagna*, Vibo Valentia, 1981, p. 146).

<sup>7</sup> Le linee programmatiche di questo nuovo soggetto politico furono esposte da

Gli obiettivi perseguiti da “Nuova Repubblica” erano prevalentemente due. Da una parte, costruire le condizioni politiche idonee per imprimere al Paese una svolta in senso presidenzialista (sul modello della quinta Repubblica francese):

«Noi vogliamo che il Presidente della Repubblica diventi il capo responsabile della Nazione per un periodo di tempo limitato e sotto i necessari controlli. Ma in quel periodo la Nazione sa che ha un capo e una bandiera»<sup>8</sup>.

Dall'altra colpire e disarticolare il sistema dei partiti. Obiettivo che solo un presidenzialismo d'impronta francese avrebbe potuto efficacemente realizzare. Dirà a tale riguardo Randolph Pacciardi: anche «se De Gaulle non avesse avuto altro merito ha avuto quello di seppellire lo sconcio regime partitocratico che in Francia non tornerà più»<sup>9</sup>.

All'interno di questa prospettiva la repubblica presidenziale era destinata pertanto a rappresentare il momento di fondazione di una nuova unità nazionale, il luogo di ricomposizione delle drammatiche lacerazioni del passato alimentate dalla guerra partigiana. Un percorso certamente arduo e che solo Pacciardi («l'antifascista da sempre») avrebbe potuto guidare, accogliendo – così come è avvenuto – nelle proprie file «i militi della Repubblica sociale in nome di un'Italia nuova»<sup>10</sup>.

D'altra parte, nella contingenza storica di quegli anni, l'instaurazio-

Pacciardi il 26 gennaio 1964, in occasione del lancio dell'“*Appello per la Nuova Repubblica*”, firmato, tra gli altri, dai generali Raffaele Cadorna e Giuseppe Mancinelli, i giornalisti Tomaso Smith, Mario Vinciguerra e il neofascista Giano Accame, l'ambasciatore Alberto Rossi Longhi, l'ex socialista Ivan Matteo Lombardo (A. CARIOTI, *Breve storia del presidenzialismo in Italia (1946-1992)*, Milano, 1997, pp. 66 ss.).

<sup>8</sup> R. PACCIARDI, *Una Repubblica da riformare* (10 maggio 1964), in ID., *Scritti e discorsi (1937-1971)*, Roma, 2011, p. 221.

<sup>9</sup> R. PACCIARDI, *La repubblica partitocratica* (11 maggio 1969) in ID., *Scritti e discorsi*, cit., 351. La polemica antipartitocratica non nasceva però con Pacciardi, ma traeva spunto da un articolato filone culturale venutosi sviluppando nel corso degli anni Cinquanta. Si pensi alle posizioni critiche assunte da alcuni circoli fiorentini sulla “repubblica ostaggio” (dei partiti). E, in particolare, ai contributi di G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Roma, 1958; G. PERTICONE, *La partitocrazia è uno spettro*, in *Il politico*, 1959, pp. 304 ss. Sul punto, si rinvia, infine, ai ripetuti contributi redatti da L. CABOARA: *Democrazia demagogia diritto*, Bologna, 1968; *Patologia dello Stato partitocratico*, Bologna, 1970; *La partitocrazia cancrena dello Stato*, Roma, 1975.

<sup>10</sup> G. FLAMINI, *L'Italia dei colpi di Stato*, Roma, 2007, pp. 76-77.

ne della repubblica semipresidenziale aveva anche un altro immediato e strategico mandato da assolvere: «scongiurare l'ascesa al potere del comunismo [...] resa inevitabile dal governo di centro-sinistra [...] porre fine alla "dittatura d'assemblea" e schiacciare il partito comunista»<sup>11</sup>.

Prospettiva questa fatta propria dal Movimento sociale e, segnatamente, da uno dei suoi esponenti di spicco: Giorgio Pisanò, ex repubblicano e leader del *Movimento Seconda Repubblica*. Nella sua visione la «lotta per il presidenzialismo» aveva il compito di «riorientare la politica dell'estrema destra»<sup>12</sup>, ridotta all'isolamento dalle mobilitazioni democratiche e antifasciste del 1960 contro il governo Tambroni e resa inesorabile dal suo fallimento.

Ma a guardare al modello francese non era solo la destra autoritaria<sup>13</sup>. Anche le componenti più conservatrici della Democrazia cristiana si mostrarono, a loro modo, attratte. Fu così che, nel corso dell'XI Congresso della Dc (giugno 1969), l'idea della Repubblica semipresidenziale avrebbe fatto «la sua prima comparsa ufficiale in seno ad un partito democratico»<sup>14</sup>.

In quegli stessi anni, notevoli preoccupazioni la riforma presidenziale d'impronta francese avrebbe, di converso, suscitato all'interno della cultura costituzionalistica. Per Costantino Mortati il fermento politico della destra autoritaria altro non era, se non la definitiva conferma della «previsione, da molti formulata, della fatale degenerazione in regime autoritario personalistico, insita in ogni tentativo di trapiantare in Europa forme di regime presidenziale»<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna 2014, p. 99.

<sup>12</sup> Ivi, p. 100.

<sup>13</sup> Su punto, fra i tanti, S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 1994, p. 311 che scrive: «la Francia di De Gaulle piace alla destra autoritaria e naturalmente impensierisce le sinistre. Il presidenzialismo gaullista si presenta come un'alternativa efficace all'instabilità governativa dei sistemi pluripartitici. Non sono pochi in Italia a desiderare un esecutivo forte come quello francese che è stato capace di riportare l'ordine in una situazione resa difficilissima dalla crisi algerina».

<sup>14</sup> R. CHIARINI, *La fortuna del gollismo in Italia. Le suggestioni di una "Seconda Repubblica"*, in *Storia contemporanea*, 1994, p. 209. Si trattava, tuttavia, di posizioni marginali, avanzate nel corso del Congresso da alcune componenti della destra Dc (facenti capo al gruppo di *Europa '70*). E, pertanto, inidonee a condizionare, in ragione della loro esigua forza, gli equilibri interni del partito.

<sup>15</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, p. 402.

Ad analoga conclusione sarebbe approdato anche Serio Galeotti, autore nel 1960 della prima monografia dedicata in Italia alla Quinta Repubblica. Per il costituzionalista bergamasco, la svolta presidenzialista aveva portato la Francia a «una palese accumulazione di potere politico irresponsabile, cioè ad una struttura autocratica»<sup>16</sup>. Sulla stessa scia anche Franco Bassanini e, anni dopo, Mauro Volpi che non avrebbero esitato a definire la repubblica semipresidenziale francese una «democrazia plebiscitaria»<sup>17</sup> e «autoritaria»<sup>18</sup>.

Preoccupazioni destinate nel corso del tempo ad aggravarsi, a fronte dell'infittirsi di trame occulte e dei ripetuti tentativi di colpo di Stato (dal golpe Borghese al “golpe bianco” di Edgardo Sogno), destinati a segnare la stagione politica degli anni Sessanta e Settanta. Trame e tentativi in gran parte finalizzati ad imporre una svolta autoritaria in Italia, da realizzarsi attraverso l'instaurazione di una Repubblica semipresidenziale<sup>19</sup>.

Altra parte della dottrina, probabilmente al benevolo fine di impedire che il Paese potesse precipitare in avventure di tipo autoritario, si trovò invece a prefigurare altre soluzioni, più agevoli e soft. A tal punto da sostenere che a un sostantivo rafforzamento del ruolo politico del Capo dello Stato si sarebbe potuto addivenire in Italia senza scomodare il legislatore costituzionale. E senza scardinare il regime parlamentare.

Sarebbe bastato mutare prassi, convenzioni e convinzioni. E su queste basi approdare alla conclusione che il Presidente della Repubblica italiana non è un impassibile e distaccato *pouvoir médiateur*. Né tanto meno il “notaio” veicolato dalla narrazione einaudiana<sup>20</sup>. Il Presidente della Repubblica è il «portatore di un indirizzo politico»: un indirizzo «generale o costituzionale, tendente all'attuazione della Costituzione»<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> S. GALEOTTI, *La nuova costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica*, Milano, 1960, p. 45.

<sup>17</sup> F. BASSANINI, *Problemi costituzionali della Quinta Repubblica francese*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1965, p. 555.

<sup>18</sup> M. VOLPI, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979.

<sup>19</sup> E. SOGNO, *La storia, la politica, le istituzioni. Considerazioni sull'antifascismo, sulla storiografia contemporanea e sulle riforme costituzionali*, Soveria Mannelli, 1999, p. 234.

<sup>20</sup> Cfr. L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1956.

<sup>21</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 146.

Questa dottrina – com'è noto – traeva la sua forza da un assunto di fondo: il Capo dello Stato «non è solo il custode dei valori acquisiti, egli è il propulsore di realtà da conseguire»<sup>22</sup>, l'incarnazione di «una forza politica nuova ed autorevole fra gli organi politico-costituzionali tradizionali»<sup>23</sup>. E tutto ciò in virtù di un rapporto embrionale che legherebbe Costituzione e Presidente della Repubblica. A tal punto da indurre talune componenti dottrinali a definire il Capo dello Stato: «*Viva vox constitutionis*»<sup>24</sup>.

Un'impostazione che suscita ancora oggi non poche perplessità. Così come non poche perplessità suscita il tentativo, ripetutamente sortito in dottrina, proteso a fare del Capo dello Stato una sorta di *viva vox populi*: l'indiscusso interprete degli stati d'animo della nazione<sup>25</sup>. E ciò in ragione della presunta esistenza di un intimo e congenito rapporto di immedesimazione che avvolgerebbe Capo dello Stato e popolo<sup>26</sup>.

Una interpretazione coerente con i principi che sovrintendono la forma di governo semipresidenziale, ma in evidente dissonanza con le coordinate di fondo di una democrazia parlamentare. Tale soluzione, qualora avallata, rischierebbe di conferire alla carica presidenziale una valenza plebiscitaria, destinata innescare un bicefalismo destabilizzante al vertice dello Stato. E tutto ciò in assenza di una esplicita revisione costituzionale.

<sup>22</sup> F. DOMINÈDÒ, *Saggio sul potere presidenziale*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 219.

<sup>23</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 183.

<sup>24</sup> P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis* (1955), in ID., *Scritti e discorsi politici*, Firenze, 1966, pp. 122 ss.

<sup>25</sup> R. LUCIFREDI, *I poteri del Presidente della Repubblica. Da Segni a Saragat*, in *Quaderni Salvemini*, 1971, p. 24, per il quale «si può e si deve esigere dal Presidente di porsi quale interprete di una diffusa volontà popolare, che sta fuori di lui, e che egli ha modo di rilevare potendo accertare tante cose che succedono e tanti stati d'animo che si creano tra i cittadini, anche se, qualche volta i cittadini li ignorano o fingono di ignorarli [...]. Egli può rendersi eco di questi stati d'animo [...] egli è in grado di parlare in nome di larghi strati del Paese».

<sup>26</sup> Così, fra gli altri, G. ROEHRSEN, *La posizione del Capo dello Stato nella vita pubblica italiana*, in *Giur. it.*, 1985, p. 52, che scriveva: «dall'alto del suo osservatorio il Presidente è in grado di conoscere tutti gli aspetti della vita del Paese, di individuarne esigenze e manchevolezze, di valutarne l'orientamento dell'opinione pubblica, ecc.: come vertice ideale del Paese, come tutore della integrità (non solo territoriale) della Nazione, nulla può, né deve sfuggirgli».

### 3. La svolta presidenzialista del partito socialista e la "Grande Riforma"

A cavallo tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta la questione costituzionale si apprestava a subire una torsione senza precedenti. E non solo in Italia. La «avanzata dell'offensiva neoconservatrice»<sup>27</sup> aveva repentinamente iniziato a mutare i vecchi equilibri della politica e delle istituzioni mettendo gravemente «in discussione tutta una concezione della democrazia, come democrazia espansiva e pervasiva»<sup>28</sup>.

A destra e (in parte della) sinistra era improvvisamente maturata la convinzione che la prospettiva riformatrice da perseguire avrebbe dovuto essere un'altra. E altri avrebbero dovuto essere i suoi obiettivi: la governabilità del sistema, la disarticolazione della rappresentanza politica, l'affermazione del primato dell'esecutivo.

Prendeva così piede anche in Italia l'idea che le istituzioni dello Stato per poter efficientemente funzionare avrebbero avuto bisogno di più governo e meno Parlamento.

Scrivendo già a metà degli anni Settanta del secolo scorso, Guglielmo Negri:

«Il processo di progressivo esautoramento del presidente del Consiglio dei ministri, l'appropriazione di numerose e tipiche funzioni di governo da parte dei partiti e dei sindacati, la rivendicazione da parte del Parlamento di nuove attribuzioni tipiche piuttosto dei modelli del regime della repubblica presidenziale o dei regimi socialisti che del sistema parlamentare, hanno condotto ad un vero e proprio collasso della funzione dell'esecutivo, aggravato, oggi, dall'obiettivo situazione di stallo delle forze politiche e dalla gravissima congiuntura economica»<sup>29</sup>.

Entrata in crisi la centralità del Parlamento, nel corso del tempo, avrebbero iniziato ad affermarsi, anche sul terreno costituzionale, altre

<sup>27</sup> P. INGRAO, *Essenziali spostamenti di potere* (1986), Id., *Crisi e riforma del Parlamento*, Roma, 2014, 137.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> G. NEGRI, *Luci e ombre sulla Costituzione* (1976), in Id., *L'occhio sulla Repubblica. Le nuove frontiere del diritto e le istituzioni della Repubblica italiana*, Milano, 1979, p. 22.

istanze e altri valori<sup>30</sup>. *In primis*: l'etica del capo, enfaticamente sfoggiata, da taluni giuristi, come la panacea di tutti i mali, la sola «credibile strategia intesa a recuperare la governabilità del Paese»<sup>31</sup>.

In Italia a interpretare compiutamente queste istanze sarebbe stato il presidenzialismo craxiano. Ne sarebbe scaturita un'offensiva senza precedenti, finalizzata a decretare la fine della democrazia parlamentare e a porre le condizioni essenziali per una più complessiva riscrittura della Carta del '48, ritenuta oramai «non più adatta alle esigenze della nostra moderna dinamica società»<sup>32</sup>.

La svolta presidenzialista dei socialisti italiani ebbe il suo momento di consacrazione nel 1981<sup>33</sup>, a ridosso della conquista dell'Eliseo da parte di Mitterand, che nel maggio di quello stesso anno aveva portato in Francia le sinistre al governo.

Di qui l'insistente rappresentazione, fornita da larga parte della storiografia italiana, tendente a descrivere la svolta presidenzialista dei socialisti italiani alla stregua di un sussulto, di un impeto emotivo alimentato dalla vittoria di Mitterand e dalla convinzione che anche in Italia si sarebbe potuto «fare come in Francia». E, quindi, adottare le sue stesse istituzioni, i suoi congegni di decisione, il suo regime di governo<sup>34</sup>.

In realtà la svolta presidenzialista del Psi era più risalente. Essa affondava le sue origini nella seconda metà degli anni Settanta<sup>35</sup>, quando

<sup>30</sup> E. CHELI, *La "centralità parlamentare": sviluppo e decadenza di un modello in Quad. cost.*, 1981, pp. 343 ss.

<sup>31</sup> G. AMATO, *La riforma delle istituzioni centrali: la forma di governo e il sistema elettorale* (1979), in Id., *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, p. 194.

<sup>32</sup> B. CRAXI, *Relazione alla conferenza programmatica di Rimini* (1990), ora in Id., *Scritti e discorsi*, Roma, 1991, p. 55.

<sup>33</sup> Nel 1981, un articolato progetto di «riforme per governare» venne redatto da un nutrito gruppo di giuristi e studiosi delle istituzioni organico alla leadership craxiana (ora in B. CRAXI, *Una Costituzione per governare. La "grande riforma" proposta dai socialisti*, con contributi a margine di G. Amato, S. Amorosino, M. Baccianini, F. Coen, M.S. Giannini, S. Labriola, F. Mancini, P. Marconi, Venezia, 1981).

<sup>34</sup> Così, fra i tanti, M. GERVASONI, *Le insidie della "modernizzazione". "Mondoperaio", la cultura socialista e la tentazione della "seconda repubblica" (1973-1982)*, in G. DI AGOSTINO, F. LUSSANA, F. MALGERI, *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli 2003, pp. 231 ss.

<sup>35</sup> Nel luglio 1977, fu G. AMATO, *Riforma dello Stato e alternativa della sinistra*, in *Mondoperaio*, 1977, pp. 45 ss., ad avanzare la proposta di elezione diretta del Capo dello Stato.

nella direzione del partito venne emergendo l'esigenza di offrire una risposta alle istanze di governabilità poste dalla *Trilateral*<sup>36</sup>. Istanze alle quali anche l'Italia – il paese «più malato d'Europa»<sup>37</sup> – non avrebbe potuto più sottrarsi.

Insomma, una svolta all'altezza dei tempi e pertanto in grado di recepire e assecondare i processi di ristrutturazione del sistema capitalistico venutisi nel frattempo consolidando a livello globale. Di qui l'esigenza di avviare un «processo di riforma» in grado di coinvolgere la politica e «insieme l'ambito istituzionale, amministrativo, economico-sociale e morale»<sup>38</sup>.

Negli anni Ottanta del secolo scorso, l'opzione presidenzialista sarebbe stata ribadita dal Psi in Parlamento nel corso del dibattito sulle riforme istituzionali (18-19 maggio 1988) e, in quella sede, nuovamente prospettata quale unica «via di uscita» in grado di raccordare le stantie istituzioni italiane ai processi di riorganizzazione del capitalismo globale<sup>39</sup>. Ma si sarebbe trattato solo di uno *spot*. La «grande riforma»

<sup>36</sup> Sul punto, da ultimo, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, p. 151 che fa discendere dal *Rapporto* della Commissione Trilaterale (1975) l'emersione di una «prospettiva politica di consolidamento delle istituzioni e dell'autorità mediante la sterilizzazione degli antagonismi e la autonomizzazione delle ragioni del potere da quelle della società, il tutto in nome di un supposto bene supremo: la necessaria "governabilità"».

<sup>37</sup> G. AMATO, *Il potere senza consenso delle nostre istituzioni* (1979), in ID., *Una Repubblica da riformare*, cit., p. 63. Una soluzione, quella prospettata dal partito socialista, che avrebbe immediatamente innescato nette e autorevoli prese di posizione in dottrina, prevalentemente contrarie a una «modifica costituzionale tendente all'elezione diretta del governo da parte del corpo elettorale proposta da G. Amato» (P. BARI-LE, *Introduzione*, in ID., C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione. Una "ricognizione" trent'anni dopo*, Torino, 1979, p. 32).

<sup>38</sup> B. CRAXI, *Ottava legislatura*, in *Avanti!*, 29 settembre 1979.

<sup>39</sup> Sul presidenzialismo inteso quale premessa necessaria ed «efficiente» per assicurare «un'integrazione maggiore con le altre economie occidentali e quindi in una più accentuata competitività» si veda l'intervento del deputato Nicola Capria, in Camera dei deputati (a cura della), *Le riforme istituzionali in Parlamento* (18-19 maggio 1988), Roma, 1988, p. 74.

Una netta opzione a favore della soluzione semipresidenziale venne espressa, in quella stessa sede, ancora una volta, dal Movimento sociale: «il nostro principio cardine sul Governo è quello presidenzialista ... quanto invidio e quanto invidiamo quella Francia che in poche ore, in pochi giorni, cambia governi, scioglie le Camere e le rielegge, cambia i ministri! Eppure, è un sistema semipresidenziale, certo molto più vicino

dei socialisti italiani non venne mai tradotta in un progetto di legge costituzionale.

Un anno dopo la “questione presidenziale” avrebbe fatto nuovamente capolino al congresso di Milano (1989). Ma, ancora una volta, in modo frammentario, incompiuto<sup>40</sup>. E, soprattutto, contraddittorio. Il dibattito svoltosi in quella sede ne fu la dimostrazione più evidente. Da una parte il presidenzialismo americano (promosso dal vicesegretario del partito, Claudio Martelli); dall'altra il modello francese (sostenuto da Giuliano Amato)<sup>41</sup>.

Una *hésitation à faire* che non sarebbe stata mai compiutamente risolta<sup>42</sup>, condannando così, negli anni a venire, la riforma costituzionale voluta da Craxi alla marginalità. Del presidenzialismo socialista non sarebbe rimasta più alcuna traccia.

#### 4. *Il presidenzialismo tra oblio (craxiano) e rilancio (cossighiano)*

Nel 1984, con l'istituzione della Commissione Bozzi, si sarebbe, per la prima volta, assistito in Italia alla “parlamentarizzazione” del dibattito sulle riforme elettorali e istituzionali<sup>43</sup>.

alle nostre esigenze che non al tipico sistema presidenziale americano» (intervento del deputato Franco Franchi, *ivi*, p. 19).

<sup>40</sup> Sul punto si rinvia alle critiche avanzate dal documento del Centro studi per la Riforma dello Stato, redatto da Pietro Barrera, Antonio Cantaro, Claudio De Fiores (e altri), *Il Centro di riforma dello Stato sulle proposte istituzionali del Psi. Domande per un Presidente*, in *Rinascita*, luglio 1989, pp. 28-30.

<sup>41</sup> Cfr. PSI (a cura del), *L'Italia verso l'Europa. Atti del 45° Congresso*, Milano, 1989. A sostegno delle posizioni di Giuliano Amato, fra i giuristi di area craxiana, si sarebbe schierato anche M. PATRONO, *Argomenti in favore di una Grande Riforma della Repubblica* (1991), in ID., *La Repubblica di Icaro. L'Italia della politica dal “patto” consociativo alla “regola” maggioritaria*, Roma, 1995, p. 61, anche questi convinto che – rispetto al sistema Usa – fosse «preferibile – nell'ottica di una ricezione in Italia – il modello di presidenzialismo alla francese, il quale offre il vantaggio di una maggiore adattabilità agli umori dell'elettorato e di una maggiore elasticità rispetto al mutare della situazione politica».

<sup>42</sup> Tuttavia, per M. PROSPERO, *Tra presidenzialismo e governo del premier: culture attori della riforma istituzionale*, in R. DI LEO, G. PITRUZZELLA, *Modelli istituzionali riforma della Costituzione*, Bologna, 1999, p. 245 «solo al Congresso di Bari, il Psi di Craxi [1991], ormai prossimo alla crisi, parve orientarsi verso il modello francese».

<sup>43</sup> La Relazione finale prevedeva la modifica di quaranta articoli della Costituzione. Sul piano dei contenuti il testo si sarebbe tuttavia limitato ad apportare solo poche

Una crepa si era aperta sul terreno costituzionale. Ma senza grande clamore. E ciò per almeno due ragioni:

a) l'avventurismo presidenzialista era rimasto inspiegabilmente ai margini dei lavori della Commissione: solo la destra missina avrebbe, ancora una volta, ribadito la propria avversione al sistema parlamentare, presentando un progetto di revisione della Costituzione in senso semipresidenziale<sup>44</sup>. Di converso, i socialisti che pure «avevano proposto l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato [...] non ne [fecero] più parola»<sup>45</sup>.

b) il bandolo della matassa sembrava ancora essere – o ci si illudeva che così fosse – nelle mani dei grandi partiti di massa. Soprattutto sul piano delle riforme elettorali.

D'altra parte, i primi progetti di riforma provenivano dalle file della DC (progetto Ruffilli) e da alcune componenti politiche vicine al PCI (progetto Milani) e avevano, su entrambi i fronti, quale preminente obiettivo politico quello di correggere talune “distorsioni” della proporzionale, salvaguardandone però l'impianto di fondo<sup>46</sup>. E tutto ciò al fine di arginare, seppure *in extremis*, gli incalzanti tentativi di destrutturazione del sistema politico, alcuni dei quali protesi a introdurre (talvolta anche in forme larvate<sup>47</sup>) l'elezione diretta del capo del governo.

innovazioni: sui poteri dell'esecutivo (previsione del potere di revoca dei ministri; riforma dell'istituto della fiducia che il Parlamento era chiamato a votare in seduta comune) e sul sistema bicamerale (differenziazione funzionale dei poteri delle due Camere). Sul punto, fra i tanti, si veda V. ATRIPALDI, F. FICHERA, *Oltre la Commissione Bozzi*, in *Dem. dir.*, 3-4/1985, pp. 15 ss.

<sup>44</sup> P. ARMAROLI, *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dalla costituente alla commissione Bozzi*, Padova, 1986, p. 284.

<sup>45</sup> P. ARMAROLI, *L'introvabile governabilità*, cit., pp. 201-202 che aggiunge: «all'interno della commissione Bozzi, i socialisti partono piuttosto decisi. Poi, a poco a poco, spariscono quasi di scena» (282).

<sup>46</sup> Sul punto si rinvia a C. DE FIORES, *Premio di maggioranza e doppio turno nel dibattito italiano*, in AA.VV., *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, Napoli, 1992, pp.132 ss.

<sup>47</sup> Si pensi alla proposta avanzata da Leopoldo Elia, favorevole all'instaurazione di una «democrazia di investitura e di indirizzo»: un nuovo sistema in grado di assicurare l'alternanza e garantire ai cittadini il diritto di votare (assieme al partito) anche la coalizione, il programma di governo e il leader (L. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile* (1988), in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 371).

Al di fuori dello spazio parlamentare, due erano, di converso, le soluzioni che si erano venute contendendo il monopolio della strategia riformatrice:

a) *il premierato elettivo*. Riforma avallata, in quegli anni, con singolare rigore concettuale, dal “Gruppo di Milano” (Giovanni Bogneri, Serio Galeotti, Gianfranco Miglio, Giorgio Petroni, Franco Pizzetti). Il Gruppo, coordinato da Gianfranco Miglio, pur dichiarandosi, in via di principio, favorevole all’instaurazione di una repubblica presidenziale nelle forme sperimentate dalla «Costituzione statunitense e (in parte) da quella francese della Quinta Repubblica», riteneva tuttavia che «un regime “presidenziale puro” sarebbe stato soggetto, qui in Italia, a notevoli rischi di degenerazione»<sup>48</sup>. «Convinzione» che avrebbe indotto il Gruppo ad accordare, in ultima istanza, la propria preferenza alla «ipotesi della distinzione fra “capo del Governo” e “capo dello Stato”, riservando soltanto al primo l’investitura diretta, popolare (e squisitamente “politica”), quale si addice al titolare del “potere attivo”. Da qui un regime del tipo che si suole chiamare “del Primo Ministro”»<sup>49</sup>.

A definirne i contorni sarebbe stato, in particolare, Serio Galeotti:

«il “governo di legislatura” è in tutto simile alle forme presidenziali, avendo in comune con esse quello che è il loro pregio caratteristico, cioè l’elezione popolare del capo del governo. Ma in più, il governo di legislatura presenta il pregio ulteriore della simultaneità nella formazione e quindi nella cessazione del Legislativo e dell’Esecutivo [...] Il governo di legislatura obbedisce pur sempre al principio caratteristico del governo parlamentare per cui il Legislativo può provocare la caduta del Governo, votandogli, a determinate e rigorose condizioni, la sfiducia»<sup>50</sup>.

b) *il riformismo presidenziale di matrice cossighiana*. Pur a fronte della sopravvenuta e sorprendente latitanza dei socialisti attorno ai temi della “riforma presidenziale”, questa avrebbe continuato ad echeggiare, in quegli stessi anni, nelle parole e nell’inconsueta prassi inaugurata

<sup>48</sup> G. MIGLIO, *Introduzione*, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, I, p. 37.

<sup>49</sup> Ivi, pp. 37-38.

<sup>50</sup> S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. “Il governo di legislatura”: contributo per una grande riforma istituzionale*, Milano, 1984, p. 69.

dal Presidente Cossiga. Prassi alquanto controversa e spesso riluttante ad accettare i vincoli imposti all'azione presidenziale dalla Costituzione. Vincoli, tuttavia, «ineludibili» e stringenti, «essendo la nostra, *fino adesso*, una Repubblica parlamentare»<sup>51</sup>.

Di qui il richiamo costante del Presidente Cossiga alle riforme costituzionali e alla forza onnipotente e primordiale che il popolo, «tutto il popolo», è chiamato a esercitare all'interno degli assetti democratici. Un appello lanciato con forza in occasione del messaggio alle Camere sulle questioni istituzionali (26 giugno 1991). Un'iniziativa avente quale fine ultimo quello di attivare o, quanto meno, favorire un articolato processo di riforme miranti ad «affermare in concreto *la naturale e primigenia preminenza della sovranità popolare* e il carattere *originario* dell'essere *il popolo* in democrazia *l'unico vero sovrano reale*»<sup>52</sup>: il varco per il passaggio dall'ordine della mediazione all'ordine dell'immedesimazione era stato solennemente e (allo stesso tempo) surrettiziamente tracciato.

Ai contenuti sottesi al messaggio presidenziale del giugno 1991 si sarebbero, nel corso degli anni, ispirati quasi tutti gli adepti della “democrazia del capo” e gran parte dei novelli missionari del presidenzialismo. E ciò, al fine di ribadire, sulla scia tracciata dal Presidente Cossiga, che:

<sup>51</sup> È quanto avrebbe amaramente constatato lo stesso Presidente Cossiga in occasione della formazione del settimo governo Andreotti nell'aprile 1991. Sul punto e, in generale, sul presidenzialismo “cossighiano”, si rinvia, per più ampie considerazioni, a C. DE FIORES, *Il presidente della discordia*, in *Dem. dir.*, 1991, p. 253.

<sup>52</sup> Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga del 26 giugno 1991 “*Sulle riforme istituzionali e sulle procedure idonee a realizzarle*”, in *Giur. cost.*, 1991, p. 3357. Sul punto i pertinenti e persuasivi rilievi critici formulati, in quella circostanza, da F. SORRENTINO, *La revisione costituzionale* (1991), in AA.VV., *La riforma delle istituzioni*, Roma 1996, p. 56, per il quale negli ordinamenti costituzionali il popolo è sì un sovrano, ma un *sovrano legale* «nel senso che i suoi poteri sono quelli definiti dalla Costituzione e dalle leggi, è una forza non primigenia, ma regolata dal diritto, non anteriore o superiore alla Costituzione, ma a questa strettamente subordinata; le sue manifestazioni di volontà si realizzano non in modo disorganico, ma come corpo elettorale nel momento in cui esso designa i propri rappresentanti, o nel momento in cui viene chiamato a dire la sua sull'abrogazione di leggi o sulla revisione costituzionale: tali manifestazioni di volontà in tanto hanno valore giuridico, in quanto siano adottate nelle forme e con le maggioranze legalmente stabilite».

«il vero soggetto da tutelare non è il Parlamento, ma il corpo elettorale, che i partiti hanno espropriato del potere di scegliere il governo. Con il presidenzialismo sono i cittadini a decidere chi guiderà il paese e diventa impossibile cambiare maggioranza senza passare per il voto popolare. Tutto avviene alla luce del sole...»<sup>53</sup>.

##### 5. *La Commissione Iotti-De Mita: il declino del mito della V Repubblica francese*

Al fine di arginare pericolose fughe in avanti e nel tentativo di approdare ad un più temperato e coerente (con la tradizione parlamentare) progetto di riforma, nel luglio 1992 (due mesi dopo l'elezione al Quirinale di Oscar Luigi Scalfaro) venne istituita la cd. Commissione bicamerale (Iotti-De Mita). La Commissione avrebbe concluso i suoi lavori nel gennaio 1994, alla vigilia dello scioglimento delle Camere, dopo aver licenziato un articolato progetto di revisione costituzionale (A.C. 3597, A.S. 1789).

Il progetto, sebbene sorretto da «una scelta netta e chiara a favore di una forma di governo parlamentare», si proponeva quale obiettivo di fondo quello di assicurare «la stabilità, la governabilità, la responsabilità, l'efficacia delle scelte legislative dell'attività di governo, l'effettività dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa»<sup>54</sup>.

Nello specifico, il disegno di riforma prevedeva: l'elezione da parte del Parlamento (con maggioranza assoluta) in seduta comune del Primo ministro (in caso di dimissioni, di morte o di impedimento permanente del Primo ministro, il Parlamento era legittimato ad eleggere un nuovo capo del governo); la nomina presidenziale del Primo ministro; l'attribuzione al capo del Governo dei poteri sostanziali di nomina e revoca dei ministri e dei viceministri; l'introduzione della sfiducia costruttiva (da approvare con maggioranza assoluta).

Di (semi)presidenzialismo si sarebbe continuato a non parlare (salvo la costante e solerte eccezione del Movimento sociale italiano). Le

<sup>53</sup> G. REBUFFA, *Elogio del presidenzialismo*, Roma, 1996, p. 84.

<sup>54</sup> *Relazione sulla forma di governo del deputato Franco Bassanini*, [https://leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/rifcost/dossier/prec07](https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/dossier/prec07).

altre due ipotesi di revisione della forma di governo prese in considerazione – seppur marginalmente – dalla Commissione sarebbero state: la forma di governo presidenziale degli Stati Uniti e il premierato elettivo. La prima venne immediatamente esclusa non solo perché eccedeva il perimetro della forma di governo parlamentare tracciato dalla Commissione all'avvio dei lavori, ma anche per «la difficoltà di realizzare un effettivo ed efficace sistema di freni e contrappesi come quello che contraddistingue l'ordinamento degli Stati Uniti»<sup>55</sup>. La seconda venne invece scartata perché intimamente riconducibile alle dinamiche proprie dei sistemi presidenziali, in quanto prefigurava un «Presidente del Consiglio legittimato da un'elezione diretta, rispetto al quale [sarebbe stata] sminui[ta] in maniera insopportabile la legittimazione del Presidente della Repubblica eletto, invece, dal Parlamento»<sup>56</sup>.

Non tutto sarebbe però andato nella direzione auspicata. I progetti di riforma formulati in Bicamerale non vennero presi in considerazione in ragione del sopravvenuto scioglimento anticipato (1994).

A ciò si aggiunga che, nel corso dei lavori della Bicamerale, le «equilibrate» soluzioni di innovazione istituzionale avanzate in quella sede dai partiti, furono tutte energicamente travolte dalla contestuale spirale referendaria impostasi nell'aprile 1993.

Un evento destinato a confermare – semmai ce ne fosse stato bisogno – il grave stato di sbandamento del sistema politico e, in particolare, delle tradizionali organizzazioni di massa.

Il grado di legittimazione politica dei partiti aveva oramai da tempo raggiunto il minimo storico. Nel “Rapporto Censis” sulla società italiana (1991) i partiti risultavano essere l'istituzione più lontana dai cittadini.

La fase post-referendaria avrebbe trascinato in sistema politico italiano in uno stato morboso: un vero e proprio «impazzimento»<sup>57</sup>. Nell'arco di pochi mesi, le tradizionali formazioni politiche si sarebbero dissolte, mutavano le forme e i luoghi dell'agire collettivo, la politica

<sup>55</sup> S. TROILO, *La ricerca della governabilità. La forma di governo nelle proposte della Commissione bicamerale e del Comitato Speroni*, Padova, 1996, p. 28.

<sup>56</sup> B. CARAVITA, *Riforme elettorali o riforma della forma di governo?*, in ID., *Tra crisi e riforme*, Torino, 1993, p. 79.

<sup>57</sup> L'espressione è di A. MANZELLA, *Intervento*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 25.

iniziò sempre più ad arretrare di fronte al dominio dell'economico: per la prima volta nella vita politica italiana avrebbero fatto la loro irruzione anche i governi tecnici (pochi giorni dopo il referendum si costituì il governo Ciampi).

Per compensare il vuoto di mediazione che ne era drammaticamente scaturito si iniziò allora a teorizzare «un nuovo sistema politico, *oltre i partiti*»<sup>58</sup> e un nuovo modello di rappresentanza. Vecchi e nuovi poteri (la grande impresa, i media, la società civile, il trasversalismo referendario) iniziarono a invocare con forza «il superamento della democrazia dei partiti»<sup>59</sup>, sprezzantemente liquidata con l'espressione «repubblica dei partitanti»<sup>60</sup>.

Le questioni poste in Italia, nel corso degli anni Cinquanta, dall'offensiva *elitista* sarebbero divenute, in breve tempo, *sensu comune*. A tal punto da coinvolgere anche la Costituzione repubblicana, ritenuta il frutto di una logica consociativa, o se si vuole – per esser più precisi – l'esito perverso innescato dal «connubio fra sistema parlamentare e proporzionale»<sup>61</sup>.

Da più parti si arrivò ad invocare l'instaurazione di una «repubblica dei cittadini». Un nuovo modello di democrazia imperniato sul rapporto di immedesimazione tra masse e capo dell'esecutivo. Un esecutivo inteso non più come derivazione arrogante dei «vertici dei partiti», ma espressione diretta del popolo e della sua volontà<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> E. BETTINELLI, *Partiti politici, senza sistema dei partiti*, in Accademia Nazionale dei Lincei (a cura della), *Lo Stato delle istituzioni italiane*, Milano, 1994, p. 167. La critica alla democrazia dei partiti si trasforma, a partire soprattutto dagli anni Ottanta, in una strumentale critica alla partitocrazia e allo strapotere *malavitoso* delle organizzazioni politiche. I partiti sono ritenuti i responsabili di tutti i mali della democrazia italiana: sono i partiti che procedono «alla distribuzione del potere economico e sociale fra di loro, che fanno spregiudicatamente ricorso alla lottizzazione [...] che interferiscono in maniera devastante sulla dinamica della società, favorendo i professori di tessere rispetto a tutti gli altri [...]» (G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, 1985, p. 117).

<sup>59</sup> Così P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, 1991, pp. 436-437.

<sup>60</sup> G. MIGLIO, *Come cambiare. Le mie riforme*, Milano, 1992, p. 44.

<sup>61</sup> Così P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, cit., p. 205 che intravede alla base della Costituzione «una struttura istituzionale fondata sul connubio fra sistema parlamentare e proporzionale funzionale alla consociazione più che al ricambio fra maggioranza e opposizione».

<sup>62</sup> La polemica nei confronti dei «governi espressi dai vertici dei partiti» è ampia-

Un'illusione, questa, destinata, in breve tempo, a sedurre tutte le forze politiche "sopravvissute" a *tangentopoli*, comprese quelle storicamente e tradizionalmente schierate a favore del parlamentarismo. Fu il caso, in particolare, del Pci-Pds, che travolgendo inopinatamente la sua "tradizionale" cultura parlamentar-proporzionalista (la centralità delle Camere, l'avversione al maggioritario, il Parlamento "specchio del Paese") deciderà, senza alcuna esitazione, dopo aver appoggiato la "svolta maggioritaria" patrocinata dai referendum di Mario Segni<sup>63</sup>, di misurarsi e poi di fare propria anche l'opzione presidenzialista.

#### 6. *La vittoria delle destre (1994): il ritorno del mito della V Repubblica francese*

Il mito della V repubblica francese sarebbe tornato ad affiorare nel dibattito italiano dopo le prime elezioni svoltesi con metodo maggioritario nel 1994. In quel frangente storico, la richiesta venutasi rapidamente diffondendosi a destra e sinistra era anzitutto una: chiudere la transizione aperta dalla svolta maggioritaria. E questo, per molti, voleva dire chiudere con la repubblica parlamentare e "fare come in Francia" dove «il presidenzialismo ha risolto i problemi storici della vita politica francese, gli stessi che abbiamo noi oggi»<sup>64</sup>.

Una prospettiva, questa, fatta propria dalle nuove formazioni della destra<sup>65</sup>, dalle emergenti riviste di area (*Ideazione, Liberal*), dal

mente ricostruita da A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, pp. 192 ss. Sul punto, anche G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, pp. 171 ss.

<sup>63</sup> Il dibattito politico-istituzionale sulla riforma elettorale ha il suo punto di svolta nella "conversione" del Pci al sistema maggioritario, realizzatasi quando «con la nuova segreteria di Occhetto, maturerà la consapevolezza che il sistema elettorale proporzionale è incompatibile con il meccanismo di alternanza» (P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, cit., p. 416). Nel 1989, nel corso del XVIII congresso, il Pci si dichiarerà, infatti, disponibile a contribuire con la propria politica ad una riforma del sistema elettorale che «consenta ai cittadini di scegliere fra programmi e schieramenti alternativi», per «influire più direttamente sulla scelta del governo» (*Tesi programmatiche per il XVIII congresso del Pci*, Roma, 1989, p. 4).

<sup>64</sup> G. REBUFFA, *Elogio del presidenzialismo*, cit., p. 78.

<sup>65</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla nuova formazione di destra: "Alleanza nazionale". Sul punto, fra i tanti, A. CARIOTI, *Breve storia del presidenzialismo in Italia*, cit., p. 121 che, a tale riguardo, annota, come dopo lo scioglimento del Movimento

nuovo programma di governo annunciato dal primo esecutivo Berlusconi<sup>66</sup>.

Della vecchia “repubblica dei partiti” non vi era più nulla da salvare. Non restava, quindi, che restituire la «parola al popolo», assecondando una «linea di sostanziale continuità con la declinazione presidenzialista suggerita da Craxi e da Cossiga»<sup>67</sup>.

Il primo passo in questa direzione fu l’istituzione nel luglio 1994, da parte del governo Berlusconi, di un nuovo *Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*. Il cd. comitato Speroni aveva il compito di redigere puntuali proposte di riforme istituzionali (elettorali, ma anche di revisione costituzionale)<sup>68</sup>. L’ambito di azione del Comitato non era però illimitato e venne anzi dal Governo rigidamente circoscritto, al perseguimento di uno scopo preciso: «rafforzare il potere di decisione diretta dei cittadini sul Governo, in sintonia con il sistema elettorale maggioritario, pur nei limiti di una democrazia rappresentativa».

Nel corso dei lavori del Comitato vennero emergendo due differenti ipotesi di riforma. Da una parte il semi-presidenzialismo (progetto Ciaurro). Dall’altra il premierato, soluzione quest’ultima che, nelle grandi linee, riproduceva il progetto già elaborato negli anni Ottanta

sociale e la contestuale fondazione di Alleanza nazionale, il nuovo partito guidato da Gianfranco Fini avrebbe, in un solo colpo, «dismesso il corporativismo, cancellata la socializzazione, accantonata anche la pena di morte: il presidenzialismo sarebbe invece sopravvissuto, opportunamente depurato dalle storie nostalgiche».

<sup>66</sup> In occasione della presentazione in Parlamento del Governo Berlusconi, il Presidente del Consiglio pose l’accento sull’esigenza di avviare un percorso di riforme in grado di realizzare un effettivo «rafforzamento del potere di decisione diretta dei cittadini sul Governo» (Senato della Repubblica, *Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi*, 16 maggio 1994).

<sup>67</sup> M. PROSPERO, *Tra presidenzialismo e governo del premier: culture attori della riforma istituzionale*, cit., p. 245.

<sup>68</sup> Il comitato, presieduto dal sen. Francesco Speroni, Ministro per le riforme istituzionali, era composto dai professori Ettore Albertoni, Giovanni Bognetti, Romano Cajelli, Gian Franco Ciaurro, Vittorio Di Ciolo, Giuseppe Franco Ferrari, Serio Galeotti, Francesco Gentile, Massimo Severo Giannini, Pietro Grilli di Cortona, Aldo Liodice, Alberto Martinelli, Carlo Mezzanotte, Sergio Ortino, Ettore Rotelli, Nazareno Saitta. Il decreto istitutivo fissava il termine del 31 dicembre 1994 per la presentazione della relazione conclusiva del comitato, prevedendo inoltre la successiva promozione da parte del Presidente del Consiglio, d’intesa con il ministro per le riforme istituzionali, dei conseguenti disegni di legge da sottoporre all’esame del Parlamento.

dal Gruppo di Milano di Gianfranco Miglio e Serio Galeotti, e che aveva il suo punto di forza nella «elezione popolare diretta, alla israeliana, del Primo ministro»<sup>69</sup>.

Ma, già nel dicembre 1994, il primo governo Berlusconi entrava in crisi, vittima di una «congiura», poi sfociata nel cd. *ribaltone*. Per la destra era stata messa gravemente in discussione la legittimazione democratica delle istituzioni: una ferita che nessuna fiducia parlamentare avrebbe mai potuto sanare. Da più parti si arrivò addirittura a parlare di attentato alla democrazia (maggioritaria). Sulla questione anche i costituzionalisti si sarebbero spaccati, condannandosi, ancora una volta, alla marginalità<sup>70</sup>.

A guidare sul piano culturale questo passaggio alla cd. “seconda repubblica”<sup>71</sup> sarebbe stata la politologia. Dalla scienza politica di quegli anni avremmo appreso che la vecchia Repubblica era oramai stata definitivamente travolta; che l’Italia, a seguito dei referendum elettorali, era passata da un modello di democrazia mediata a una democrazia immediata<sup>72</sup>. E, soprattutto, che per portare a termine la transizione i partiti della “prima Repubblica” (eredi della Costituente) e i partiti della “seconda Repubblica” (la destra coalizzatasi attorno a Berlusconi)

<sup>69</sup> G. BOGNETTI, *Semipresidenzialismo. La via italiana alla stabilità di governo*, Milano, 1998, p. 11.

<sup>70</sup> Per un ulteriore approfondimento su questo passaggio storico-costituzionale si rinvia a C. DE FIORES, *Il Presidente della Repubblica nella transizione*, in *Dem. dir.*, 1996, pp. 291.

<sup>71</sup> Si tratta di una espressione giornalistica, destinata tuttavia a riscuotere un discreto successo anche all’interno della dottrina (cfr., in particolare, G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *St. parl. pol. cost.*, 1994, pp. 5 ss.). L’espressione appare tuttavia impropria dal punto di vista giuridico, come magistralmente evidenziato da T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1994, pp. 890-891, secondo il quale fino a quando non si procederà all’approvazione di «una nuova Costituzione, non si può (come l’esperienza francese ampiamente dimostra) assegnare un numero ordinale al termine Repubblica ... Prima e Seconda repubblica sono dunque locuzioni spendibili nel linguaggio politico o nel gergo giornalistico (e non si può negare che abbiano anche una loro suggestione) ma non nel linguaggio e nelle analisi del giurista, che richiedono ben altro rigore terminologico».

<sup>72</sup> Su queste posizioni anche alcune componenti della dottrina costituzionalistica. E, in particolare, G. BOGNETTI, *Semipresidenzialismo*, cit., p. 13 che scriveva: «Qualunque cosa accada in futuro, politicamente culturalmente, viviamo [...] già nel clima di una Seconda Repubblica».

avrebbero dovuto siglare un nuovo patto costituente<sup>73</sup>. Per poi, su queste basi, instaurare anche in Italia una repubblica presidenziale:

«il presidenzialismo è l'unica strada percorribile ... serve a spezzare le oligarchie immobili, le culture politiche sclerotizzate, a dare alle icone le dimensioni e lo spazio. La repubblica presidenziale è la strada per dare anche all'Italia la sua rivoluzione liberale»<sup>74</sup>.

È in questo contesto che, a metà degli anni Novanta, Giovanni Sartori redige il suo “elogio del semipresidenzialismo”<sup>75</sup>.

Una scelta netta a favore del modello francese, con annesso sistema elettorale a doppio turno e collegi uninominali. Su questo punto il politologo fiorentino non cede a esitazioni di sorta. E non perché «il semi-presidenzialismo “è meglio”» di ogni altra forma di governo, ma perché «nel contesto dei sistemi parlamentari [...] il semi-presidenzialismo è “più applicabile”»<sup>76</sup>.

Un'idea destinata in breve tempo a ottenere uno straordinario successo. Non solo fra i politologi oramai da tempo persuasi che il modello presidenziale sia il solo in grado di assicurare «la stabilità politica, l'efficacia decisionale e quel tanto di personalizzazione della politica che le condizioni di fondo delle democrazie moderne rendono, con qualche riserva, ma senza allarmismi, pur sempre desiderabile»<sup>77</sup>.

Lungo questa scia si sarebbero mosse anche talune componenti della cultura costituzionalistica. E pezzi consistenti del mondo politico<sup>78</sup>.

<sup>73</sup> Prospettiva, quest'ultima, destinata a trovare sorprendenti e sempre più ampi appoggi anche a sinistra. Tra questi G. VACCA, *Per una nuova Costituente*, Milano, 1996, pp. 67-68 che vedeva nell'attivazione del potere costituente la sola via d'uscita «per portare a compimento la transizione italiana». Su posizioni affini anche G. COTTURRI, *La lunga transizione. Il processo costituente in Italia dalla crisi degli anni Settanta alla bicamerale e oltre*, Roma, 1997. Sul punto, la netta e contestuale presa di posizione critica di M. LUCIANI, *Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente*, in *Dem. dir.*, 1995, pp. 124 ss.

<sup>74</sup> G. REBUFFA, *Elogio del presidenzialismo*, cit., p. 104 e p. 107.

<sup>75</sup> G. SARTORI, *Elogio del semipresidenzialismo*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1995, pp. 3 ss.

<sup>76</sup> Ivi, 19.

<sup>77</sup> G. PASQUINO, *Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in S. CEC-CANTI, O. MASSARI, G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo*, Bologna, 1996, p. 145.

<sup>78</sup> Il sistema semipresidenziale fu anche al centro del dibattito politico in occasione del varo del c.d. “accordo Maccanico”: la bozza d'intesa sulla quale si sarebbe

Non solo quello di destra, da sempre schierato a favore dell'elezione diretta del capo del governo. Ma anche parte dei vertici della sinistra, oramai visibilmente pervasi dal «timore di apparire conservatori in una situazione non difendibile»<sup>79</sup>: un'opzione subalterna al senso comune dettata dalla debolezza politica dello schieramento progressista e dalla sua «sostanziale incapacità di prospettare soluzioni strategicamente convincenti e coinvolgenti»<sup>80</sup>.

Ma, in quegli anni, il «magnetismo suggestivo»<sup>81</sup> del semipresidenzialismo fu anche il portato della sua travolgente affermazione nelle società dell'est europeo. Società sottoposte, per troppo tempo, al giogo autoritario incarnato dai sistemi del socialismo reale. E che ora, nell'imboccare la strada della democrazia, avevano deciso di modellare le proprie istituzioni introiettando al loro interno le virtù e i valori delle repubbliche semipresidenziali<sup>82</sup>.

dovuto costituire il governo presieduto da Antonio Maccanico nel febbraio 1996. Fu l'ultimo tentativo sortito dal Presidente Scalfaro (dopo la caduta del governo Dini alla fine del 1995) per non far naufragare la XII legislatura. Il Capo dello Stato diede in quell'occasione al presidente incaricato un "mandato vincolato" alla costruzione di un'ampia maggioranza di governo (comprendente al suo interno tutte le principali formazioni politiche di entrambi gli schieramenti) e, sul piano dei contenuti, finalizzato alla realizzazione di un articolato programma di riforme istituzionali. In quella circostanza, Maccanico espresse apertamente la propria preferenza per una modifica della forma di governo in senso semipresidenziale, con elezione diretta del Capo dello Stato e potenziamento dei suoi poteri «specificamente in tema di politica internazionale e di difesa» (sul punto, fra gli altri, S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, pp. 181 ss.).

<sup>79</sup> G. AZZARITI, *Presidenzialismo e democrazia*, in G. BRONZINI (a cura di), *Costituzione, e poi?*, cit., p. 20.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, p. 171.

<sup>82</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda A. RINELLA, *La forma di governo semipresidenziale. Profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997; O. MASSARI, *I sistemi semipresidenziali: differenze e analogie in prospettiva comparata*, in S. CECCANTI, O. MASSARI, G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo: analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996; M.A. ORLANDI, *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998; M.A. ORLANDI, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002; A. CANEPA, *Il sistema semipresidenziale. Aspetti tecnici e di diritto positivo*, Torino, 2000; G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998, pp. 157 ss.

### 7. *La Commissione bicamerale D'Alema vota il semipresidenzialismo*

Fu a partire da queste istanze che nel febbraio 1997 si decise di procedere all'istituzione di una nuova Commissione Bicamerale (L. cost. n. 1/1997), presieduta dal segretario del Pds Massimo D'Alema<sup>83</sup>.

Come si apprende dalla relazione sulla "forma di governo", redatta dal senatore Cesare Salvi, «fin dall'inizio dei suoi lavori, la Commissione bicamerale ha affrontato, come possibile esito del dibattito sulla forma di governo, l'opzione del "modello semipresidenziale"»<sup>84</sup>.

Una soluzione fatta propria, nel corso dei lavori, sia da Alleanza nazionale (che dal Movimento sociale avrebbe mutuato anche il mito della V repubblica francese)<sup>85</sup>. Sia da Forza Italia, la cui proposta, oltre a prevedere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, dotata quest'organo di incisive funzioni di indirizzo politico e finanche del potere di revoca del primo ministro (A.C. 3261).

Contrarie a questa prospettiva e favorevoli ad un incisivo «rimaneggiamento» del sistema parlamentare erano invece le forze del centro-sinistra. Di qui la decisione assunta dal senatore Cesare Salvi (relatore sulla forma di governo) di sottoporre all'attenzione della Commissione due testi alternativi:

- *il testo A* che riproponeva sostanzialmente l'idea di un "governo di legislatura", seppure in presenza di alcune varianti. Fra queste: la contestuale elezione del Presidente della Repubblica da parte di un collegio di "grandi elettori" (formato dai parlamentari nazionali, dai

<sup>83</sup> Vicepresidenti della Commissione sarebbero stati: Leopoldo Elia (Ppi), Giuliano Urbani (Fi) e Giuseppe Tatarella (An). A risultarne esclusa fu la Lega che, a seguito di tale esito, decise di abbandonare i lavori della Commissione. I lavori della Seconda commissione bicamerale avrebbero prodotto un progetto di riforma costituzionale comprendente tutta la Seconda parte della Costituzione. Sulla Commissione bicamerale D'Alema, si vedano, fra gli altri, i volumi collettanei di V. ATRIPALDI – R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1998; F. CASSANO, C. DE FIORES, L. MARIUCCI, G. SILVESTRI, *Quali riforme dopo la Bicamerale*, Roma, 1999; A.I.C. (a cura dell'), *La riforma costituzionale*, Padova, 1999; S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano 1998.

<sup>84</sup> XIII legislatura, Commissione bicamerale per le Riforme istituzionali – *Relazione sulla forma di governo* – (A.C., 3931-A; A.S. 2583-A).

<sup>85</sup> Nelle battute iniziali della stessa legislatura, il gruppo di Alleanza nazionale aveva depositato un progetto che puntava alla fedele «importazione» in Italia del sistema della Quinta Repubblica francese (A.C., 3063).

parlamentari europei eletti in Italia, da rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali). Una soluzione per molti aspetti controversa, sebbene vincolata alla realizzazione di un chiaro e saldo obiettivo di fondo, attivamente perseguito dai «fautori della forma di governo del Primo ministro»: «consolidare l'evoluzione in chiave maggioritaria e bipolare della democrazia italiana»<sup>86</sup>. E, segnatamente, far eleggere «il capo direttamente dal popolo», dotandolo del «potere di scegliere, nominare e revocare i ministri [...] escludendo qualsiasi interferenza dei partiti del Parlamento»<sup>87</sup>;

- il *testo B* prevedeva, quale soluzione alternativa, il passaggio a una forma di governo di tipo semipresidenziale. Una soluzione ispirata al modello francese, ma adattata alla realtà politica italiana: con un Presidente della Repubblica eletto per 5 anni a suffragio universale (con maggioranza assoluta dei voti ed eventuale ballottaggio) e dotato di poteri di indirizzo politico. Ma allo stesso tempo un Presidente-arbitro: «garante dell'indipendenza e dell'integrità della nazione» e, in quanto tale, chiamato a vigilare «sul rispetto della Costituzione». Insomma, un ibrido, di controversa classificazione sul piano politico e costituzionale<sup>88</sup>.

Due soluzioni contrapposte, sostenute da due contrapposti schieramenti parlamentari, sebbene le loro rispettive forze numeriche lasciassero chiaramente presagire un esito pressoché scontato a favore della prima soluzione, largamente prevalente in Commissione. Tuttavia un «voto corsaro»<sup>89</sup> avrebbe sorprendentemente ribaltato i pronostici,

<sup>86</sup> G. PITRUZZELLA, *Il Governo del Premier*, in Fondazione Magna Carta (a cura della), *La Costituzione promessa*, Soveria Mannelli, 2004, p. 7.

<sup>87</sup> G. MIGLIO, *Come cambiare*, cit., p. 45 e p. 50.

<sup>88</sup> Il carattere ambiguo e contraddittorio di questa soluzione che concentrava nel Presidente della Repubblica «poteri tipicamente di garanzia e – allo stesso tempo – poteri di direzione politica» è stato lucidamente criticato da M. LUCIANI, *La forma di governo: il progetto della commissione bicamerale per le riforme costituzionali e le prospettive attuali*, in AIC (a cura dell'), *La riforma costituzionale*, Padova, 1999, p. 224.

<sup>89</sup> E. CHELLI, *La forma di governo nel progetto della commissione bicamerale* (1998), in Id., *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, 2000, p. 87. A ribaltare i rapporti di forza era stata la Lega la quale, dopo aver abbandonato i lavori della Commissione, aveva improvvisamente deciso di rientrare nuovamente in aula, pronunciandosi a favore del semipresidenzialismo e determinando l'esito della votazione.

facendo inopinatamente prevalere in Commissione la soluzione semi-presidenziale.

Un esito destinato a incontrare l'opposizione e le dure critiche della dottrina italiana. Critiche che riguardavano, in particolare, le modalità disinvolute impiegate dalla Commissione per addivenire a una soluzione inopportuna sul terreno storico<sup>90</sup> e rischiosa sul piano democratico (soprattutto per le forme coattive di verticalizzazione della decisione politica a essa sottese)<sup>91</sup>.

Nonostante le critiche e le perplessità emerse all'interno della cultura costituzionalistica, tutte le formazioni politiche presenti in Bicamerale avrebbero caparbiamente fatto quadrato attorno al voto e difeso oltremisura la soluzione emersa. E anche il Presidente della Commissione non avrebbe esitato a ribadire che la soluzione semipresidenziale, essendo stata premiata dalla maggioranza, era l'unica istituzionalmente esperibile e l'unica «politicamente possibile in un paese attraversato da sospetti, timori, paure ancestrali».

D'altra parte – ribadiva il Presidente D'Alema – «il sogno delle riforme perfette» non si addice alla politica. E anzi si è «spesso... tradotto nell'impotenza della politica»<sup>92</sup>. Ma, di lì a poco, a essere travolta dall'impotenza della politica sarebbe stata proprio la Commissione Bicamerale<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> In questo senso G. AZZARITI, *Presidenzialismo e democrazia*, cit., pp. 27-28 per il quale «anche in Francia si riconosce ormai che quella Costituzione, superata la situazione storica contingente che l'aveva determinata, è diventata temibile per le sorti della democrazia rischiando di comprimere eccessivamente il pluralismo politico, la forza e il ruolo del Parlamento, esaltando oltre il dovuto la centralità del Presidente».

<sup>91</sup> Sul punto, persuasivamente, G. FERRARA, *Presidenzialismo e semipresidenzialismo: le forme contemporanee del plebiscitarismo*, cit., p. 62 che scriveva: il «troncone della rappresentanza si verticizza in un organo monocratico che per essere tale, distacca il potere conferitogli dalla complessità del soggetto da cui deriva. Condensa questo potere in un nucleo inarticolato tanto più efficace quanto più compatto [...] il conflitto sociale, insomma, è rimosso o politicamente soppresso. Da (e in) un solo uomo non è rappresentabile».

<sup>92</sup> XIII legislatura, *Commissione bicamerale per le Riforme istituzionali. Relazione introduttiva del presidente della Commissione* (A.C., 3931-A; A.S. 2583-A). Sull'apologia delle riforme, in più occasioni tessuta dal presidente della Bicamerale, si rinvia al volume di M. D'ALEMA, *La grande occasione. L'Italia verso le riforme*, Milano, 1997.

<sup>93</sup> Il 1° febbraio 1998, Silvio Berlusconi, leader di FI, coglieva di sorpresa maggioranza e opposizione, dichiarandosi contrario al presidenzialismo e favorevole all'introduzione anche in Italia del cancellierato e della proporzionale: era la fine della Bica-

## 8. Il semipresidenzialismo degli anni Duemila

Come un fiume carsico, anche negli anni a venire, il semipresidenzialismo sarebbe, di tanto in tanto, tornato a farsi vivo. E nel corso della XIV legislatura (2001-2006), venne rilanciato dal nuovo governo delle destre, intento, come mai lo era stato in passato, a imboccare la strada della “grande riforma”. Ma, questa volta, sulla scia dell’esempio offerto dal centrosinistra in occasione della riforma del titolo V della Costituzione (2001), scartando *a priori* ogni soluzione di carattere compromissorio.

Il tempo delle Commissioni bicamerali era definitivamente scaduto. Ora, a farsi portatrice della riforma sarebbe stata *soltanto* la maggioranza di governo, utilizzando le procedure descritte dall’art. 138 Cost.

Le virtù del maggioritario, sottese al principio del *the winner takes all*, avevano indotto la maggioranza di governo a procedere unilateralmente senza “coinvolgere” le opposizioni. L’unico compromesso da salvaguardare era rimasto quello siglato, all’interno del governo, tra le forze di maggioranza. E, segnatamente, tra la Lega, paladina della *devolution*, e Forza Italia, da sempre sensibile all’ideologia del capo.

Il disegno di legge presentato dal governo prevedeva la designazione popolare del primo ministro, organo che avrebbe avuto nelle proprie mani anche il potere sostanziale di nomina e revoca dei ministri, il pieno esercizio delle funzioni di governo, il potere di scioglimento del Parlamento. Insomma, un vero e proprio «premierato assoluto»<sup>94</sup>, una «monocrazia»<sup>95</sup>, «l’antitesi con lo Stato democratico»<sup>96</sup>.

merale. E il Presidente D’Alema ne avrebbe dato immediatamente conto al Presidente della Camera Luciano Violante con una nota: «la Commissione ha preso atto del venire meno delle condizioni politiche per la prosecuzione della discussione» (la *Nota* del 9 giugno 1998 è contenuta nel volume a cura di S. PANUNZIO, *I costituzionalisti e le riforme*, cit., p. 581).

<sup>94</sup> L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005, pp. 61 ss.

<sup>95</sup> G. FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2004.

<sup>96</sup> L. CARLASSARE, *Il Primo ministro legislatore*, in Astrid (a cura di), *Costituzione. Una riforma sbagliata*, Firenze, 2004, p. 106, che critica aspramente una concezione delle riforme «interamente “dalla parte del potere”, non dei cittadini, i quali anche se scontenti di come sono governati e amministrati, e di chi li governa e amministra, non dispongono di mezzi efficaci per determinare un mutamento, né direttamente, né attra-

Il progetto prevedeva anche lo scioglimento automatico della Camera in caso di sfiducia del primo ministro (così come anche in caso di sue dimissioni, morte, impedimento permanente). Era questa la famigerata *norma antiribaltone*: una disposizione *sui generis*, lesiva non solo del divieto di mandato imperativo, ma anche del principio di uguaglianza dei parlamentari. E della quale non vi è traccia negli ordinamenti democratici contemporanei.

Lo scontro consumatosi in Parlamento con l'opposizione sui contenuti della riforma costituzionale avrebbe trascinato il Paese in un nuovo referendum, celebratosi il 25 giugno 2006. In quell'occasione la riforma costituzionale voluta dalle destre venne severamente bocciata dal corpo elettorale. Per molti questo significava il naufragio della transizione, la «deriva della prima repubblica», il «fallimento della democrazia maggioritaria»<sup>97</sup>.

Ma nonostante l'esito negativo del referendum, ulteriori tentativi di riforma, aventi la stessa impronta, furono avanzati anche negli anni a venire. A promuoverne la realizzazione sarebbero state, questa volta, le forze del centro-sinistra, insediatesi al governo del Paese dopo le elezioni del 2006. Ci si riferisce, in particolare, alla presentazione della «bozza Violante» (A.C. n. 553 e abbinati-A), approvata, dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, il 17 ottobre 2007<sup>98</sup>.

Nella politica italiana aveva iniziato a spirare un vento diverso. E il

verso mediazioni politiche, da quel modello totalmente neutralizzate. Nella democrazia di investitura il popolo sovrano conta solo nel momento elettorale, poi deve tacere».

<sup>97</sup> V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007, p. 23.

<sup>98</sup> Nel corso della XV legislatura, la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati aveva approvato un testo unificato che prevedeva un numero di deputati pari a 512. Per il Senato era prevista un'elezione di secondo grado (salvo 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero), in cui i Consigli regionali (con voto limitato al loro interno) ed i Consigli delle autonomie locali (espressione dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città autonome) erano chiamati ad eleggere un numero di senatori, predeterminato sulla base della popolosità della Regione. Ne sarebbe conseguita la formazione di un Senato di 186 componenti. Il progetto non fu approvato, neanche alla Camera dei deputati, in ragione dell'anticipata cessazione della legislatura. Il progetto conferiva al capo del Governo il potere di nomina e di revoca dei ministri, che avrebbero potuto essere sostituiti a sua discrezione. La fiducia non veniva accordata più al Governo, ma al solo presidente del Consiglio. E non più da entrambe le Camere, ma solo dalla Camera dei Deputati. Per sfiduciare il presidente del Consiglio era necessaria

presidenzialismo sarebbe divenuto, inopinatamente (ma non troppo), parte integrante dell'atto fondativo del partito democratico (2007). Anche a sinistra, a prendere il sopravvento era la retorica del capo. Una retorica, destinata, in breve tempo, a pervadere il modo d'essere e di agire di questa nuova formazione politica. Anche se in termini alquanto confusi: «Presidente o premier si vedrà». D'altra parte, non era questo ciò che contava. Ciò che contava era avviare un percorso di riforme in grado di dare vita a una moderna "democrazia di investitura". Un sistema nel quale «chi vince le elezioni può governare davvero come in Francia».

A conclusione del celebre "discorso del Lingotto" (27 giugno 2007), Walter Veltroni, fondatore e primo segretario del Pd avrebbe, ancora una volta, ribadito che la politica è innanzitutto "decisione" e non solo partecipazione:

«La sinistra ha avuto, in diverse fasi, paura della prima parola. Come se decidere, governare fosse ridurre la ricchezza della partecipazione. E invece è l'impotenza di chi decide, la frustrazione maggiore per i cittadini che votano. Votano e vorrebbero decidere chi governa [...] I cittadini vogliono votare e vogliono che il Paese sia guidato, per cinque anni, da un governo [...] Questa è la vera democrazia»<sup>99</sup>.

Ma l'accordo di governo (già fragile) che aveva portato al Prodi II e l'avversione mostrata da altre componenti della maggioranza (la sinistra più radicale) nei confronti dell'*ideologia del capo* indusse il Pd a non insistere.

Vi sarebbe però tornato qualche anno dopo, in una fase della politica italiana, particolarmente complessa e segnata da profonde fibrillazioni anche sul piano istituzionale. Fibrillazioni che nel 2012 avrebbero portato alla formazione di un nuovo governo tecnico guidato da Mario Monti. E poi al voto:

«L'eccezionalità della situazione deve portare a una riforma straordinaria. Un passaggio simile a quello che portò alla Quinta Repubblica francese»<sup>100</sup>.

la presentazione di una mozione firmata da almeno un terzo dei componenti della Camera (attualmente è un decimo) e approvata a maggioranza assoluta.

<sup>99</sup> Sul punto si rinvia alla ricostruzione storica di F. BORDIGNON, *Il partito del capo. Da Berlusconi a Renzi*, Bologna, 2014, p. 238.

<sup>100</sup> M. DAMILANO, *Veltroni: 'Caro Pd, non ti riconosco'*, in *L'Espresso*, 16 gennaio 2013.

Sulle medesime posizioni si sarebbe ritrovata anche la destra (Popolo della libertà), il cui programma elettorale per le politiche del 2013 espressamente contemplava: «Elezione diretta e popolare del Presidente della Repubblica; rafforzamento dei poteri del governo»<sup>101</sup>.

Dopo le elezioni del febbraio 2013 si aprì in Italia una difficile crisi politica. Una situazione di stallo determinata dal sopravvenuto fallimento del bipolarismo all'italiana: straordinario successo del M5S; elezioni politiche senza vincitori e vinti; stallo nelle votazioni del Capo dello Stato e rielezione di Napolitano; formazione del "governo delle larghe intese".

Nelle dichiarazioni programmatiche rese alla Camera dei deputati il 29 aprile, il neopresidente del Consiglio Enrico Letta, preso atto delle tensioni del quadro politico, si spinse fino al punto di annunciare l'avvio di un «processo costituente» avente quale fine ultimo «l'investitura popolare dell'esecutivo».

Contestualmente il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano procedeva alla nomina di una commissione di "saggi" avente il compito di redigere un articolato disegno di riforme economiche e istituzionali. Vi avrebbe fatto seguito l'istituzione di una nuova *Commissione per le riforme costituzionali* nominata nel giugno 2013 dal Presidente del Consiglio Letta e presieduta da Gaetano Quagliariello.

La relazione finale presentata alla Commissione Affari costituzionali (17 settembre 2013) contemplava – come già era accaduto nel 1997 (Bicamerale D'Alema) – una doppia opzione: da una parte una rivisitazione della forma di governo parlamentare (a "forte" razionalizzazione); dall'altra, il semipresidenzialismo sul modello francese. Soluzione, quest'ultima, particolarmente gradita, non solo alle formazioni parlamentari di destra e ai nostalgici della stagione referendaria<sup>102</sup>, ma anche a vaste ed influenti componenti della sinistra italiana<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> Sul punto, criticamente, C. GALLI, *Perché mai il semipresidenzialismo?*, in *Dem. dir.*, 2013, pp. 277 ss.

<sup>102</sup> Contestualmente venne lanciata da un movimento guidato dal costituzionalista Giovanni Guzzetta – denominato *Scegliamoci la Repubblica* – una raccolta di firme (su un disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare) per l'instaurazione di una repubblica semipresidenziale.

<sup>103</sup> Particolare scalpore avrebbe, in quella fase, suscitato un intervento di Romano Prodi sulla stampa, con il quale il fondatore dell'*Ulivo* si pronunciava apertamente a fa-

Nel luglio 2013, il governo Letta procedeva contestualmente all'istituzione del *Comitato parlamentare per le riforme costituzionali* (A.C. 1359). Riforme che avrebbero dovuto realizzarsi attraverso procedimenti in deroga all'art. 138 Cost.<sup>104</sup>: l'ennesimo esperimento politico destinato rapidamente a naufragare<sup>105</sup>.

Un ulteriore tentativo di riforma venne sortito nei mesi successivi dal governo Renzi. Il disegno di legge (A.C., 2613-D), presentato dal nuovo esecutivo nell'aprile 2014, si prefiggeva «il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione».

La forma di governo non era apparentemente toccata. In realtà, il progetto Renzi sottendeva un abile e capzioso tentativo di rafforzamento dell'esecutivo attraverso l'elezione diretta del capo del governo (prevista di fatto dalla riforma elettorale).

Il progetto renziano presentava due gambe. Da una parte assicurava un significativo rafforzamento, anche sul piano delle funzioni normative, ai poteri di governo (si pensi all'introduzione del "voto a data certa"). Dall'altra, con l'approvazione della nuova normativa elettorale (L. n. 52/2015), introduceva sotto mentite spoglie un inedito sistema di investitura del capo, avente il «pregio» di far conoscere a tutti i cittadini («la sera stessa delle elezioni») il nome del Presidente del Consiglio<sup>106</sup>.

Due gambe, entrambe mutilate dalla storia. La riforma elettorale per mano della Corte costituzionale; la riforma costituzionale, in via referendaria, per mano del popolo.

vore del modello semipresidenziale di tipo francese, corredato da un sistema elettorale maggioritario a doppio turno (R. PRODI, *La medicina francese per avvicinare i cittadini*, in *Il Messaggero*, 30 maggio 2013).

<sup>104</sup> Sul punto mi sia consentito rinviare a C. DE FIORES, *Revisione della Costituzione e indirizzo politico*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, 2013, pp. 121 ss.

<sup>105</sup> A determinarne il fallimento fu l'uscita dalla maggioranza di governo di Forza Italia, che ritirò anche l'appoggio al percorso di riforme.

<sup>106</sup> Sul punto si rinvia, fra i tanti, ai contributi contenuti nel volume di M. CAVINO (e altri), *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, 2017.

Il resto è cronaca, la cronaca di questi mesi alla quale si è già fatto riferimento in apertura: con la vittoria delle destre è tornata nuovamente in campo l'ipotesi presidenziale. E, con essa, la retorica del capo.

### 9. *Postilla*

La prospettiva semipresidenzialista ha oggi smarrito gran parte della sua carica seduttiva. Il mito della V repubblica francese, pur continuando ad esercitare un notevole *appeal* a destra, pare oggi scontare una scarsa capacità di attrazione tra le forze di opposizione di centro e di sinistra. E anche all'interno del Movimento 5S.

Di qui il tentativo perseguito dal governo Meloni di evitare le forche caudine della prova referendaria, aprendosi anche ad altre soluzioni: più flessibili e meno ostili (verso le opposizioni). Su questo terreno la soluzione del premierato (più o meno assoluto) parrebbe oggi partire avvantaggiata.

D'altra parte, il semipresidenzialismo non gode più di buona fama neppure in giro per il mondo. Svanita la sbornia democratica post-muro di Berlino, ha un senso oggi ribadire di voler fare come in Polonia, Russia, Ucraina, Turchia? Nonostante Duda, Putin, Zelensky, Erdogan? Siamo veramente convinti che il sistema semipresidenziale sia in grado di governare le nostre società sempre più complesse?

La stabilità a ogni costo (di scelte e uomini), fino al punto di negare a priori ogni spazio di manovra alla rappresentanza, al dibattito pubblico, alle forze politiche e sociali è veramente una buona soluzione?

Non ci dicono nulla le mobilitazioni in Francia di questi mesi? E soprattutto come non vedere che bersaglio di queste proteste non sono *solo* state le politiche sociali di Macron, ma più *complessivamente* il sistema politico. Quel sistema politico che ha prodotto Macron e quelle misure sociali.

Uscire dalla Quinta Repubblica. È questo che chiedono i tanti giovani che hanno, nelle scorse settimane, occupato le strade di Parigi. D'altra parte, fino a oggi, la Quinta Repubblica francese ha solo prodotto «verticalità del potere, un assurdo centralismo, [...] l'assenza di

dialogo, il disprezzo per le parti sociali, il culto del leader e la sopraffazione del parlamento»<sup>107</sup>.

Per i francesi, insomma, è giunto il momento di dare vita a una repubblica «pienamente parlamentare, pienamente rappresentativa, che porti finalmente la Francia nel tempo della democrazia moderna»<sup>108</sup>.

Mi auguro di cuore che la Francia ci riesca. Ma vorrei, soprattutto, evitare che a precipitarvi fosse ora il nostro paese.

<sup>107</sup> M. VOGEL, «*Si la Ve République a longtemps prétendu être un rempart contre l'arrivée au pouvoir de l'extrême droite, elle en est aujourd'hui le chemin le plus assuré*», in *Le Monde*, 24 aprile 2023.

<sup>108</sup> *Ibidem*.



PREMIERATO E SINDACO D'ITALIA:  
LA RESISTIBILE ASCESA ITALIANA DI ARTURO UI

LAURA RONCHETTI

«Il paese debole ripeteva come un'eco: "non c'è che lui!"»

G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia* (1848-1898),  
Firenze, 1898 (Napoli, 1985, p. 449)

«Perché plurale è l'entità da rappresentare, plurale deve essere allora la sua raffigurazione»

G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza*, in Id., *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo* (Roma, 2012, p. 19)

*Sommario: 1. Prologo: il Führerprinzip è resistibile. – 2. Monocrazia come annichilimento della pluralità e negazione dell'eguaglianza politica. – 3. L'elezione diretta dell'organo monocratico negli enti locali. – 4. Il regionalismo dei Presidenti direttamente eletti. – 5. Costituzionalizzare il regime politico del primo ministro... o riscoprire l'eguaglianza del rapporto rappresentativo?*

1. *Prologo: il Führerprinzip è resistibile*

La «ascesa di Arturo Ui» descritta da Brecht<sup>1</sup> – in una farsa delle origini, dei mezzi, delle forti convergenze con i poteri economici del totalitarismo che conquista incontrastato il potere in una democrazia – è per fortuna «resistibile»: guardare indietro, ripercorrere i passaggi decisivi, cogliere le fascinazioni e i loro inganni, disvelare gli slittamenti semantici utili ad ammantare di novità il deterioramento di una democrazia pluralista verso una monocrazia, individuare i mali dissimulati dietro le maschere della necessità politica, può indicare la strada per contrapporre un'altra storia, quella intrecciata con il costituzionalismo democratico. «Una monocrazia», infatti, è «quanto di più lontano pos-

<sup>1</sup> B. BRECHT, *La resistibile ascesa di Arturo Ui*, Torino, 1973.

sa esserci dalla teoria e dalla storia del costituzionalismo, quanto di più contrario alle conquiste di civiltà evocate da questa parola»<sup>2</sup>.

All'obiezione che i totalitarismi del Novecento<sup>3</sup> non potranno ripresentarsi, almeno non come li abbiamo conosciuti, si risponde che ciò che lo potrebbe impedire non è prendere le distanze dalla tesi dei ricorsi storici<sup>4</sup> ma proprio smascherare i percorsi e i principi politico-istituzionali che quei regimi hanno sorretto e legittimato con il consenso delle masse (depurate dei "nemici", s'intende<sup>5</sup>).

La disarticolazione della società, non più strutturalmente attraversata da luoghi e soggettività di incontro e intermediazione, ci rende un popolo-massa sensibile alle «scintille» di cui parlava Canetti<sup>6</sup>: che sia la «scarica» della difesa della democrazia pluralista contro la natura di sopraffazione del potere monocratico a prevalere sull'opposta fiammella paternalistica della guida in cui impersonarsi può fare, quindi, la differenza. Le masse, infatti, non sono necessariamente un coacervo amorfo che richiede un capo, un *führer*; possono divenire masse critiche soprattutto verso la natura accentratrice del potere, dalle cui «spine» vogliono liberarsi<sup>7</sup>: l'opposizione vittoriosa alle revisioni costituzionali caratterizzate da una deriva verticistica del 2006 e del 2016 testimonia anche un diffuso sentimento popolare che trova nella "Costituzione del 1948" un simbolo di massa<sup>8</sup>.

Qualunque sia la ragione della difesa della Costituzione contro i

<sup>2</sup> G. FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004, p. 7.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione dei totalitarismi si rinvia a G. CERCHIA, *Memoria, identità storica e i fondamenti del Patto costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2023, pp. 1 ss., in part. p. 22.

<sup>4</sup> Sull'importanza della tesi di Vico sui corsi e ricorsi storici per il costituzionalismo si rinvia a G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, in particolare pp. 267 ss.

<sup>5</sup> Sul principio di omogeneità basato sulla dicotomia amico/nemico come categoria fondamentale della teoria della democrazia identitaria di C. Schmitt si rinvia a G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005.

<sup>6</sup> E. CANETTI, *Massa e potere* (1960), Milano, 1981.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Questione, questa, risalente. Cfr. E.S. CORWIN, *The Constitution as Instrument and as Symbol*, in *The American Political Science Review*, Vol. 30, No. 6 (Dic., 1936), pp. 1071-1085.

revisionismi costituzionali dei governi<sup>9</sup>, l'ampiezza e il contenuto della "risposta" dei richiamati *referenda* hanno denudato il peso minoritario nel paese di forze che vantavano la maggioranza qualificata dei seggi parlamentari<sup>10</sup>: situazione riconducibile all'abbandono, in nome della governabilità, della proporzionalità nella trasformazione dei voti in seggi della rappresentanza, con il risultato del profondo scollamento tra governati e governanti<sup>11</sup>.

Oggi un altro governo ritiene che la situazione sia matura per trasportare a livello nazionale la svolta monocratica operata nel 1993 per i Comuni e le Province, poi nel 1999 per le Regioni<sup>12</sup>. L'elezione diretta del capo dell'esecutivo (sindaco e presidente) e il premio in seggi per assicurargli una forte maggioranza sono stati presentati come gli strumenti migliori per superare la profonda crisi dei partiti e la loro lottizzazione del mondo a partire dai Comuni per arrivare alle Regioni mentre, a mio parere, sono stati la pietra miliare del progressivo regresso dell'intero sistema politico italiano che a quel modello ora si ispira.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio viene presentata come panacea di un astensionismo addebitabile alla mancanza di certezze da parte dell'elettore su chi guiderà l'esecutivo e sulla sua maggioranza in Parlamento. Eppure è incontrovertibile che proprio nelle elezioni amministrative, dove l'elezione diretta esiste da decenni, si registrino i tassi di partecipazione al voto più esigui, financo laddove la leadership tanto valorizzata gode di indiscussa stabilità come nel caso

<sup>9</sup> G. FERRARA, *Il mutamento di regime politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, parlava di «delegittimazione della Costituzione perpetrata dalla ideologia del revisionismo, da quello storico a quello costituzionale». G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Bari-Roma, 2016.

<sup>10</sup> Si è trattato di una partecipazione al voto vicina a quella che oramai si registra nelle elezioni politiche: al voto referendario del 2016 ha partecipato il 68,49 per cento degli elettori residenti in Italia, percentuale che scende a 65,48 per cento se si sommano anche gli italiani all'estero, mentre le Camere che hanno approvato la legge di revisione costituzionale bocciata all'ultimo referendum sono state elette con l'affluenza del 75,20 per cento dei residenti in Italia e al 31,59 per cento dei residenti all'estero, affluenza scesa ulteriormente nelle elezioni politiche del 2018 (73 per cento).

<sup>11</sup> Con le elezioni del 2022 quattro alleati (Fratelli d'Italia, Lega, Forza Italia e Noi Moderati) hanno ricevuto il 44 dei voti ma hanno ottenuto 59 e il 57 per cento dei seggi.

<sup>12</sup> Il riferimento è all'annunciata proposta governativa di premierato a livello statale che nel frattempo è stata deliberata dal Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023.

lombardo: a febbraio 2023 all'elezione del Presidente della Regione Lombardia ha partecipato soltanto il 42 per cento dell'elettorato, mentre nel Lazio il 37; alle comunali di maggio 2023 l'affluenza media al primo turno si attesta al 61 scendendo al 58 per cento al secondo<sup>13</sup>.

Evidentemente, come dimostra anche il calo di affluenza al ballottaggio, il presunto potere di scegliersi il capo non convince, non rassicura, non appassiona gli elettori; anima viceversa da sempre la fantasia di chi è al governo. Quando lo scollamento società/istituzioni non è un mero accidente della storia ma caratteristica strutturale del rapporto "rappresentativo", il corpo elettorale preferisce astenersi, disertare le urne<sup>14</sup>. Perché la nostra Costituzione riconosce che la sovranità appartiene a un popolo che non la vorrebbe affatto delegare all'Eletto, al punto che preferisce astenersi dal voto piuttosto che sentirsi inutile con il proprio voto utile solo ad altri<sup>15</sup>?

Se l'effettiva partecipazione alla vita politica del paese (art. 3, comma 2) è principio supremo qualificato «compito della Repubblica» è necessario ripercorrere il percorso che ci ha condotto a un drastico ridimensionamento della partecipazione politica tramite il voto, sintomo di un rapporto rappresentativo svanito, vacillante se non interrotto. È la storia dell'egemonia della monocrazia oltre la destra storica, l'affabulazione di quel *Führerprinzip* indiscusso nelle istituzioni da vari decenni, almeno da quando la monocrazia ha smesso di essere una filosofia politica della sola destra storica<sup>16</sup>: l'idea che il direttamente eletto abbia

<sup>13</sup> Dati Ministero dell'interno, disponibili sul sito istituzionale.

<sup>14</sup> Alle ultime elezioni politiche, caratterizzate da una legge elettorale dall'effetto ipermaggioritario, si è registrata un'affluenza alle urne pari al 64%, ed i voti conseguiti dal partito di maggioranza relativa (Fdl) sono pari al 26%.

<sup>15</sup> L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, scriveva che «una non irrilevante parte della cittadinanza è rimasta senza rappresentanza parlamentare, del tutto priva di voce e di canali di collegamento a livello istituzionale. L'effetto 'premio di maggioranza' è stato risolutivo; molto più di qualsiasi altra riforma ha funzionato l'argomento del voto utile. Per eliminare qualche partito è bastato escluderlo dalle coalizioni negandogli l'accesso alle istituzioni».

<sup>16</sup> G. FERRARA, *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico*, in ID, *L'altra riforma, nella Costituzione*, Roma, 2002, p. 91 ss., ricostruiva la storia del sistema politico italiano evidenziando perché il Partito socialista italiano per preservare l'egemonia conquistata in quanto «partito centrale e indispensabile per la governabilità del sistema» (p. 113) avesse sostenuto il presidenzialismo.

«un contatto diretto con il popolo», unisca «a sé la fiducia di tutto il popolo, non come uomo di partito, ma come uomo di fiducia di tutto il popolo» perché la sua elezione sarebbe un «appello al popolo», «una acclamazione», un plebiscito per «produrre contro il parlamento un'unione diretta con i cittadini elettori», scriveva Schmitt<sup>17</sup>. Il paradigma del capo unificante il «volere del popolo»<sup>18</sup>, detto *Führerprinzip*, in alternativa alla mediazione compromissoria del parlamentarismo sorregge l'elezione diretta del capo dell'esecutivo che diventa «acclamazione a mezzo scheda». È solo il Parlamento, tuttavia, con la sua strutturale vocazione a poter rappresentare la complessità sociale e i suoi conflitti a poter far inverare l'effettività dell'eguaglianza politica.

Con l'elezione diretta del capo dell'esecutivo gli elettori contano davvero o in realtà cedono così la loro eguaglianza politica e con essa ogni possibilità di eguaglianza sociale ed economica?

Quando alla diseguaglianza sociale si affianca la diseguaglianza politica<sup>19</sup> che non consente più di accedere alle istituzioni per ottenere pari dignità sociale, i diseguali non si riconoscono nella competizione elettorale e nelle sue istituzioni e finiscono per astenersi. Bisogna ripartire, dunque, dall'esperienza giuridica di inutilità vissuta dal popolo come corpo politico deformato nella rappresentanza e riscoprire i principi politici che trasformano l'irrelevanza in ciò che fa la differenza perché conta: l'orizzonte di senso dell'eguaglianza nei diritti politici in Costituzione.

<sup>17</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), a cura di A. Caracciolo, Milano, 1964, p. 459.

<sup>18</sup> C. SCHMITT, *Premessa del 1926 a La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, a cura di G. Stella, Torino, 2004, p. 22, dove afferma che, secondo il suo pensiero decisionista, la democrazia non deve essere confusa con il liberalismo, il parlamentarismo perché «il volere del popolo può espresso democraticamente altrettanto bene e addirittura meglio per acclamazione, *acclamatio*».

<sup>19</sup> Non è certamente un caso che siano le donne e i giovani, soprattutto al Sud, a sentirsi del tutto irrilevanti: meno di un'elettrice su tre si è recata alle urne nel 2022. Inoltre per la prima volta negli ultimi vent'anni la presenza di donne in Parlamento è diminuita, passando dal 35 al 31% dei seggi.

## 2. *Monocrazia come annichilimento della pluralità e negazione dell'eguaglianza politica*

Con l'elezione diretta da parte del popolo di un organo monocratico di indirizzo politico si pretende di attribuire al singolo individuo la capacità di rappresentare la pluralità che struttura la società: si tratta di un eletto, ma non certo di un rappresentante. Se l'elettività è un elemento indefettibile delle istituzioni rappresentative lo è altrettanto la loro composizione collegiale: solo un organo collegiale può essere proiezione della pluralità del popolo e, quindi, vantare il requisito della rappresentatività; la *reductio ad unum* della pluralità è, invece, la sua negazione, la sua sublimazione in un ente che pretende di incarnarla, non certo di rappresentarla.

Basta un voto in più rispetto agli altri candidati: tutti gli altri voti saranno privi di ogni effetto, anche se nel loro insieme dovessero surclassare il numero di coloro che hanno contribuito ad eleggere il vincitore<sup>20</sup>. La contraddizione di rendere inefficaci financo la maggior parte dei voti espressi e di estorcerne molti come «voti utili»<sup>21</sup> nei sistemi

<sup>20</sup> Non manca chi ha simulato questo esito utilizzando gli ultimi risultati elettorali, che confermano che la c.d. «acclamazione» del Premier sarebbe avvenuta con il consenso del 20/30 per cento dell'elettorato: E. CHELI, *Il premierato è una riforma eversiva: troppi poteri nelle mani di una persona*, in *La stampa*, 7 settembre 2023: «Considerando la partecipazione elettorale che si è avuta in questa occasione, pari al 64%, ed i voti conseguiti dal partito di maggioranza relativa (FdI), pari al 26%, nonché dallo schieramento della destra, pari al 44%, cosa sarebbe accaduto se questa riforma fosse stata operante? Nel caso di otto candidature per la presidenza del Consiglio (tre per la destra, tre per la sinistra e due per il centro), il presidente eletto sarebbe venuto a disporre di una rappresentanza del corpo elettorale inferiore al 20%, mentre nel caso di tre candidature (una per la destra, una per la sinistra ed una per il centro) questa rappresentanza non avrebbe superato la soglia del 30%».

<sup>21</sup> Sul c.d. voto utile come rottura del principio dell'eguaglianza del voto in partenza restano illuminanti le parole di L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit.: «nei meccanismi attuali, all'alterazione successiva al conto dei voti (nella trasformazione in seggi), si accompagna un'alterazione preventiva per la forza deterrente del voto inutile combinato all'elevata soglia di sbarramento qualora i partiti maggiori respingano alcuni dalla coalizione impedendo loro l'accesso effettivo alla competizione. Sembra con ciò profilarsi una novità in grado di incidere sulla stessa eguaglianza del voto in partenza, considerata ormai fuori discussione. Il problema dell'eguaglianza si porrebbe infatti, secondo affermazione comune, soltanto riguardo all'efficacia non all'espressione del voto, sempre assicurato eguale in partenza ma non a destinazione. E proprio su questa

presidenziali finisce per esaurirsi in brogli o in accusa di manomissioni elettorali fino a vivere il brivido di Capitol Hill<sup>22</sup> o a commentare una sentenza della Corte Suprema che deve decidere chi ha vinto, nonostante tutto, le elezioni presidenziali<sup>23</sup>, come è avvenuto negli Stati Uniti.

La constatazione che nel caso statunitense si tratti di elezione diretta del Presidente e non del “solo” Premier al limite allieva, non aggrava, la contraddizione endemica ad ogni tipo di monocrazia grazie alla più rigida divisione dei poteri che contraddistingue quella forma di governo. In Italia, purtroppo, invece la monocrazia ha già preso piede sotto forma di premierati assoluti in cui la colleganza tra candidato alla presidenza e maggioranza assembleare è caratteristica permanente di carattere “esistenziale”: non fa perno, infatti, sulla stabilità della maggioranza politica ma sulla sua personificazione nell’individuo solo al comando. Qualora tale persona dovesse per qualunque motivo “decadere” cade l’intera assemblea che intorno a lui è stata eletta: l’assemblea, luogo della rappresentanza e della sua inevitabile pluralità in regime di isonomia, è giuridicamente dipendente dall’eletto che personifica l’intera comunità, finisce per incarnarla.

Quando all’elezione diretta si somma di fatto il potere di scioglimento delle assemblee elette per di più in collegamento elettorale con il Premier, il principio di supremazia del capo è talmente giuridicamente sancito che qualunque ipotesi di mera primazia in un organo collegiale perde ogni significato ma anche qualunque autonomia delle assemblee rappresentative.

base si distinguono i sistemi maggioritari da quelli proporzionali. L’inefficacia, insomma, è così radicale da reagire sull’espressione stessa del voto, deviandolo verso una lista diversa da quella che l’elettore avrebbe liberamente scelto. Si può ancora parlare di eguaglianza ‘in partenza’? E di libertà?».

<sup>22</sup> Il 6 gennaio 2021 una folla di manifestanti e sostenitori dell’ex presidente Trump assaltò la sede del Congresso degli Stati Uniti, vandalizzandone le aule e causando disordini e scontri in cui persero la vita cinque persone, per impedire la ratifica dell’elezione di Joe Biden.

<sup>23</sup> La Corte suprema degli Stati Uniti d’America, *Bush contro Gore*, 12 dicembre 2000, ha deciso della controversia sulle elezioni presidenziali del 2000 sorta dopo che, per uno scarto del solo 0,5 % dei voti, in base al sistema maggioritario plurality, tutti i grandi elettori della Florida furono repubblicani consegnando la Presidenza a Bush. Si rinvia a P. PASSAGLIA, *Sentenza 12 Dicembre 2000; Pres. Rehnquist; Bush et al. v. Gore et Al.*, in *Il Foro Italiano* 124, n. 4/2001, pp. 195/196-207/208.

Dalla rappresentanza si passa all'identità, dalla collegialità proiettiva come compromesso rispetto all'effettiva presenza di tutti i cittadini al *Führerprinzip*: il capo eletto sarà il vero titolare di un potere che fuoriesce dal concetto di intermediazione insito nella nozione di "indirizzo politico"<sup>24</sup>.

### 3. *L'elezione diretta dell'organo monocratico negli enti locali*

Impressiona, con il senno di poi, il numero di gruppi parlamentari firmatari di proposte di legge per l'*Elezione diretta del sindaco e del Presidente di provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale* nel 1993<sup>25</sup>. Il legislatore allora espressamente intendeva intervenire prima che si tenesse il referendum abrogativo sul sistema elettorale<sup>26</sup> secondo una priorità espressa dall'allora Presidente del Consiglio Amato<sup>27</sup> che, si ricorderà, aveva aperto nel 1979 la questione presidenziale nel campo di sinistra<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> In questo senso si veda M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2021, pp. 95-108.

<sup>25</sup> Cfr. Camera dei deputati, Commissione Affari costituzionali, Relazione di maggioranza alla Presidenza del 16 marzo 1993: spiccano i nomi di Occhetto, D'Alema, Violante, accompagnati da Barbera, Tortorella, Bassanini e Rodotà da un lato (pdl 72) e dall'altro quelli di Fini, Tatarella, Buontempo, La Russa, Mussolini, Tremaglia (674), senza contare Segni, Bianco, Castagnetti o Bossi, Calderoli, Pannella e Rutelli, La Malfa. Unico gruppo dissidente è quello di Rifondazione comunista che, nella relazione di minoranza, denuncia l'impianto fortemente maggioritario, parla di supremazia dell'esecutivo sulla rappresentanza e della persona sull'organo collegiale ma soprattutto dell'insieme delle norme che limitano il diritto di accesso alle istituzioni da parte delle minoranze.

<sup>26</sup> Con cui si sarebbe ottenuta l'estensione del sistema maggioritario anche nei comuni con più di 5000 abitanti.

<sup>27</sup> Camera dei deputati, Commissione Affari costituzionali, Nania, Relazione di minoranza MSI-DN alla Presidenza del 23 marzo 1993 dove si rivendica la «primogenitura» del progetto richiamando la proposta in tal senso già presentata nel 1987. Il gruppo, votando con la Lega, fu a favore della procedura d'urgenza e richiama l'indicazione in tal senso data da Amato.

<sup>28</sup> G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo* (1979), in ID, *L'altra riforma, nella Costituzione*, Roma, 2002, p. 171 ss., ricordava che la questione della riforma elettorale e della revisione costituzionale fosse stata posta da G. Amato dapprima con due articoli pubblicati in *La Repubblica* del 1979 (*Prova d'orchestra*, 13 marzo e *Un capo dello Stato eletto dal popolo*, 14 aprile) e in seguito in *Mondo operaio* di aprile dello stesso anno.

L'allora MSI-DN rivendica, però, la primogenitura di questa proposta che collega immediatamente alla sua proposta del 1970 per la riforma presidenzialista dei poteri dello Stato<sup>29</sup>: questa rivendicazione è ammantata da una valenza politico-istituzionale scevra di vantaggi diretti, vista l'allora minorità di quella formazione politica. In nome di quella che chiamano democrazia diretta e autentica, attaccando la Relazione di maggioranza che ribadisce la titolarità degli indirizzi generali degli enti locali alle rispettive assemblee, criticano il collegamento elettorale tra sindaco e assemblea che sposta la maggioranza del sindaco dai cittadini all'assemblea che, invece, avrebbe dovuto avere solo funzioni di controllo sull'attività amministrativa del sindaco. La destra storica, allora, si esprime a favore del sistema proporzionale per l'elezione di assemblee con funzioni di controllo (non di minoranza, ma istituzionale) del sindaco direttamente eletto con scheda separata. Sin da allora sostengono l'incostituzionalità delle misure di riequilibrio tra i sessi nelle assemblee, tesi che la Corte costituzionale accoglierà espungendo dall'ordinamento l'unica rottura positiva della riforma elettorale che modifica la forma di governo degli enti locali<sup>30</sup>.

Con una legge che si presenta "elettorale"<sup>31</sup>, infatti, si innesca una mutazione profonda del regime politico che farà scuola: da un lato verticalizzazione del potere e dall'altro trasformazione dei partiti di massa in concentrazioni elettorali con abbandono delle due stelle polari, quella del sistema proporzionale e quella della centralità delle assemblee in nome dell'uguaglianza del voto e della politicità della rappresentanza.

<sup>29</sup> Camera dei deputati, Commissione Affari costituzionali, Nania, Relazione di minoranza MSI-DN alla Presidenza del 23 marzo 1993, p. 3, dove si rivendica la «primogenitura» del progetto richiamando la proposta in tal senso già presentata nel 1987, oltre a quella del 1970.

<sup>30</sup> L'art. 5, secondo comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993 n. 81, secondo cui «nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi», è stato dichiarato illegittimo con la «famigerata» sentenza n. 422 del 1995 che colpì per illegittimità conseguenziale varie norme in tema di riequilibrio tra i sessi.

<sup>31</sup> Positivamente esaminata dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 275 del 2014 e n. 107 del 1996. Nella prima decisione, redatta da Amato, si afferma che «il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo».

L'effetto di immedesimazione tra Sindaco e Consiglio è particolarmente drastico nei Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti dove è sufficiente la maggioranza semplice per diventare Sindaco; il voto al candidato Sindaco, che è anche capolista, è automaticamente attribuito alla lista dei candidati al Consiglio comunale che ottiene la maggioranza dei due terzi dei seggi. Questa scelta appare non del tutto ragionevole, dal momento che proprio nei tanti piccolissimi Comuni italiani sarebbe al contrario praticabile una democrazia basata sulla partecipazione di persona più che sulla rappresentanza. Leggermente meno verticistica l'investitura del Sindaco nei Comuni con popolazione con più di 15.000 abitanti dove è richiesta la maggioranza assoluta dei voti per l'elezione, con eventuale ricorso al ballottaggio tra i primi due candidati arrivati<sup>32</sup>; è consentito il voto disgiunto tra candidato sindaco e lista dei candidati al Consiglio ma il sessanta per cento dei seggi è attribuito alla lista o alle liste collegate al Sindaco eletto (art. 73 Tuel).

Si mantiene il rapporto di fiducia ma l'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco determina lo scioglimento automatico del Consiglio, così come le dimissioni del Sindaco, anche per morte o grave impedimento, provocano l'automatica decadenza dell'organo assembleare.

Si tratta di una forma di premierato iperpersonalizzante che farà scuola in un sistema sempre meno politico e sempre più tecnocratico<sup>33</sup>. A distanza di trent'anni dalla riforma sarebbe opportuno riflettere su quanto ciò abbia contribuito ad accelerare la crisi dei partiti e del loro ruolo anche di formazione dei dirigenti politici a favore di un proliferare di liste collegate al candidato sindaco espressioni di cordate di varia e cangiante natura<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Art. 72, d.lgs. n. 267/00, di seguito anche solo TUEL.

<sup>33</sup> La connessione tra le riforme elettorali degli anni Novanta del Novecento e il nostro sistema politico è stata indagata da G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996.

<sup>34</sup> In verità analisi in tal senso erano state offerte alla riflessione pubblica ancor prima che il sistema comunale passasse a livello regionale come quelle di A. FLORIDIA, *Elezione diretta del sindaco e mutamenti nei sistemi politici locali. Il voto amministrativo in Toscana dal 1993 al 1998*, in *Osservatorio elettorale*, sito Regione Toscana, p. 50, che scriveva: «uno dei pilastri del precedente modello, che oggi appare fortemente indebolito e su cui il nuovo sistema di elezione diretta del sindaco sta incidendo fortemen-

Dal momento che l'autonomismo si nutre dell'idea della democrazia dal basso, dal territorio più vicino alla concreta realtà sociale in cui si condivide la cosa comune, la contrazione della partecipazione effettiva dei cittadini alla vita politica e quindi sociale ed economica nei Comuni, sede per eccellenza di *cives*, introduce un vizio di fondo nella democrazia pluralista. A conferma che per gli enti locali la rappresentatività degli organi cede il passo alla governabilità intesa come valore superiore si è nel 2014 deciso, con la legge n. 52, di eliminare l'elezione diretta di Province e Città metropolitane e per di più il sindaco delle Città metropolitane non è neanche una carica elettiva poiché si identifica automaticamente con il sindaco del Comune capoluogo, a differenza del presidente della Provincia, eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio<sup>35</sup>.

La soppressione della elezione diretta delle assemblee delle aree vaste ha rappresentato un passaggio disvelatore dell'avversione nei confronti della mediazione politico-democratica a favore di una visione decisionistica delle forme della convivenza, distaccata dal principio dell'eguaglianza del voto e dal suo significato costituzionale.

Se il passaggio alla monocrazia a livello di prossimità poteva essere sminuito in ragione del carattere amministrativo delle attività svolte dall'ente di prossimità, si negava implicitamente la chiara connotazione politica delle molte responsabilità affidate ai comuni: dall'edilizia residenziale agli asili nido, dalla mobilità alla raccolta dei rifiuti e così via.

Un sistema, quello del premierato assoluto, già inadatto alla dimensione comunale intesa come autonomia territoriale politica che diventa

te: cioè il ruolo del partito egemone come centro di direzione e di decisione politica, nucleo di coordinamento e orientamento di un fitto tessuto associativo e istituzionale, momento di sintesi e di rappresentanza della comunità locale. Si misura qui, in una regione come la Toscana, uno dei più importanti mutamenti dei sistemi politici locali, che le nuove regole di per sé non hanno determinato, ma che certo stanno contribuendo a consolidare e ad accelerare».

<sup>35</sup> La Corte cost., con la sent. n. 240 del 2021, dichiara che l'attuale disciplina sui sindaci delle Città metropolitane è in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e pregiudica la responsabilità politica del vertice dell'ente nei confronti degli elettori. Spetta però al legislatore, e non alla Corte costituzionale, introdurre norme che assicurino ai cittadini la possibilità di eleggere, in via diretta o indiretta, i sindaci delle Città metropolitane.

paradigma per la dimensione nazionale, della cui politicità apertamente nessuno dubita.

#### 4. *Il regionalismo dei Presidenti direttamente eletti*

Nel 1999 l'idea del «premierato assoluto»<sup>36</sup> viene costituzionalizzata a livello regionale durante il Governo D'Alema, con Veltroni primo firmatario della proposta di elezione diretta del Presidente della Regione in sinergia con il principio del *simul simul*<sup>37</sup>.

In ultima discussione, con tempi contingentati, l'esponente dell'allora AN affermava: «è un fondamentale passo in avanti per il quale ci siamo battuti e che oggi la destra saluta con grande soddisfazione perché lo lega non solo e non tanto alla legge n. 81 e all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti della provincia, ma perché lo intende anche come propedeutico ad un più generale riassetto delle funzioni e della forma di Governo in Italia in senso bipolare relativamente agli assetti politici e presidenziali per quel che riguarda gli sbocchi istituzionali»<sup>38</sup>; il verde Pecoraro Scania si felicitava per «l'elezione diretta del presidente della giunta regionale, rilevante e significativa perché fornisce un riferimento chiaro ai cittadini»<sup>39</sup> mentre Calderisi esprimeva la preoccupazione che con l'autonomia statutaria contestualmente estesa alla forma di governo le Regioni avrebbero potuto eliminare l'elezione diretta. Si oppongono solo 29 deputati su 491 votanti<sup>40</sup>. Al Senato autorevolmente si affermava che «l'universalizzazione dell'elezione diretta dei sindaci comportava, per non creare squilibri istituzionali, che si arrivasse a questo supplemento di legittimazione democratica richiesto dai presidenti delle regioni e non solo da loro»<sup>41</sup> e si parlava di «più

<sup>36</sup> Nella Relazione tenuta al Seminario di ASTRID (22/9/2003).

<sup>37</sup> V. Veltroni ed altri - Disposizioni per l'elezione diretta del presidente della giunta regionale (C. 5389).

<sup>38</sup> R. Migliori, Camera dei deputati, 8 novembre 1999, Resoconto, p. 22.

<sup>39</sup> Ivi.

<sup>40</sup> I Comunisti espressero riserve ma annunciarono il loro voto favorevole, mentre il Gruppo Misto Rc-Pro vota contro.

<sup>41</sup> L. Elia, Aula – Resoconto Stenografico della Seduta N. 7150, 12 novembre 1999.

forte legittimazione e di maggiore stabilità»<sup>42</sup>; i voti contrari saranno 23.

La legge costituzionale n. 1 del 1999 rappresenta un precedente di rottura per tanti motivi, non secondariamente perché inserisce la disciplina elettorale, per quanto derogabile, in fonte di rango costituzionale.

La forma di governo delineata è spiccatamente accentratrice: non solo il Presidente di Regione direttamente eletto ha una Giunta a sua disposizione ma, grazie al principio del *simul simul* di straordinaria ampiezza, l'intera assemblea rappresentativa è istituzionalmente subordinata alla permanenza in carica dello stesso; siamo oltre la tacitazione e l'irrilevanza delle minoranze, perché le stesse maggioranze hanno piedi e mani legate all'Eletto.

Se la verticalizzazione del potere a livello comunale tradiva l'intento di spoliticizzazione degli enti locali, coronato dalla riforma Delrio per Province e Città Metropolitane, a livello regionale la trasposizione di peso del modello del sindaco ha ritenuto irrilevante che i Consigli regionali detengono una potestà legislativa di rango primario, che per di più dal 2001 viene estesa in modo straripante: la connotazione chiaramente politica dell'atto legge avrebbe dovuto consigliare una qualche considerazione delle garanzie insite nella fonte del diritto espressione di assemblee rappresentative. La diffusa, ma mio giudizio infondata, tesi del contenuto essenzialmente amministrativo delle leggi regionali nulla toglie alle garanzie proprie del solo atto legislativo e al loro significato costituzionale<sup>43</sup>.

Secondo Carlassare, «l'idea centrale ispiratrice dell'anomala "forma di governo" disegnata dalla legge costituzionale del '99 [è] la personalizzazione del potere»<sup>44</sup> in nome della quale si è prodotto «il contrasto (...) con i principi supremi della nostra la forma di Stato»<sup>45</sup>,

<sup>42</sup> M. Villone, Aula – Resoconto Stenografico della Seduta N. 7150, 12 novembre 1999.

<sup>43</sup> Cfr. il mio *La legge regionale alla luce del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in *Giur. cost.*, n. 1/2009, pp. 485-497, ora in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, III, 2012, pp. 2649-2663.

<sup>44</sup> L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *forumcostituzionale.it*, destinato a *Le Regioni*, 2004, p. 1.

<sup>45</sup> L. CARLASSARE, *La forma di governo regionale*, in *Verso il nuovo Statuto dell'Emilia-Romagna*, a cura del Consiglio Regionale, Bologna, 2001, pp. 45 ss.

«con l'essenza stessa dello stato di diritto democratico»<sup>46</sup> perché «la forma costruita dalla legge cost. n.1 del 1999 e imposta a modello per le Regioni, di chiara ispirazione autoritaria, è costruita mettendo insieme pezzi dell'una e dell'altra forma di governo in modo che neutralizzandosi reciprocamente, si annulli ogni elemento di garanzia»<sup>47</sup>.

Se a livello comunale non si può parlare di potere legislativo e quindi la compromissione di un equilibrio tra le sue istituzioni appare meno problematica sebbene rivelatrice di un'idea funzionalista del principio autonomistico<sup>48</sup>, a livello regionale la supremazia del potere esecutivo su quello legislativo stride con la sostanziale divisione dei poteri tipica del costituzionalismo democratico moderno.

##### 5. *Costituzionalizzare il regime politico del primo ministro ... o riscoprire l'eguaglianza del rapporto rappresentativo?*

Sono molti anni che, nonostante la Costituzione sia invariata, il regime politico si è trasformato perché sono cambiate le «regole per e sull'esercizio del potere, i modi e i fini concreti di usarlo, sono mutati soprattutto i valori che animano la vita di tali istituzioni. È quindi cambiato il modo di essere della Repubblica»<sup>49</sup>.

Ciò non è avvenuto immediatamente con l'abbandono del sistema proporzionale, preparato dalla legge del n. 81 del 93, ma ha richiesto più tempo, forse la conferma delle elezioni regionali secondo il sistema ipermaggioritario indicato nella legge costituzionale n. 1 del 1999. Nel 2005 nessuna Regione, con le istituzioni già elette secondo la transizione costituzionale, abbandonò come avrebbe potuto l'elezione diretta

<sup>46</sup> L. CARLASSARE, *La forma di governo regionale*, cit.

<sup>47</sup> L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 3.

<sup>48</sup> Secondo la Corte cost., sent. n. 275 del 2014, «è pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale (...) il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta».

<sup>49</sup> G. FERRARA, *La mutazione del regime politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008, p. 7.

del Presidente per tornare al sistema proporzionale; sempre nel 2005 il Parlamento approva un progetto di revisione costituzionale dell'intera Parte II, senza poter contare sui due terzi di ciascuna Camera; nello stesso anno, Calderoli è promotore di una nuova legge elettorale nazionale che prevedeva un premio di maggioranza in assenza di qualunque soglia, dichiarata incostituzionale solo nel 2014<sup>50</sup>. Ben tre Parlamenti furono formati sulla base di quella legge, detta *Porcellum*, che oltre a violare significativamente il principio di eguaglianza del voto, introduceva l'obbligo per ogni lista o coalizione di indicare il proprio «capo».

Sempre di Capo parlano le due leggi elettorali approvate con il PD al Governo: l'*Italicum*<sup>51</sup>, dichiarato incostituzionale prima che potesse essere applicato (sent. n. 35 del 2017) per poi sostituirlo con il *Rosatellum* del 2017 che, al di là di come raggiunga l'effetto ipermaggioritario nella trasformazione dei voti in seggi, continua a chiedere l'indicazione del «capo della forza politica», sebbene non appaia nella scheda elettorale. Dopo il referendum costituzionale con cui si è approvata la riduzione del numero dei parlamentari<sup>52</sup>, con evidenti effetti di sbarramento naturale per le forze minoritarie, invece di tornare al proporzionale si è semplicemente adattato il *Rosatellum*, rendendolo *bis*<sup>53</sup>.

Da Capo indicato nel programma della forza politica a Capo direttamente eletto con la trasposizione del modello regionale a livello statale produrrebbe un «Primo ministro legislatore»<sup>54</sup>: «si realizza così in pieno il sogno autoritario di avere un'Assemblea legislativa solo “per approvare”, asservita e ridotta all'obbediente esecuzione, potendo nello stesso tempo vantare la permanenza della ‘democrazia’ data l'esistenza di Camere espresse da libere elezioni»<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> La legge n. 270 del 21 dicembre 2005, che sostituì il precedente sistema detto *Mattarellum* ovvero le leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277.

<sup>51</sup> Legge 6 maggio 2015, n. 52. Se il *Porcellum* (art. 1, comma 5) parlava del “capo della forza politica” o del “capo della coalizione” aggiungendo che questo dovesse essere “unico”, nell'*Italicum* resta la stessa indicazione, limitata al capo unico della singola forza politica (art. 2, comma 8).

<sup>52</sup> Legge costituzionale n. 19 ottobre 2020, n. 1.

<sup>53</sup> Legge 3 novembre 2017, n. 165.

<sup>54</sup> L. CARLASSARE, *Il Primo ministro legislatore*, in ASTRID, *Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*, astrid.it, 2016.

<sup>55</sup> L. CARLASSARE, *Il Primo ministro legislatore*, cit.

L'attuale maggioranza, quindi, scommette di poter sostituire la rappresentanza della pluralità con l'identificazione della massa in un capo tramite l'investitura dell'esecutivo: si tratta di affidare al popolo il diritto di investitura diretta di un eletto. Il popolo trasmetterebbe un surplus di legittimazione al suo sovrano popolare trasformando la primazia del presidente del Consiglio in supremazia del Premier<sup>56</sup>. Per di più questo Presidente/Primo Ministro potrà confrontarsi direttamente con i venti Presidenti di Regione direttamente eletti e potenzialmente in qualche caso divenuti "Superpresidenti" vista la mole di competenze che potrebbero essere loro assegnate in attuazione del regionalismo differenziato<sup>57</sup>.

Sia chiaro, però, che l'eletto non sarà un rappresentante, anche se si presenterà come l'incarnazione dell'intero popolo che lo ha prescelto tramite una sua minoranza: «l'assorbimento del voto popolare che, dalla rappresentanza come proiezione politica del conflitto sociale nel cuore dello stato, subisce una torsione radicale che lo rende funzionale all'investitura plebiscitaria del capo»<sup>58</sup>. «Il conflitto sociale, insomma, è rimosso o politicamente soppresso. Da (e in) un uomo solo non è rappresentabile, può essere immaginato ma diventa allora psicologico, non politico»<sup>59</sup>: dalla rappresentanza al dominio.

Se l'esercizio del voto è uno dei modi di esercizio della sovranità popolare, il rapporto *elettivo* non esaurisce affatto il rapporto *rappresentativo*, ne soddisfa una sua sola fase, costitutiva senz'altro, ma non esclusiva: il momento elettivo è un passaggio di chiusura ma anche di apertura di un ciclo rappresentativo. L'elezione è un modo di saggiare, verificare e inverare la rappresentatività nella rappresentanza, il momento dell'integrazione dell'elemento personale nelle sedi rappresentative. La questione della rappresentanza politica, infatti, come rilevava

<sup>56</sup> G. FERRARA, *Sulla questione della rappresentanza. Proporzionale e collegi uninominali*, in Id., *L'altra riforma, nella Costituzione*, cit., p. 68.

<sup>57</sup> Sia permesso rinviare al mio *L'interdipendenza ostaggio del protagonismo dei Presidenti di regione ai danni dell'interesse nazionale*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, 2021, pp. 249-256.

<sup>58</sup> G. FERRARA, *Presidenzialismo e semipresidenzialismo: le forme contemporanee del plebiscitarismo*, in AA.VV., *Costituzione, e poi?*, Roma, 1996, pp. 68-69.

<sup>59</sup> G. FERRARA, *Presidenzialismo e semipresidenzialismo*, cit., pp. 62-63.

Esposito, va oltre al “solo potere di votare”, perché le modalità del voto devono, non solo favorire ma, tutelare l’esercizio continuo della sovranità popolare. L’abbandono dell’eguaglianza nel voto nega il diritto alla rappresentanza «di posizioni, di istanze, di domande, di interessi non aggregabili o non compatibili con le due minoranze più consistenti, qualunque possa essere la complessiva rilevanza delle esclusioni»<sup>60</sup>. A furia di semplificare le domande sociali, semplicemente queste non credono più nelle istituzioni democratiche. Si rifiutano di farsi continuare ad estorcere consenso.

<sup>60</sup> G. FERRARA, *La mutazione*, cit.



## ELEZIONI DEL CAPO E PARTITI

MICHELE PROSPERO

*Sommario: 1. Oltre il potere legale-razionale? – 2. Intermezzo machiavelliano. – 3. Passaggio weberiano. – 4. Presidenti sleali. – 5. L'Eliseo tra tecnocrazia e piazza. – 6. Tra presidenzialismo e parlamentarismo.*

### 1. *Oltre il potere legale-razionale?*

Partiti e capo occupano due dimensioni differenti nella teoria politica contemporanea. I partiti sono l'istituzione politica distintiva del '900, secondo la definizione di Huntington<sup>1</sup>; il capo appartiene invece ad una deviazione rispetto alla tendenza moderna verso la spersonalizzazione del potere. Non mancano nella cultura politologica odierna tentativi di cambiamento dei parametri di giudizio in vista della interpretazione teorica della personalizzazione come segno ineluttabile della età del pubblico incantato dalla comunicazione. Il fenomeno della leadership in occidente viene ricondotto ad un mutamento storico epocale che impone il “potere della persona” come un saldo principio del politico. L'ipotesi è che irresistibile si rivela l'avanzata di una nuova forma del politico, quella del carisma esclusivamente personale, con il leader solitario che si proietta oltre il “potere legale-razionale”<sup>2</sup>. Le trasformazioni profonde che la persona impone alla statualità moderna segnalano, secondo una lettura molto diffusa e nondimeno parziale, una inedita forma di potere. L'autorità non coincide più con quella legale, che si esprime nel moderno diritto positivo e nella istituzionalizzazione di organizzazioni politiche con funzioni di governo, ma prevede una creazione del diritto e della decisione a partire dal corpo del leader,

<sup>1</sup> S.P. HUNTINGTON, *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano, 1974.

<sup>2</sup> M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2010. È merito degli approcci del neoinstituzionalismo aver superato l'analisi dei partiti incentrate su singoli attori razionali in contesa e di aver rimarcato che “le istituzioni sono le strutture portanti dell'attività politica”: la leadership rinvia alle dinamiche interdipendenti di organizzazioni complesse, alla loro identità e ai vincoli della loro storia (J.P. OLSEN, *Scienza politica e teoria dell'organizzazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1989, n. 1, p. 11).

delle sue facoltà carismatiche (“la personalizzazione del comando non è un demone antidemocratico”)<sup>3</sup>. La personalizzazione del potere si abbatte contro le nostalgie “partitiste” e libera da ogni resistenza inutile al “fantasma del leader”. Contro “l’ideologia collettivista”, inopinatamente sopravvissuta nei velleitari tentativi di guidare una “restaurazione oligarchica” ostile al partito personale, si leva l’esortazione ad abbandonarsi all’ebbrezza del potere personale senza “alcuna mediazione partitica”<sup>4</sup>. I residui di forme di governo complesse, il retaggio delle mediazioni di partito, meritano l’oblio al cospetto dell’apparizione del leader dotato di un “indiscutibile carisma” che demolisce ogni “ortodossia partitocentrica”.

Il fenomeno del declino della dimensione di massa dell’agire e della congiunta contrazione della coerenza e unità funzionale dell’organizzazione è avvertito da alcuni decenni, con riferimento alla erosione di scopi mobilitanti che giustificano compattezza e strutturazione. Il partito stratarcico contendibile risulta con una leadership “forte ma fragile” perché al controllo delle carriere e delle politiche unisce la vulnerabilità del capo che deve lasciare il campo al primo impreveduto<sup>5</sup>. Se il processo è da tempo avviato, il grado di avanzamento della smobilitazione organizzativa e identitaria procede nei vari sistemi politici con differenti velocità. Quanto più si percepisce la decadenza della qualità

<sup>3</sup> M. CALISE, *Fuorigioco*, Roma-Bari, 2013. Sull’uso indiscriminato del concetto di carisma carico di “innumerevoli connotazioni superflue e fuorvianti” cfr. T. PAPPAS, *Il carisma politico*, “Rivista italiana di scienza politica”, 2012, n. 3, p. 369. Una considerazione della personalizzazione come “fenomeno multiforme” in G. RAHAT, O. KENIG, *From Party Politics to Personalized Politics. Party Change and Political Personalization in Democracies*, Oxford, 2018. La tesi è che “forse, ciò a cui stiamo assistendo attualmente non è un cambiamento completo o un ritorno, ma piuttosto una sintesi di politiche di partito e politiche personalizzate” (p. 1).

<sup>4</sup> M. CALISE, *Che ne sarà dei partiti*, in *Il Mulino*, 2012, n. 3. Sul carattere problematico della convinzione weberiana secondo cui, nei modelli di legittimazione dell’ordine politico, la regola razionale-giuridica avrebbe gradualmente soppiantato tutte le altre forme di legittimità cfr. D. LAMBACH, E. JOHAIS, M. BAYER (*Warum Staaten zusammenbrechen. Eine vergleichende Untersuchung der Ursachen von Staatskollaps*, Wiesbaden, 2016, p. 264) che riscontrano la legittimazione dell’ordine politico come una miscela variabile di diversi elementi di legittimazione (trascendente, tramite processi, attraverso performance).

<sup>5</sup> R.K. CARTY, *I partiti come sistemi di franchising*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, 2006, p. 100.

delle classi dirigenti in una politica che stenta ad afferrare una capacità apprezzabile di direzione e di guida autorevole, tanto più proliferano le esercitazioni sulla leadership, sul carisma. Nella letteratura si contano almeno 350 definizioni di leadership: entro società atomizzate e a deboli legami partitici, per leaderismo si intende “una scorciatoia cognitiva”, una semplificazione quale via per “una soluzione alla complessità”<sup>6</sup>. Malgrado la proliferazione quantitativa del concetto di leadership, la politica è in una fase reale di “leaderless”<sup>7</sup>. Nel teatrino (non solo) italiano, che ha perso istituzioni dotate di autonomia funzionale e mediazioni stabilmente organizzate, per i politologi occorre prendere atto che con “il ritorno del capo sulla scena della politica” è tramontato il tempo degli apparati, delle burocrazie, dei riti. La breve durata del leader del momento, e la repentina caduta del suo carisma, sembrano smentire il rapimento semplicistico e mitologico di una politologia che si concede al potere della persona e rigetta la cultura moderna delle organizzazioni come sistemi dinamici con al loro interno molteplici “giochi politici” e cenni di negoziati impliciti o espliciti<sup>8</sup>. Sarà anche vero che la leadership si presenta come una vittima sacrificale di ottusi apparati che le inventano di tutte per “neutralizzare la sfida del ritorno del leader”<sup>9</sup>. Rispetto alla fulminea caduta di un leader, solo la persistenza di un qualche residuo di partito strutturato quale fonte di autorità salva il soggetto politico dal declino. Un partito sopravvive alla parabola discendente del capo solo in virtù dell’istituzionalizzazione del potere organizzativo con procedure rigorose e impersonali.

La personalizzazione e la enfattizzazione della leadership non sono più dei fenomeni che avvengono entro strutture partitiche di una qual-

<sup>6</sup> M. REGALIA, *La leadership*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2012, n. 3, p. 390 e p. 395).

<sup>7</sup> Ivi, p. 396. Il carisma che diventa una formula così generale da perdere qualsiasi univocità di significato cfr. F. TUCCARI, *Capi, élites, masse*, Roma-Bari, 2002, p. 151.

<sup>8</sup> M. CROZIER, E. FRIEDBERG, *Attore sociale e sistema*, Milano, 1978, p. 232.

<sup>9</sup> M. CALISE, *Fuorigioco*, cit. F. BORDIGNON, *Il partito del capo*, Rimini, 2013. Questo cambiamento potrebbe configurarsi come una minaccia alla qualità della moderna democrazia rappresentativa. “È improbabile che la democrazia possa sopravvivere a lungo termine se è sostenuta principalmente dalle capacità dei suoi leader. Un buon regime, dopo tutto, è quello che rimane in vigore anche se i governanti sono meno qualificati o di successo” (G. RAHAT, O. KENIG, *From Party Politics to Personalized Politics*, cit., p. 218).

che consistenza strutturale ma marciano per loro conto, nella debolezza dei soggetti del pluralismo e nella fragilità dei reticoli delle istituzioni. Gli stessi fenomeni totalitari novecenteschi, che più si avvicinano al ritorno in scena del forte potere appannaggio di un capo che istituzionalizza la sacralità carismatica, risultano inconcepibili al di fuori di entità meta individuali (i partiti-milizia come fonte di legittimazione) e di ordini (parvenze di costituzioni e parametri di legalità, per quanto pieghevoli rispetto all'arbitraria manifestazione della decisione politica)<sup>10</sup>. Intaccare il partito come deposito del mito fondativo del regime, e indebolirne il cruciale ruolo organizzativo nel reperimento delle basi di sostegno all'ordine costituito, avrebbe comportato un istantaneo declino delle fonti di giustificazione dell'obbedienza al capo carismatico e una drastica erosione dei meccanismi funzionali del sistema. Anche il potere assoluto monopolizzato da una leadership fortemente personalizzata è impensabile senza la copertura di un immaginario mitico custodito da agenti collettivi del potere<sup>11</sup>. Sono palesi, negli analisti, che rilevano una ricaduta nel potere della persona che succede alla decomposizione delle autorità i presupposti arcaici alla base di una visione politica unidimensionale e psicologista dei rapporti sociali che privilegia "l'intenzione dell'attore", la "psicologia dell'attore" come individuo carismatico, e arranca del tutto dinanzi alla "complessità" che "ha messo in crisi questa finzione dell'attore-autore, responsabile unico ed individuale"<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Le ricerche storiche nel fascismo non scorgono il mussolinismo ma un fenomeno complesso e impersonale. "L'enfasi sulla figura del capo non diminuiva il ruolo del partito unico nel regime: il capo, elemento originario ed essenziale del partito unico, acquistava rilievo particolare proprio in relazione al tipo nuovo di organizzazione del partito, per la sua struttura e la sua funzione, e perciò la sua figura istituzionale non era isolabile dal contesto che gli era proprio e che contribuiva ad esaltare la sua eccezionalità personale" (E. GENTILE, *La via italiana al totalitarismo*, Roma, 2008, p. 62).

<sup>11</sup> L'idea di un potere personale è storicamente connessa "all'idea teocratica e al postulato che l'universo fosse un organismo animato da uno spirito unico e retto da una legge unica" (O. VON GIERKE, *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche*, Torino, 1974, p. 67). Sulla dissociazione moderna tra Stato e persona, volontà e ordine legale, *potentia* e *auctoritas* cfr. C.F.V. GERBER, *Diritto pubblico*, Milano, 1971; H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981; C.H. McLWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, 1939; B. de Jouvanel, *La sovranità*, Milano, 1971.

<sup>12</sup> M. Crozier, E. Friedberg, *Attore sociale e sistema*, cit., p. 295.

Mentre i partiti tramontano, una nuova parola magica risuona e si afferma senza alcun controllo analitico. È quella di leadership, che Weber connette al dominio assicurato dagli apparati di partito, e che ora invece si presenta come un meccanismo autonomo, legato al peculiare trascinarsi della persona che aspira al potere. La tendenza alla personalizzazione è comune a diverse democrazie, che accentuano il profilo della leadership a discapito di quella di partito, che nella sua visibilità pare ridimensionato nell'offerta elettorale. La corsa verso la "direzione mediante un capo", riconosciuto per le sue qualità carismatiche, accentua i ritrovati plebiscitari della competizione. Il momento della leadership viene svincolato dal modello di partito e dal suo profilo organizzativo curvato alle esigenze del capo che è orientato alla ricerca di una investitura plebiscitaria. Quando declina l'asse culturale e permangono solo gli spazi di gestione amministrativa, svanisce anche la capacità di designare l'autorità di un capo che è orientato opera nella lotta con "l'abitudine alla distanza" e con uno spirito di servizio a una causa ideale. La scommessa di Weber, in una incoronazione del presidente attraverso l'elezione diretta come soluzione alla crisi, non ha risposto alla degenerazione della forma politica. Il bimotore semipresidenziale di Weimar ha favorito l'ingresso in scena di un capo che si propone al pubblico con la teatralizzazione, con il gesto, con la semplificazione sfuggente. La critica dei partiti e l'invocazione di un "Regierung ohne Parteien" fu raccolta dalla rivolta dei grandi gruppi di interesse industriali e agricoli che dirottarono contro la partitocrazia ("Herrschaft der Parteien") e contro il sistema parlamentare le antinomie dell'economia capitalistica. La richiesta della persona, della forza creativa del leader ("Gestaltungskraft der Einzelnen") coincise con l'invocazione di un sistema presidenziale contro il caos dei partiti (Hans Mommsen).

Il partito personale (cioè non destinato alla durata in quanto il capo non è riproducibile, non essendo una figura ordinaria) viene presentato come il segno di una radicale quanto irresistibile innovazione. L'espressione "personal party", riferita alla esperienza liberal di Roosevelt, è coniata dal politico di origine irlandese Jim Farley<sup>13</sup>. Con il declino dell'organizzazione di partito e dei meccanismi dell'identificazione par-

<sup>13</sup> S.J. SAVAGE, *Roosevelt. The Party Leader. 1932-1945*, Kentucky, 1991, p. 153.

titica, sfidate dalle primarie<sup>14</sup>, dalla perdita delle nomine da parte delle organizzazioni si accentua il processo che porta alla creazione di una presidenza personale, di un senso di efficacia della persona (in un “Presidents without Parties” con un futuro riservato alla presidenza plebiscitaria<sup>15</sup>). Se negli Usa questo processo storico di superamento della forma di Stato liberale-razionale si esprime nella “presidenza personale imperiale”, in Italia il medesimo tragitto si realizzerebbe dapprima con il partito-personale (che assume “il capo come origine e identità del partito”), e poi con le velleità di sindaci e di altre figure monocratiche di impiantare il “potere della personalità” nel tempo della decadenza di istituzioni politiche<sup>16</sup>. Questa interpretazione sembra enfatizzare degli

<sup>14</sup> Le riforme dei processi rappresentativi per favorire l’espansione dell’influenza dei cittadini selezionando i candidati attraverso le elezioni primarie; (nel 1968 i Democratici le tennero in 17 Stati, i repubblicani in 16; nel 2000 si sono svolte primarie democratiche in 40 Stati e repubblicane in 43), il riconoscimento di nuovi spazi partecipativo-deliberativi (negli anni ’50 negli Usa si celebrarono 118 referendum statali, negli anni ’90 sono saliti a 378) camminano a fianco e in alternativa alle scorciatoie leaderistiche (B.E. CAIN, R.J. DALTON, S.E. SCARROW, *Democracy Transformed. Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 2004). Emerge in molti sistemi politici “una visione semplicistica di un mondo determinato solamente dalle macchinazioni e dai complotti” che, con l’enfasi sul diritto penale e su popoli immaginari, di ritrovate e magiche agorà, aggrava la crisi della rappresentanza (P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile*, Bologna, 2005, p. 315).

<sup>15</sup> Cfr. T.J. LOWI, *The Personal President*, New York, 1985. Lowi legge la dinamica americana come un inedito modello di bipartitismo nel quale i competitori diventano il partito della Casa Bianca (che con i media si rapporta con la opinione pubblica in una “politica di massa antipartitica”) e il partito del Congresso (che si riferisce ai distretti). L’eredità del partito presidenzializzato, sorretto da un’abile capacità del leader di costruire una coalizione elettorale vincente, si scontrerà con il ritorno di fratture interne, con una leadership costretta a mediare con il congresso. La svolta del 1932 non tramuta il Presidente in leader di un partito personale perché il Congresso, nella logica delle istituzioni separate, continua a operare come elemento autonomo che frena, ricatta, contratta. Hanno inciso a lungo le condizioni istituzionali e politiche che, malgrado la ideologia del mandato popolare e la spinta alla mediatizzazione della contesa elettorale, “hanno sempre impedito il tentativo di costruire il partito del presidente” cfr. L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 224.

<sup>16</sup> Sul riconoscimento, nella letteratura politologica, del ruolo della leadership, nella determinazione dell’agenda e nella selezione del personale politico di complemento, come non necessariamente connessa all’ufficio e alla carica formale o autorità istituzionale, e nondimeno in rapporto con le specifiche dimensioni dei sistemi politici, cfr. L. HELMS (ed.), *Comparative Political Leadership*, London, 2012. La tendenza verso la mediatizzazione e la personalizzazione della politica è insidiata dai segni di stanchezza per scorciatoie perceptive anche dal pubblico come unilaterali (K. VON BEYME, *Poli-*

aspetti reali della competizione (la personalizzazione con il deperimento delle mediazioni) inquadrandoli però entro una categoria inadeguata (la scomparsa dell'ordine politico metaindividuale). A uno sguardo storico approfondito, gli istituti dello Stato conservano comunque una capacità di adattamento e non sembrano tramutarsi in organi della persona, subordinati al volere di un singolo detentore di potenza. Il sistema che si identifica per intero con la persona non riesce a strutturarsi nel tempo come nuova dimensione del potere anche perché smarrisce ogni facoltà di decisione, di specificazione delle politiche, di autoconservazione nel tempo come struttura stabile. Solo se *sub lege* il potere dura, non permane in una situazione di volatile indeterminazione e vulnerabilità in quanto abito di una persona.

## 2. *Intermezzo machiavelliano*

In una ricognizione di lungo periodo, il potere personale invocato come salvifico rispetto alla dispersione del governo delle forme e delle mediazioni rappresenta però una perdita rispetto a secoli di storia politico-giuridica occidentale che separano il *regnum* o patria dalla persona fisica per farne un corpo astratto, uno *status publicus* retto da leggi obbliganti<sup>17</sup>. Nel capitolo XVII (2) del *Defensor pacis* Marsilio da Padova<sup>18</sup> precisa la nozione di sovranità come sfera di comando che è numericamente una (*unum numero*). La sede centrale della deliberazione non può essere dispersa, molteplice (*non plures*) e però per essere una (*regnum, principatum*) l'autorità suprema non deve coincidere con il volere di una singola entità fisica. Il sovrano (*principante*) evoca una condizione astratta di dominio e “non deve essere numericamente uno

*tik im Kreuzfeuer der Kritik der alten Medien und des “Wutbürgertums” in den neuen Internet-Medien*, Berlin, 2015, p. 397).

<sup>17</sup> E. KANTOROWICZ, *I due corpi del re*, Torino, 1989, p. 232. Anche Federico II, in nome della sua funzione mediatrice, si riferisce alla “ratio prepotens, que regibus imperat”, cioè ai vincoli del diritto positivo di derivazione romana come deposito di una impersonale ragione politica. Del resto, anche la figura del principe “legibus solutus” non si risolve in una piena e permanente translatio del potere al privato e postula meccanismi, riti, controlli, mediazioni che rendono il principe “legibus alligatus” (KANTOROWICZ, *op. cit.*, p. 84).

<sup>18</sup> MARSILIO DA PADOVA, *Il Difensore della pace*, Torino, 1975.

rispetto alla persona, ma bensì solo rispetto al suo ufficio” (*unus principatus quantum ad officium*). In una città o in un regno deve esserci “un supremo governo” che nella sua sede monopolizza la decisione, amministra la produzione legislativa e scongiura la divisione particolaristica con giurisdizioni in contrasto con la sussistenza dei simboli del potere sovrano. Incompatibile con la sovranità (una) è la sussistenza di “una pluralità di governi” che operano nello stesso spazio con l’attivazione di molteplici prerogative di comando autonomo. Né poteri privati né enti ecclesiastici (con la pretesa di punire le opinioni eterodosse, le pratiche eccentriche) possono rivendicare una pienezza di sovranità senza con ciò distruggere la pace che lo Stato sovrano ha da perseguire come obiettivo prioritario.

La riflessione di Machiavelli<sup>19</sup> continua l’approfondimento analitico sui tratti impersonali della maestà del principato inteso come determinazione astratta del potere. L’ordine istituzionale, nel cerchio della sua durata, può conoscere la crisi. La corruzione dell’organismo è determinata anche dalla volontà di potenza della persona che colpisce il bene collettivo espresso in leggi e istituti. Entro la dimensione generale della statualità o condizione politicamente organizzata, si intreccia il tema nuovo dell’insorgenza di una personalità eccentrica che rompe l’ordine, curva il generale assetto del potere rendendolo una faccenda di privatistica ambizione. La censura di Cesare deriva dal fatto che egli è per Machiavelli il capo che, per una ambizione di personale potenza, logora la sfera pubblica in crisi, la disintegra nel suo profilo specificamente pubblico<sup>20</sup>. Contro la “comune opinione” ostile ai popoli, raffigurati come “varii, mutabili e ingrati”<sup>21</sup>, Machiavelli rimarca il ruolo cruciale dell’ordinamento politico. L’irruzione distruttiva del capo, che seduce un popolo corrotto dalla crisi dell’ordine politico, e quindi non dispone delle risorse politiche positive per rispondere alle manipolazioni, avanza dietro la seduzione di promesse ispirate ad “una falsa idea di bene”. L’intreccio tra sovranità e ordine è l’anello decisivo, sin quando l’organizzazione giuridica è solida, la manipolazione del popolo è ardua

<sup>19</sup> N. MACHIAVELLI, *Opere*, Torino, 2006.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 709.

e la slealtà delle élite è inibita. Secondo l'assioma di Machiavelli, "un popolo che comandi e sia bene ordinato, sarà stabile, prudente e grato" (D, I, LVII). Senza ordine legale che si riproduce con principi organizzativi condivisi, il funzionamento del potere vacilla e comportamenti irregolari si diffondono nei pochi e nei molti. "Un principe sciolto dalle leggi sarà ingrato, vario ed imprudente più che uno popolo". In linea teorico-assiologica, Machiavelli crede che "sono migliori governi quelli de' popoli che quelli de' principi" e rigetta l'idea secondo cui dire popolo significa asserire che domina l'irrazionale. Se persiste un ordine legale, "un popolo è più prudente, più stabile, e di migliore giudizio che un principe".

Non è un caso che Roma assurge a significato di modello politico perché, quando le cose della repubblica sono ben ordinate, nelle elezioni dei consoli e dei tribuni raramente il popolo romano si è pentito delle scelte compiute. Roma rimane "per quattrocento anni inimico del nome regio" perché gli istituti funzionano regolarmente e i soggetti agiscono in nome della "gloria e del bene commune della sua patria". Quando predomina la disgregazione dell'ordine politico irrompe invece una diffusa irrazionalità che coinvolge i grandi al pari delle moltitudini. Machiavelli non esita a rimarcare che "a un principe cattivo non è alcuno che possa parlare né vi è atro rimedio che il ferro". Gli ordini politici mantengono procedure valide, caratteri legali di competizione tra gli umori diversi e in essi il conflitto, se la moltitudine non è "sciolta", non altera gli equilibri consolidati. Tra "duo concionanti" e le rivendicazioni di parti opposte che chiedono il sostegno, la moltitudine sa prendere "la oppinione migliore" perché il popolo in condizioni normali raramente sbaglia nell'accordare sostegno<sup>22</sup>. Diversamente stanno i processi sociali quando un corpo politico entra in crisi e appare in "declinazione per corruzione di materia"<sup>23</sup>. Il capo diventa irresponsabile, ostile ad ogni compromesso (trascurando che coloro che vogliono "sopravvincere spesso perdono") e la moltitudine sciolta, imprevedibile, segue l'irrazionale, si mette al seguito di chi con qualsiasi pretesto vuole solo "apiccare la zuffa".

<sup>22</sup> Ivi, p. 711.

<sup>23</sup> Ivi, p. 531.

La convinzione di Machiavelli, sul popolo come attore nello spazio deliberativo, è che molto raro “quando egli ode duo concionanti che tendino in diverse parti, quando ei sono di eguale virtù, che non pigli la opinione migliore, e che non sia capace di quella verità che egli ode. E nelle cose gagliarde o che paiano utili egli erra, molte volte erra ancora un principe nelle sue passioni, le quali sono molte più che quelle de’ popoli. Vedesi ancora nelle sue elezioni ai magistrati fare di lunga migliore elezione che un principe, né mai si persuaderà a un popolo che sia bene tirare alle dignità uno infame e di corrotti costumi: il che facilmente e per mille vie si persuade a un principe; vedesi uno popolo cominciare ad avere in orrore una cosa, e molti secoli stare in quella opinione: il che non si vede in un principe”. Come “il principe sciolto” dalle leggi è “inprudente”, così anche il popolo è imprevedibile nei suoi atti quando non è regolato dalle leggi, ossia non è “incatenato” dalle forme e quindi appare “tumultuario”. Se l’ordine è stabile grazie a freni e leggi, il popolo si lascia preferire come fondamento perché pare “più prudente, più stabile e di migliore giudizio”<sup>24</sup>. Quando l’ordinamento non è ancora entrato in crisi, tra “duo concionanti” la moltitudine è in grado di valutare le argomentazioni, scegliere le posizioni più ragionevoli e non cedere alle seduzioni, alle scorciatoie. Mentre rispetto al principe che si presenta con ambizioni di tirannide non c’è alternativa al ferro, per curare il popolo basta trovare le parole, persuadere la moltitudine della convenienza di volgere al giusto contro le apparenze, gli inganni “verisimili”, la “falsa spezie di bene”.

In assenza di regole, forme per sfogare umori dei grandi e del particolare si formano sette, partigiani, dispute condotte con un “obrobrio delle parole” che riscaldano il nemico, perché nelle zuffe il disprezzo e l’insulto si rivoltano contro scatenando “la indegnazione della ingiuria”<sup>25</sup>. Il funzionamento di organi rappresentativi (nel caso fiorentino consiglio, signoria e la rappresentanza definita con “scrutinio, squittina”<sup>26</sup>) diventa problematico. Cresce l’intensità dello scontro con parole cariche di insulto e minacce e il tempo del compromesso viene guarda-

<sup>24</sup> Ivi, p. 710.

<sup>25</sup> Ivi, p. 902.

<sup>26</sup> Ivi, p. 199.

to con disprezzo come segno di ambiguità, lentezza, dannosa pretesa di “stare sospeso”<sup>27</sup>. Bisognerebbe incidere sulle cause della disunione e della corruzione ma è un compito disperato. Per Machiavelli la cagione della corruzione risiede nella “inequalità che è in quella città, e volendola ridurre equale è necessario usare grandissimi straordinari”<sup>28</sup>. In assenza di “grandissimi straordinari”, gestiti da un ceto politico responsabile, la crisi assume caratteri dissolventi e l’antagonismo tra “omore dei grandi o omore dell’universale o publico” degenera. Nella disunione generale o “corrutione” i pochi per ambizione coltivano umori contro la plebe e quelli “che vivon dalle bracce”. Le pratiche istituzionali diventano all’improvviso farraginose e le procedure sono aggirate da chi per sfidare gli ordini evoca le “imprese gagliarde”, sbandiera una “falsa idea di bene”.

Il capitolo XXXVII del libro I dei *Discorsi* abbozza una teoria della crisi che si presenta con un equilibrio tra le parti che non si stabilizza e culmina nella comparsa del capo che Weber chiamerebbe carismatico. Decisivo è il passaggio dal conflitto per necessità (la plebe intende “assicurarsi de’ nobili per la creazione de’ Tribuni”) al conflitto per ambizione (dopo le conquiste politiche “volere con la Nobiltà dividere gli oniri e le sustanze”). Lo scenario, che segue lo scontro “che partorì la contenzione della legge agraria” sino alla crisi repubblicana, somiglia molto alla diagnosi gramsciana del cesarismo come esito di una crisi dell’equilibrio politico e sociale. Machiavelli descrive il passaggio dalla contesa racchiusa nel piano politico al terreno del conflitto sociale (“mai non si parlò di questa legge in Roma che quella città non andasse sotosopra”) come inevitabile prolungamento della rilevanza pubblica conquistata dalle parti. E però lo scivolamento dall’obiettivo politico-istituzionale alla mobilitazione della plebe per ottenere anche grandi riforme sociali (offese ai nobili con la disposizione “che non si potesse possedere per alcuno cittadino più che tanti iugeri di terra”) rende il conflitto più costoso con “offese contro a uomini potenti”. Sulle innovazioni politiche il compromesso tra gli attori era più agevole da siglare mentre arduo è trovare un negoziato sulla scottante questione agraria

<sup>27</sup> Ivi, p. 820.

<sup>28</sup> Ivi, p. 179.

(con il distribuire, ceder le terre in mano ai nobili “andava sottosopra tutta quella città”). Annota Machiavelli: “la Nobiltà romana sempre negli onori cedé senza scandoli straordinari alla Plebe; ma come si venne alla roba, fu tanta la ostinazione sua nel difenderla, che la plebe ricorse per isfogare l’appetito suo a gli straordinari”. L’elevato significato del conflitto di classe giocato sui beni (con la legge sulle terre dei nobili “si toglieva a quelli la via dello arricchire”) sgretolò l’ordine rendendolo ingovernabile e “si ricorse ai rimedi privati, e ciascuna delle parti pensò di farsi un capo”.

Con strutture civili e sociali così corrotte il entro “la città sbattuta” il cammino della riforma è impossibile, nel disordine le città “non si possono riordinarsi mai”<sup>29</sup>. L’ambizione per gli effetti della “contenzione della legge agraria”, la prorogatio dei poteri a tempo, le frizioni tra consolato e tribunato, gli interessi e “le contenzioni” sociali, le ripetute elezioni alla stessa carica (per la plebe si legò a “Mario lo fece quattro volte console”, mentre “la Nobiltà si volse a favorire Silla”), portarono alla guerra civile nella quale “rimase superiore la Nobiltà”. In seguito, lo scontro è tra Cesare, divenuto “capo della parte di Mario”, e Pompeo, erede della parte di Silla: “venendo alle mani rimase superiore Cesare, il quale fu primo tiranno in Roma, talché mai fu poi libera quella città”<sup>30</sup>. Il popolo “era corrottissimo”, per la profondità della sua alienazione politica, la moltitudine sciolta non voleva il modo di procedere che preserva la libertà pubblica. “Il che nacque dalla quella corruzione che le parti mariane avevano messa nel popolo; delle quali sendo capo Cesare, potette accecare quella moltitudine ch’ella non conobbe il giogo che da sé medesima si metteva in sul collo”<sup>31</sup>. Un ordine con “membres tutte corrotte” da “tumulti e altri scandoli”, con le rivalità e disunioni tra consoli, le azioni costruttive sono bloccate e proprio chi metteva “sul collo” la morsa della tirannide appare come una risorsa. Il senato nomina il dittatore per superare le discordie (“tanto odio intra la Plebe ed il Senato che si venne nelle armi ed al sangue, fuori d’ogni modo e costume civile”): i consoli divisi su tutto, si mostrano uniti nel

<sup>29</sup> Ivi, p. 244.

<sup>30</sup> Ivi, p. 1101.

<sup>31</sup> Ivi, p. 1789.

rifiutare il dittatore. Il senato si allea con i tribuni contro i consoli e si moltiplicano giochi e strategie che finiscono per determinare la dittatura. Machiavelli cita Dante e avverte che tante volte accade che il popolo ingannato “desidera la rovina sua” e grida viva la sua morte<sup>32</sup>. Tra Cesare e repubblica, tra persona e costituzione, esiste una tensione irriducibile che ricompare in ogni “crisi organica” quando la scorciatoia carismatica prevale per la invertebrazione del sistema politico.

### 3. *Passaggio weberiano*

Da Machiavelli discende un grande problema teorico, che viene ripreso dal pensiero politico successivo e posto al centro anche dalla sociologia del potere di Weber. I sistemi politici che “dipendono solo dalla virtù d’uno uomo sono poco durabili, perché quella virtù manca con la vita di quello”<sup>33</sup>. Sul piano storico, le ricerche confermano l’importanza della progettazione di una dimensione istituzionale astratta e impersonale. Anche nell’evoluzione del modello inglese, all’origine del successo del consolidamento delle strutture di potere si rinviene il ruolo della *curia regis* che già nell’XI secolo affianca il monarca, la continuità della struttura burocratica, le attribuzioni della impersonale macchina pubblica<sup>34</sup>. La direzione di ricerca weberiana segue il percorso della razionalizzazione-formalizzazione del potere che, con le sue strutture giuridico-burocratiche, assume un volto astratto e impersonale in sintonia con i tratti generali della razionalizzazione che coinvolge diritto, economia, cultura. Nella sua classica indagine sui processi di state-building accompagnati dall’istituzione di un personale ammini-

<sup>32</sup> Ivi, p. 209.

<sup>33</sup> MACHIAVELLI, *Discorsi*, I, XI.

<sup>34</sup> Cfr. C. TILLY (a cura di), *La formazione degli Stati nazionali nell’Europa occidentale*, Bologna, 1984, p. 306. Lo sviluppo storico dell’Occidente consiste proprio nel superamento della personalità del potere con la astrattezza del comando, con una obbligazione politica svincolata dalla persona e situata nella istituzione (G. MIGLIO, *Le regolarità della politica*, Milano, 1988, p. 349). Sulla distinzione tra *dominium* (potere privatistico) e *imperium* (signoria pubblica, moderna legalità), tra vincoli personali di fedeltà e ordinamento normativo-territoriale cfr. C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, Milano, 1991. Sulla distinzione tra il processo decisionale di routine e quello di crisi cfr. M. MANN, *The Sources of Social Power, II, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, 1993.

strativo burocratico, Weber segnala il ruolo della leadership, della volontà di potenza, della energia senza nutrire alcun dubbio sul fatto che “il destino del carisma sia quello di retrocedere con il progressivo sviluppo delle formazioni istituzionali permanenti”<sup>35</sup>. Lo svolgimento del moderno è per lui una risposta costruttiva al dilemma di Machiavelli, quello di edificare un solido ordine politico capace, con i suoi istituti e con le codificate procedure, di essere “durabile” e di sopravvivere alla persona fisica che declina (essendo ciascun principe “di corta vita”). Nessuna volontà individuale è così potente da oltrepassare la logica di partito, di istituzioni, di procedure. La tentazione di edificare un regime della persona indebolisce la posizione del leader, e lo induce a sacrificare la necessaria autonomia dell’organizzazione, il ruolo insostituibile delle classi dirigenti, la funzione delle burocrazie, delle competenze. Come avverte Huntington “il più elementare tra i sistemi politici è quello dipendente da un solo individuo. Ovviamente è anche il meno stabile”<sup>36</sup>.

Solo nella più tarda riflessione weberiana, maturata attorno alla cesura della grande guerra mondiale che alimentò miti e fughe irrazionali, la figura della leadership tende a sganciarsi dalla rete parlamentare-organizzativa, che comunque avvolge il leader plebiscitario dell’età parlamentare (il profilo di Gladstone). In questa stagione, Weber ap-

<sup>35</sup> M. WEBER, *Economia e società*, Milano, 1980; M. WEBER, *Parlamento e governo*, Roma-Bari, 1980. Secondo A.T. VON TROTHA (*Jenseits des Staates: Neue Formen politischer Herrschaft*, p. 25) “lo Stato come forma di governo politico ha superato il suo zenit. Per il prossimo futuro, dobbiamo imparare a trattare con forme non statali di governo politico, cioè con forme di governo politico nella società nel suo insieme che non sono basate sul principio del monopolio dello Stato dell’uso della forza”. Talune delle alternative indicate (la Bolivia di Evo Morales che stabilizza il suo dominio attraverso elementi carismatici e tradizionali, o il Kurdistan che recupera la tradizione e il neopatrimonialismo) non sembrano però confermate la prevalenza di nuovi elementi di legittimità.

<sup>36</sup> S.P. HUNTINGTON, *Ordine politico e scontro di civiltà*, Bologna, 2013, p. 79. “I partiti politici devono essere considerati come le più importanti istituzioni di mediazione tra cittadino e stato. Ed un elemento fondamentale per una democrazia stabile è l’esistenza di grandi partiti con una significativa base di sostegno. Quel sostegno deve essere in grado di sopravvivere ai fallimenti dei partiti. Se manca questa lealtà incondizionata, i partiti potrebbero venire spezzati via, facendo venire meno così la possibilità di avere una vera opposizione” (S.M. LIPSET, *Istituzioni, partiti, società civile*, Bologna, 2009, p. 344).

pare un riluttante alfiere della democrazia parlamentare che cede nella esaltazione del trascinarsi esercitato dal presidente eletto direttamente dal popolo. Nella celebrazione delle sue gesta, che restituiscono una testa al potere carente, si avverte una qualche preconizzazione del *Führerprinzip*, del capo che con la voce mistica dell'uomo del destino conduce al crepuscolo della repubblica e del trionfo della regola razionale-giuridica. Se per Weber le qualità riconosciute al leader sono quelle in origine appannaggio del mago o del profeta, in tempi di crisi, scartata la dimensione profetica del capo come *imago Christi*, è soprattutto quella del mago ad attirare l'incantamento di massa degli spettatori acclamanti. In Weber affiora una diffidenza sulla "democrazia del demagogo" che vede le tecniche della suggestione emotiva trionfare sulla persuasione razionale. Egli stesso però cede alle suggestioni carismatico-plebiscitarie come ineluttabili condizioni per dirigere il tempo della democrazia della strada. Oltre alla volontà, alla capacità del politico conta "la potenza del discorso demagogico" in virtù della quale la narrazione diventa tecnica persuasiva rispetto alla massa spinta da impulsi emozionali<sup>37</sup>.

In tempi di tenuta dell'ordinamento, un partito di notabili o di cariche elettive sviluppa dei meccanismi di reazione: contro "l'*homo novus* viene rivendicata la superiorità dell'esperienza politica di partito e avanzata la preoccupazione ideologica per il venir meno delle antiche tradizioni di partito"<sup>38</sup>. Questo meccanismo immunitario, attivandosi nelle congiunture che vedono l'emersione di personalità eccentriche rispetto alle élite collegiali, esercita la funzione di contenere l'ascesa di candidature irregolari che privilegiano le relazioni personali-private

<sup>37</sup> M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, 1980.

<sup>38</sup> Ivi, p. 85. Dal politico di professione si tende a passare al dilettante con un abbassamento del rendimento delle istituzioni. "L'indebolimento dei partiti come organizzazioni che canalizzano le ambizioni politiche e fungono da meccanismi di selezione del personale politico a tutti i livelli, sebbene possa favorire l'ascesa di individui normalmente esclusi dalla politica, avrà un impatto considerevole sul reclutamento delle élite politiche" (LINZ, *Democrazia e autoritarismo*, Bologna, 2006, p. 606). La qualità dell'elettorato incide sulla qualità della leadership nel tempo del populismo che accelera il declino della fiducia nella leadership e nelle istituzioni politiche. "Vorremmo che i nostri leader avessero esperienza, ma allo stesso tempo respingiamo l'idea della professionalizzazione della politica e invociamo perfino la non rieleggibilità alle cariche pubbliche" (p. 612).

entro le organizzazioni di partito. Il fenomeno del capo che lotta per la supremazia è descritto già da Weber, che analizza il carisma del leader politico al cui prestigio, misurabile entro il terreno specifico dello Stato costituzionale a base parlamentare, si indirizza la dedizione “di uomini legati al suo partito personale”. L’assunto di Weber è che, in ogni partito di notabili, tutti i possibili grandi leader sono troncati nella loro ascesa da ceti politici periferici riluttanti a riconoscere “le qualità di capo”. La volontà di persistenza di “caste di notabili”, composte da “funzionari integerrimi”, secondo Weber inchioda il partito a momenti di cogestione di élite riluttanti alla delega di un ruolo direttivo a un capo che sollecita obbedienza e il sacrificio di “un’opinione personale”. Come difesa immunitaria dell’organizzazione Weber reputa indispensabile scongiurare ogni ingresso di un uomo d’affari in politica cui riesce, con il soccorso del denaro e delle opportunità di influenza, l’assunzione di un ruolo centrale nella leadership. La personalizzazione appare come una sfida che conduce all’oscuramento definitivo di un cruciale “orizzonte politico statuale” che rimane l’emblema della differenziazione funzionale peculiare del meccanismo formale moderno. Il conflitto di interessi ristretti, l’aziendalismo, la contaminazione di pubblico e privato scaraventano la politica oltre il profilo del grande razionalismo occidentale che divide la forma astratta e la sostanza materiale, l’economia e il diritto, lo Stato e l’impresa, i mezzi e lo scopo. Il partito di un imprenditore, per Weber, è la negazione della proiezione statuale della politica e quindi il viatico di una profonda regressione civile verso le varianti di un corporativismo angusto e di un patrimonialismo arcaicizzante che perde il nesso tra interessi, consenso e sfera della pubblicità.

Le ragioni funzionali collocate alla base del moderno per Weber devono spingere anche a negare con forza ogni sterile riconduzione della grande politica alla gabbia della tecnica o degli spiriti letterari che si trasferiscono in politica. Il pendolo tra demagogia e tecnica è il tratto caratteristico della politica in condizioni di crisi. Già nella vicenda americana Weber rinviene ondate di polemica contro gli apparati partitici (“partiti incolori, con le loro autorità socialmente disprezzate”), contro l’invasione politica della amministrazione (gli organismi avevano “il solo scopo di ricavare profitti dal dominio politico eserci-

tato soprattutto sulle amministrazioni comunali”). La rivolta contro le caste politiche è così marcata che induce i partiti a candidare persone estranee al professionismo politico, outsiders che “si presentano come avversari di ogni corruzione” e indeboliscono potenza e distribuzione di incentivi in mani ai centri di comando<sup>39</sup>. In una età di massa, per schivare i rischi della mobilitante democrazia della moltitudine che sfida ogni potere acefalo, Weber sostiene che il contributo identificante di un capo è necessario, ma guai a immagini semplificate che arrivano a confonderlo con “i meschini e vanitosi arrivati del momento”, che cercano solo di sgomitare per raggiungere la loro influenza personale. Senza nutrire una fede, senza condividere un grande ideale, i capi carismatici innalzano la finzione a norma di comportamento. Il “pragma di potenza” è indispensabile nella competizione politica per il potere. Per questo un leader vero con coscienza del ruolo e con una visione strategica adeguata nella indagine weberiana non è mai separabile da una fede sostanziale in una affascinante e mobilitante causa collettiva. L’opposto dell’elogio della semplicità e di uno stile di governo che ripropone maschere illusorie per sorreggere la scalata del demagogo o di varianti moderne del patrimonialismo antico.

Weber, che pur coglie il legame emozionale verso il leader motivato dalla aspettativa di successo e quindi dal desiderio del controllo del potere, rimarca la presenza di credenze, idealità alla base del vincolo politico. Quando manca una robusta spinta ideale, e latita una capacità di interpretazione degli eventi, “anche sui trionfi politici esteriormente più efficaci pende la maledizione della nullità”<sup>40</sup>. Questo esito nichilistico è il solido confine tra un capo vero di un’organizzazione di massa, che ha sempre il senso del limite e riconosce una comune meta, e il demagogo vanitoso, che ride, recita, entra a piene mani nella finzione e la scambia egli stesso per il vero. La leadership politica deve evitare l’errore stigmatizzato da Weber: una ricerca del potere che “smarrisce le cause per cui esiste e diviene un oggetto di autoesaltazione puramente personale, invece di porsi esclusivamente al servizio della causa”<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Ivi, p. 94.

<sup>40</sup> Cit. in K. JASPERS, *Max Weber*, Roma, 1996.

<sup>41</sup> M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione*, cit., p. 102.

Per Weber esistono due soli “peccati mortali sul terreno della politica” e sono la mancanza “di una causa giustificatrice” e la “mancanza di responsabilità”. La vanità induce a commettere entrambi i peccati “contro lo Spirito Santo” della politica e rende il leader incline alla leggerezza dell’attore che nelle sue azioni “si preoccupa solo dell’impressione suscitata” e quindi è spinto ad “ambire solo alla luccicante apparenza del potere anziché al potere reale”<sup>42</sup>. Dopo il nulla, con cui il leader occulta con maschere nichilistiche la sua semplificazione cognitiva, affiora la potenza reale, ciò che sta dietro la chiacchiera e l’ingegneria di un marketing capace di inventare la maschera per nientificare la politica, toglierle problemi di senso. “La politica, ammonisce Weber, è un forte e lento trapanare di tavole dure”. Ha poco a che fare con le aspettative di miracolosi spostamenti elettorali ottenuti solo in virtù di parole e immagini che leggere scorrono nei media. Togliendo la politica come analisi e volontà di lotta (o la triade weberiana: “passione, senso di responsabilità, lungimiranza”), restano detriti di discorsi destrutturati di senso.

C’è una significativa differenza tra la leadership classica, che segue il duro tragitto weberiano per affermarsi e farsi riconoscere (selezione ardua dentro gli organismi di partito, competizione prolungata con altri dirigenti ritenuti anch’essi competenti e prestigiosi), e il fenomeno leaderistico coltivato al tempo dei media e della destrutturazione di organizzazioni partitiche<sup>43</sup>. Il leader espresso entro le strutture barocche dei vecchi partiti era molto più forte (rispetto alle potenze esterne) del leader investito dal bagno di folla delle primarie, sempre presente e visibile nei media e affrancato dalla direzione di una complessa macchina organizzativa<sup>44</sup>. Sebbene “l’aspirazione al potere sia una forza

<sup>42</sup> *Ibidem.*

<sup>43</sup> Sulle tendenze al rafforzamento della leadership di partito in Europa cfr. J. BLONDEL, J.L. THIÉBAULT (ed.), *Political Leadership, Parties and Citizens*, New York, 2010. Per il consolidamento e la legittimazione dei sistemi politici non si può fare a meno dei partiti e il rischio è che “a forza di parlare di desencanto non si finisca per far avverare la profezia” di una crisi della democrazia (LINZ, *op. cit.*, p. 595).

<sup>44</sup> La democrazia intrapartitica (primarie, metodi di selezione più aperti e inclusivi, trasparenza nelle riunioni) per rispondere al declino della membership indebolisce l’autonomia dell’organizzazione (potere centralizzato nella espressione delle candidature) e riduce la funzione sistemica della mediazione politica. La partecipazione

propulsiva di ogni politica”, i partiti del leader senza la macchina e il programma diventano quelle entità descritte da Weber come “partiti assolutamente privi di significato, semplici organizzazioni di cacciatori di impieghi”<sup>45</sup>. Il potere è inseguito per via delle sue manifestazioni più esteriori di influenza e però “non si dà aberrazione dell’attività politica più deleteria dello sfoggio pacchiano del potere e del vanaglorioso compiacersi nel sentimento della potenza, o, in generale, di ogni culto del potere semplicemente come tale”<sup>46</sup>. Si accentua così il fenomeno del partito liquido nel quale declinano gli iscritti, la partecipazione interna perde motivazione, gli apparati sono smantellati per i loro costi insostenibili, le ideologie vengono archiviate e si consolida invece “la tendenza alla elettoralizzazione” ossia “all’aumento del rapporto del tasso di attività elettorale sul tasso di attività normale”<sup>47</sup>. Nell’età della mediatizzazione affiora una pratica di potere superficiale e leggera, con candidature pseudocarismatiche orientate alla favorevole accoglienza

è distratta, non c’è discussione, i membri istantanei non mantengono alcun legame organizzativo e non mancano tentativi di scalata per il controllo della leadership. “Nel frattempo i militanti del partito vedono che i loro privilegi sono pari a quelli dei visitatori temporanei che talvolta possono essere stati al servizio di un candidato al solo scopo di promuovere meschini interessi personali” (W.P. CROSS, O. KENIG, S. PRUYERS, G. RAHAT, *The Promise and Challenge of Party Primary Elections. A Comparative Perspective*, London, 2016, p. 7).

<sup>45</sup> M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione*, cit., p. 91.

<sup>46</sup> Ivi, p. 103.

<sup>47</sup> A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo*, Bologna, 1980, p. 44. Sulla necessità di distinguere tra partito con leader (controllato da organismi dirigenti, da reti e procedure) e leader con partito (patrimonio di un capo) cfr. F. RANIOLO, *Partecipazione e partiti*, in *Polis*, 2011, n. 2, p. 25. L’alternativa tra personalizzazione del potere e potere personalizzato è presente già in M. DUVERGER, *Personalizzazione del potere o istituzionalizzazione del potere personale?*, in M. VAUDAGNA (a cura di), *Il partito politico americano e l’Europa*, Milano, 1991. I partiti operano in condizioni tendenziali di parità secondo più di 300 sistemi elettorali diversi (P. EMERSON, *Majority Voting as a Catalyst of Populism. Preferential Decision-making for an Inclusive Democracy*, London, 2020, p. 28). Con il declino del ruolo dei partiti e la diffusione di istituzioni più “populiste”, come alternative al ceto politico nel segno della reattività alle pressioni pubbliche, alle mediazioni entro l’arena politica, il processo politico non diventa più aperto e partecipato mentre cresce la sfiducia nelle istituzioni. Sul carattere controverso delle conseguenze del “disallineamento, o addirittura dell’alienazione rispetto ai partiti politici consolidati” cfr. S.E. SCARROW, *Making Elections More Direct? Reducing the Role of Parties in Elections*, in B.E. CAIN, R.J. DALTON, S.E. SCARROW, *Democracy Transformed. Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 2004, p. 44).

da parte di tutti i consumatori di immagini attraverso la parola ridotta ad arte giocosa. Ciò rientra in quella politica vuota che per Max Weber “non ha nulla in comune con la coscienza del tragico di cui è in realtà intessuta ogni attività, e soprattutto quella politica”<sup>48</sup>. Diffondendo aspettative salvifiche, il leader con i ritrovati della comunicazione pare un illusionista rivestito di aureole sacrali. La mera narrazione di gesta eroiche, non ha di per sé la forza per spezzare la logica che ha costretto tanti leader alla resa per la perdita del controllo del partito o per il disincanto dell’elettorato. Quando c’era il carisma profuso dall’organizzazione, come dotazione di autorevolezza trasmessa al leader dal prestigio del partito, era tangibile il senso della leadership come capacità di direzione, di analisi, di rischio, di calcolo, di invenzione organizzativa. Ora che il carisma viene infuso dai media e dal denaro, appare gracile e destinato a un rapido spegnimento.

La reale dinamica delle democrazie rappresentative svela la fragilità della tesi per cui anche nei regimi parlamentari, e quindi a prescindere dalle forme costituzionali, si ha una presidenzializzazione o crescita del potere dei singoli leader che accentua la “personalizzazione del processo elettorale”<sup>49</sup>. La recente costituzione di governi di coalizione in Germania e persino in Gran Bretagna smentisce l’ipotesi di un potere individuale del leader dal forte richiamo elettorale che sostituisce il governo di partito. Il trattamento che i partiti riservano a Thatcher o Blair giunti al crepuscolo, o la disinvoltura con la quale i conservatori mettono alla porta un premier dopo l’altro conferma che non è sostenibile la tesi per cui “l’autonomia della leadership non si basa sul con-

<sup>48</sup> M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione*, cit., p. 103.

<sup>49</sup> P. WEBB, *La presidenzializzazione e l’erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2004, n. 3). Per una analisi comparata della presidenzializzazione dei partiti cfr. T. POGUNTKE, P. WEBB, *The Presidentialization of Politics*, Oxford, 2007. Con i partiti di massa declinano degli organismi di stabilizzazione democratica proprio mentre cresce un sentimento di ostilità verso la politica. Dai partiti si passa, con la smobilitazione organizzativa, la deideologizzazione e la crisi di insediamento sociale, ai leader senza partito con problemi di governabilità dei sistemi. Sui processi che erodono (con la Brexit e con Trump) la presenza dei partiti politici entro la rappresentanza e il governo della democrazia cfr. P. EMERSON, *Majority Voting as a Catalyst of Populism. Preferential Decision-making for an Inclusive Democracy*, cit., p. 53).

trollo organizzativo del partito”<sup>50</sup>. C’è una qualche esagerazione nelle abituali descrizioni del fenomeno della presidenzializzazione di partiti quale tendenza che, per vie in formali o con adeguamenti de facto, annichilisce ogni rilevanza di una dimensione organizzativa<sup>51</sup>. La descrizione racchiude anche una assunzione ideologica che semplifica un quadro più complesso e articolato. Se la persona come sostituto dell’ordinamento e delle sedi collegiali racchiude il senso dei processi, occorre, per i nemici della rappresentanza politica, una grande riforma delle istituzioni per collocare il leader al centro di un comando discrezionale che si autonomizza da ogni meccanismo oggettivo e ordine legale. Oltre la moderna divaricazione tra ufficio e persona, si assiste alla rivincita della sacralità della persona che si svincola dal ruolo formale delle istituzioni, dai tempi scanditi dall’impianto legale-razionale del potere. Con il “ritorno al comando della leadership personale”, che si afferma contro quella legale, il corpo del capo assorbe le aspettative di redenzione, con riguardo alcuno verso la durezza procedurale dell’amministrazione<sup>52</sup>. La personalizzazione del comando rivendicata da politici

<sup>50</sup> P. WEBB, *op. cit.*, p. 350. Per questo “la personalizzazione della politica non è né un fenomeno unidirezionale né unidimensionale” (G. LEGNANTE, *Alla ricerca del consenso*, Milano, 2004, p. 154). È una tendenza che procede con strappi in avanti e reflussi. Non si tratta di semplici carenze organizzative, di dimenticanze di obiettivi radicali che trasformano i partiti in macchine di patronato e di vantaggi clientelari. Dinanzi alla crisi e smobilitazione dei partiti e alla loro personalizzazione “non possiamo scordare come si sia trasformato il contesto sociale e quanto improbabile sia per ciò stesso che in futuro sorgano partiti di massa” (J. LINZ, *op. cit.*, p. 441). I partiti sono nati in relazione “in primo luogo dall’esistenza di una classe operaia i cui membri condividevano uno stile di vita, nonché certe condizioni economico-sociali di svantaggio e di sfruttamento” (p. 441).

<sup>51</sup> R.J. DALTON, M.P. WATTENBERG, *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 2002. “I governi nelle democrazie parlamentari dipendono dal partito in carica e dagli elettori. I primi ministri devono confrontarsi con il partito in generale: altrimenti, l’impopolarità all’interno del partito si riflette nei congressi e nel gruppo parlamentare. Nelle democrazie parlamentari. Abbiamo quindi un agente, il governo, con due mandanti: il partito e l’elettorato” (J.M. MARAVALL, I. SANCHEZ-CUENCA, *Controlling Governments. Voters, Institutions, and Accountability*, Cambridge, 2007).

<sup>52</sup> M. CALISE, *Fuorigioco*, cit. “Se le elezioni diventano personalizzate, se si concentrano sulle qualità della leadership rispetto alle politiche, allora scompare il senso delle consultazioni intese come momenti in cui vengono presentate alla comunità scelte e alternative autentiche e predomina una visualizzazione televisiva di sorrisi forzati e

più o meno carismatici la cui popolarità è stata spesso guadagnata in settori extrapolitici disegna un potere con facoltà di agire in uno spazio privo di procedure e impianti istituzionali che amministrano il tempo della durata. Il potere coincide con l'individuo, la logica metaindividuale delle istituzioni si estingue con la proliferazione di demagoghi senza partito. Nel ciclo populista, che avanza con una infantilizzazione del pubblico, il mito della semplicità, del legame immediato seducono l'opinione pubblica e persino i regimi costituzionali più longevi esplodono e con lentezza lasciano riemergere le condizioni strutturali della modernità politica.

#### 4. *Presidenti sleali*

L'acuta crisi istituzionale che investe la democrazia americana dopo più di due secoli di costituzionalismo rimarca i pericoli di presidenti sleali che, nel momento del congedo, accentuando la loro svolta in senso triviale<sup>53</sup>, accarezzano la piazza che dà l'assalto al Palazzo, nel misconoscimento dell'esito della competizione secondo i canoni della legalità elettorale. Palesi sono i pericoli della rottura di un ordine politico liberale entro giunture critiche che mostrano l'usura di istituti, culture, figure sociali. "La sessione del 6 gennaio era puramente procedurale-cerimoniale. Ma Trump aveva convinto i suoi sostenitori, e anche un gruppo consistente di senatori e deputati repubblicani, che il Congresso poteva ancora intervenire per alterare i risultati delle elezioni e conferirgli il secondo mandato che riteneva di aver conquistato. Decine di migliaia di sostenitori di Trump si sono recati a Washington; diverse migliaia, su esortazione dello stesso Trump, hanno preso d'assalto il Campidoglio. Trump sembrava ipnotizzato dalle scene di bolgia e violenza di Capitol Hill che apparivano sugli schermi televisivi che stava guardando dalla sicurezza della Casa Bianca"<sup>54</sup>. In una delle pri-

denti perfetti, anche se senza il valore di intrattenimento di Eurovision o The X Factor" (S. TORMEY, *The End of Representative Politics*, Cambridge, 2015, p. 21).

<sup>53</sup> Sulla trivializzazione, l'ostilità al complesso e la fuga dalla razionalità dalla Brexit a Trump cfr. O. BUBAK, H. JACEK, *Trivialization and Public Opinion. Slogans, Substance, and Styles of Thought in the Age of Complexity*, London, 2019.

<sup>54</sup> G. GERSTLE, *The Rise and Fall of the Neoliberal Order*, Oxford, 2022, p. 288.

gioni più malfamate d'America, sono state prese le impronte digitali dell'ex presidente Trump, accusato di *Election Intereference* ovvero di slealtà costituzionale per alterare con i brogli dell'amministrazione il libero responso della sovranità popolare. Da allora ha cercato di trasformare la foto segnaletica, nella quale maliziosamente si propone con la postura di Churchill, in una formidabile arma a disposizione della sua comunicazione mistificante per tentare la riconquista dello Stato. La sorprendente crisi politica americana ha trasformato la Casa Bianca, il simbolo più antico dell'equilibrio dei poteri e del rispetto pieno dei duellanti dei riti formali della contesa per la leadership, in una Casa Rosada qualsiasi il cui inquilino, una volta spodestato dagli elettori ir-riconoscenti, non esita a provare la via illegale della resistenza pur di rimanere ancora al comando. Alla piazza rivoltosa e violenta intenta ad assalire Capitol Hill, con scene di saccheggio che lo sconfitto comandante in capo guarda compiaciuto dagli schermi televisivi, Trump aggiunge la spericolata manovra di palazzo, sembra con disposizioni reiterate ai funzionari pubblici al fine di fabbricare un diverso esito delle presidenziali.

Per cogliere la gravità della crisi costituzionale, è riduttivo soffermarsi solo sul modo apertamente sedizioso di uscire di scena prescelto da un politico irresponsabile. Rilevante è anche capire come sia stato possibile che una "ex star della reality TV", un tipo che ama paragonarsi ad una rock star e dice di essere come Elton John, si sia imposto con il suo linguaggio violento dapprima nello spazio pubblico come un interprete verace di desideri inconfessabili e poi anche nel voto sino a conquistare il potere con la sua dura retorica dell'odio ("Al diavolo la diversità: mantieni l'America americana"). Trump è espressione di un qualcosa di profondo nelle mentalità che abbatte antiche ripugnanze lessicali e cerca di arginare nell'inconscio politico americano una cicatrice che si è aperta con l'affronto di un nero alla Casa Bianca. Con esagerazioni, aggressioni, invettive avanza una anti-politica che offusca

Anche nel partito repubblicano americano esiste una coalizione di forze eterogenee nella quale una destra di intonazione populista convive con tendenze neoconservatrici e persino con moderate istanze progressiste (*Republican Libersals*) distanti dalle inclinazioni aggressive della maggioranza morale. Cfr. T. Lowi, *The End of the Republican Era*, Oklahoma, 2006, p. XIII.

la linea di demarcazione pubblico-privato, si sbarazza del principio di realtà, del valore confermativo dei fatti, della argomentazione logica. “Un tempo questa nuova retorica della rabbia sarebbe stata un suicidio politico. Oggi entra in sintonia con decine di milioni di americani mentre le cadenze e i modi di dire che imperversavano un tempo in campagna elettorale cominciano a sembrare, e non solo a loro, evasivi, ingessati e lontani”<sup>55</sup>.

Non si coglie a pieno il senso del trumpismo senza inquadrarlo nel cuore della avanzata di una nuova destra mondiale, spesso con simpatie putiniane, che si inserisce nel solco del mutamento della politica registrabile a seguito del trentennio neoliberista e a rimorchio del vuoto della grande crisi economica del 2007. I sociologi A. Schäfer e W. Streeck hanno descritto con efficacia le conseguenze di sistema dell'età neoliberista come avvento di democrazie alquanto snaturate che si configurano sempre più come organizzazioni ibride “co-governate dai capitali dei mercati globali”<sup>56</sup>. Entro questi esemplari di governi guidati da ricchi imprenditori che impongono forme di privatizzazione del politico, avanza una crisi di rappresentanza sociale, un declino dei partiti, una smobilitazione delle classi lavoratrici. L'esaurimento della funzione politica dei repubblicani americani, scalati da un imprenditore antipolitico e costretti a subire i contraccolpi culturali di una netta radicalizzazione di destra, lo sviamento dei conservatori inglesi, fanno del 2016 l'anno orribile delle democrazie anglosassoni. È stata conia-

<sup>55</sup> M. THOMPSON, *La fine del dibattito pubblico*, Milano, 2017, p. 151.

<sup>56</sup> A. SCHÄFER, W. STREECK, *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge, 2013. Il processo decisionale all'interno del partito è cambiato sotto l'influenza di Internet senza che sia aumentata l'influenza dei membri. Le nuove tecnologie sono particolarmente richieste negli stati di partito più deboli, come il sistema presidenziale negli Stati Uniti o il sistema semipresidenziale in Russia. Nella sua comunicazione Putin ha unificato il moderno e il tradizionale-cristiano e si è mostrato al pubblico seminudo durante la caccia o durante una partita sportiva, con una croce tatuata sulla pelle. Cfr. K. VON BEYME, *Politik im Kreuzfeuer der Kritik der alten Medien und des “Wutbürgerturns” in den neuen Internet-Medien*, Berlin, 2018, p. 391. L'idea di una statica diversificazione tra i regimi che incarnano in eterno gli stessi valori è smentita dai fatti. “L'elezione di Trump aveva generato grande eccitazione a Mosca, ed era stata persino accolta con una standing ovation alla Duma russa quando la notizia era trapelata”. Per Trump “nemico” era l'Europa, mentre Putin per lui era solo “un buon concorrente”, e la parola concorrente, specificava, è “un complimento” (I.H. DAALDER, *The Empty Throne*, London, 2018).

ta l'espressione "farumpismo" per mostrare l'intreccio tra la ribellione della Brexit guidata da Farage e subita con miopia estrema dai conservatori, e l'assalto di Trump contro il caos di Washington (*the mess in Washington*). I due sistemi democratici più antichi si rivelano improvvisamente regimi vulnerabili, perdono solidità istituzionale, saldezza delle classi dirigenti e assumono il volto della degenerazione per la comparsa di élite liquide, pronte a cavalcare derive populiste e autoritarie.

Nel 2016 Trump, l'antipolitico ribelle e spaccone, che si esibisce con l'habitus anti-borghese e anti-formale, trafugge Hillary Clinton raffigurandola agevolmente come espressione della finanza, come una esecutrice docile degli ordini dei pezzi grossi di Wall Street. Presentandosi con delle proposte surreali e con volgarità calcolate, per mostrare come è fatto uno che dice apertamente le cose come stanno, riesce a sfornare una combinazione di nativismo, autoritarismo e populismo. Con la demonizzazione come arnese retorico, attingendo allo stile politico paranoico del Tea Party ("Obama è un musulmano segreto, uno straniero, un socialista, un comunista") riesce a sfondare nel gradimento del pubblico. Oltre ai conservatori tradizionali, mobilita gli alfieri del governo minimo, le sensibilità anti-élite, i nemici della invasione musulmana, i pregiudizi contro gli immigrati irregolari che spacciano droga, abbassano le retribuzioni e rubano il lavoro.

La "bonifica della palude di Washington" porta però al potere proprio i più ricchi: i 13 componenti (bianchi) del governo Trump hanno un reddito netto di 14,5 miliardi di dollari e sono espressione di compagnie, lobby, potentati economico-finanziari<sup>57</sup>. Il presidente ribelle,

<sup>57</sup> N. KLEIN, *Shock politics. Trump e il futuro della democrazia*, Milano, 2017. Nelle odierne manifestazioni della "post-democrazia" dietro "lo spettacolo elettorale", che procede con colpi a effetto e trovate magiche che incidono sull'immaginario, è ben concentrata "una classe dominante" che, grazie al dominio di potere e denaro, assume le mosse strategiche per cui "la politica viene decisa in privato dall'interazione tra i governi e le élites che rappresentano quasi esclusivamente interessi economici" (C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003, p. 6). A livello locale domina "il partito etichetta" che serve da collante simbolico a coalizioni di interessi, a comitati elettorali di professionisti del potere (C. CARBONI, *Il malessere democratico*, in *Il Mulino*, 2007, n. 5, p. 818). Per una lettura che esalta le possibilità di innovazione nella fase di ridefinizione del ruolo dei partiti e delle funzioni di rappresentanza e partecipazione cfr. R.J. DALTON, *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, London, 2013.

che minaccia le imprese che delocalizzano in Messico, dichiara guerra commerciale alla Cina, cerca di sintonizzarsi con l'irritabilità diffusa con la sua democrazia neopatrimoniale, proietta nel regno politico desideri individuali e collettivi che in precedenza non avevano spazio nella vita pubblica. Convinto di essere al di là della verità e della non verità, con il "coup d'Trump" il presidente esprime una forte ragnatela di interessi e governa secondo le pressioni delle grandi compagnie Apple, Ford, Goldman Sachs, Microsoft che sollecitano tagli alle tasse, accordi commerciali bilaterali<sup>58</sup>. Ricorrendo alla collaudata tecnica del capro espiatorio che tramuta il mondo in rappresentazione, macchinazione e cospirazione, riscaldando paure e pregiudizi, il presidente ribelle e vendicatore dei soprusi e intrighi imposti dalle élite si tramuta in vittima ostacolata da complotti, potenze oscure che lo trattengono nel suo cammino di redenzione. Il duplice volto di Trump è stato ben compreso dallo studioso H. König. "Nel ruolo di fratello-ribelle, i suoi sostenitori lo chiamano *The Donald*, nel ruolo del padre della nazione lo chiamano *Big Daddy*. La ribellione richiede l'inesorabile e continua rottura dei numerosi tabù. Ma il ribelle non è solo un imbroglione, è anche colui che ha fatto un sacco di affari, riportando ovunque successo ed è giunto per questo ai vertici. Il carisma alimenta entrambi i momenti, l'indisciplina ribelle e l'autorità che viene dal successo"<sup>59</sup>.

Grandi incognite si addensano in tutto l'occidente democratico se il detenuto di Atlanta, afflitto dal "dubbio paranoico della realtà della realtà", riuscirà, dopo aver ripreso con energia lo scettro dei repubblicani, a riconquistare le preferenze per la leadership autoritaria, grazie al supporto dell'entusiasmo fideistico dei seguaci dall'umore nero e irritabile. Nel cuore classico del costituzionalismo, il Presidente spodestato ha riesumato la vecchia coppia oppositiva legalità-legittimità imponendola come asse centrale nella vicenda politica. Contro le elezioni truccate e i pronunciamenti del potere giudiziario che hanno confermato la correttezza delle procedure elettorali, i repubblicani hanno rivendicato la legittimità sostanziale della ribellione violenta. Una fetta consistente

<sup>58</sup> T.J. COLES, *President Trump*, London, 2017.

<sup>59</sup> Cfr. W. BRÖMMEL, H. KÖNIG, M. SICKING, *Populismus und Extremismus in Europa Gesellschaftswissenschaftliche und sozialpsychologische Perspektiven*, Bielefeld, 2017, p. 18.

di popolo giustifica anche azioni di rivolta e sabotaggio contro un potere descritto come abusivo che si maschera dietro una falsa idea di legalità. Tra gli studiosi americani si rimarca la giuntura critica che si ha con la presidenza Trump e la sua uscita di scena rompendo la consuetudine del fair play istituzionale. Con le procedure trasfigurate della società aperta, egli avrà inferto un colpo ai principi del costituzionalismo, alle regole della separazione dei poteri. È chiaro che a quel punto, con la tecnica democratica del colpo di Stato legalizzato, sarà ufficialmente certificato l'avvento della post-democrazia.

##### 5. *L'Eliseo tra tecnocrazia e piazza*

Il rendimento delle istituzioni semipresidenziali nella gestione di situazioni critiche non è migliore della resa del modello americano. Non è certo per aver scansato di un soffio una mozione di censura che la Quinta Repubblica è immunizzata dalla lunga crisi di legittimazione (politica, istituzionale, sociale). La Francia rischia di esplodere, o meglio, dinanzi a un allarme sociale che su un tema persino marginale sfocia nella rivolta, ancora una volta le sue istituzioni vacillano. Le emergenze a Parigi nascono dall'alto o dal basso. Tra l'Eliseo e la "strada" l'alta tensione scoppia ad intermittenza. Il fenomeno lo analizzò già Marx dinanzi all'emergere del bonapartismo nella crisi della Seconda Repubblica. La frattura di oggi riproduce storie di ieri. Saltando il Parlamento, con partiti distrutti e sindacati maltrattati, il presidente Macron si arrocca nel palazzo. E così, dinanzi al decreto brandito come decisiva forma di legislazione, evoca la strada, che con i gesti della ribellione appare quale unica risorsa rimasta agli oppositori in un quadro istituzionale ormai bloccato.

In Francia è più grave che altrove la crisi della democrazia rappresentativa che isola il capo dalle risorse della politica avversariale. Sembrava che il sistema semipresidenziale avesse riassorbito la dura rivolta del 2018. Un giovane e abile "tecno-populista", inventando un movimento personale, era riuscito a sbarrare per due volte l'ascesa della destra radicale. Il falò acceso dai gilet gialli aveva evidenziato quanto rancore covasse nelle periferie della società. Ben 2.500 manifestanti e 1.800 agenti di polizia rimasero feriti negli scontri. Lo scettro affidato al

presidente decisore, che comanda nel completo vuoto dei partiti e nella irrilevanza dell'Assemblea nazionale, attizza come fenomeno di reazione il fuoco della piazza. Non basta vincere, e tornare per la seconda volta all'Eliseo, per curare un male di vivere delle istituzioni che ha radici così profonde che neppure l'abilità creativa di un capo dello Stato può estirpare. Come risposta all'insubordinazione, il presidente "gioviano" nel 2018 rispose con ulteriori incentivi alla disintermediazione. Macron si inventò un "grande dibattito nazionale" e i politologi santificarono la sceneggiata della chiacchiera in libertà come "il più grande esercizio di democrazia deliberativa che si sia mai visto nel fino ad oggi". La solitudine del presidente e la finzione di una democrazia deliberativa coltivata contro la rappresentanza, che è svuotata dalla disintegrazione dei partiti, lasciano affiorare il tallone d'Achille del regime a due motori (governo e Presidente). Aveva visto bene il politologo A. Lijphart quando scorgeva nel semipresidenzialismo non già un presidenzialismo in tono minore e mitigato, ma un autentico centauro impercettibile<sup>60</sup>. A seconda delle congiunture, infatti, esso presenta una testa iperpresidenzialista (il governo come una semplice appendice dell'Eliseo) oppure rivela una riemersione della rappresentanza nel segno di una stagione parlamentare, sia pure condizionata (coabitazione tra capo dello Stato e primo ministro di diverso colore politico).

I buchi neri del sistema costituzionale lo spongono, per la sua ambiguità strutturale, alla incertezza della catena di comando, con conseguenze negative che vanno "dall'intrigo alla paralisi decisionale". Secondo la diagnosi di Juan Linz, il meccanismo bimotore è vulnerabile e indirizzato verso una latente crisi di regime perché "in un sistema semipresidenziale, i conflitti politici spesso si esprimono come un contrasto tra due rami della democrazia"<sup>61</sup>. Secondo l'interpretazione di Linz, in determinate circostanze il modello semipresidenziale è indotto a forzare le procedure sino a scivolare verso "*a constitutional dictatorship*". Sinora la questione di come convivere con le trappole di una doppia legittimità aveva evidenziato problemi di debolezza, sovrapposizioni, contraddizioni nelle politiche, disaccordi sulle prerogative soprattutto

<sup>60</sup> A. LIJPHART, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, 1992.

<sup>61</sup> J. LINZ, *The Failure of Presidential Democracy*, New York, 1994.

nella politica estera. Oltre all'incertezza di un regime dualistico condannato alla "instabilità e inefficienza", la Quinta Repubblica è però perennemente tentata anche dall'eventualità di lambire una più generale crisi costituzionale. In caso di ingresso in scena di un presidente sleale, avverte Linz, "non si può escludere la tentazione di governare senza o contro il legislativo, di sciogliere la camera per cercare una nuova maggioranza e, in caso di fallimento nel suo obiettivo, ricorrere ad un nuovo scioglimento di lotta per inseguire una strategia di autogolpe"<sup>62</sup>.

Assai lucidamente, ragionando sul piano astratto, ha compreso in anticipo il volto esplosivo della situazione istituzionale odierna (il fenomeno inedito di un presidente che deve spingere autoritativamente un suo governo di minoranza) Cindy Skach, che parlava con estremo allarme delle implicazioni di un "governo di minoranza diviso"<sup>63</sup>. Si tratta di un sottotipo assai conflittuale di regime semipresidenziale nel quale "né il presidente né il primo ministro, né alcun partito o coalizione, godono di una maggioranza sostanziale nell'assemblea legislativa". In tali circostanze, si registrano "l'immobilismo legislativo, da un lato, e il continuo dominio presidenziale, dall'altro". Quando non basta al capo dello Stato imporre di continuo la decretazione governativa, trasformando l'esecutivo in un debole braccio operativo dell'Eliseo, la supremazia presidenziale si amplia a dismisura restringendo ancor più gli spazi del legislativo e delegittimando di continuo le residue funzioni della rappresentanza parlamentare. Emergono insieme i difetti peggiori del presidenzialismo e dell'assemblearismo. In nome di un'emergenza economica che obbliga all'adozione di una riforma delle pensioni, il presidente senza maggioranza in Aula, pur agendo nei limiti delle sue attribuzioni legittime, forza gli equilibri istituzionali per usurpare prerogative del parlamento e umiliare i residuali partiti non coalizzabili. "Il presidente in questa situazione è impotente di fronte alle maggioranze fallite, anche se gode del potere costituzionale. A seguito di questa debolezza, spesso i presidenti tentano di trascendere i loro limiti costituzionali, per sostituirsi alla maggioranza legislativa, a spese dei partiti

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> C. SKACH, *Borrowing Constitutional Designs. Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton, 2005, p. 17.

politici che stanno tentando di affermarsi come canali effettivi tra cittadini e governo. Questo è il motivo per cui il governo di minoranza diviso, più degli altri sottotipi di semipresidenzialismo, ha un rischio maggiore di crollo democratico”<sup>64</sup>.

Poiché il ricorso allo scioglimento autoritativo dell’Assemblea riotosa all’approvazione di una riforma controversa non assicura la certa maggioranza al partito personale dell’Eliseo, il braccio di ferro continua con costi politici e sociali allarmanti. E a gestire lo scontro non è tanto un conflitto di poteri (capo dello Stato versus Parlamento) quanto un’imprevedibile prova di forza tra palazzo presidenziale e strada. Una battaglia nuda, senza canali di mediazione, forme, procedure. La mossa di Macron, sfidare gli equilibri istituzionali fragili senza badare agli strascichi di sistema, rivela che il cosiddetto semipresidenzialismo è suscettibile di forzature e abusi persino superiori a quelli ipotizzabili con il presidenzialismo puro, che di norma è ben frenato dai contro-poteri e dalla separazione procedurale delle competenze degli organi statali. Saltati i partiti, archiviata la coppia destra-sinistra, strapazzato il Parlamento, non resta che lo scenario di un capo solo al comando contro la cui volontà di potenza insorge la strada. Scene di ordinario bonapartismo. Che un sistema costituzionale così aporetico, sulla via del collasso come quello presidenziale o semipresidenziale, possa essere assunto in Italia come un grande modello da inseguire a colpi di maggioranza, rientra tra i misteri della politica indifferente alle repliche del rendimento istituzionale<sup>65</sup>. Neanche le vicende storiche sembrano in grado di suggerire qualcosa alle ideologie costituzionali. Dopo il crollo sovietico, molti degli Stati post-comunisti guardarono alla Casa Bianca o all’Eliseo per conformare i loro ordinamenti rinnovati. Sopravvivono, dopo le cattive importazioni, solo delle pallide democrazie che nelle loro venature illiberali trovano imitatori.

<sup>64</sup> *Ibidem.*

<sup>65</sup> J. LINZ, A. VALENZUELA (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, 1995. Il libro offre una valutazione negativa sugli effetti del presidenzialismo sulla stabilità del regime. Anche il tasso di sopravvivenza del regime assembleare è notevolmente superiore a quello delle democrazie presidenziali. Nel complesso il parlamentarismo rivela una migliore responsività, una superiore capacità di rispondere con efficacia alle situazioni di crisi, una più affinata efficienza dell’azione amministrativa, la capacità di correzione degli errori, di controllo, di dibattito.

## 6. *Tra presidenzialismo e parlamentarismo*

Le grandi riforme costituzionali non operano nel vuoto di storicità e l'introduzione dell'elezione diretta del capo di governo segna una profonda cesura rispetto ai modelli di democrazia parlamentare-rappresentativa. La proposta di Meloni ignora l'attuale crisi di legittimazione dei regimi presidenziali all'americana e semipresidenziali alla francese, e cavalca l'onda delle (più recenti) opzioni presidenziali o semipresidenziali che hanno riguardato i sistemi politici della Russia, dell'Ucraina e, da ultimo, della Turchia. Si tratta di modelli di "democrazia sovrana" che, contro la "democrazia interloquente", invocano la decisione di un potere monocratico unto dal sostegno popolare. Ma un volto illiberale domina questa nuova versione di costituzione personale-carismatica. È in nome di più elevati principi di democrazia costituzionale che vanno giudicate le derive delle "democrazie illiberali". Proprio mentre il sistema politico, superata la parentesi tecnica e le larghe intese, trova una chiara maggioranza elettorale, il mito del presidenzialismo o del premierato elettivo torna nello spazio pubblico. Il voto del 2022 evoca la produzione di una crisi di legittimazione della Repubblica resa manifesta dalla iniziativa dell'esecutivo di transitare ad una diversa forma di governo. Con le procedure normali di una elezione del Parlamento ordinario si investe, in realtà, un organo speciale che in dote ha un plusvalore politico, il potere costituente. In modo "democratico" si insegue una riedizione del regime del "capo del governo", che non è un semplice emendamento incrementale, e con il governo elettivo viene immesso nell'ordinamento una cesura qualitativa che rende solo apparente la sopravvivenza della Carta del '48. È chiaro che la elezione diretta del capo (di Stato o di governo) infrange i poteri di una Repubblica in origine disegnata secondo lo stampino parlamentare; l'autonomia differenziata rompe di fatto il principio di unità della Repubblica, con una frantumazione normativa che esalta la incontenibile volontà di potenza dei territori più forti; l'introduzione nell'art. 11 Cost. (facente parte dei "Principi fondamentali") del riferimento alla "compatibilità con i principi di sovranità" dell'Italia contesta l'integrazione giuridica nella esperienza europea (per cui "le norme dei Trattati e degli altri atti dell'Unione europea" sono applicabili solo in quanto "compatibili")

con questi ultimi). La rimozione da altre disposizioni della Carta del richiamo ai “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” e dagli “obblighi internazionali” segnano il superamento del principio del primato del diritto europeo, avvicinando l’Italia alle recenti svolte giurisprudenziali polacche, e certificano una torsione ideologico-costituzionale, con il passaggio dal tradizionale principio della sovranità popolare alla costituzionalizzazione del nuovo principio sovranista (primato, in un’ottica sciovinista e isolazionista, dell’ordinamento interno su quello comunitario e internazionale); infine una legislazione introduttiva della tassa piatta scompagina il nucleo sociale-egualitario della Repubblica, cioè la tassazione progressiva. Lo stress nelle istituzioni e nei principi è così accentuato che viene spezzata la continuità della Repubblica.

L’innesto presidenziale spinge verso una eversione “democratica” della legalità repubblicana nata con il “complesso del tiranno”. Il parlamentarismo, in tal senso, rappresenta un valore storico fondativo, una scelta originaria qualificante. Su un terreno più generale, la questione del presidenzialismo o del premierato elettivo presenta tre profili: il primo storico, il secondo valoriale, il terzo rinviante a questioni di efficienza. Sul piano storico, lo schema di Bruce Ackerman sonda i “diversi percorsi attraverso i quali le costituzioni hanno conquistato legittimità” (e cioè costituzionalismo rivoluzionario, istituzionalista ed elitario) e riconduce la legittimazione di un ordine politico agli inizi, alle origini che seguono specifici indirizzi storico-ideali.<sup>66</sup> Nel caso italiano, la costituzionalizzazione avviene senza un movimento carismatico, attraverso una “rivoluzione costituzionale” diretta dai partiti e dall’élite politiche. Ackerman esalta il ruolo costituente della svolta di Salerno con la quale Togliatti sterilizza la guerra civile. Inoltre paragona De Gasperi al comunista pragmatico Nelson Mandela e si chiede se sia il caso di parlare di un “De Gasperi as Revolutionary”. Il leader Dc con comunisti e socialisti costruisce “la nuova identità costituzionale italiana” così densa di obiettivi programmatici socialdemocratici. Nel disegnare la nuova Carta (una “revolution in the constitution”), i soggetti costituenti fondano la legittimazione attraverso un regime par-

<sup>66</sup> B. ACKERMAN, *Revolutionary Constitutions: Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Harvard, 2019.

lamentare quale equilibrio pluralistico dei poteri quindi vedono nella rappresentanza mediata dai partiti la più efficace risposta alla paura del tiranno. Rimuovere oggi le regole e gli incastri che suggerivano una forma di governo plasmata dalla ripulsa dell'uomo forte (è il nucleo dell'antifascismo repubblicano) non è una semplice iniezione di efficienza, ma una alterazione dell'inizio, quindi una mutazione della base legittimante dell'ordine politico.

Sul terreno valoriale, invece, valgono ancora i giudizi formulati da Hans Kelsen. Il presidenzialismo non è descritto dal giurista praghese come un meccanismo di potere di per sé estraneo alla democrazia. Egli lo interpreta però come un momento decisionale dotato di un requisito assiologico minimo, se paragonato al superiore grado di legittimazione che accompagna i sistemi parlamentari. La collegialità delle funzioni di governo, il controllo critico dell'agenda, la trasparenza del potere pubblico, la responsabilità politica della maggioranza sono condizioni essenziali che il regime parlamentare garantisce meglio della formula presidenziale al pari della novella investitura del capo di governo a suffragio universale. La componente autocratica di un regime politico va considerata come una porzione ineliminabile in ogni struttura del potere. E però preferibile in un quadro comparato è quella organizzazione del potere pubblico che minimizza la dimensione della leadership e, con essa, il ricorso a cariche monocratiche con mansioni di governo. "La monarchia costituzionale e la repubblica presidenziale sono democrazie nelle quali l'elemento autocratico è relativamente forte. Nella repubblica con governo di gabinetto e nella repubblica con governo collegiale, è comparativamente più forte l'elemento democratico"<sup>67</sup>.

Venendo al tema dell'efficienza, la preferenza per il governo parlamentare è connessa anche alla migliore resa, sul piano del rendimento istituzionale, della investitura di un organo collegiale di esecuzione e legislazione che è ritenuto superiore alla espressione della figura monocratica come centro di comando. Kelsen ritiene che la democrazia convive con la leadership, non la esalta come valore fondativo del rapporto politico. Secondo le ricerche di Juan Linz, il presidenzialismo, con la contrazione della rappresentanza e delle mediazioni di partito, accen-

<sup>67</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1978, p. 306.

tua la maschera populista come ritrovato della personalizzazione della leadership. “Il presidenzialismo, per la sua stessa natura, può generare un proprio sentimento antipartitico”<sup>68</sup>. L’investitura della carica monocratica riduce il ruolo dei partiti nella produzione e nel sostegno dei governi. “I partiti nei sistemi presidenziali hanno meno probabilità di articolare i programmi governativi e definire ampie politiche pubbliche. Queste funzioni sono più eseguite dai presidenti”<sup>69</sup>. Esiste per questo, nella verticalizzazione del potere personale, una induzione populista alle politiche di un presidente che “con appelli antipartito, scavalca i controlli e i condizionamenti della camera”<sup>70</sup>.

Il processo avviato in Italia per la costruzione della Terza Repubblica non tiene in conto le lezioni della politica comparata che non contemplano casi di elezione popolare del presidente del Consiglio<sup>71</sup>. Con una unica grande scheda, contenente i nomi dei candidati premier e le numerose liste di camera e senato collegate al capo coalizione, il disegno di riforma per l’elezione diretta del presidente del consiglio prevede di eleggere in un colpo tre organi dello Stato. Il principio del premio di maggioranza, che deve scattare in tutti e due i rami del parlamento a favore della medesima lista, dà luogo a grattacapi tecnici che non riescono a sbrigare la matassa di una possibile duplice maggioranza nei rami del parlamento. Nel messaggio social confezionato per annunciare la “Terza Repubblica”, il presidente del Consiglio segue una comparazione sviluppata a maglie alquanto larghe, che mescola sistemi presidenziali, semipresidenziali e parlamentari. Il governo imputa al testo costituzionale la responsabilità dell’ingovernabilità e, di riflesso, anche la colpa del collasso economico italiano. Un esecutivo che di

<sup>68</sup> J. LINZ, *Parties in Contemporary Democracies*, cit.

<sup>69</sup> Ivi, p. 292. Nei sistemi parlamentari, ma anche nei sistemi presidenziali, le affiliazioni ai partiti politici declinano con gravi conseguenze sulla salute della politica rappresentativa. In Europa l’adesione ai partiti in proporzione all’elettorato è scesa e da circa il 25-30% dell’elettorato è precipitata a meno del 2-3%. (S. TORMEY, *The End of Representative Politics*, Cambridge, 2015).

<sup>70</sup> J. LINZ, *op. cit.*, p. 293.

<sup>71</sup> “Il presidenzialismo domina in America Latina, Africa e nei paesi post-comunisti e si riscontra frequentemente in Asia. Tra i paesi OCSE predomina la pratica del parlamentarismo. Al di fuori dell’area OCSE sono pochi i paesi con parlamentarismo o esecutivo misto” (S. ERSSON, J-E. LANE, *The New Institutional Politics. Outcomes and Consequences*, London, 2002, p. 125).

fatto legifera su ogni aspetto, attraverso decreti a pioggia (la media di scrittura dei decreti si attesta a 3,7 esemplari al mese, con una fabbrica di atti normativi che ha sfornato in un anno 47 provvedimenti), rivendica anche una ulteriore garanzia di stabilità con il ricorso al premierato elettivo, che incide sui flebili poteri di indirizzo e controllo della rappresentanza. Secondo Meloni, se la Francia e la Germania hanno registrato negli ultimi vent'anni una crescita della ricchezza cinque volte superiore a quella dell'Italia, il merito è principalmente del loro assetto istituzionale<sup>72</sup>.

Non conterebbero, in questa classifica del rendimento economico, la quantità di forza lavoro (soprattutto femminile) occupata, la percentuale di piccola e media impresa operante sul mercato rispetto alla quota delle grandi industrie, la diffusione del lavoro autonomo e il grado di evasione fiscale, il livello di istruzione universitaria, il funzionamento della pubblica amministrazione e i tempi della giustizia civile. La ragione della congenita instabilità italiana, e dunque l'origine della lunga stagnazione dell'economia, chiama in causa secondo l'esecutivo anzitutto "la base del sistema, cioè la Costituzione". L'argomentazione della presidente del Consiglio, secondo cui la Legge fondamentale deve essere manipolata perché va ritenuta, essendo "l'unica cosa che non è mai cambiata" nel corso dei decenni, come la radice del declino, non regge in chiave comparata<sup>73</sup>. Ci sono state, al contrario della imma-

<sup>72</sup> Sul tema della governance e del policy making tra presidenzialismo e sistemi parlamentari cfr. K. STROM, W. C. MULLER, T. BERGMAN, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, London, 2006.

<sup>73</sup> "Esaminando prove empiriche sull'effetto istituzionale del presidenzialismo, scelto nel terzo mondo per orientare lo sviluppo economico verso la promozione del rapido raggiungimento degli obiettivi, risulta che il presidenzialismo comporta un profilo di performance peggiore rispetto al parlamentarismo. Tendendo conto anche della performance socioeconomica, ed altri fattori come il benessere, le disuguaglianze, la posizione negativa contro il presidenzialismo sarebbe stata ancora più forte. Si potrebbe voler includere non solo indicatori aggregati sullo sviluppo socioeconomico, sulla produzione totale o sul benessere, ma prestare attenzione anche alla distribuzione del reddito. L'uguaglianza è spesso considerata un risultato di grande valore, che promuove la solidarietà e quindi la stabilità politica. Sebbene i dati sulla disuguaglianza di reddito non siano disponibili per tutti i paesi qui studiati, i dati indicano che la parità di reddito e di genere è molto più bassa nei regimi presidenziali che in quelli parlamentari. Il presidenzialismo tende a produrre risultati politici, sociali ed economici peggiori di quelli dei regimi parlamentari" (S. ERSSON, J.-E. LANE, *The New Institutional Politics*, cit., p. 139).

gine dell'immobilismo istituzionale, e al di là dell'infinità di riforme elettorali, frequenti manutenzioni costituzionali le quali hanno minato, ad esempio con il nuovo Titolo Quinto, la coerenza dell'ordinamento repubblicano. Quando nella sua comunicazione istituzionale Meloni si lamenta poiché nel ventennio trascorso l'Italia ha accumulato 9 presidenti del Consiglio (al vertice di 11 governi), mentre la Francia ha ospitato all'Eliseo solamente 4 inquilini, ricorre ad un parallelismo improprio. Il presidente del Consiglio italiano, investito dal voto di fiducia delle Camere, e il presidente della Repubblica francese, eletto a suffragio universale diretto, appartengono infatti a due forme di governo con un impianto molto differente. L'unico confronto, forzato per via della posizione eterogenea rivestita nel modello di governo ma legittimo entro certi limiti, sarebbe quello tra presidente del Consiglio e primo ministro, in quanto si tratta di organi con facoltà diverse che nondimeno hanno la medesima matrice parlamentare. Sotto questo profilo, al cospetto dei 9 presidenti italiani, dal 2003 la Francia ha incoronato lo stesso numero di "Premier ministre", mentre in Inghilterra 7 sono stati i "prime minister". In più a Parigi si sono susseguiti ben 16 governi (5 in più di quelli romani).

In vetta alla graduatoria della stabilità, presentata per giustificare la necessità di incidere sulla seconda parte della Carta, si trova la Germania che, con appena 3 cancellieri in scena lungo vent'anni di storia (con la successione di soli 6 gabinetti), vanta gli indicatori migliori in termini di governabilità. Tanto per restare ai freddi dati, anche in Spagna la carica di "Presidente del Gobierno" dal 2004 ad oggi ha visto soltanto tre occupanti, alla guida di 6 governi di coalizione. Il primato, quanto a durata degli esecutivi, spetta dunque a due sistemi parlamentari, e retti con la formula proporzionale<sup>74</sup>. I regimi più stabili d'Europa (e del mondo democratico, ad eccezione del caso americano) sono proprio quelli in cui i poteri sono organizzati secondo gli stampini del vetusto governo parlamentare. Invece di alterare l'ordinamento, basterebbe prendere le regole, le procedure (in primo luogo, il salvifico istituto del-

<sup>74</sup> Escono confermate le associazioni di A. LIJPHART (*Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2002) secondo cui la combinazione tra governo parlamentare e sistema elettorale proporzionale garantisce un rendimento superiore sia nella qualità della democrazia (diritti, partecipazione, responsabilità) che nelle performance macroeconomiche.

la sfiducia costruttiva), le tecniche elettorali e le competenze conferite al governo e al suo capo in Spagna o in Germania. In Parlamento, una simile riforma di sistema, che si adagia in maniera del tutto coerente ed incrementale sulle forme vigenti, non incontrerebbe la resistenza del “conservatorismo istituzionale”. Ma una tale revisione razionale e compatibile con la Carta del 1948, non viene prospettata perché, più che la governabilità, la stabilità, l’efficienza della democrazia costituzionale, l’obiettivo è una cesura politico-storica.

Il governo promettere al “popolo” la restituzione della “integrale sovranità” espropriata dai partiti e poi restringe la legittimità del presidente del Consiglio eletto direttamente dai cittadini, costringendo quest’ultimo al passaggio cruciale della fiducia parlamentare<sup>75</sup>. La sovranità come tale non può avere due teste, o è mediata dalle forme del Parlamento, che vota la fiducia e dà quindi il lasciapassare al premier, o è incarnata dal popolo, il quale, una volta che con la sua “vox” si è pronunciato nelle urne, non autorizza l’intervento di un potere suppletivo-correctivo che a discrezione manovra nell’Aula. La previsione più ambigua del disegno Meloni è proprio quella che concede il 55% dei seggi ad un compatto esercito personale a seguito del premier, per poi attribuire agli stessi deputati, trascinati dal capo-coalizione, la pistola fumante con la quale i parlamentari possono minacciare la sopravvivenza del leader che li ha appena nominati in liste bloccate. La differenza cruciale che sussiste tra forma di governo parlamentare e regime con elezione diretta del capo dell’esecutivo rinvia alla possibilità per l’assemblea di rimuovere un presidente. Nel disegno italiano, dopo aver vinto le elezioni popolari, il presidente deve accantonare le preferenze dei cittadini e mostrare anche il vincolo fiduciario iniziale e in aula, solo all’interno della maggioranza vincente, è possibile raccogliere

<sup>75</sup> “Il governo del partito implica il parlamentarismo, cioè che la sopravvivenza e l’esistenza del governo dipendano dalla fiducia del parlamento, sia essa esplicita o implicita. Il presidenzialismo si basa su un diverso principio di governo in quanto non solo l’esecutivo è più indipendente dal legislativo ma tende a concentrarsi più su un singolo politico che su un programma di partito o su un’ideologia di partito. Sono possibili varie combinazioni, ma ci sono limiti alla combinazione di parlamentarismo e presidenzialismo, altrimenti i principi di istituzionalizzazione comportano tensioni nel governo” (J.-E. LANE, S. ERSSON, *Politics and Society in Western Europe*, 1999, London, p. 208).

il sostituto con esclusione di figure tecniche. Viene così confuso il tema della genesi parlamentare del governo con la composizione del governo che esclude tecnici e ambigua è la fisionomia del voto di sfiducia ordinaria o costruttiva. Il passaggio iniziale non ha alcun rapporto con la responsabilità del capo dell'esecutivo nei confronti del parlamento che può ospitare solo un secondo governo nel corso della legislatura. Accennata la possibilità di una iniziativa parlamentare, subito la voce dell'aula viene spenta, in nome della stabilità, perché è negato il cardine della responsabilità politica, la possibilità di conferire la fiducia a qualsiasi maggioranza possibile in assemblea.

La rigidità temporale prescritta per la continuazione obbligata della legislatura, che in talune circostanze costituisce un impedimento rischioso rispetto alla adattabilità richiesta ai sistemi politici, viene invocata come una garanzia di governabilità a discapito della responsabilità. Essendo prevedibili governi di coalizione, con almeno due partner in concorrenza tra loro, l'obbligo di durare per cinque anni al riparo di pressioni esterne o parlamentari produce il cosiddetto "incubo linziano" con maggioranze litigiose, con situazioni di allarme per la sclerosi che produce una minaccia sistemica. Gli indicatori utilizzati dagli studi politici sulle democrazie contemporanee segnalano le condizioni che favoriscono il rendimento del regime parlamentare superiore alle forme del potere personalizzate e centralizzate. La capacità di gestire le situazioni critiche, lo stimolo alla partecipazione e alla mediazione politica fanno del sistema parlamentare un impianto istituzionale più efficace rispetto alle semplificazioni richieste dal potere fondato sul carisma della persona che domina attraverso processi informali e privati di azione e di assegnazione delle risorse.

## LA RESA DEL CAPO: RIFORME ISTITUZIONALI E GOVERNABILITÀ

ELISA OLIVITO

*Sommario: 1. Il metodo delle riforme: sulla confusione tra espressione della volontà popolare e mera scelta del capo. – 2. La governabilità nei proclami sulla riforma delle riforme: l'elezione del capo. – 3. La resa del capo: il Giano bifronte del discorso su (in)governabilità e riforme istituzionali. – 3.1. La governabilità secondo Sergio Galeotti e l'acquiescente appropriazione di un concetto ambiguo. – 4. Un concetto impalpabile per un traguardo-manifesto assunto a principio.*

### *1. Il metodo delle riforme: sulla confusione tra espressione della volontà popolare e mera scelta del capo*

Nell'esaminare il rapporto tra riforme istituzionali e governabilità, con particolare attenzione ai recenti progetti di revisione costituzionale per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>1</sup>, preme innanzitutto svolgere alcune brevi considerazioni sul metodo delle riforme e sulla millantata idea che esse siano funzionali alla fedele e pronta esecuzione della volontà popolare.

Sovvengono, a questo proposito, alcune riflessioni di Simone Weil, la quale, seppur in un momento storico e in un contesto temporalmente lontani, ha messo in guardia dalla confusione tra espressione della volontà popolare e mera scelta del capo, con osservazioni che sono ancora oggi valide.

Weil scrive che una costituzione democratica è buona se prima di tutto realizza nel popolo uno stato di equilibrio tra verità e giustizia e solo dopo fa in modo che il volere del popolo sia eseguito. Lo spirito del 1789, ovvero sia il fondamento del costituzionalismo moderno, con-

<sup>1</sup> A.S. 830 (Renzi) «Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione»; A.S. 935 (Meloni/Casellati) «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità di Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica».

Al momento in cui si scrive, la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato ha proposto l'assorbimento del d.d.l. cost. n. 830 nel d.d.l. cost. n. 935, di cui ha terminato l'esame.

siste infatti nel pensare non che una cosa è giusta per il solo fatto che è voluta dal popolo, ma che «*a certe condizioni* il volere del popolo ha maggiori probabilità di qualsiasi altro volere di essere conforme alla giustizia»<sup>2</sup>.

Tra le molte condizioni che nell'opinione di Weil sono indispensabili perché si possa invocare la volontà del popolo ve ne è una di particolare importanza: «[condizione] affinché vi sia una volontà generale è che il popolo possa esprimere il suo volere rispetto ai problemi della vita pubblica e *non operare soltanto una scelta tra persone*. Ancora meno una scelta di collettività irresponsabili, poiché la volontà generale non ha relazione alcuna con una scelta di questo tipo»<sup>3</sup>.

È noto che, ragionando delle degenerazioni circa le modalità di espressione della rousseauiana volontà generale, Weil rivolgeva le sue critiche soprattutto ai partiti politici ovvero a un certo modo di essere dei partiti politici, trasformati a suo dire in macchine per fabbricare passioni collettive ed esercitare così un'oppressione collettiva sugli esseri umani.

Cionondimeno, se *mutatis mutandis* si volge lo sguardo ai progetti di riforma attualmente in discussione al Senato e nell'opinione pubblica, la condizione posta dalla filosofa francese – l'importanza di un'effettiva e democratica espressione della volontà generale sulle questioni importanti della vita pubblica, in luogo del mero voto su persone o su collettività – non sembra essere affatto soddisfatta dai progetti correnti. Essi contribuiscono invero ad alimentare una sterile spirale, che non soltanto ha ridotto la politica (o meglio, una certa politica) alla sola presa di posizione pro o contro qualcuno o qualcosa, ma ha fatto sì che tale riduttiva operazione prendesse il posto della ben più impegnativa operazione del pensiero, innanzitutto politico<sup>4</sup>.

Si tratta, a ben vedere, di una spirale strettamente intrecciata a «quel fenomeno del “capo” che oggi sorge ovunque e sorprende tanta gente»<sup>5</sup> e che Weil imputava allo sradicamento e alla freddezza insita

<sup>2</sup> S. WEIL, *Nota sulla soppressione dei partiti politici* (1943), in *Senza partito. Obbligo e diritto per una nuova pratica politica*, Milano, 2013, p. 20 (corsivi miei).

<sup>3</sup> Ivi, p. 22 (corsivi miei).

<sup>4</sup> Cfr. ivi, pp. 40 s.

<sup>5</sup> S. WEIL, *La prima radice*, Milano, 1990, 108: «Attualmente, in ogni paese, in

nello Stato. Nel tempo tale fenomeno si è evidentemente trasformato, assumendo nuove vesti e attingendo nuova linfa sia da slogan come quello della governabilità sia dall'inveramento di ciò che può essere definita la "democrazia della domenica"<sup>6</sup>: una democrazia di investitura, che si esaurisce nell'espressione di un voto per scegliere il capo.

## 2. La governabilità nei proclami sulla riforma delle riforme: l'elezione del capo

È senza dubbio vero che i tentativi di realizzare modifiche della Costituzione o, più in generale, riforme istituzionali in funzione della governabilità risalgono ad almeno i primi anni Ottanta del secolo scorso<sup>7</sup>. Essi sono stati, peraltro, preceduti o accompagnati da un acceso dibattito dottrinale, che ha alimentato un ragionamento inferenziale: la capacità decisionale del Governo è senz'altro il frutto della sua legittimazione diretta o indiretta da parte del corpo elettorale<sup>8</sup>.

Nondimeno, senza voler qui ripercorrere tutti i passati disegni riformatori, per cogliere il nesso tra spinte riformistiche e governabilità sia sufficiente ricordare i progetti di revisione costituzionale dell'ultimo decennio<sup>9</sup>.

Tra la pluralità di obiettivi indicati nella relazione di accompagna-

ogni causa, c'è un uomo cui le fedeltà si rivolgono a titolo personale. La necessità di abbracciare il metallico rigore dello stato ha reso la gente paradossalmente affamata di amore per qualcosa che sia di carne ed ossa. *Questo fenomeno non accenna a finire e, per quanto siano state disastrose, finora, le sue conseguenze, ci può ancora riservare penosissime sorprese*; perché l'arte, ben nota a Hollywood, di fabbricare divi con qualsiasi materiale umano, permette a chiunque di offrirsi alla adorazione delle masse» (ivi, pp. 108 s., corsivi miei).

<sup>6</sup> Come è stato giustamente evidenziato, la Costituzione italiana si fonda invece su una concezione di «democrazia sostanziale o *feriale*, non meramente di investitura e del voto»: F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2022, p. 179 (corsivo dell'A.).

<sup>7</sup> Sul punto si vedano C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, pp. 23 ss.; M. PODETTA, "(In)governabilità" e riforme: dal pensiero di Serio Galeotti ad una certa idea di "presidenzialismo" rilanciata in avvio della XIX legislatura, in *Nomos*, n. 1/2023, p. 3 s.

<sup>8</sup> Così A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/1990, pp. 29, 32 ss.

<sup>9</sup> Sul punto si veda anche A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva*, cit., pp. 255 ss.

mento al disegno di legge costituzionale n. 1429 del 2015 compare, ad esempio, quello di «rafforzare *l'efficienza dei processi decisionali* e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l'indirizzo politico, al fine di favorire *la stabilità dell'azione di governo e quella rapidità e incisività delle decisioni* che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nel contesto della competizione globale»<sup>10</sup>.

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale n. 1489 del 2019 si legge, invece che un Capo dello Stato «votato dagli italiani, legittimato dagli italiani e che risponde del proprio operato solo di fronte ai suoi elettori è *la più importante riforma* che potremmo regalare a una Nazione che ha bisogno di stabilità, ma anche di *passare da una "democrazia interloquente" a una "democrazia decidente"*. [...] Il presidenzialismo consentirebbe agli italiani di sapere un minuto dopo le elezioni chi governa l'Italia e come la governerà»<sup>11</sup>.

La funzionalizzazione delle riforme istituzionali e, nello specifico, dell'elezione del capo al perseguimento di una governabilità bifronte, perché assunta come obiettivo e allo stesso tempo metro di misura dell'esistente<sup>12</sup>, si riscontra anche nelle relazioni illustrative del disegno di legge costituzionale n. 830 del 2023 e del disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023, in cui la governabilità è nuovamente promossa nelle vesti della democrazia decidente o di investitura e di una relazione identitaria tra elettori delle cariche di Governo ed eletti, che distorce la complessa e articolata composizione del corpo sociale<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione» (corsivi miei).

<sup>11</sup> «Modifiche agli articoli 83, 84, 85 e 86 della Costituzione in materia di elezione del Presidente della Repubblica» (corsivi miei).

<sup>12</sup> Sulla governabilità, che da traguardo si tramuta in metro di giudizio dell'esistente, si rinvia alle riflessioni di B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 11.

<sup>13</sup> Su questo punto si vedano le osservazioni di F. BERTOLINI, *Ragioni per un'investitura indiretta del potere esecutivo in regime di separazione dei poteri*, in *Federalismi.it*, Paper 7 giugno 2023: «La distanza dell'eletto da elettori così individuati osta alla percezione del corpo sociale come esso realmente è, complesso articolato e disomogeneo di componenti sempre cangianti e portatrici di interessi molteplici e differenziati.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge n. 830 si sostiene, infatti, che «[l]a democrazia rappresentativa ha svolto una funzione decisiva nei primi decenni del Dopoguerra anche in Italia, ma oggi è tempo di valorizzare con più forza *la democrazia decidente*. E *il cittadino deve diventare arbitro*, secondo la lezione del più visionario pensiero politico costituzionale del nostro tempo»<sup>14</sup>.

Nella medesima ottica la relazione illustrativa del disegno di legge n. 935 afferma che «nella prospettiva di assicurare governabilità al sistema e di affermare *una democrazia di investitura*, si introduce una norma “antiribaltone”, consentendo ai soli parlamentari della maggioranza espressa dalle elezioni di subentrare al Presidente del Consiglio e con il solo scopo di proseguire nell’attuazione del programma di Governo»<sup>15</sup>.

Nel complesso, da queste dichiarazioni emerge il convincimento, se non l’illusione, che le disfunzioni decisionali e la mancanza di stabilità dell’Esecutivo siano il frutto dell’impianto istituzionale originario e non, invece, delle difficoltà del sistema politico-partitico e delle debolezze del Parlamento. Secondo quest’ottica occorre, pertanto, incidere sul disegno costituzionale originario per garantire al Governo un’efficienza decisionale rispondente alla logica della governabilità, la quale è per lo più intesa come velocità, semplificazione e quantità delle decisioni assunte.

### 3. *La resa del capo: il Giano bifronte del discorso su (in)governabilità e riforme istituzionali*

L’associazione di idee tra elezione diretta del capo e rimedi contro l’ingovernabilità è dettata da una duplice convinzione: *i*. vi sono accor-

Il popolo finisce allora per venir figurato come un tutto unitario, capace di volontà collettiva omogenea e totalitaria, che il rappresentante direttamente eletto viene tentato di rivolgere contro la rappresentazione, propria ed insostituibile, del molteplice che per loro natura compiono le Camere. Chi governa è condotto a sollecitare gli umori, più che le volontà razionali delle componenti popolari, ed a presentarsi come *portatore di una relazione identitaria con i singoli individui che contrasta con la realtà della distanza e dell’alterità non eliminabile fra chi governa ed il complesso dei governati* (ivi, pp. 3 s., corsivi miei).

<sup>14</sup> Corsivi miei.

<sup>15</sup> Corsivi miei.

gimenti normativi – nello specifico revisioni costituzionali – idonei ad assicurare una non meglio definita governabilità; *ii*. essi comportano altresì una migliore resa del capo, in primo luogo in termini di prestazioni di unità, e un rafforzamento dei governi sotto il profilo dell'efficienza.

La “resa del capo” associabile alla (in)governabilità ha, tuttavia, un significato ambivalente, dal momento che il ricorso alla logica del rendimento per giustificare l'introduzione di una legittimazione diretta del capo (sia questi il Presidente della Repubblica o il Presidente del Consiglio dei ministri) presenta stridenti ambiguità.

Per un verso, dai richiamati progetti di revisione costituzionale e dal dibattito pubblico che ne è seguito traspare la funzionalizzazione dell'elezione diretta del capo dell'Esecutivo alle esigenze della governabilità, che avrebbe come effetto positivo un più alto rendimento del capo stesso. Secondo questa prospettiva, è preferibile che il capo sia eletto direttamente dal corpo elettorale, perché ciò offrirebbe un rimedio all'instabilità dei governi e/o all'ingovernabilità e si tradurrebbe al contempo nella buona e migliore resa dell'organo monocratico così come dell'intero Governo.

Nondimeno, anche a voler tacere della petizione di principio sottesa al decantato nesso tra governabilità, elezione del capo dell'Esecutivo e rendimento di tale organo, va evidenziato che la funzionalizzazione dell'elezione diretta alle ragioni della governabilità ha un risvolto negativo, che deve essere attentamente considerato.

Con una considerevole sproporzione tra obiettivi dichiarati e mezzi adoperati, il capo che deve assicurare prestazioni di governabilità per sé e per tutto il Governo – e da cui ci si aspetta un rendimento più alto per il solo fatto di essere eletto direttamente – finisce, in verità, per essere un capo arreso<sup>16</sup>. Ed è un capo arreso non soltanto perché diviene prono alle esigenze di una governabilità coatta che, pur essendo

<sup>16</sup> In senso diverso, ma per certi versi speculare, altri hanno evidenziato come nel disegno di legge costituzionale n. 935 il Presidente del Consiglio eletto direttamente dal corpo elettorale risulti essere soggetto a svariate forme di stillicidio politico, da cui emergerebbe «una figura di *premier* davvero dimezzato: tutto il contrario dell'uomo solo (o della donna sola) al comando di cui ha detto qualcuno» (N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere “forte” un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2024, p. 11).

sovente retoricamente ridotta a mera durata degli esecutivi, rischia di espropriare persino il Governo di autonomi poteri decisionali<sup>17</sup> e di asservirlo a un modello economico-sociale a-solidaristico<sup>18</sup>, ma anche perché si ritrova a essere assoggettato al ricatto della clausola “*simul stabunt vel simul cadent*”<sup>19</sup> ovvero all’arma a doppio taglio della c.d. norma antiribaltone<sup>20</sup>.

La clausola “*simul simul*” non è in grado di garantire l’efficacia dell’azione governativa, poiché quest’ultima dipende piuttosto dalla permanenza di una coerente maggioranza politica, mentre la clausola potrebbe essere utilizzata in modo tale da minare la coerenza della

<sup>17</sup> Cfr. G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, pp. 1 ss., che per governabilità coatta intende «una tecnica coattiva funzionale all’esecuzione di imposizioni derivanti da esigenze altre rispetto a quelle proprie dei sottoposti e per obiettivi non scelti da soggetti, istituzioni, organi che li deliberano. Esigenze ed obiettivi che hanno coinvolto gli stati ponendosi al di sopra di essi ma assumendone la forza prescrittiva. *Volere, proporre, mirare a realizzare la “governabilità” equivale a volere, proporre e realizzare una doppia espropriazione*. Una a carico dei governi, l’altra a carico dei popoli. [...] Eleggere governi significa, dunque, eleggere esecutori di dettami normativi sovrastatali, significa sottrarre ai popoli quel potere che fu denominato sovrano provando a rovesciarne la titolarità e l’esercizio dall’alto dov’era verso il basso» (ivi, pp. 4 s., corsivi miei).

<sup>18</sup> Si ricordi, a tal proposito, quanto affermato da Giovanni Bognetti a sostegno dell’elezione diretta del “Primo Ministro” in funzione della c.d. costituzione economica: «Occorre, infine, che il centro di potere [l’Esecutivo] sia anche *capace di resistere a domande di natura “solidaristica” eccessive* rispetto alle condizioni date del sistema economico e provenienti da un’opinione pubblica troppo e improvvidamente generosa» (G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano, 1983, p. 258, corsivi miei).

<sup>19</sup> Come noto, il disegno di legge costituzionale n. 830 si propone di introdurre a livello statale tale clausola, già prevista a livello regionale e locale, prevedendo all’articolo 1 la seguente modifica dell’art. 88 Cost. «In caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri il Presidente della Repubblica scioglie le Camere».

<sup>20</sup> L’articolo 4 del disegno di legge costituzionale n. 935 aggiunge all’art. 94 Cost. un comma, il quale prevede che «[i]n caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l’incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all’indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

maggioranza che sostiene il Governo<sup>21</sup>. Similmente può dirsi della c.d. norma antiribaltone, poiché la possibilità di sostituzione “intra-maggioritaria” del Presidente del Consiglio eletto, anziché favorire la stabilità dell'Esecutivo o rafforzare la capacità decisionale del capo, «apre la porta al rischio che una componente della coalizione di maggioranza possa operare per farlo cadere al solo fine di renderne possibile la sostituzione o possa utilizzare la minaccia della sfiducia per condizionare (“ricattare”) il premier eletto»<sup>22</sup>.

### *3.1. La governabilità secondo Serio Galeotti e l'acquiescente appropriazione di un concetto ambiguo*

Come si è prima rimarcato, l'accostamento del concetto di governabilità alle riforme istituzionali e la vulgata secondo cui la governabilità sarebbe conseguibile attraverso una o più modifiche delle disposizioni costituzionali concernenti la forma di governo parlamentare possono farsi risalire a un periodo che va tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta del secolo scorso quando, apertosi il dibattito sulle modi-

<sup>21</sup> Così R. BIN, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione*, in *Federalismi.it*, Paper 7 giugno 2023, p. 3: «Basta il ricatto di nuove elezioni per persuadere i politici a sostenere fedelmente il Governo? Non stimolerebbe invece 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?».

<sup>22</sup> E. CHELI, M. VOLPI, F. BASSANINI, *La proposta di riforma del Governo Meloni*, in AA.VV., *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, in *www.astrid-online.it*, Paper n. 94, p. 28.

Le criticità della c.d. norma antiribaltone permangono, nonostante la proposta di modifica n. 4.2000 all'articolo 4, lett. b), del d.d.l. n. 935. La proposta emendativa, approvata lo scorso 10 aprile dalla 1<sup>o</sup> Commissione del Senato nel testo risultante dal subemendamento 4.2000/49, prevede che, dopo il terzo comma, all'articolo 94 Cost. siano aggiunti i seguenti commi:

«In caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere.

In caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone.

Qualora non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio».

fiche da apportarsi alla Costituzione repubblicana, prende piede l'idea che in Italia vi sia un problema di carenza di governabilità e che esso possa essere affrontato per mezzo di revisioni costituzionali<sup>23</sup>.

All'interno di questo dibattito Serio Galeotti si fa promotore, prima e più di altri, di progetti concepiti nel segno della governabilità, sostenendo che la buona resa delle riforme istituzionali dipende dalla capacità, innanzitutto della dottrina, di far camminare alcune idee<sup>24</sup>. Esse devono poter circolare anche nell'opinione pubblica e nei dibattiti politici sulle prospettive di revisione della Costituzione, così che possano sedimentarsi e dare i loro frutti<sup>25</sup>.

A tal proposito, se c'è un'idea che egli contribuisce a diffondere anche a livello scientifico, accostandola al dibattito sulle riforme (nella sua opinione, la "grande riforma"), è senz'altro quella di governabilità. A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, difatti, le riflessioni di Galeotti sulla carica *destruens* del concetto di ingovernabilità si spostano sulla portata *construens* di quello di governabilità: da un lato egli espone la diagnosi e gli indicatori dell'ingovernabilità, dall'altro lato, ma con evidenti connessioni, individua la terapia e gli strumenti dell'ingegneria costituzionale.

Diviene, pertanto, sua ferma convinzione che le disfunzioni del sistema di governo non richiedano soluzioni politiche, bensì interventi di ingegneria costituzionale globale e meccanismi istituzionali idonei a farvi fronte: per sconfiggere il "male oscuro" e originario del sistema istituzionale di governo – l'ingovernabilità – vi è la necessità di mettere mano a una riforma a tutto tondo, che «risolva in radice il problema della governabilità»<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Cfr. G. AMATO, *Introduzione. Dal caso italiano al capitalismo ingovernabile. Riflessioni su un dibattito dalle gambe troppo lunghe*, in ID., *Una Repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 a oggi*, Bologna, 1980, pp. 22 ss.

<sup>24</sup> Per un approfondimento del pensiero di Serio Galeotti su riforme istituzionali e governabilità sia consentito il rinvio a E. OLIVITO, *Sulla governabilità nel pensiero di Serio Galeotti e oggi: come "le idee camminano"*, in corso di pubblicazione negli Atti del convegno "In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale", Università degli Studi di Bergamo, 15 dicembre 2022.

<sup>25</sup> Così S. GALEOTTI, *Per una democrazia autorevole* (1973), in ID., *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983, pp. 286 s.

<sup>26</sup> S. GALEOTTI, *Un'utile mini-riforma: la semplificazione dell'iter della fiducia* (1980), in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., p. 367 (corsivo dell'A.).

Per Galeotti vi è, in questo senso, una notevole dose di astrattezza nelle opinioni di chi distingue tra correttivi *nel* sistema e riforme *del* sistema e siffatta astrattezza denota scarsa consapevolezza dell'impossibilità di separare interventi e riforme attinenti alle alterazioni e alle deviazioni del circuito decisionale operativo dalle più corpose e impegnative riforme riguardanti i vizi strutturali del circuito organizzatorio del Governo<sup>27</sup>. Il circuito decisionale organizzatorio attiene, invero, alla fase consistente in una sola decisione circa l'investitura e l'organizzazione del Governo; il circuito operativo del Governo riguarda, invece, la fase dell'attuazione dell'indirizzo politico e dell'azione governativa, ossia decisioni a base binaria "Governo-Parlamento" e a base unitaria "solo Governo"<sup>28</sup>.

Secondo Galeotti, data l'impraticabilità di una distinzione netta tra l'una e l'altra tipologia di riforma, il problema della mancanza di governabilità deve essere risolto alla radice, con l'introduzione del governo di legislatura e un assetto governativo direttamente responsabile di fronte al popolo. Riforme settoriali e limitate – come il bicameralismo differenziato, «l'idea, quasi eroica di una riduzione del numero dei parlamentari»<sup>29</sup> e l'incompatibilità tra la posizione di parlamentare e quella di ministro – sono, invece, soltanto un capitolo e neppure il più essenziale di un disegno più vasto<sup>30</sup>.

Nondimeno, poiché oggi si torna a ragionare di progetti di revisione della Costituzione volti a introdurre il c.d. premierato, occorre ricordare le ragioni per le quali sia l'ipotesi del presidenzialismo statunitense sia quella del presidenzialismo misto francese sono respinte da Galeotti come soluzioni utili a soddisfare il bisogno di governabilità. Il disfavore verso tali ipotesi di riforma è legato ai rischi di eccessiva concentrazio-

<sup>27</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *Democrazia suicida?* (1974), in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., pp. 314 s.; S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo. Il Governo di legislatura*, Milano, 1984, p. 55.

<sup>28</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)* (1968-1973), in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., pp. 107 ss.

<sup>29</sup> S. GALEOTTI, *Un'utile mini-riforma: la semplificazione dell'iter della fiducia* (1980), in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., p. 367.

<sup>30</sup> Così S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo. Il Governo di legislatura*, cit., pp. 55 ss., pp. 66 ss.

ne di potere nell'Esecutivo, all'assenza di valide istanze di garanzia e alla conseguente rottura radicale con la tradizione parlamentare<sup>31</sup>. Egli propone, quindi, la grande riforma neoparlamentare: il governo di legislatura, che nasce e muore con il Parlamento «che gli è gemello»<sup>32</sup>.

A questo fine, nell'opinione di Galeotti dovrebbe innanzitutto essere assicurato il potenziamento delle potestà elettorali del popolo per via di due elezioni simultanee, benché distinte sia per oggetto sia per modalità di espressione: l'elezione diretta del "capo del governo" con sistema maggioritario (e voto alternativo-trasferibile); la contestuale elezione del Parlamento con sistema proporzionale. A ciò dovrebbe accompagnarsi la clausola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, in quanto la sfiducia al Governo comporterebbe lo scioglimento automatico delle Camere e il rinvio simultaneo di entrambi i poteri dinanzi al corpo elettorale<sup>33</sup>.

Egli è persuaso che, in questo modo, si otterrebbe il duplice risultato di un corpo elettorale effettivamente partecipe della scelta del Governo e, soprattutto, di un "capo del governo" quale massima istanza dell'unità del potere. Sottratto ai partiti il potere fondamentale di fare e disfare i governi, l'autorità morale del Premier e la stabilità del potere di decisione politica sarebbero altissime, garantendo una durevole ed efficiente capacità di azione dell'intero Governo nello svolgimento dell'indirizzo politico<sup>34</sup>.

A distanza di molti anni, dalla lettura dei contributi di Galeotti sulle riforme istituzionali emerge chiaramente che alcune parole-chiave del suo pensiero sono divenute di uso comune nel dibattito scientifi-

<sup>31</sup> Rischi evidenziati in S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo. Il Governo di legislatura*, cit., pp. 64 ss.; nonché in ID., *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in *Il Politico*, 1991, pp. 228 ss.

<sup>32</sup> S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo* (1966), in ID., *Alla ricerca della governabilità*, cit., p. 97; S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di governo*, in P.L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello stato democratico*, Milano, 1967, p. 138.

<sup>33</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo* (1966), cit., p. 97.

<sup>34</sup> Così S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)* (1968-1973), cit., pp. 143 s.; ID., *Strutture garantistiche e strutture governanti nel modello e nella realtà costituzionale* (1976), ivi, p. 183.

co e sono oggi impiegate con una buona dose di acritica acquiescenza nelle discussioni sui mali della forma di governo parlamentare. Delle riflessioni di Galeotti viene soprattutto riproposta una concezione marcatamente funzionalista del diritto e, in particolare, del diritto costituzionale, che viene inteso come mera forma ovvero come strumento di tecnologia sociale<sup>35</sup>.

Occorre infatti ricordare che, secondo Galeotti, il circuito decisionale organizzatorio del governo, che è proprio delle democrazie immediate con investitura diretta del capo, si contraddistingue, da un lato, «per un massimo tecnicamente possibile di *velocità e speditezza nella sua formazione, non restando spazio per l'interposizione di altri centri di decisione*, sopra ed oltre quelli che hanno operato entro il procedimento elettorale, nel prodursi di questa che è la decisione politica fondamentale; e dall'altro, per ciò stesso, *per un massimo di rendimento* in termini di forza legittimante, ossia di autorità, attribuita alle istituzioni governanti; qui infatti tutta l'energia prodotta nel sistema si trasmette *immediatamente, senza interposizioni e conseguenti dispersioni*, dal Popolo-corpo elettorale, quale fonte legittimante del potere sovrano, alle istituzioni governanti, quali organi erogatori finali di quel potere»<sup>36</sup>.

Per quanto attiene, invece, al potenziamento delle potestà elettorali del popolo, Galeotti è convinto che il popolo debba essere considerato non soltanto come la fonte di legittimazione formale del potere politico, cui vanno quindi restituiti i poteri decisionali che la Costituzione gli attribuisce, ma anche come suprema autorità arbitrale tra i partiti, chiamata a decidere tra alternative politiche e di governo. Diversamente, se al popolo manca il potere effettivo di prendere una chiara "decisione

<sup>35</sup> Per una critica alle visioni funzionaliste del diritto si vedano le osservazioni di G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, pp. 184 ss., che al riguardo menziona le diverse prospettive di Jürgen Habermas e Niklas Luhmann: cfr. J. HABERMAS, N. LUHMANN, *Teoria della società o tecnologia sociale: che cosa offre la ricerca del sistema sociale?*, Milano, 1983, rispettivamente pp. 95 ss., 196 ss.

Di questi Autori si vedano anche J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Roma-Bari, 1976; N. LUHMANN, *Potere e complessità sociale*, Milano, 1979.

<sup>36</sup> S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo. Il Governo di legislatura*, cit., p. 27 (corsivi miei).

politica sovrana”, ci si ritroverebbe con un governo debole e problemi di governabilità, che nel tempo determinerebbero comunque una lenta transizione verso una democrazia di investitura<sup>37</sup>.

#### 4. *Un concetto impalpabile per un traguardo-manifesto assunto a principio*

Richiamate sommariamente alla memoria le riflessioni di Galeotti sulla grande riforma come risposta alle carenze di governabilità ed evidenziato il nesso, acriticamente riproposto negli anni successivi, tra tale concetto e l’elezione diretta del capo, è tempo di sottoporre le diagnosi e le terapie di Galeotti (e degli epigoni della governabilità) a un’analisi di “rendimento”.

A questo riguardo preme osservare che, quantunque i molteplici tentativi di grande riforma non siano andati a buon fine, dall’intreccio di riforme elettorali e interventi para-costituzionali sulla forma di governo<sup>38</sup> sono scaturiti mutamenti costituzionali di non poco momento, che hanno alterato l’equilibrio dei poteri e i rapporti tra organi costituzionali così come tratteggiati in Costituzione<sup>39</sup>.

Tuttavia, a fronte di ciò, se ci si sofferma sugli ultimi anni di numerosi tentativi di riforme al di qua dell’articolo 138 della Costituzione e soprattutto «“ai lati” del testo scritto»<sup>40</sup>, occorre prendere atto con

<sup>37</sup> In tal senso S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo. Il Governo di legislatura*, cit., p. 41.

<sup>38</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, p. 593, il quale, riferendosi alle trasformazioni della forma di governo realizzate per mezzo di fonti subcostituzionali, ha rimarcato «l’incostituzionalità delle scelte normative che, senza operare direttamente sugli elementi della forma di governo, di questa determinano, comunque, la “sfigurazione”». Tra questi elementi, secondo Luciani, vi sarebbe anche la «surrettizia introduzione di una sorta di “elezione” popolare del Presidente del Consiglio», che avrebbe «pesanti conseguenze sulla percezione delle radici della sua legittimazione e sulla stessa distribuzione dei poteri normativi primari tra Parlamento e Governo» (*ibidem*).

Sulla confusione tra legge elettorale e norme relative alla formazione dei governi, in funzione del dogma della governabilità, si veda C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistema dei partiti in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2007, p. 4.

<sup>39</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite e il diritto costituzionale esistenziale. Un’ipotesi di studio preliminare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2023, pp. 40 ss.

<sup>40</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, p. 247.

onestà che leggi elettorali di fatto maggioritarie o con effetti non proporzionali, la spinta verso un'indicazione del "premier" più o meno diretta e verso un bipolarismo forzato<sup>41</sup>, nonché le connesse riforme dei regolamenti parlamentari non hanno contribuito affatto a raggiungere la tanto agognata governabilità<sup>42</sup>. Da tali riforme è conseguito semmai un notevole rafforzamento dell'Esecutivo che, essendo stato realizzato a discapito del Parlamento e della rappresentanza politica, ha dimostrato di non essere di per sé garanzia di una più coesa e coerente capacità di azione.

Le riforme istituzionali compiute "a latere" della Costituzione non sono, d'altronde, in grado di sortire l'effetto sperato perché esse, confermando che la governabilità ascritta all'ingegneria istituzionale, elettorale e regolamentare è grandemente illusoria<sup>43</sup>, devono fare i conti con tre ordini di considerazioni: *i.* i richiami a imprecisate esigenze di governabilità sono sovente presentati sotto le mentite spoglie di un invito al mero "adeguamento" del sistema istituzionale a cambiamenti politici, sociali, economici e internazionali<sup>44</sup>, là dove risulta criptico proprio il *discrimen* tra meri adeguamenti e grande riforma<sup>45</sup>, nonché

<sup>41</sup> Cfr. A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, pp. 1 ss.

<sup>42</sup> Sempre che la governabilità sia intesa come capacità decisionale e incisività del Governo e non soltanto come durata degli Esecutivi. Ma sul punto si tornerà *infra*.

<sup>43</sup> Come rilevava già G. FERRARA, *Democrazia e Stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Democrazia e diritto*, n. 4-5/1979, pp. 513 ss.

Sul punto sia consentito rinviare altresì a E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, pp. 58 ss.

<sup>44</sup> Per l'invocazione di uno "spirito di adeguamento" del sistema istituzionale cfr. G. PITRUZZELLA, A. POGGI, *Riforme istituzionali e forme di governo*, in *Federalismi.it*, n. 22/2023, pp. IV ss., i quali ritengono che i meri adeguamenti «dovrebbero servire a meglio realizzare i valori e i principi che definiscono l'identità costituzionale italiana, non a stravolgerla» (*ibidem*).

<sup>45</sup> La vischiosità del *discrimen* emerge da ultimo nella relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023, là dove si afferma che «[d]al punto di vista tecnico, la formulazione del testo è ispirata a un criterio "minimale" di modifica della Costituzione vigente, nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare e che pertanto gli interventi di revisione debbano limitarsi a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi» (corsivi miei).

A tal proposito, corre l'obbligo di ricordare che il più strenuo fautore della c.d.

il confine fra trasformazioni della forma di governo e mutamento della forma di Stato; *ii*. le ragioni della lamentata instabilità e dell'insipienza governativa non sono istituzionali, ma politiche<sup>46</sup> e, pertanto, l'instabilità/ingovernabilità non può essere di per sé addebitata alla forma di governo originariamente prevista in Costituzione<sup>47</sup>; *iii*. la triade "stabilità-governabilità-efficienza"<sup>48</sup> è tutto fuorché un concetto chiaro e intellegibile, essendo destituita di serio fondamento scientifico da un punto di vista costituzionale.

La governabilità è, difatti, confusamente declinata ora come stabilità, ora come efficienza, talaltra come velocità, con il ricorso a termini sfuggenti, che immancabilmente scontano una notevole carica di ambiguità<sup>49</sup>. A ciò si aggiunga che, nell'uso del concetto anche da parte della dottrina, sono facilmente osservabili slittamenti progressivi del suo significato dalla valutazione delle prestazioni decisionali dell'Esecutivo all'obiettivo della riforma della forma di governo<sup>50</sup>.

grande riforma istituzionale in funzione della governabilità scherniva la tendenza a distinguere e a separare l'ingegneria costituzionale sistematica e globale dalla micro-ingegneria costituzionale, poiché «questa possibilità di separazione tra due specie o direttrici di riforma è [...] puramente nominalistica e di comodo, poiché non trova il suo correlato e la sua giustificazione né sul piano dell'analisi scientifica né sul piano della realtà effettuale»: S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo. Il Governo di legislatura*, cit., p. 56.

<sup>46</sup> Cfr. M. VOLPI, *La crisi del modello maggioritario tra sistemi elettorali e forme di governo*, in *Teoria politica*, n. 8/2018, pp. 200 s.

<sup>47</sup> Tale addebito è condivisibilmente contestato, da ultimo, da R. BALDUZZI, *Riforme: un approccio graduale*, in *Federalismi.it*, Paper 7 giugno 2023, p. 3: «Senza alcuna pretesa di svolgere in questa sede una disamina storica delle cause che hanno prodotto sessantacinque diversi esecutivi in settantacinque anni di vigenza della Costituzione, mi limito a constatare come sia tutt'altro che scontata l'imputazione alle disposizioni costituzionali di tale stato di cose, e come invece sembri prevalente, almeno in sede scientifica, l'opposta spiegazione, volta a sottolineare come sia stata la cattiva attuazione (nella legislazione elettorale, nei regolamenti parlamentari, nelle prassi politiche e altresì nell'interpretazione eccessivamente accomodante di talune clausole costituzionali) a costituirne la causa principale. [...] Non si deve pensare che un parlamento più forte sia di ostacolo a un esecutivo governante: è vero il contrario, *la c.d. governabilità consegue a una migliore rappresentanza*» (corsivi miei).

<sup>48</sup> Triade su cui si è espresso criticamente anche M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in *Federalismi.it*, Paper 7 giugno 2023, p. 3.

<sup>49</sup> Sulla carica di passività (essere governati ovvero governabili) sottesa a tale ambiguità si vedano le riflessioni di G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Roma-Bari, 2015, p. 51 ss.

<sup>50</sup> Slittamenti di significato su cui si sofferma B. PEZZINI, *Fenomenologia e risorse*

A più forte ragione deve negarsi, come invece talvolta si sostiene, che «la governabilità (stabilità del governo per tutta la durata della legislatura) sia un principio costituzionale di pari rango rispetto alla effettività della rappresentanza politica (funzione rappresentativa dell'assemblea), [come avrebbe] ricordato il giudice costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014»<sup>51</sup>, essendo nel caso, a tutto voler concedere, un obiettivo perseguibile per via ordinaria e pur sempre entro certi limiti<sup>52</sup>. A meno di non voler travolgere alcuni delicati equilibri costituzionali.

*nei circuiti decisionali della forma di governo parlamentare dopo 70 anni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, pp. 124 ss.

L'A. evidenzia, inoltre, che «[a]ssumendo la governabilità come obiettivo specifico da realizzare tramite la riforma della forma di governo, si è usata, contemporaneamente, la (in-)governabilità come categoria e parametro per valutare negativamente l'assetto costituzionale: conformando il rimedio (governo di legislatura), l'obiettivo mostra in controluce i difetti ascritti alla forma parlamentare della Costituzione del 1948» (ivi, p. 125).

<sup>51</sup> L. CASSETTI, *Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito*, in *Federalismi.it*, Paper 7 giugno 2023, 3 (corsivi miei).

L'equiparazione tra rappresentatività e governabilità e la promozione di quest'ultima a principio sono, nondimeno, chiaramente perseguite dal disegno di legge costituzionale n. 935 e, paradossalmente, costituiscono un potenziale fattore di stravolgimento degli equilibri costituzionali proprio per la «evidente indicazione di equilibrio tra le due istanze» (A. BURATTI, *Audizione dinanzi alla 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica in merito ai disegni di legge costituzionale S. 830, «Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione» e S. 935, «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità di Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica»*, il quale si esprime tuttavia in senso adesivo all'indicazione equiparativa).

All'articolo 3 si prevede, infatti, non soltanto che il Presidente del Consiglio sia eletto a suffragio universale e diretto, ma anche che la legge disciplini il sistema elettorale delle Camere «secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri» (corsivi miei).

La proposta di modifica n. 3.2000 all'articolo 3 del d.d.l. n. 935, presentata dal Governo e approvata dalla 1ª Commissione del Senato lo scorso 2 aprile nel testo risultante dall'approvazione del subemendamento 3.2000/444, non fa più riferimento al principio di governabilità né prevede l'indicazione del 55% dei seggi, ma mantiene la previsione del premio (che sia tale da garantire la maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto) e non indica la necessità di una soglia minima per l'attribuzione.

<sup>52</sup> In senso analogo A. D'ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllato al Parlamento controllato*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni*

Peraltro, quand'anche la governabilità fosse declinata puramente in termini di stabilità di governo<sup>53</sup>, non solo deve riconoscersi che quest'ultima è cosa molto diversa sia dalla mera durata degli esecutivi sia dall'efficienza e dall'efficacia dei provvedimenti governativi, ma deve altresì ammettersi che, sebbene la stabilità ponga «la premessa di una azione efficace, [...] *il governare efficacemente rientra nell'arte di governo* e dipende dalla capacità dei governanti di saper sfruttare i mezzi a loro disposizione. *L'efficacia esula dal problema istituzionale e dipende dalla scelta politica*»<sup>54</sup>.

I richiami a una governabilità *purchessia*, perseguibile attraverso ingegneristiche riforme istituzionali, sono al contrario il segno delle continue spinte verso un'arresa democrazia d'investitura. Si tratta di un modello di democrazia che esprime «una visione povera della politica, in cui il legame con i rappresentati si riduce sostanzialmente al momento elettorale. Momento elettorale che viene semplificato, astra-

*dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, p. 98.

La Corte costituzionale, pur avendo impropriamente adottato il linguaggio efficientista e la logica dei “processi decisionali”, ha ciononostante affermato che «[I]e disposizioni censurate sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz'altro *un obiettivo costituzionalmente legittimo*. [...] Le norme censurate, pur perseguendo *un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare*, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, *detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito*, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente» (sentenza n. 1 del 2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*, corsivi miei).

<sup>53</sup> Sulla necessità di tenere distinti i due concetti richiama esattamente l'attenzione A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva*, XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti “Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana”, in *Rivista Aic*, n. 4/2023, p. 255 s.

<sup>54</sup> G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, 1948, pp. 143 s. (corsivi miei).

endosi dal conflitto reale degli interessi diversi, amplificando la natura spettacolare del “duello” [tra *leader*]»<sup>55</sup>.

Ma la governabilità, lungi dall'essere una variabile indipendente dei sistemi democratici<sup>56</sup>, ascrivibile a una depoliticizzata e neutralizzata ingegneria costituzionale, soggiace a principi e a equilibri costituzionali<sup>57</sup>, con i quali l'azione governativa deve essere consonante e di cui i tempi e i procedimenti della deliberazione sono un portato di garanzia<sup>58</sup>. In un regime di democrazia costituzionale pluralista, infatti, il problema della governabilità intesa come efficacia/efficienza governativa si pone (e deve essere posto dalla scienza giuridica) in termini molto diversi rispetto a quelli in cui può essere posto in un regime autoritario, sia sotto il profilo dei parametri di valutazione sia per i risultati attesi. Mentre in regime democratico conta e deve contare la qualità e il grado di inclusività delle decisioni, solo in un regime autoritario ci si può accontentare della quantità e della velocità delle decisioni<sup>59</sup>.

C'è, in ultima analisi, una notevole ambiguità di fondo nei discorsi e nei progetti che legano l'esigenza di una riforma istituzionale – ritenuta indefettibile per supposte carenze del disegno costituzionale originario – all'imperativo di una camaleontica governabilità. Nel confronto con la

<sup>55</sup> G. AZZARITI, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, in *Questione giustizia*, n. 2/2016, p. 68.

<sup>56</sup> Come è stato d'altronde osservato, «democrazia non ha mai voluto dire [...] “efficienza” o “governabilità” o simili: dire perciò che un sistema più efficiente, o più stabile, è per ciò solo più democratico è un *non sequitur*, è un modo surrettizio di cambiare i termini del discorso. Un sistema può benissimo essere più efficiente o più stabile, e meno democratico (anche l'inverso, beninteso)»: G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, p. 219.

<sup>57</sup> Questo è un punto su cui insiste, tra le altre, B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio Aic*, n. 1/2024, pp. 10 ss., per la quale «la governabilità è stata declinata proponendo *efficienza, rapidità, certezza e centralità* della decisione come valori *in sé* anziché come le *condizioni operative* che consentono la realizzazione di tutti i principi fondativi del sistema costituzionale» (ivi, p. 11, corsivi dell'A.).

<sup>58</sup> Come ci ricorda S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, p. 235.

<sup>59</sup> Tale differenza è rimarcata da F. RIMOLI, *Governabilità e mercati: brevi considerazioni sul futuro della democrazia italiana*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Napoli, 2021, p. 3712, nonché da A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata*, in *Rivista Aic*, 3/2023, pp. 129 ss.

situazione esistente ai tempi dell'Assemblea costituente, se oggi «tutto appare mutato nei problemi che la politica si trova a dover affrontare, non appare di contro mutato, ma anzi sembra essersi aggravato, quel dato strutturale originario che la Costituente coglieva nella disomogeneità dell'impianto sociale e nella conseguente forte frammentazione e divisione del sistema politico. Condizione di base che permane e che impone ai fini della tenuta dell'impianto istituzionale di affrontare l'obiettivo di governabilità che la riforma intende perseguire senza trascurare di contro il problema della sostenibilità delle basi della democrazia di cui disponiamo»<sup>60</sup>.

Diversamente, se alla governabilità sono assegnati significati così riduttivi come quelli di velocità, rapidità e quantità di decisioni assunte, il concetto si risolve in uno dei tanti slogan destituiti di qualsivoglia valore scientifico, che sono utili soltanto a gettare ulteriore discredito sui tempi, sulle forme deliberative e sui costi della democrazia procedurale<sup>61</sup>, sui limiti derivanti dalla divisione dei poteri, nonché in definitiva sulla Costituzione del 1948.

Con il pericolo di aprire le porte a una pericolosa discontinuità verso l'ignoto<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> E. CHELI, *Alcune indicazioni di metodo in tema di riforma della forma di governo*, in *Federalismi.it*, Paper 7 giugno 2023, p. 3.

<sup>61</sup> Il che significa anche, come è stato notato, promuovere e parteggiare per una concezione minimalista e perfezionista di democrazia, orientata meramente al c.d. *problem solving*, di contro a una concezione partecipativa, relazionale e diarchica, nel senso cioè di una democrazia che accoglie «una diarchia di opinione (che viene dalla società) e di decisione (che viene dalle istituzioni), in un rapporto di inevitabile collegamento/tensione»: N. URBINATI, *Che cosa intendiamo quando parliamo di crisi della democrazia*, in *Il Mulino*, 6/2016, p. 986.

<sup>62</sup> Per riprendere l'immagine di M. DOGLIANI, *Clausole di eternità e revisione totale nel pensiero di Peter Habermas*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007, p. 218.



## IL FASCINO OSCURO DEL CESARISMO PROGRESSIVO

ALESSANDRA ALGOSTINO

*Sommario. 1. Verticalizzazione del potere e carisma. Intorno all'oggetto, agli obiettivi e al metodo dell'intervento. – 2. Il fattore "tempo" tra rivoluzione e stato di eccezione permanente. – 3. Non solo squilibrio dei poteri: spoliticizzazione e neutralizzazione del conflitto. – 4. L'uomo di fiducia e il potere carismatico: passività e affidamento. – 5. Il costituzionalismo come antitesi e antidoto al capo.*

«Pensare che sia una personalità a fare la storia è una credenza borghese»

Salvador Allende<sup>1</sup>

### 1. Verticalizzazione del potere e carisma. Intorno all'oggetto, agli obiettivi e al metodo dell'intervento

«Ci può essere un cesarismo progressivo e un cesarismo regressivo, e il significato esatto di ogni forma di cesarismo, in ultima analisi, può essere ricostruito dalla storia concreta e non da uno schema sociologico»<sup>2</sup>.

Oggetto dell'intervento è riflettere sul «cesarismo progressivo», il ruolo storico di una «grande personalità»<sup>3</sup>, e il suo rapporto con il costituzionalismo. Quali tensioni si manifestano tra la figura del capo,

<sup>1</sup> S. ALLENDE, *La via cilena al socialismo. Conversazione con Régis Debray*, Milano, 1971, p. 91.

<sup>2</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, v. II, *Quaderni 6-11 (1930-1933)*, a cura di V. Gerratana, Torino, 2014, Quaderno 9, par. 133, p. 1194 (nonché Id., *Quaderni del carcere*, v. III, *Quaderni 12-29 (1932-1935)*, a cura di V. Gerratana, Torino, 2014, Quaderno 13, par. 27, p. 1619); per commenti al concetto gramsciano, cfr., almeno, A. BURGIO, *L'analisi del bonapartismo e del cesarismo nei Quaderni di Gramsci*, in *Napoleone e il bonapartismo nella cultura politica italiana. 1802-2005*, a cura di A. Riosa, Milano, 2007, pp. 255 ss.; F. ANTONINI, *Moderno principe e cesarismo nella filosofia politica di Gramsci*, in *Rivista Italiana di Filosofia Politica*, n. 1/2021, pp. 155 ss.

<sup>3</sup> Con la precisazione che Gramsci ascriveva al cesarismo progressivo Cesare e Napoleone I; e senza scordare che ragiona di cesarismo «anche senza un cesare, senza una grande personalità "eroica"», come nella progressiva ascesa del fascismo in Italia (A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, v. II, cit., Quad. 9, par. 133, p. 1195, e Id., *Quaderni del carcere*, v. III, cit., Quad. 13, par. 27, pp. 1619-1620).

quando esercita una funzione trasformativa nel cammino verso la democrazia, e il costituzionalismo, come limitazione del potere, come garanzia dei diritti e come percorso di emancipazione?

Muovendo dalla definizione gramsciana di cesarismo come fenomeno che assume un carattere «progressivo» «quando il suo intervento aiuta la forza progressiva a trionfare sia pure con certi compromessi limitativi della vittoria»<sup>4</sup>, si intende riflettere in specie sulla contraddizione, che innerva il concetto gramsciano, tra il cesarismo come ruolo di un capo e l'affermazione di una «forza progressiva» che (se pur con compromessi) si muove nello spazio dell'uguaglianza e dell'emancipazione (con una lettura, per così dire, costituzionalmente connotata del concetto gramsciano).

La concentrazione verticale del potere è evidentemente un atto che si pone in contrasto con la limitazione – e gli equilibri – del potere propri del costituzionalismo. La domanda è: può in alcuni casi ed, eventualmente, in che termini, non scontrarsi con il costituzionalismo? Può, paradossalmente, promuovere il cammino verso la limitazione del potere?

Ancora: la figura del capo implica una verticalizzazione istituzionale del potere, ma richiama anche la personalizzazione propria del potere carismatico<sup>5</sup>. Il tema della concentrazione del potere si intreccia con la questione, complessa e ambigua, del potere carismatico.

Il carisma, come «qualità considerata straordinaria... che viene attribuita ad una persona»<sup>6</sup>, attraverso la passione e la fiducia<sup>7</sup> che suscita può guidare cammini verso la democrazia, attraverso rivoluzioni che rovesciano l'esistente come tramite cambiamenti che si insinuano nelle fratture della realtà. Resta che esso costituisce un potere, e, in quanto

<sup>4</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, v. II, cit., Quad. 9, par. 133, p. 1194.

<sup>5</sup> Il riferimento è a Max Weber, che, come è noto, individua tre tipi puri di potere legittimo: razionale, tradizionale, carismatico (*Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, ed. it. *Economia e società*, vol. I, Milano, 1961, p. 210).

<sup>6</sup> La persona «viene considerata come dotata di forze e proprietà soprannaturali o sovrumane, o almeno eccezionali in modo specifico, non accessibili agli altri, oppure come inviata da Dio o come rivestita di un valore esemplare e, di conseguenza come "duce"» (M. WEBER, *Economia e società*, cit., p. 238).

<sup>7</sup> «Si obbedisce al duce in quanto tale... in virtù della fiducia personale» (M. WEBER, *Economia e società*, cit., p. 211).

tale, si situa nello spazio della diseguaglianza: appartiene, in tal senso, strutturalmente alla sfera del dominio, anche se animato da una volontà emancipatrice.

Come si pone, dunque, il carisma, che possiamo definire “democratico”, rispetto alle categorie del limite e dell’uguaglianza costitutive di una democrazia costituzionale? Nonché, se si vuole, in altri termini, rispetto ad una visione della storia dalla parte dei subalterni?

Riflettendo sulle criticità che il potere monocratico<sup>8</sup> di tipo carismatico presenta anche quando si situa nell’orizzonte della liberazione, ovvero su esperienze riconducibili in senso lato ad un cesarismo progressivo (con una interpretazione estensiva delle categorie gramsciane), si evidenziano i rischi che la scelta del capo veicola *in sè*.

Nell’analisi si intende adottare un metodo “realista”, innestando – riprendendo la citazione di Gramsci nell’*incipit* del paragrafo – la riflessione nella storia concreta, nella consapevolezza dei conflitti che la attraversano, dei chiaroscuri delle vicende umane, delle ambiguità dell’uomo, ovvero, per riferirsi a chiavi interpretative classiche, indossando le lenti di un materialismo storico che si avvale di una lettura all’insegna della complessità, con la sua rete di azioni e reazioni<sup>9</sup>; situandosi assiologicamente nella prospettiva dell’emancipazione.

## 2. *Il fattore “tempo” tra rivoluzione e stato di eccezione permanente*

In prima istanza, si pone l’esigenza di una precisazione relativa all’influenza del fattore “tempo”<sup>10</sup>. Diverse, infatti, paiono le considerazioni che possono farsi quando il potere del capo è legato ad un momento di repentina trasformazione, *alias* rivoluzionario, rispetto

<sup>8</sup> ... ma il discorso può estendersi alle *élites*, concepite, weberianamente, come una estensione di potere carismatico.

<sup>9</sup> E. MORIN, *La sfida della complessità*, a cura di A. Anselmo, G. Gembillo, Firenze, 2017.

<sup>10</sup> Si ricordi come Gramsci inquadri il cesarismo come «soluzione “arbitrale”, affidata a una grande personalità, di una situazione storico-politica di un equilibrio delle forze a prospettiva catastrofica» (A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, v. II, cit., Quad. 9, par. 133, p. 1194, e ID., *Quaderni del carcere*, v. III, cit., Quad. 13, par. 27, p. 1619), quale può essere intesa la situazione in bilico fra rivoluzione e reazione.

all'ipotesi nella quale esso agisce in costanza di un assetto istituzionale dato, ovvero si caratterizza per la permanenza.

### 2.1. *Il comandante rivoluzionario*

Per momento rivoluzionario si intende un tempo eccezionale, che segna un mutamento di sistema, uno stravolgimento politico-sociale, una sostituzione di forme di Stato<sup>11</sup>; è un atto «insieme estintivo dell'ordinamento giuridico precedente ma nello stesso tempo è un atto produttivo, creativo dell'ordinamento seguente», contrassegnato dal mutamento della norma fondamentale<sup>12</sup>. «La costituzione, ogni costituzione, è atto rivoluzionario», che «impegna la legittimità, il fondamento»<sup>13</sup>.

In un contesto progressivo, la rivoluzione è facilmente l'esito di lotte di popolo e/o di classi (rivoluzione francese, rivoluzione russa, lotte di indipendenza), nelle quali non di rado emerge, con un ruolo-guida, una figura carismatica (da Lenin a Gandhi).

Sia chiaro sin d'ora: non si intende con questo accedere all'impostazione elitaria weberiana<sup>14</sup>, con la sua fiducia nel ruolo creativo e risolutivo del capo e la visione delle masse come preda di istinti irrazionali ed emotivi<sup>15</sup>, o avvicinarsi alla corrente di pensiero che, nella scia delle tesi schumpeteriane, affida al popolo il compito di “produrre un governo”, donde la valorizzazione della democrazia immediata, ovvero di un governo a diretta derivazione elettorale<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Rivoluzione e Costituzione. Profili giuridici e aspetti teorici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/20218, pp. 145 ss.

<sup>12</sup> N. BOBBIO, *Mutamento politico e rivoluzione, Lezioni di filosofia politica*, Prefazione di M. Bovero, a cura di L. Coragliotto, L. Merlo Pich, E. Bellando, Roma, 2021, p. 468.

<sup>13</sup> G. FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, Napoli, 2019, pp. 203-204.

<sup>14</sup> Un'ampia ricostruzione e commento delle tesi weberiane sulla figura del capo è in L. CAVALLI, *Il capo carismatico*, Bologna, 1981.

<sup>15</sup> «Il regime ideale per lui [n.d.r.: Weber] riuniva elementi tratti dall'esperienza inglese e da quella americana, e aveva punti di contatto indubbi con quello instaurato poi da De Gaulle in Francia» (L. CAVALLI, *Il capo carismatico*, cit., p. 214).

<sup>16</sup> Cfr., per tutti, M. DUVERGER, *La sesta Repubblica e il regime presidenziale*, Milano, 1962, e, più recentemente, il contributo di G. VEDEL (*La révision de la Constitution*, in *Les Séminaires de la Fondation J. Jaurès*, n. 1, 1994, p. 99), che annovera, fra le leggi della democrazia moderna, quella che vuole un esecutivo con un capo eletto dal popolo, nonché S. GALEOTTI (cfr., tra i suoi interventi, *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in *Il Politico*, n. 2/1991, pp. 225 ss.); riflessioni sul punto sono, da ultimo,

Se anche l'«inclinazione» verso la «forma cesaristica di selezione dei capi»<sup>17</sup>, il «bisogno di essere guidati»<sup>18</sup>, la tendenza della democrazia «a funzionare sempre più come democrazia d'investitura»<sup>19</sup>, la seduttività dell'acquiescenza e della delega possono essere assunte come interpretazioni realistiche della realtà, l'intento qui è ragionare nella prospettiva di un realismo che muove dall'esistente ma non si arresta ad un momento descrittivo.

Non è candore utopico, ma, nella consapevolezza della forza della logica del dominio – della quale la preferenza della scelta del capo in contesti “democratici”, con il suo correlato di passività populista, rappresenta una versione edulcorata –, è la volontà di mantenere ostinatamente aperto l'orizzonte del cambiamento, anche se può apparire ingenuo, anche se è (ora) perdente.

Dunque, è con un approccio disincantato, realistico, animato dall'intento di cogliere gli elementi di progresso, senza cadere né nell'illusione di scorciatoie mistificatorie né in un cinismo passivizzante, che si riflette sulla funzione che una “persona-guida” può assumere nel favorire un drastico cambiamento sociale, politico, economico, e si muove alla ricerca di luci e ombre.

La consapevolezza – realista – che l'esistenza di personalità carismatiche, che assumono un ruolo trainante, se pur non cercato e non

in A. CAMPATI, *La «democrazia immediata»: prospettive a confronto*, in *Teoria politica*, Annali X, 2020, pp. 297 ss.).

<sup>17</sup> M. WEBER, *Economia e società*, v. II, Milano, 1968, p. 746. Si veda anche la consapevolezza della questione «di avere dei capi, di avere un capo» «qualunque sia la classe dominante» da parte di GRAMSCI (in *L'Ordine Nuovo*, settimanale, 1 marzo 1924, citato da L. CANFORA, *La natura del potere*, Roma-Bari, 2010, p. 21).

<sup>18</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 1835-1840, trad. it. *La democrazia in America*, Milano, 1997, Libro III, parte IV, cap. VI, p. 733. Il «bisogno di essere guidati» trova conciliazione con l'opposto desiderio di «restare liberi» in forme dove vi è «un potere unico, tutelare ed onnipotente, eletto però dai cittadini», combinando «l'accentramento con la sovranità popolare» (*ivi*, cap. VI, p. 733). È «dispotismo democratico»: la presenza di «una rappresentanza nazionale in un paese molto accentrato» «equivale a diminuire il male che il soverchio accentramento può produrre, ma non a distruggerlo»; «il cittadino esce un momento dalla dipendenza per eleggere il padrone e subito dopo vi rientra» (*ivi*, cap. VI, p. 734). È la stessa crescita dell'uguaglianza a «suggerire l'idea di un governo unico, uniforme e forte»: «l'accentramento sarà il governo naturale» (*ivi*, cap. III, p. 713).

<sup>19</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 672.

“istituzionalizzato”, è un fenomeno diffuso, anche nelle forme di auto-organizzazione e spontanee (come i movimenti sociali), motiva a rilevare i rischi concreti del cesarismo anche nelle sue vesti progressive.

Si incontra, nelle ipotesi di “cesarismo progressivo rivoluzionario”<sup>20</sup>, un particolare tipo di potere carismatico, dove il capo-eroe impersonifica le idee di uguaglianza, libertà, emancipazione. È un potere carismatico che persegue un progetto di trasformazione che, anche laddove si propone di conquistare il potere, si situa nell’orizzonte dell’uguaglianza, con questo presupponendo una frammentazione e limitazione del potere stesso: un capo che esercita potere ma nello stesso tempo, “strutturalmente”, è (dovrebbe essere) contro il potere.

Può configurarsi l’esistenza di una concezione democratica del carisma contrapposta ad una elitaria/autoritaria? Un’ipotesi nella quale il carisma, in quanto potere, è limitato e indirizzato “a fini sociali”?

Il carisma – in tale prospettiva – è al servizio dell’ideale che si persegue; il potere personale acquisito attraverso il carisma si tramuta in forza del progetto che il capo-eroe rappresenta. Si pensi, come simbolo in tal senso, a Che Guevara, alla forza dell’idea di lotta per l’emancipazione che ha trasmesso, con una vita che ha tradotto in pratica la «qualità più bella di un rivoluzionario», il «sentire nel più profondo... ogni ingiustizia commessa contro chiunque in qualsiasi parte del mondo»<sup>21</sup>.

Il comandante Guevara, ministro dell’Industria a Cuba, lascia il “potere istituzionale” e continua i suoi sogni senza frontiere, dando così forza ulteriore all’idea che lo animava e, innegabilmente, in questo, esercita ancora un potere carismatico, ma *unicamente* carismatico. È l’immagine di un capo “eroe romantico”; è un potere contro il potere: non è strumento di dominio ma di liberazione. È un potere che si traduce in forza dell’idea, l’idea dell’emancipazione dall’oppressione, dal potere.

Certo, in una rivoluzione il potere esercitato da un capo non è solo carismatico; o, meglio, facilmente non è solo carismatico, se pur vi sono

<sup>20</sup> La (potenziale) contraddizione fra “progressivo” e “rivoluzionario” non rileva ai fini del discorso, in quanto qui interessa sottolineare l’appartenenza di entrambi ad un percorso emancipante.

<sup>21</sup> E. CHE GUEVARA, *Lettera ai figli*, in *Scritti, discorsi e diari di guerriglia. 1959-1967*, a cura di L. Gonzalez, Torino, 1969, p. 1457.

tentativi di superare, sin dal momento rivoluzionario, una visione verticistica. Per restare all'età contemporanea, si pensi a due casi, territorialmente limitati, ma per le loro caratteristiche fortemente evocativi rispetto all'immaginazione di modalità alternative di organizzazione sociale: l'insurrezione zapatista del Chiapas (1994), dove il "capo" è appositamente indicato con la denominazione di subcomandante (sotto il popolo), e l'organizzazione politico-sociale del Rojava curdo, in specie il ruolo delle Unità di Protezione delle donne (YPJ), che coniugano emancipazione politica, sociale e di genere<sup>22</sup>.

Può dirsi che in una rivoluzione sia il potere decisionale sia il potere carismatico esercitati dal capo sono qualificabili come elementi di progresso, "positivamente", in quanto – ragionando realisticamente – favoriscono il raggiungimento di un ordinamento che intende situarsi dalla parte dell'emancipazione, ossia, nello spazio del costituzionalismo, nel cammino per una (futura) limitazione del potere e garanzia dei diritti?

Il cesarismo progressivo in questo senso può essere valutato quale alleato del costituzionalismo? È difficile rispondere; in linea puramente teorica, è evidente la distanza fra il cesarismo e il costituzionalismo; se si ragiona storicamente, nell'ottica non di un mero realismo passivo ma di un realismo teso alla trasformazione, emergono chiaroscuri.

Nell'ipotesi del capo rivoluzionario, *eventuali* luci sono legate alla presenza di due condizioni: il limite della temporaneità, ossia la delimitazione al passaggio rivoluzionario, e l'obiettivo perseguito (limitazione del potere, liberazione, uguaglianza, garanzia dei diritti, emancipazione).

Si affaccia, in ogni caso, il classico dilemma del rapporto fra fini e mezzi, ovvero, riprendendo il pensiero weberiano, il rapporto fra «etica dei principi» ed «etica della responsabilità»<sup>23</sup>.

## 2.2. Il cesarismo progressivo permanente

Le oscurità compaiono con intensità maggiore quando la situazione

<sup>22</sup> Sull'esperienza della rivoluzione del Rojava, cfr. D. GRASSO, *Il fiore del deserto. La rivoluzione delle donne e delle comuni tra l'Iraq e la Siria del Nord*, Milano, 2018.

<sup>23</sup> M. WEBER, *Politik als Beruf*, 1919, trad. it. *La politica come professione*, in ID., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2001, p. 102.

si stabilizza e il potere detenuto da un capo rivoluzionario non cede il passo. Quali sono i rischi quando il cesarismo progressivo si fa permanente? È una trasformazione o uno stato di eccezione senza soluzione di continuità?

Si ragiona delle ipotesi ambigue. In questione, cioè, non è tanto lo scivolamento nel cesarismo regressivo (un esempio, la rivoluzione sandinista nel 1979 in Nicaragua e la parabola autocratica di Daniel Ortega; senza scomodare le transizioni autoritarie dell'Unione sovietica, post rivoluzione d'Ottobre 1917<sup>24</sup>), che, in quanto tale, coinvolge altri piani di pensiero e si situa *tout court* nel campo dell'autocrazia; quanto la situazione che vive una "rivoluzione sotto attacco" (la rivoluzione cubana per tutte): un contesto di emergenza rivoluzionaria, che, ossimoricamente, si perpetua per anni.

È una situazione che si rintraccia anche in altre ipotesi, dove, pur restando all'interno della forma democratica data, connotata istituzionalmente da una verticalizzazione del potere, si afferma una personalità che si propone di trasformarla radicalmente. Si pensi alla via cilena al socialismo – un "riformismo rivoluzionario"<sup>25</sup> – di Salvador Allende<sup>26</sup>, segnata dal suo protagonismo, carismatico ma anche legato agli ampi poteri di cui gode; un'esperienza controcorrente rispetto ai poteri economici e ai postulati politici della dottrina Monroe (1823), come mostra il suo tragico soffocamento con il colpo di stato e le migliaia di vittime della persecuzione politica della dittatura di Pinochet, in connivenza con i Chicago Boys, e il suo utilizzo come sperimentazione neoliberale.

<sup>24</sup> Come scrive G. FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, cit., p. 216, in relazione alla Costituzione dell'URSS del 1936, «la dittatura del proletariato che proclamava non fu esercitata mai dalle masse proletarie, neanche dal partito del proletariato, ma dal suo capo, quindi da un uomo solo»; in argomento, cfr. le precoci preoccupazioni e critiche di R. LUXEMBURG, *Zur russischen Revolution* (1918), trad. it. *La Rivoluzione russa*, Bol-sena (VT), 2004.

<sup>25</sup> Con le parole di Allende: «Apparentemente possono dirci che siamo riformisti, ma le misure che abbiamo preso significano implicitamente che vogliamo fare la rivoluzione, cioè trasformare la nostra società, cioè costruire il socialismo» (S. ALLENDE, *La via cilena al socialismo. Conversazione con Régis Debray*, cit., p. 128).

<sup>26</sup> S. ALLENDE, *La via cilena al socialismo. Conversazione con Régis Debray*, cit.; S. ALLENDE, *La via cilena al socialismo. Scritti e interventi di un presidente democratico*, Milano, 2013.

Sono casi, questi ultimi, nei quali, più che di stato di eccezione permanente, si discorre di un assetto democratico che è fortemente connotato in senso presidenzialista<sup>27</sup>, così da essere ai margini, se non oltre i confini, di una democrazia costituzionale<sup>28</sup>, ma che, allo stesso tempo, si caratterizza per il particolare impegno nella realizzazione di un progetto di emancipazione sociale, senza per questo conculcare le libertà negative.

In sintesi, è l'ipotesi in cui in un contesto democratico, se pur fortemente inquinato da una forma di governo presidenzialista, il potere del capo, decisionale e carismatico, è utilizzato per trasformare la società.

Il Cile di Allende in tal senso è paradigmatico: ha una forma di governo con una forte concentrazione di potere nelle mani del presidente della Repubblica, che è eletto direttamente, nomina e revoca i ministri, esercita funzioni in ambito legislativo e nomina vari organi, fra i quali alcuni alti magistrati (Costituzione del 1925); tuttavia, è autore di importanti riforme che lo collocano nel cammino dell'emancipazione (riforma agraria, nazionalizzazione delle miniere di rame e di industrie, incremento delle tutele sociali, ...).

Non si discorre, cioè, della giustificazione di assetti autoritari con l'argomento "prima lo sviluppo economico", o dello "scambio" libertà civili – diritti sociali, ma di un percorso di democrazia progressiva caratterizzato dalla presenza di un capo, tale per i poteri che possiede e per il suo carisma<sup>29</sup>.

Il cesarismo progressivo, in tal senso, può essere visto come una tappa verso una forma di Stato che ne supera limiti e contraddizioni; con le parole di Allende, quando obietta a Régis Debray sul fatto che in Cile «la democrazia borghese è rimasta intatta» e «lei ha il potere esecutivo»: «abbiamo detto che avremmo approfittato di alcuni aspetti

<sup>27</sup> Sulla tendenza presidenzialista, si veda M. VOLPI, *Le molte facce del presidenzialismo*, in *DPCE on line*, n. 1/2023, spec. pp. 770 ss.

<sup>28</sup> Cfr. H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1994, p. 306: «La monarchia costituzionale e la repubblica presidenziale sono democrazie nelle quali l'elemento autocratico è relativamente forte».

<sup>29</sup> Nel definire tale carisma è utile tornare a Weber, laddove individua come qualità decisive per l'uomo politico, «passione, senso di responsabilità, lungimiranza» (M. WEBER, *La politica come professione*, cit., p. 94).

della attuale costituzione per aprire la strada alla nuova costituzione, alla costituzione del popolo»<sup>30</sup>.

Si è detto del Cile di Allende, ma un discorso analogo può riguardare il Brasile con la presidenza di Luiz Inácio Lula da Silva, in specie se saranno superate le contraddizioni dei suoi due primi mandati, nel terzo, avviato il 1° gennaio 2023. La Costituzione della Repubblica Federale del 1988, anche dopo le riforme del 2001, attribuisce al Presidente ampi poteri, sia in campo legislativo (potere di veto, proposta di legge in materia di bilancio, iniziativa legislativa, anche costituzionale, adozione di atti aventi forza di legge di necessità ed urgenza, imposizione al Congresso dell'approvazione in via d'urgenza di progetti di legge governativi) sia nell'esecutivo (nomina e revoca dei ministri) sia in relazione al potere giudiziario e amministrativo (nomina di alti magistrati, del presidente e del direttore della Banca Centrale, del consiglio direttivo delle agenzie indipendenti)<sup>31</sup>. Alle ampie competenze istituzionali, si aggiunge l'indubbio carisma di Lula. Se Lula avrà la volontà e la forza per una inversione di rotta rispetto alla presidenza Bolsonaro, con il bolsorismo che è tutt'altro che estinto al di là delle traversie giudiziarie del suo leader e, come risulta dalle elezioni<sup>32</sup>, ha pervaso (e diviso) la società, si potrà qualificare anche tale esperienza come cesarismo progressivo.

Che sia nelle ipotesi nelle quali il cesarismo progressivo permane oltre il momento rivoluzionario o che sia in presenza di sistemi presidenzialisti che agiscono nel segno di una trasformazione progressiva<sup>33</sup>, come incide in queste situazioni il fattore “tempo”? Si può ancora parlare di cammino di emancipazione quando il capo rimane in carica, variamente legittimato<sup>34</sup> da stati di eccezione interni ed esterni, o in quanto è tale istituzionalmente in ragione di una costituzione caratte-

<sup>30</sup> S. ALLENDE, *La via cilena al socialismo. Conversazione con Régis Debray*, cit., p. 80.

<sup>31</sup> Per approfondimenti sul punto, si veda, da ultimo, J. PAFFARINI, *La forma di governo in Brasile: un bilancio dell'esperienza dopo la Presidenza Bolsonaro*, in *DPCE online*, n. 1/2023, spec. pp. 922 ss.

<sup>32</sup> Cfr., per un primo rapido riferimento, A. CIAMMARICONI, *Le elezioni presidenziali in Brasile ed il ritorno di Lula al Planalto*, in *Diritti Comparati*, <https://www.diritticomparati.it>, 6 dicembre 2022.

<sup>33</sup> Sovviene qui la distinzione pasoliniana fra sviluppo e progresso (P.P. PASOLINI, *Sviluppo e progresso*, in *Id.*, *Scritti corsari*, Milano, 1975 (ed. 2021), pp. 175 ss.).

<sup>34</sup> Si precisa, una legittimazione meramente “di fatto”.

rizzata da concentrazione del potere nel vertice monocratico, e mira a garantire i diritti sociali, senza restringere per questo l'operatività dei diritti civili?

Quali sono i rischi di queste forme "permanenti" di cesarismo progressivo? Qual è il loro rapporto con il costituzionalismo?

### 3. *Non solo squilibrio dei poteri: spolticizzazione e neutralizzazione del conflitto*

La prima osservazione è scontata: la concentrazione del potere in un organo monocratico contraddice in sé la limitazione e l'equilibrio dei poteri quali cardini del costituzionalismo.

La logica di una emergenza perenne non giustifica l'adozione di una gestione del potere emergenziale.

Tuttavia, nelle ipotesi di cesarismo progressivo à *la Allende*, i diritti sociali rendono possibile il processo di emancipazione, in un orizzonte di uguaglianza, e la tutela dei diritti civili presidia lo spazio della libertà; insieme assicurano il pluralismo politico. Eppure c'è un capo, un capo – si sottolinea – che esercita un ruolo propulsivo proprio nella garanzia dei diritti: come incide la sua presenza?

In questione non sono, cioè, eventuali specifiche restrizioni dei diritti di libertà (o sociali), bensì l'impatto che sui diritti e sulla limitazione del potere ha la "semplice" presenza di un capo, la tensione che di per sé la presenza di un vertice monocratico esercita rispetto al costituzionalismo.

È possibile un reale cammino verso l'emancipazione, se si garantiscono i diritti ma non la limitazione del potere? Quali sono i pericoli che si annidano in tale orizzonte?

Si è già accennato alla distorsione nei rapporti fra gli organi costituzionali: la verticalizzazione nel capo avviene a discapito degli altri poteri e li indebolisce, intacca gli equilibri e vulnera il principio di limitazione del potere.

Il dis-equilibrio istituzionale si traduce altresì in una deformazione del pluralismo politico e della rappresentanza ascrivibile alla diseguale posizione, *alias* potere, detenuto dal capo, un potere politico, spesso coniugato con un potere carismatico. Si incide, in tal modo, sull'egua-

gianza politica; si mina l'eguaglianza come presupposto e fine della democrazia, nel suo profilo politico, e, data l'interconnessione fra i tre aspetti, come sociale ed economica<sup>35</sup>.

La figura del capo in sé, inoltre, tende a negare il pluralismo; si pone come guida, al di sopra del conflitto e della sua traduzione politica, in contraddizione con l'essenza di una democrazia effettiva, pluralista e conflittuale. La rappresentanza è trasfigurata: da politica e plurale diviene simbolica e unitaria<sup>36</sup>; il leader si sovrappone ai corpi intermedi e ai partiti<sup>37</sup>.

Affiora la differenziazione aristotelica fra l'autorità del padrone e quella del politico<sup>38</sup>; proseguita nei secoli – come sintetizza Matteucci – nella «distinzione fra *res publica* e *dominatus*»; nel Medioevo, con la «netta e costante» «contrapposizione fra *principatus politicus* e *principatus despoticus*»; come «nei tempi moderni (da Locke a Kant)», quando «si distingue il potere politico dal potere dispotico e dal potere paterno»; fino ad oggi, laddove «si vede nel dominio l'assenza della politica»<sup>39</sup>.

Anche quando il leader si afferma all'interno di una democrazia formale, facile è la caduta nella «democrazia plebiscitaria»<sup>40</sup>: «il più importante tipo di democrazia subordinata a un capo», dove il potere carismatico «si cela sotto la forma di una legittimità derivante dalla volontà dei sudditi»<sup>41</sup>; sudditi – si sottolinea – non cittadini.

La figura del capo, dunque, di per sé, evoca il dominio e travolge, insieme alla limitazione del potere, la politica e l'espressione del conflitto.

<sup>35</sup> Scontato citare l'art. 3, c. 2, Cost., nonché l'esistenza di un'ampia letteratura che insiste sul legame fra i tre aspetti della democrazia, politica, economica e sociale.

<sup>36</sup> Così M. BOVERO, *Salus mundi*, Roma, 2022, pp. 119, 121; in argomento, si veda G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005.

<sup>37</sup> La visibilità del capo azzera o riduce l'"intelligenza collettiva" (così M.R. FERRESE, *Poteri nuovi*, Bologna, 2022).

<sup>38</sup> ARISTOTELE, *Politica*, I, 7 (trad. it. Roma-Bari, 1993, p. 14): «l'autorità del padrone e dell'uomo di stato non sono la stessa cosa... l'una si esercita su uomini per natura liberi, l'altra su schiavi».

<sup>39</sup> N. MATTEUCCI, *Politica*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, v. VI, Roma, 1996, p. 615.

<sup>40</sup> ... sintagma che in Weber non assume connotazione negativa; nota L. CAVALLI, *Il capo carismatico*, cit., p. 214: «per lui la democrazia autentica era "sottomissione a un capo" liberamente eletto» (sul punto, cfr. anche *ivi*, pp. 126-127; 186 ss.).

<sup>41</sup> M. WEBER, *Economia e società*, vol. I, cit., p. 265.

Tuttavia, l'esperienza di Allende prima ricordata mostra anche come un leader possa, sotto altri profili, rafforzare il peso della politica, nella specie *versus* i poteri economici<sup>42</sup>. Il cesarismo progressivo, in tal senso, si presenta proprio come eminentemente connotato quale esercizio di potere politico; fermi restano peraltro i limiti della personalizzazione e la necessità che la posizione politica del leader sia incardinata in rapporti di forza che la sostengano, ovvero il discorso, di cui si dirà a breve, dell'esistenza di un popolo consapevole.

#### 4. *L'uomo di fiducia e il potere carismatico: passività e affidamento*

La negazione del conflitto e la spolicizzazione si producono anche in ragione dell'affidamento e dell'obbedienza che di fatto si accompagna al capo, visto come «l'uomo di fiducia di tutto il popolo»<sup>43</sup>.

Ritorna la distinzione di Aristotele fra il padrone e il politico, laddove a quest'ultimo (solo a quest'ultimo) è connessa la presenza di uomini liberi<sup>44</sup>. «Il πολίτης greco non può vivere in un regime tirannico o dispotico»<sup>45</sup>: il cittadino consapevole, il popolo cosciente, la partecipazione effettiva sono antitetici rispetto alla presenza di un capo.

Si innesta qui altresì la possibilità di rintracciare assonanze fra il cesarismo progressivo e il potere pastorale di Foucault, in quanto si presenta come «potere dal carattere fondamentale oblativo», «che guida verso un fine e agisce da intermediario rispetto a questo fine», senza dimenticare che questo avviene «a condizione che nessuna pe-

<sup>42</sup> M. WEBER, *Economia e società*, vol. I, cit., p. 251, scrive della «potenza del carisma, di regola assai rivoluzionaria anche nel campo economico...», sino al momento nel quale non si trasforma «in pratica quotidiana», quando «l'economia non è guidata, ma è guida». Cfr. A. MASTROPAOLO, *Poteri nuovi*, in *il Mulino*, <https://www.rivistailmulino.it>, 26 giugno 2023, che rileva come la dimensione del ritorno del potere personale premoderno sia «più spettacolare che efficace: quanto i leader personali sono in grado di opporre il potere politico ai poteri economici?».

<sup>43</sup> C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 1928, trad. it. *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, p. 459.

<sup>44</sup> ARISTOTELE, *Politica*, I, 7 (trad. it. Laterza, cit., p. 14): «l'amministrazione della casa è comando d'un solo... mentre l'autorità dell'uomo di stato si esercita su liberi ed eguali».

<sup>45</sup> N. MATTEUCCI, *Politica*, cit., p. 615.

cora sfugga al suo controllo»<sup>46</sup>. Il pastore «cura», «veglia», esercita un potere «caratterizzato dalla sua capacità di fare del bene»<sup>47</sup>, e, nel contempo, sorveglia, una sorveglianza «sulla condotta integrale delle pecore», e instaura uno «“stato di obbedienza”», «un’obbedienza fine a se stessa»<sup>48</sup>. Il concetto di pastorato, non a caso, nel pensiero foucaultiano, è alla base della nozione di potere biopolitico e di governamentalità: il pastore gestisce la vita di ciascuna pecora, e di tutte, «*omnes et singulatim*»<sup>49</sup>. Pastore e cesare progressivo possono dirsi, entrambi, «fondamentalmente un potere che fa del bene»<sup>50</sup>, con la differenza che il pastore intende “dirigere la coscienza” e scongiurare la volontà, mentre il cesare progressivo vorrebbe creare le condizioni per l’autodeterminazione, ma, di fatto, facilmente innesta un processo di infantilizzazione e dipendenza?

Nell’ipotesi di cesarismo progressivo, come si è detto, non è questione del carattere autoritario ovvero repressivo dello Stato<sup>51</sup>; non si discorre, cioè, dell’obbedienza come imposta, ma di una osservanza strettamente connessa alla fiducia nel progetto guidato dal capo e al suo potere carismatico. Tuttavia, fra fiducia e affidamento il crinale è sottile e l’osservanza può tramutarsi in “volontario” transito in uno stato di passività; la presenza del capo tende a favorire l’insorgere di meccanismi di delega e deresponsabilizzazione.

Il ruolo giocato dal carisma in tal senso è ambiguo. Da un lato, il carisma può «costituire un mutamento», trasformazione; come osserva Max Weber, «nelle epoche legate alla tradizione, ... è la grande potenza rivoluzionaria»<sup>52</sup>; dall’altro lato, invece, quando permane stabile nel tempo può favorire la delega, intesa come acritico conferimento a decidere.

<sup>46</sup> M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, 2017, pp. 102-103.

<sup>47</sup> Ivi, pp. 101-102.

<sup>48</sup> Ivi, pp. 138, 135, in relazione al pastorato cristiano.

<sup>49</sup> Ivi, p. 103.

<sup>50</sup> Ivi, p. 101.

<sup>51</sup> ... con la precisazione che anche un regime autoritario, accanto alla repressione, persegue la formazione di un consenso, se pur connotato in senso populista e “passivo”.

<sup>52</sup> M. WEBER, *Economia e società*, cit., p. 242; è il carisma come elemento che consente di superare l’inclinazione all’inerzia, a permanere nello stato di cose presente (L. CAVALLI, *Il capo carismatico*, cit., p. 90).

L'effetto "trainante", l'ascensione del capo a modello da imitare, è una caratteristica del potere carismatico che compare anche nelle forme di cesarismo «regressivo», sia che esse vedano l'imposizione esplicita di una dottrina (per tutti, Hitler e il nazismo), sia che si affermino attraverso una rivoluzione passiva, magari con l'instaurazione di un rapporto circolare con il senso comune (emblematicamente, Berlusconi e l'imprenditore di se stesso come modello antropologico dominante)<sup>53</sup>.

Se è vero, cioè, che «sulla validità del carisma decide il riconoscimento spontaneo dei dominati, concesso in base alla prova, «che nasce... dalla fiducia nel capo», è altresì vero che si può creare una «comunità di carattere emozionale»<sup>54</sup>, che degrada in passivo affidamento.

Si incrina così la stessa possibilità di una *effettiva* – sottolineo effettiva – trasformazione. Le riforme emancipanti, i diritti garantiti, i passi compiuti sulla via dell'uguaglianza sostanziale (politica, economica, sociale) se legati ad una personalità ma non radicati e vissuti nella società, lasciano impronte leggere, facilmente cancellabili. Da un lato, si dà il paradosso di una emancipazione personale e sociale calata dall'alto<sup>55</sup>;

<sup>53</sup> Da un'intervista ai funerali di Silvio Berlusconi: «“Hai presente i supereroi? – dice un ragazzo di 24 anni arrivato da fuori Milano – Ecco, lui era un supereroe e i supereroi sono immortali, restano nei cuori di chi li ama per sempre”. Ma com'è che un ragazzo di 24 anni vede Berlusconi come un supereroe? “Era un mito, tutto quello ha fatto è stato un successo, dal Milan al Monza, a Mediaset, alla politica. Nessun altro ha la sua personalità e il suo carisma”» (R. MAGGIONI, *La piazza degli orfani si riempie solo a metà*, in *il manifesto*, 15 giugno 2023).

È il carisma dell'*homo oeconomicus*, un carisma che si può qualificare come “materialista”? Non è l'idealtipo della leadership politica weberiana (come nota M. CILIBERTO, *La democrazia dispotica*, Laterza, Roma-Bari, 2011, pp. X ss.) e contrasta evidentemente con l'idea dei beni esteriori come «negazione del carisma» (L. CAVALLI, *Il capo carismatico*, cit., p. 242), ma esprime un carisma antropologico, parte invero di un modello politico (post-politico, se si vuole, ma pur sempre politico), fondato su una personalizzazione politica, frutto di una sinergia fra patrimonio e carisma, «che si unisce a quella patrimoniale» (M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016).

<sup>54</sup> M. WEBER, *Economia e società*, cit., pp. 238-239.

<sup>55</sup> Debray, intervistando Allende paventa «il rischio di una generosità quasi paternalista», di decreti che cadono «su di un popolo che li accetta, che per grandi linee li capisce, ma che non li ha richiesti concretamente, che non li ha cercati»; rischio che Allende smentisce: «il processo cileno non è né paternalistico né carismatico... non sono né un messia né un caudillo. Sappiamo bene che il potere popolare nasce dalla base», citando quindi «sul piano concreto» il ruolo dei comitati di base e le cinghie di trasmissione (partiti, sindacati, organizzazioni di massa) (S. ALLENDE, *La via cilena al socialismo. Conversazione con Régis Debray*, cit., pp. 92-93).

dall'altro, si presenta il rischio che cittadini abituati a delegare al capo cedano alla fascinazione per un nuovo eroe, magari portatore di una *Weltanschauung* antitetica.

Una democrazia costituzionale, che non intenda limitarsi a proclamazioni formali, per garantire concretamente i diritti e la limitazione del potere, nel presente e nel futuro, non può prescindere dal radicamento sociale, dagli anticorpi che derivano dal loro essere "sentiti" e dal loro essere "agiti", in coerenza con la loro natura conflittuale (il che per inciso ne assicura dinamicità a fronte di nuove rivendicazioni e nuovi poteri).

Le masse irrazionali sono il terreno del capo; il popolo consapevole è l'attore imprescindibile di ogni rivoluzione che voglia permanere nel tempo.

La presenza di un capo dominante, se pur illuminato e rivoluzionario, oltre che contraddire l'essenza della democrazia e del costituzionalismo, può favorire la mancata costruzione delle fondamenta, la presenza di un popolo consapevole<sup>56</sup>, che agisca in prima persona il conflitto, vivendolo come proprio.

Nessuna trasformazione effettiva in senso progressivo può darsi se non vi è consapevolezza diffusa e partecipazione popolare<sup>57</sup>; una rivoluzione senza egemonia nella società (ovvero orizzontale, dal basso) è fragile e facile preda di imbonitori carismatici. Un "uomo della provvidenza" può incentivare e favorire la speranza, l'entusiasmo e l'organizzazione necessari per una trasformazione emancipante, adottare provvedimenti rivoluzionari, ma perché il cambiamento si produca deve essere condiviso; per non aggiungere che è necessaria la costruzione dell'"uomo nuovo"<sup>58</sup>: «lunghe lotte» e «una serie di processi storici» «che trasformeranno le circostanze e gli uomini»<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> La necessità di un popolo consapevole è il *fil rouge* che attraversa il volume di G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021.

<sup>57</sup> Per restare al Che Guevara: «lo sforzo isolato non serve a niente... se quello sforzo si fa da solo... Perché ci sia una rivoluzione è necessario ciò che v'è a Cuba: che tutto un popolo si mobiliti...» (*Un uomo nuovo sta nascendo sulle cime della Sierra Maestra*, discorso, 20 agosto 1960, in E. CHE GUEVARA, *Scritti, discorsi e diari di guerriglia*, cit., p. 830).

<sup>58</sup> Cfr. L. TROCKIJ, *Literatura i revoljucija*, 1923, trad. it. *Letteratura e rivoluzione*, Torino, 1973, pp. 224 ss., che ne tratteggia i caratteri, unendo «edificazione sociale» e «autoeducazione psicofisica».

<sup>59</sup> K. MARX, *La guerra civile in Francia*, 1871, Roma, 1990, p. 42.

Da un lato, vi è la «volontà collettiva» che nasce «sotto l'impulso e la suggestione immediata di un "eroe", di un uomo rappresentativo», che è «dovuta a fattori estrinseci e si compone[va] e scompone[va] continuamente»; dall'altro, l'«uomo-collettivo» che «si forma invece essenzialmente dal basso in alto», dove il ruolo dell'«uomo rappresentativo» nella sua formazione è «inferiore di molto», «tanto che esso può sparire senza che il cemento collettivo si disfaccia e la costruzione crolli»<sup>60</sup>.

Il capo carismatico può aiutare a costruire sia la struttura portante sia l'*humus* di una democrazia costituzionale<sup>61</sup>, ma deve poi eclissarsi perché il suo edificio possa esistere<sup>62</sup>.

Entra nella riflessione la distinzione fra dominio ed egemonia. Il capo può esercitare congiuntamente o disgiuntamente dominio ed egemonia. Il dominio può essere concepito come puro esercizio del potere, connesso ad obbedienza e subordinazione; l'egemonia comprende un coinvolgimento culturale e può essere strumentale e funzionale al dominio, così come agire in direzione contraria (emancipante).

L'egemonia può conseguire al dominio così come precederla<sup>63</sup>; nell'orizzonte del cesarismo progressivo, essa, se pur conosce una sua icona nella figura del «comandante», si accompagna a quel «lungo ed assiduo lavoro» che crea masse «consce»<sup>64</sup>. «Non basta il dominio, la dittatura, occorre l'egemonia, e per questo occorre un certo periodo di tempo»<sup>65</sup>. Per inciso: il discorso dell'egemonia, della consapevolezza,

<sup>60</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, v. II, *Quaderni 6-11 (1930-1933)*, a cura di V. Gerratana, Torino, 2014, Quaderno 7, par. 12 (58), p. 862, che colloca la distinzione in termini diacronici, in connessione con la «posizione occupata dalla collettività nel mondo della produzione».

<sup>61</sup> ... conflittuale, pluralista, sociale ed emancipante (la democrazia per acquisire sostanza necessita di essere aggettivata).

<sup>62</sup> In altri termini, riprendendo il pensiero marxiano sulla classe «di fatto» senza coscienza di classe, il capo può favorire il passaggio dalla classe *in sé* alla classe *per sé*, ma poi deve lasciare spazio direttamente alla classe. Occorre, per citare ancora Allende, «la presa di coscienza che i lavoratori devono acquisire per rendersi conto che essi sono i protagonisti di questo grande processo che il Cile sta vivendo» (S. ALLENDE, *La via cilena al socialismo*, cit., p. 86).

<sup>63</sup> ... oltre che risolversi nel mero dominio.

<sup>64</sup> F. ENGELS, *Prefazione* (1895), in K. MARX, *Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848 bis 1850*, 1895, ed. it. *Le lotte di classe in Francia dal 1848 al 1850*, Milano, 1896, p. 18.

<sup>65</sup> N. BOBBIO, *Mutamento politico e rivoluzione*, cit., p. 409.

ricorda come la maturità dei tempi non si possa porre solo in termini di sviluppo delle forze produttive, ma lega cultura e società, idee e condizioni materiali<sup>66</sup>.

«Ci può e ci deve essere una “egemonia politica” anche prima della andata al Governo e non bisogna contare solo sul potere e sulla forza materiale che esso dà per esercitare la direzione o egemonia politica»<sup>67</sup>.

Senza lo sviluppo di un’egemonia culturale radicata nel basso e dal basso, il cesarismo progressivo scivola in cesarismo regressivo, in mero dominio come presa ed esercizio del potere; in tali ipotesi – *ça va sans dire* – sfuma ogni punto di contatto con il costituzionalismo.

##### 5. *Il costituzionalismo come antitesi e antidoto al capo*

La storia mostra come il potere e il carisma di un leader possano “di fatto” contribuire a trascinare rivoluzioni e trasformazioni<sup>68</sup>, ma anche come non si possa costruire effettivamente senza una partecipazione e una consapevolezza radicata e diffusa, *dal basso e nel basso*.

La presenza di un capo, quando guida un progetto progressivo, può contribuire a creare cittadini emancipati, ma contrasta con l’uguaglianza, deprime il conflitto e il pluralismo politico, induce passività e affidamento.

È un discorso che coinvolge sia il piano dei poteri esercitati (l’organo “capo”) sia la personalizzazione (il carisma); con l’aggravante che

<sup>66</sup> «Si può dire che non solo la filosofia della praxis non esclude la storia etico-politica, ma che anzi la fase più recente di sviluppo di essa consiste appunto nella rivendicazione del momento dell’egemonia come essenziale nella sua concezione statale e nella “valorizzazione” del fatto culturale, dell’attività culturale, di un fronte culturale come necessario accanto a quelli meramente economici e meramente politici» (A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, v. II, *Quaderni 6-11 (1930-1933)*, a cura di V. Gerratana, Torino, 2014, Quaderno 10, par. 7 (46), p. 1224).

<sup>67</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, v. I, *Quaderni 1-5 (1929-1932)*, a cura di V. Gerratana, Torino, 2014, Quaderno 1 (1929-1930), par. 44 (30 bis), p. 41.

<sup>68</sup> È la figura che recentemente A. BROWN, *The Myth of the Strong Leader. Political Leadership in the Modern Age*, London, 2015, definisce «Transformational Political Leadership», con la precisazione che il concetto al quale si riferisce indica semplicemente una generica «positive connotation», con la costruzione di un sistema «qualitatively better than what has gone before» (p. 148).

l'ascesa a simbolo di un capo può appannare il livello istituzionale e i rischi insiti in un assetto dei poteri sbilanciato.

Il piano dell'esercizio del potere concerne esplicitamente un *topos* classico del diritto costituzionale, concentrazione *versus* equilibrio dei poteri, nonché l'eguaglianza quale cardine della democrazia; il carisma coinvolge il costituzionalismo in quanto chiama in causa la materialità, il carattere sociale, del diritto costituzionale, ovvero la sua declinazione in termini di effettività e la questione in sé, *di fatto*, del potere<sup>69</sup>.

È ambiguo, o, meglio, *tout court* oscuro, il cesarismo progressivo, con ombre che si estendono parallelamente al trascorrere del tempo; e le sue oscurità disvelano le tenebre del cesarismo regressivo.

La tensione insita nel sintagma che descrive il cesarismo progressivo lo rende sospeso su un baratro: da un lato, l'emancipazione effettiva; dall'altro, il cesarismo regressivo.

Il cesarismo progressivo è antitetico in sé rispetto al costituzionalismo; può accompagnarne e favorirne *storicamente* il cammino, tuttavia, se la contraddizione della formula non si risolve con l'abbandono del cesarismo, la negazione del carattere progressivo, espressa dalla verticalizzazione del potere e presente nei tanti rischi che lo permeano, prende il sopravvento svuotando e neutralizzando il carattere progressivo.

Il costituzionalismo si presenta come antidoto rispetto alla metamorfosi del cesarismo progressivo in regressivo. Lo è in quanto esige la limitazione del potere e l'equilibrio fra i poteri, lo è in quanto si fonda sull'eguaglianza (strutturalmente contraria al dominio) e lo è in quanto emancipante (l'emancipazione è condizione per esercitare una libertà effettiva ed eguale).

Il cesarismo si dissolve – *deve dissolversi* – per restare nel cammino progressivo in leader che sono «popolo divenuto governo»<sup>70</sup>; solo così

<sup>69</sup> ... «lo sguardo fisso della testa di Gorgone del Potere» che si cela dietro il diritto positivo, come scrive Hans Kelsen (cfr. M. REVELLI, *I demoni del potere*, Roma-Bari, 2012, p. 3). Insiste sulla centralità del tema “potere e diritto”, M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, IV, pp. 1643 ss.; nonché, ID., *Dal caos all'ordine e ritorno*, in *Liber amicorum Angelo Davì, La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, vol. I, Napoli, 2019, pp. 239 ss.

<sup>70</sup> S. ALLENDE, *La via cilena al socialismo. Conversazione con Regis Debray*, cit.,

«il processo sociale non scomparirà perché scompare un dirigente»<sup>71</sup>; il capo, per quanto «meraviglioso ed amabile», deve essere scortato «fino alla frontiera»<sup>72</sup>.

Al capo subentrano coloro che, parafrasando noti passi di Gramsci, sapendo, comprendendo, sentendo<sup>73</sup>, esprimono la «nostra intelligenza», il «nostro entusiasmo», la «nostra forza»<sup>74</sup>. È un carisma – quest'ultimo – che si può definire come una qualità che si situa nello spazio della differenza e non della disuguaglianza?

Non solo: chiunque può aspirare al ruolo in questione, anzi, *deve* poter accedere a tale ruolo, in quanto le precondizioni della democrazia, la liberazione dagli ostacoli, intervengono a garantire un pieno, ed effettivamente libero, sviluppo<sup>75</sup>, e in quanto l'essenza della democrazia risiede nella partecipazione effettiva ed eguale. Di nuovo, compare il costituzionalismo (*in primis* la garanzia dei diritti sociali) come agente per liquefare il cesarismo nell'uguaglianza, come “libera uguale diversità”<sup>76</sup>.

p. 70; questa la citazione completa: «un popolo unito, un popolo consapevole dei suoi compiti storici, è un popolo invincibile. E lo è ancor di più quando ha leader coerenti, quando ha uomini capaci di interpretare il popolo, di sentirsi popolo divenuto governo».

<sup>71</sup> S. ALLENDE, *La via cilena al socialismo. Conversazione con Regis Debray*, cit., p. 91.

<sup>72</sup> Si riprende il celebre passo in cui Hans Kelsen (*Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, 1981, p. 128) ricorda «le parole che Platone, nella sua *Repubblica* (III, 9) fa dire a Socrate, in risposta alla questione sul come dovrebbe essere trattato, nello Stato ideale, un uomo dotato di qualità superiori, un genio, insomma: “Noi l'onoreremo come un essere degno d'adorazione, meraviglioso ed amabile; ma dopo avergli fatto notare che non c'è uomo di tal genere nel nostro Stato, e che non deve esserci, intogli il capo ed incoronato, lo scorteremo fino alla frontiera”».

<sup>73</sup> Sapere, comprendere, sentire, è il compito che Gramsci assegna all'intellettuale (A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, cit., Quaderno 11 (XVIII), 1932-1933, par. 67 (77 bis), p. 1505).

<sup>74</sup> «Istruitevi, perché avremo bisogno di tutta la nostra intelligenza. Agitatevi, perché avremo bisogno di tutto il nostro entusiasmo. Organizzatevi, perché avremo bisogno di tutta la nostra forza» (A. GRAMSCI, *L'Ordine Nuovo*, n. 1, 1 maggio 1919).

<sup>75</sup> In questo senso «l'educazione alla democrazia diviene una delle principali esigenze della democrazia stessa» (H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 139); una educazione che, per sventare il rischio che Kelsen individua in ogni educazione «come un rapporto fra maestro e discepolo», con il correlato «autocratico-autoritario» (*ibidem*), deve connotarsi in senso emancipante.

<sup>76</sup> Fra chi sottolinea come l'uguaglianza annoveri fra i suoi connotati «la differen-

In tal senso si ragiona non di leader ma di rappresentanti, con il conseguente richiamo a soggetti collettivi (al plurale), alla forma di governo parlamentare e in essa, più che alla figura del *primus inter pares*, alla centralità del Parlamento; rappresentanti – si ribadisce – di un popolo emancipato e consapevole. È il moderno principe che si immagina come innestato nelle lotte dal basso, in un rapporto circolare e orizzontale con la società, nel suo pluralismo e conflittualità.

Garanzia dei diritti, equilibrio e limitazione dei poteri, pongono le basi per la partecipazione in luogo della delega, per archiviare la decisione verticistica in favore di una mediazione politica nel contesto di un pluralismo che nasce dalle differenze che si sviluppano a partire da una uguaglianza effettiva, ovvero una liberazione.

L'antidoto del costituzionalismo può risolvere le contraddizioni del cesarismo progressivo, ne neutralizza i rischi e lo svuota del sostantivo portante; pur senza nascondersi che la stessa storia del costituzionalismo è debitrice nei confronti di cesari progressisti.

Non è un sogno impossibile, ma una linea di conflitto della storia.

È idealistico immaginare una democrazia o, in senso lato, una forma di organizzazione sociale, senza capi? La “democrazia pura” non esiste perché gli uomini non sono dei?<sup>77</sup>

La tendenza all'insorgere di leader è connaturata alla lotta che attraversa la storia fra eguaglianza e diseguaglianza, è parte della storia umana come conflitto fra oppressi e oppressori<sup>78</sup>, tra volontà di dominio di alcuni<sup>79</sup> (e acquiescenza di molti)<sup>80</sup> e desiderio di emancipazio-

za», G. FERRARA, *Dell'eguaglianza*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994, p. 61.

<sup>77</sup> .. parafrasando il noto passo di Rousseau: «se esistesse un popolo di dèi, si governerebbe democraticamente. Un governo così perfetto non conviene agli uomini» (J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou principes du droit politique*, 1762, Amsterdam, Libro III, par. 4, trad. it. J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Milano, 1986, Libro III, par. 4, pp. 118-119).

<sup>78</sup> K. MARX, F. ENGELS, *Manifest der Kommunistischen Partei*, 1848, ed.it. *Manifesto del partito comunista*, Roma, 1986, p. 54.

<sup>79</sup> «Il dominio, secondo Weber, è iscritto nello stato esistenziale dell'uomo» (L. CAVALLI, *Il capo carismatico*, cit., p. 29); il «corredo pulsionale» dell'uomo – scrive S. FREUD, *Das Unbehagen in der Kultur*, 1930, trad. it. *Il disagio nella civiltà*, Torino, 2010, p. 55 – «comprende anche una buona dose di aggressività».

<sup>80</sup> «Ciò che avviene, non avviene tanto perché alcuni vogliono che avvenga, quan-

ne di altri? Se così è, la “democrazia senza capi” è oggetto di una lotta: non (solo) un ideale utopico ma campo conteso da forze storiche<sup>81</sup>. Non si discorre, in altri termini, di una legge naturale ma di un terreno di conflitto.

«Nella democrazia ideale non c'è posto per una natura di capo» e, contemporaneamente, «la realtà sociale... è il dominio, l'esistenza di capi», scrive Hans Kelsen<sup>82</sup>: nella terra di mezzo c'è il conflitto, che mantiene aperto l'orizzonte della trasformazione.

Se anche il treno – parafrasando la metafora pessimista (di un pessimismo rivoluzionario) di Walter Benjamin – è affollato di capi, il freno di emergenza per una democrazia senza capi, pluralista e conflittuale, è una possibilità storica.

Questo, senza scordare che oggi quello che abbiamo di fronte è un cesarismo regressivo<sup>83</sup>, fortemente ancorato al credo neoliberalista, alla guerra alla povertà come guerra ai poveri, alla meritocrazia come

to perché la massa degli uomini abdica alla sua volontà... lascia salire al potere gli uomini che poi solo un ammutinamento potrà rovesciare» (A. GRAMSCI, *Odio gli indifferenti*, 11 febbraio 1917, in ID., *Odio gli indifferenti*, Milano, 2011, p. 4).

<sup>81</sup> Dalla consapevolezza dell'esistenza del conflitto intorno all'eguaglianza e all'emancipazione, discende la necessità di esercitare «una stretta vigilanza nei confronti della minacciosa prospettiva weberiana della democrazia come sottomissione a un capo liberamente scelto» (A. DI GIOVINE, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, p. 8), ma anche la permanenza nell'orizzonte delle possibilità storiche di una democrazia senza capi (senza, come invece suggerisce Alfonso Di Giovine, prendere «congedo dall'utopia kelseniana della democrazia come regime senza capi»).

<sup>82</sup> ... che, quindi, insiste sul «come si formi la volontà dominatrice», sulla scia della considerazione che l'assenza di capi «è irrealizzabile anche approssimativamente» e «si trasforma, nella realtà sociale, nel principio secondo il quale ognuno può diventar capo» (H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., pp. 128, 139).

<sup>83</sup> Nelle more della pubblicazione del presente scritto è stato presentato il 15 novembre 2023, ed è in discussione in Commissione Affari Costituzionali del Senato, il disegno di legge costituzionale A.S. n. 935, che, considerato il contesto e il tenore della riforma, può ascrivere all'orizzonte del cesarismo regressivo (non potendo nello spazio di questo contributo affrontare il tema, sia consentito rinviare a A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 120 ss.; A. ALGOSTINO, *Premierato, pericolo nero*, in *Left*, n. 12/dicembre 2023).

consolidamento della diseguaglianza; sempre più autoritario nella repressione del dissenso, come nella costruzione di un pensiero unico.

Non solo, l'*humus* sociale è saturato dal populismo, con la sua passività, il suo acritico affidamento, la sua propensione al decisionismo. È un populismo autoreferenziale, competitivo, identitario (quell'identità che Remotti riconduce in ultima istanza alla sopraffazione)<sup>84</sup>, pervaso dalla logica schmittiana "amico-nemico", che compatta in chiave escludente e contrappositiva la moltitudine disgregata e autoreferenziale dell'*homo oeconomicus*. È una società destrutturata nel legame sociale e nei suoi corpi intermedi dall'individualizzazione sfrenata; una società dove dilaga il dominio della tecnica, con la sua spoliticizzazione e la sua freddezza, e dove la figura del capo crea un artificiale (e mistificatorio) senso di appartenenza, di "calore".

La verticalizzazione è correlata ad una restrizione dei diritti, congela nella figura del capo ogni dinamica politica e passivizza una società già sufficientemente narcotizzata.

Se le luci del cesarismo progressivo sono effimere e illusorie e non ne dissolvono le ombre, nel cesarismo regressivo non vi sono luci.

<sup>84</sup> F. REMOTTI, *L'ossessione identitaria*, Roma-Bari, p. 140.



# IL POPOLO IMPOTENTE. L'ACCLAMAZIONE E IL CAPO

MICHELE DELLA MORTE

*Sommario: 1. Premessa. – 2. Si può continuare a parlare di acclamazione? – 3. La razionalità perversa dell'acclamazione. – 4. Acclamazione e alienazione. – 5. L'autonomia come pratica sociale. – 6. La Costituzione e la razionalità partecipativa. – 7. Alcune conclusioni.*

## 1. Premessa

In diverse opere, nel corso degli anni '20 del secolo scorso, Carl Schmitt, ispirato, per sua stessa ammissione, dalle ricerche di Erik Peterson, propose una sistematica dell'acclamazione, da egli intesa come “naturale e necessaria manifestazione vitale di ogni popolo”<sup>1</sup>. Premessa e conseguenza della feroce critica al parlamentarismo borghese, (“complicato sistema”), l'elegia dell'*acclamatio* si lega ad una concezione sostantiva, esistenziale, del popolo-massa, del Capo e della partecipazione politica<sup>2</sup>. Il popolo, per Schmitt, aveva senso, infatti, solo in quanto visibile e presente (“il popolo è solo il popolo riunito”) e, dunque, solo in quanto capace di celebrare le gesta di un Capo insofferente ad ogni forma di mediazione<sup>3</sup>. Il popolo rappresentato è, infatti, per Schmitt, una tecnica di occultamento della massa; l'acclamazione [del Capo] è, al contrario, l'evento che ne disvela l'energia vitale, e, sulla scorta di Rousseau, l'ir-rappresentabilità<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (a cura di A. Caracciolo), Milano, 1984, p. 120; ID., *Democrazia e liberalismo. Referendum e iniziativa popolare. Hugo Preuss e la dottrina tedesca dello Stato*, a cura di M. Alessio, Milano, 2001, pp. 63-64.

<sup>2</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Lo Stato di diritto borghese*, in *Diritto e cultura*, 2, 1998, p. 14. Sull'ambivalenza del pensiero schmittiano cfr., per tutti, G. FERRARA, *La teoria della Costituzione di Carl Schmitt come critica alla liberaldemocrazia*, in *Politica del diritto*, 1986, p. 41 ss.; G. AZZARITI, *Lo stato costituzionale schmittiano*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, 1, 2005, pp. 163 ss.; ID., *Critica della democrazia identitaria*, Torino, 2008.

<sup>3</sup> Cfr. C. SCHMITT, *op. ult. cit.*, p. 16: “Il fatto più curioso è che nella nostra Costituzione democratica il popolo riunito non appare in nessun luogo; c'è sempre l'idea del rappresentante riunito con altri rappresentanti, cioè l'individuo tratto dalla massa”.

<sup>4</sup> Cfr. C. SCHMITT, *op. ult. cit.*, p. 16: “Dove c'è lo spazio per un'acclamazione,

L'acclamazione è, dunque, rifiuto di ogni *mise en forme* del popolo e, dunque, negazione radicale dei principi del costituzionalismo che, proprio sul limite al potere, finanche popolare, aveva fondato la sua ragion d'essere storica, politica e giuridica<sup>5</sup>. Intollerabili, insomma, per Schmitt, i vincoli alla manifestazione della volontà popolare, inaccettabile ogni tecnica o scelta, come quella inerente alla segretezza del voto, mera sommatoria di volizioni individuali che, trasformando il cittadino in uomo privato, impediva la presenza unitaria di un popolo che avrebbe dovuto decidere, ed esprimersi assieme, *a voce alta* sulla distinzione tra amico e nemico<sup>6</sup>.

L'acclamazione diviene così, funzione prioritaria per l'integrazione di masse eterogenee; è la soluzione *tecnica* "al di fuori" dei metodi democratici-politici parlamentari, in grado di integrare il proletariato, allora nascente, nello Stato borghese di diritto<sup>7</sup>. La "scoperta scientifica dell'acclamazione" rappresenta, infatti, "il punto di partenza per una descrizione delle procedure della democrazia diretta o pura, diretta a negare ogni possibilità costruttiva del popolo<sup>8</sup>. In quanto "soggetto di acclamazione", il popolo non deve essere costretto a rispondere sì o no a domande autoritativamente poste, quanto confidare in un duce e approvare volontà già assunte "a partire dalla consapevolezza politica e dell'appartenenza e dell'unità con il duce" stesso<sup>9</sup>.

Così, sul piano degli istituti rivolti a consentire la manifestazione diretta del popolo, e nonostante le differenze da egli enunciate tra referendum e iniziativa, Schmitt può giungere ad una notazione fondamentale per la tenuta della sua dottrina: il popolo "interamente formalizzato" perde la sua "forza vitale". La sua esistenza politica implica una

che non può aver luogo se non quando il fatto pubblico sia prodotto dal popolo riunito e presente? Non c'è nessun fatto pubblico senza popolo e non c'è popolo senza pubblicità. Dove è oggi, con i metodi dello scrutinio segreto, il fatto pubblico e dove è il popolo?"; C. SCHMITT, *Democrazia e liberalismo*, cit., 63: "In verità non c'è alcuno Stato che possa rinunciare a tali acclamazioni. Anche il monarca assoluto ha bisogno della massa del suo popolo che faccia ala e gridi evviva".

<sup>5</sup> Cfr. G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, in ID., *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma, 2012, 111 ss.

<sup>6</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., pp. 319-320.

<sup>7</sup> Ivi, p. 17.

<sup>8</sup> C. SCHMITT, *Referendum e iniziativa popolare*, cit., p. 63.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

grandezza superiore alle votazioni individuali segrete; il suo diritto "più naturale ed inalienabile" è l'acclamazione"<sup>10</sup>.

## 2. *Si può continuare a parlare di acclamazione?*

Per considerare l'utilità di continuare a ragionare sui presupposti teorici della razionalità acclamante è necessario partire da un assunto. Il classicismo di Schmitt, il suo essere autore che stimola interrogativi perpetui, il riconoscimento dell'immortalità della sua *terribile* lezione, vanno considerati in base alle premesse ed alle condizioni storiche e politiche che determinavano il senso delle sue affermazioni, figlie dell'esperienza di Weimar e della sua Costituzione<sup>11</sup>.

Per evitare improprie semplificazioni, è opportuno precisare che in questo contributo non si intende valutare in forma sistematica la teoria dell'acclamazione, troppo legata al contesto di riferimento del suo Autore né, allo stesso tempo, indugiare eccessivamente sulla distinzione tra acclamazione e voto segreto, né, ancora, valutare la sua portata alla luce delle interazioni con il metodo della democrazia diretta o pura. Quanto si intende fare, piuttosto, è chiedersi perché Schmitt stesso considerasse l'acclamazione *fenomeno eterno di ogni comunità politica* e dunque se, in quanto eterno, esso possa essere rappresentato come elemento di una razionalità trans-storica inerente ai rapporti tra libertà e autorità; una razionalità potenzialmente idonea, dunque, ad attraversare le contingenze sociali, politiche e giuridiche e riprodursi, seppur sotto mutate forme, e ad altre condizioni, in ottica moderna<sup>12</sup>.

In altre parole, in quanto *eterna*, la domanda che ci si pone riguarda la legittimità di considerare l'acclamazione come condizione strutturale della rappresentazione del potere che trascende il gesto storicamente determinato del popolo che attraverso il proprio urlo (*Zuruf*) decide di immedesimarsi con il Capo e con il suo grido complementare, funzionale ad interpretarne lo spirito.

<sup>10</sup> Ivi, p. 80.

<sup>11</sup> G. AZZARITI, *op. cit.*, p. 164; D. NOCILLA, *C. Schmitt sullo stato di diritto*, in *Diritto e cultura*, n. 2/1998, pp. 3 ss.

<sup>12</sup> Sulle difficoltà di rendere il pensiero schmittiano in chiave contemporanea cfr. G. AZZARITI, *op. cit.*, p. 165.

Per rispondere, si partirà da una premessa metodologica per poi giungere, sulla base di questa, ad alcune declinazioni dell'acclamazione che mi paiono riferibili alla contemporaneità degli ordinamenti costituzionali, con riferimento ad alcuni elementi sintomatici delle democrazie contemporanee<sup>13</sup>.

In uno stimolante volume dedicato alla democrazia identitaria, Gaetano Azzariti ha evidenziato che la distinzione tra principi del liberalismo ed essenza della democrazia, proposta da Schmitt, “non assurge a separazione, ed anzi è proprio la sua concezione di critica radicale alla teoria del liberalismo che in fondo spiega la sua tutta affatto particolare concezione della democrazia”<sup>14</sup>. Critica del liberalismo, in Schmitt, significa, innanzitutto, critica della società, di quella società che, nei primi decenni del Novecento, prendeva a ripensarsi in senso pluralista, come osservato, in Germania, da Emil Lederer che, sull'argomento, ha scritto pagine fondamentali. L'acclamazione, impiegando categorie utilizzate da questo Autore, simboleggiava, infatti, la sostituzione della società con le folle, coinvolte in un *falso movimento*. La narrazione – e la complementare retorica – dell'energia, della passione, dell'azione che percorre i discorsi del Capo, del Duce o del *Führer*, si fondano, insomma, sulla sistematica distruzione delle forze del pluralismo, che rappresentavano un sostrato in grado di contrastare il dispotismo da parte dei soggetti in quel momento impegnati nella conquista di un potere che avrebbe mostrato il proprio crudele volto autoritario e, specie in Germania, totalitario<sup>15</sup>. In riferimento alla situazione tedesca, il nesso è segnalato in modo particolarmente chiaro da Lederer: “in quei primi mesi [di Hitler al potere] non tutti compresero ciò che significa-

<sup>13</sup> Sulla concezione schmittiana del *Führerprinzip*, cfr., recentemente, P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete*, in *Democrazia, oggi. Atti del XXXII Convegno annuale AIC*, Modena, 10-11 novembre 2017, Napoli, 2018, p. 43.

<sup>14</sup> Cfr. G. AZZARITI, *op. cit.*, p. 167.

<sup>15</sup> Cfr. E. LEDERER, *Lo Stato delle masse. La minaccia della società senza classi* (a cura di M. Salvati), Milano, 2004, p. 52: “Quando Hitler andò al potere, la gente ingenua, che pensava ancora nei termini del passato, sperava che le molte vecchie e forti organizzazioni, ben radicate nelle idee, negli interessi e nelle tradizioni locali, avrebbero resistito”; C. GALLI, *Schmitt e Hobbes: una strana coppia?* Introduzione in C. SCHMITT, *Sul leviatano*, Bologna, 2011, p. 11, secondo il quale per Schmitt il pluralismo è “sempre distruttivo”.

va quella dissoluzione dell'intera fabbrica sociale; non solo l'annichilimento della società, ma la riduzione della popolazione a una folla, una folla disorientata che doveva cercarsi una guida<sup>16</sup>.

Il popolo acclamante è composto, infatti, da una folla indistinta, da individui aggregati ed annichiliti, inconsapevolmente destinati a sacrificare il loro bene più prezioso, l'indipendenza di pensiero, per la sicurezza e il riscatto proclamato – attraverso la propaganda – da un Capo impegnato a battere con costanza e ostinazione il tasto dell'emotività<sup>17</sup>. Un Capo che, infatti, come si accennava, aveva già iniziato a creare, assieme ai propri sodali, le condizioni necessarie, anche sul piano giuridico, affinché la trasformazione del popolo in folla potesse divenire reale, nel segno di un'unità fittizia: “il partito nazionalsocialista fu, sin dall'inizio, espressione di una folla; Hitler stesso capì che avrebbe potuto vincere e mantenere il potere solo riducendo l'intero popolo a una folla. E così fece”<sup>18</sup>.

Sul piano storico, uno dei temi di maggior interesse oggetto di analisi – specialmente a partire dagli anni '60 del Novecento – è stato quello del consenso popolare nei confronti del fascismo e, dunque, del suo Capo, nella prospettiva di una “normalizzazione”<sup>19</sup>. Eppure, il tema della massa amorfa – incapace, cioè, di esprimere consapevolmente una preferenza, ricorre sovente negli studi sull'autoritarismo, dimostra che di prospettiva consensuale e di conseguente normalizzazione non possa e non debba mai parlarsi, anche in riferimento a quelle esperienze, come il fascismo italiano che, secondo alcuni pensatori, assunse tratti totalitari solo a partire dal 1938, all'indomani della promulgazione delle leggi razziali<sup>20</sup>. A prescindere da questa questione – seppur di grande

<sup>16</sup> Cfr. E. LEDERER, *op. cit.*, p. 52.

<sup>17</sup> Sul bisogno di sicurezza, non a caso, insisteva H.J. LASKI, *Democrazia in crisi* (a cura di A. Schiavi), Roma-Bari, 1935, pp. 7 ss.

<sup>18</sup> *Ibidem*. Cfr. Anche C. SCHMITT, *Il concetto del politico* (1927), in Id., *Posizioni e concetti. In lotta con Weimar-Ginevra-Versailles 1923-1939* (a cura di A. Caracciolo), Milano, 2007, p. 31: “Dal concetto del politico risultano nondimeno [...] conseguenze pluralistiche, ma non nel senso che all'interno dell'unità politica possa subentrare un pluralismo al posto del raggruppamento decisivo di amico e nemico senza distruggere insieme con l'unità anche il politico stesso”.

<sup>19</sup> Cfr. G. ALBANESE, R. PERGHER (a cura di), *In the society of fascists. Acclamation, Acquiescence, and Agency in Mussolini's Italy*, New York, 2012, p. 3.

<sup>20</sup> Cfr. G. ALBANESE, R. PERGHER, *op. cit.* p. 6; J.J. LINZ, *Régimes totalitaires et au-*

interesse – va detto che in presenza di metodi violenti e, comunque, dispotici, il consenso è categoria inapplicabile perché il presupposto della sua espressione da parte delle persone è costituito dalla loro libertà di riconoscersi come esseri umani liberi e dignitosi, anche attraverso l'azione dei corpi intermedi, democraticamente strutturati per garantire la mediazione necessaria allo scopo<sup>21</sup>.

Nessun regime fondato sull'utilizzo di metodi violenti per la conquista e per il mantenimento del potere può costituire, insomma, esempio plausibile per ragionare del consenso popolare, che non può che costruirsi nei luoghi e attraverso i soggetti del pluralismo politico e sociale che ogni dittatura combatte e nega teoricamente e praticamente<sup>22</sup>. Nonostante le molte differenze, che gli storici hanno evidenziato in tante occasioni, nel regime fascista, come in quello nazista, esisteva, insomma, solo la massa imbrigliata, asservita agli interessi della mitica Nazione, nel quadro di una gerarchia di valori ed interessi predeterminata ed indiscutibile incentrata nella statualità oppressiva incarnata dal Duce più che dal partito (nel caso italiano) o dal *Führer* e dal Partito (nel caso tedesco)<sup>23</sup>. In entrambi i casi, l'obiettivo era tuttavia lo stesso: “distruggere la fonte dalla quale sarebbe potuta riemergere la società: il pensiero individuale”<sup>24</sup>. Una massa che – come scriveva Cianetti, significativo esponente del sindacalismo fascista – era funzionale all'esaltazione della socialità; di una socialità che, tuttavia, negava

*toritaires*, Paris, 2000, p. 307, che richiama la nozione di “totalitarisme interrompu” e le contrapposte concezioni di De Felice e di Emilio Gentile. Cfr. tuttavia T. CIANETTI, *Il popolo nel fascismo*, Milano, 1938, p. 14: “L'equivalenza del Popolo-Stato consiste nel concetto ormai a tutti chiaro di *Stato totalitario* (corsivo nel testo), eminentemente politico, e che non ha nulla a che fare col concetto di Stato sovrano, essenzialmente giuridico e comune a tutti gli Stati moderni”. Sullo Stato totalitario restano fondamentali le riflessioni di G. RITTER, *Il volto demoniaco del potere*, Bologna, 1958, p. 171; cfr. anche E. NOLTE, *La crisi dei regimi liberali e i movimenti fascisti*, Bologna, 1970, p. 92.

<sup>21</sup> Cfr., sul punto, M. PROSPERO, *La politica moderna. Teorie e profili istituzionali*, Roma, 2002, pp. 318 ss.; G. SANTOMASSIMO, *Consenso* (voce), in *Dizionario del fascismo*, a cura di V. De Grazia, S. Luzzatto, I, Torino, 2002, pp. 347 ss.

<sup>22</sup> Sul punto, cfr. C. SCHMITT, *Etica di Stato e Stato pluralistico* (1930), in ID., *Posizioni e concetti*, cit., p. 230, secondo il quale il problema non è il pluralismo in quanto tale, quanto, diversamente, la sua corretta *collocazione*. Secondo Schmitt, infatti, le “unità politiche in quanto tali, cioè gli Stati” sono i “titolari di questo pluralismo”.

<sup>23</sup> Cfr., sul punto, G. LEIBHOLZ, *Il diritto costituzionale fascista*, Napoli, 2007, p. 32.

<sup>24</sup> Cfr. E. LEDERER, *op. cit.*, p. 60.

l'individuo "circoscrivendolo in se stesso, creando, in tal modo, il popolo"<sup>25</sup>.

In Italia, gli attributi del popolo fascista emersero, nell'interpretazione dei dirigenti del regime, con particolare chiarezza e con altrettante contraddizioni<sup>26</sup>. La società fascista, si legge nelle pagine scritte da Cianetti, si avvale degli individui e li sottomette alle sue esigenze, avvalorando la responsabilità personale ed individuale come principio morale supremo, destinato a fungere da contraltare dinanzi ad ogni attitudine passiva e inerte, che rendeva l'individuo, "un peso morto, un valore negativo"<sup>27</sup>. La socialità e la solidarietà, tuttavia, si declamava quasi con candore, discendevano "direttamente dal Capo"<sup>28</sup>.

Al fondo dell'acclamazione, insomma, si rinviene la logica di un anti-individualismo regressivo, diretto, in sostanza, a negare la persona e la sua autonomia di pensiero e di azione libera. Proprio in quegli anni – è stato detto – l'individualismo "si scontra con una coalizione di nemici passionalmente determinati a sradicarlo dalla società, ciò nel momento in cui la sua relativa istituzionalizzazione tende in qualche modo a soffocarlo e la sua massificazione moltiplica gli effetti perversi (edonismo noncurante, passivo ritiro nel privato)"<sup>29</sup>. Da ciò un'idea aberrante, in termini morali e giuridici, del *collettivo*, che Mussolini espone nel modo seguente: "se il XIX secolo è stato il secolo dell'individuo (liberalismo significa individualismo), si può pensare che il secolo attuale sia il secolo del collettivo"; un collettivo che, a bene vedere, fa il paio con l'idea di socialità di cui si è detto, sfociando, progressivamente "nello scatenamento dei totalitarismi nazisti e fascisti impegnati a subordinare con la violenza l'individuo al tutto del popolo, della razza, dello Stato nazione e a condizionarlo ad un assorbimento gregario nella massa"<sup>30</sup>. La dialettica individuo/società, che, nel corso del secolo, si sa-

<sup>25</sup> Cfr. T. CIANETTI, *op. cit.*, p. 62. Per la lettura schmittiana dell'individualismo borghese e dei rapporti tra Stato e singoli cfr. C. SCHMITT, *Il valore dello Stato e il significato dell'individuo*, Bologna, 2013, spec. p. 82.

<sup>26</sup> In tema cfr. il ricco volume di C. DUGGAN, *Il popolo del Duce. Storia emotiva dell'Italia fascista*, Roma-Bari, 2019.

<sup>27</sup> Cfr. T. CIANETTI, *op. cit.*, p. 66

<sup>28</sup> Ivi, p. 67.

<sup>29</sup> Cfr. A. LAURENT, *Storia dell'individualismo*, Bologna, 1986, 1994, p. 86.

<sup>30</sup> Cfr. A. LAURENT, *op. cit.*, p. 87; B. MUSSOLINI, *Il fascismo*, 1929, citato da A. Laurent.

rebbe riproposta in forme inedite in diversi momenti di svolta della vita politica e sociale, animando dibattiti, spesso aspri, tra destra e sinistra, si risolveva radicalmente, negli anni considerati, a favore della società rinchiusa nel Capo, determinato ad estirpare gli eccessi che avrebbero potuto nuocere all'unità politica astrattamente definita.

Il vitalismo, esaltato da Schmitt, degenerava, così, nel suo contrario.

### 3. *La razionalità perversa dell'acclamazione*

In questo quadro, l'acclamazione è valutabile oltre il momento del voto, rappresentandosi come gesto espressivo di una complessiva razionalità, come elemento dello Stato organico che il regime fascista pretendeva di incarnare; uno Stato senza popolo perché il popolo era tutto lì, imprigionato in un regime volenteroso di servirsene per i suoi fini particolari, spacciati per la garanzia dell'interesse della Nazione. Acclamazione non è, insomma, solo folla urlante, quanto parola simbolo dell'annichilimento progressivo della politica e dei soggetti deputati ad inverarne gli ideali, in funzione di un'unità disintermediata (avvertivano, i corifei fascisti, che il nome di partito era da intendersi in modo "meramente tradizionale") destinata a sopprimere la "mortifera situazione parlamentare", che lo stesso Schmitt aveva reso oggetto dei suoi strali, in pagine indimenticabili quanto a forza evocativa<sup>31</sup>. È allo stesso tempo, termine indirettamente espressivo di violenza, che lo stesso Mussolini, alla vigilia della marcia su Roma, riteneva elemento indispensabile per *decidere* dei contrasti di idee e di interessi<sup>32</sup>. Era la forza, la violenza, appunto, l'elemento della "visione storica del problema", la forza implicita del popolo riunito, contrapposta, secondo il Duce, all'altra visione, quella "politica e parlamentare", fondata sul deleterio e *molle* dialogo<sup>33</sup>.

La forza di cui si parla era indirizzata, in definitiva, a conservare la rigidità di un ordine violento, verticale e gerarchico, incentrato sulla

<sup>31</sup> Cfr. C. SCHMITT, *La contrapposizione fra parlamentarismo e moderna democrazia di massa* (1926), in Id., *Posizioni e concetti*, cit., 89; T. CIANETTI, *op. cit.*, p. 90.

<sup>32</sup> Sulla marcia su Roma la letteratura è ovviamente sterminata. Una lettura molto stimolante, in ogni caso, è quella di G. SANTOMASSIMO, *La marcia su Roma*, Firenze, 2005.

<sup>33</sup> Cfr. C. DELCROIX, *Un uomo e un popolo*, Firenze, 1928, p. 310.

precedenza dell'azione rispetto al pensiero, sul più bieco opportunismo, sul tatticismo esasperato, sulla sopraffazione sistematica, che negava ogni possibilità di intendere la partecipazione come emancipazione, come fattore dell'essere parte, prima ancora che del prendere parte o del fare parte<sup>34</sup>. L'obiettivo del Capo dell'acclamazione era, come si è detto, la neutralizzazione di ogni forza sociale dissenziente, essendo, lo spazio disponibile, riservato al consenziente più o meno consapevolmente gioioso dell'essere sgravato del peso dell'elaborazione della sua libertà: argomenti che, proprio in quegli anni, iniziavano a divenire oggetto di analisi da parte di correnti intellettuali, filosofiche e psicologiche, la cui qualità avrebbe segnato, per molti aspetti, lo sviluppo del pensiero novecentesco<sup>35</sup>. Non si dimentichi, peraltro, che sotto il dominio fascista poteva considerarsi libero solo l'individuo disposto ad accettare i "fondamenti dello Stato fascista"; l'individuo che sentiva "suo l'interesse generale" desiderandolo "perciò come volontà generale"; l'individuo la cui volontà coincideva "con la volontà dello Stato che si organizza e si manifesta per mezzo dei suoi organi centrali"<sup>36</sup>. In tal senso, la soppressione della libertà non si spiegava con l'"annullamento dell'io individuale", ma, suggeriva ancora Fromm, con il "tentativo di entrare a fare parte di un tutto esterno più grande e più potente, di sommergersi in esso e farne parte"<sup>37</sup>.

In quest'ottica, la rinuncia alla propria identità da parte degli individui che componevano la folla acclamante era compensata dalla conquista di una nuova sicurezza e di un nuovo orgoglio; individui che par-

<sup>34</sup> Sulla distinzione cfr. M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, n. 2/1979, p. 194 ss.; A. PIZZORNO, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quaderni di sociologia*, n. 3-4/1966, p. 238 ss.

<sup>35</sup> Sul "disfarsi del peso della libertà", sulla tendenza a sottomettersi a forze esterne e sulla perversione sadica e masochistica nell'ambito dei rapporti relazionali cfr. l'analisi, per molti versi ancora estremamente attuale, di E. FROMM, *Fuga dalla libertà*, Milano, 1987, p. 124: "Se l'individuo incontra modelli culturali che soddisfano queste tendenze masochistiche (come la sottomissione al capo nell'ideologia fascista), conquista una certa sicurezza trovandosi unito a milioni di altri che condividono questi sentimenti".

<sup>36</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *op. cit.*, p. 34 e nota di richiamo a Gentile (88).

<sup>37</sup> E. FROMM, *op. cit.*, p. 127: "Questo potere può essere una persona, un'istituzione, Dio, la Nazione, la coscienza, o un'ossessione psichica".

tecipavano sì, ma al potere in cui si annullavano, nel disperato tentativo di rimuovere la propria impotenza<sup>38</sup>.

Disegni e strategie in entrambe le ipotesi del tutto incompatibili con la dimensione progettuale che – successivamente – avrebbe costituito il nucleo delle Costituzioni democratiche europee della seconda metà del Novecento, come quella italiana. La definizione della Costituzione come progetto – per quanto ampiamente discussa in dottrina – significa innanzitutto porsi il problema della formazione dell'unità del soggetto, conseguente all'impossibilità di configurare il popolo come "entità già dotata di personalità, in assenza del presupposto della personalità [...] che può averla assunta e ne può disporre"<sup>39</sup>.

Non è quindi certamente casuale che la più significativa teoria dell'acclamazione si debba a colui che, come segnalato in dottrina, "in fondo fu sempre un nemico delle costituzioni (novecentesche)", di quelle Costituzioni democratiche perché dirette ad affermare "in modo sostanziale il principio della sovranità popolare, cioè della sovranità del popolo come unità politica ideale, come espressione del principio di libertà impiegato in modo sostanziale"<sup>40</sup>. Sorprende, dunque, che in alcuni passaggi sembra quasi che Schmitt voglia distaccarsi da rozze costruzioni del rapporto di subordinazione tra individuo e Stato, leggendo la soggezione in termini di dovuta obbedienza, come necessità coerente di uno Stato concepito come risultato "di una conformità alla legge" dalla quale traeva la sua stessa dignità<sup>41</sup>. In tal sen-

<sup>38</sup> E. FROMM, *op. cit.*, p. 127: "Il significato della sua vita e l'identità del suo io sono determinati dalla più ampia identità in cui l'io si è sommerso".

<sup>39</sup> Cfr. G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in Id., *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma, 2012, p. 67; M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. La storia, le idee, i testi*, cit., spec. p. 11: "Associata a 'rivoluzione' la Costituzione è prima di tutto progetto, o indirizzo; contiene cioè il disegno di una 'società giusta', che è la società che risulta dall'attuazione dei principi costituzionali, ad iniziare da quello di uguaglianza". Sull'unità del soggetto cfr. G. AZZARITI, *Diritto e barbarie*, cit., p. 78.

<sup>40</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *op. cit.*, p. 43, che, sulla base di questa premessa, valutava che il fascismo "nella sua struttura cesaristico-rappresentativa, nonostante il suo fondamento plebiscitario" non avrebbe potuto essere considerato come una democrazia, quanto, piuttosto, una "dittatura di vertice, con carattere sovrano"; cfr. G. PRETERROSSI, *Carl Schmitt e la tradizione moderna*, Roma-Bari, 1996, p. 4.

<sup>41</sup> C. SCHMITT, *op. cit.*, p. 90.

so, secondo un ragionamento sostanzialmente rivelatore delle molteplici aporie del suo pensiero, egli osservava che l'individuo non avrebbe dovuto essere considerato una "marionetta" dello Stato, la cui autorità – egli scrive – costituiva fattore tale da potere essere riconosciuto e del quale l'individuo stesso avrebbe potuto essere consapevole. L'ammirazione per lo Stato, in queste riflessioni, avrebbe dovuto fondarsi sulla convinzione di una "grande idea" e non sulla "paura o su *esclamazioni entusiastiche*"<sup>42</sup>.

#### 4. Acclamazione e alienazione

L'attivazione delle masse, nella Germania nazista, ma il discorso può essere esteso ad ogni sistema autoritario o totalitario, era possibile solo dall'alto; nell'acclamazione il grido del popolo era rigorosamente disciplinato, in funzione di un'unità che – ha lucidamente sottolineato Lederer – non poteva esistere nella vita quotidiana, essendo addirittura "ridicolo pensare che l'eccitato entusiasmo che possiede una folla in azione possa continuare in modo permanente"<sup>43</sup>. La massa del Capo inneggiante costituiva, insomma, un simulacro di popolo, sedotto dal metodo di "procurata ignoranza" che, per Croce, rappresentava uno dei tratti caratteristici del regime<sup>44</sup>. Una folla alienata, parafrasando Nolte, costretta all'immanenza assoluta, incapace, perché impossibilitata, politicamente ed anche giuridicamente, di godere delle condizioni necessarie al suo farsi "politico"<sup>45</sup>. Il tema dell'alienazione, centrale nel pensiero hegeliano, marxista e di molti altri classici Au-

<sup>42</sup> *Ibidem* (corsivo nostro).

<sup>43</sup> Cfr. E. LEDERER, *op. cit.*, p. 65. Cfr., in argomento, recentemente, S. FORTI, *Il totalitarismo*, Roma-Bari, 2023, 48, secondo la quale le "istanze monistiche di dominio totale si rivolgono in primo luogo contro ogni forma di *pluralismo sociale* (corsivo nel testo)". La società di massa, secondo questa dottrina, sarebbe caratterizzata da "relazioni dirette tra élite e non-élite che producono un'alta disponibilità alla mobilitazione dall'alto".

<sup>44</sup> Cfr. B. CROCE, *La Gioventù italiana*, in ID., *Scritti e discorsi politici (1943-1947)*, I, Napoli, 1993, p. 45.

<sup>45</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Il concetto di 'politico'*, in G. MIGLIO, P. SCHIERA (a cura di), *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, Bologna 1972, p. 163. In termini generali, inevitabile il riferimento al lavoro di C. GALLI, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Bologna, 1986. E. NOLTE, *op. cit.*, p. 88.

tori (Heidegger, Lukacs, Lefebvre) è, tuttavia, ambiguo, aporetico, insofferente a classificazioni sistematiche e unitarie. La sua natura per certi versi indecifrabile non implica, tuttavia, la necessità di sminuirne l'utilità; si tratta, infatti, di un concetto che, per quanto vituperato, ha attraversato la storia del pensiero politico, filosofico, sociologico, psicologico, e che, in ambito giuridico, ricorre, ancora oggi, in numerose analisi dedicate al lavoro ed alla sua funzione<sup>46</sup>. Lo spunto per poterne parlare – nei limiti di questo breve intervento – è costituito dal fatto che tanto nel linguaggio tecnico-giuridico, quanto in quello filosofico-politico, alienazione è termine riferibile ad un *trasferimento*, in quanto tale produttivo di una scissione, da un lato, e di impossibilità di autorealizzazione e di autogoverno, dall'altro. Se la forma umana alienata, per Marx, implica un processo di estraniamento proiettivo, tale forma, in quanto alienata e impotente, sarà disposta a proiettare su di un altro soggetto, desideroso di auto-rappresentarsi come protettore magico e potente – per dirla ancora con Fromm – dell'angoscia che pervade l'esistenza inautentica e le coeve speranze di riscatto dei soggetti protagonisti di quella forma.

In ciò, l'eterno schmittiano, ovvero la possibilità dell'acclamazione, intesa come simbolo di alienazione connessa al vuoto della politica, di ripresentarsi, sotto mutate vesti, nel corso della storia.

La democrazia identitaria non conosce alcunché, limitandosi, infatti, a ri-conoscere quello che già è avvenuto e che l'acclamazione, che ne è rituale, semmai, celebra. In uno dei suoi più recenti lavori, Massimo Luciani ha colto perfettamente questo snodo teorico, per molti aspetti cruciale<sup>47</sup>. Secondo tale illustre dottrina, “quando Schmitt leggeva nei termini dell'acclamazione il rapporto fra il popolo e il capo, proclamando “Das Volk akklamiert einem Führer [...]. Kein Staat ohne Volk, kein Volk ohne Akklamationen”, si rappresentava una

<sup>46</sup> Cfr., da ultimo, la ripresa del dibattito da parte di R. JAEGGI, *Alienazione. Attualità di un problema filosofico e sociale*, a cura di G. Fazio, Roma, 2017; ID., *Nuovi lavori. Nuove alienazioni*, Roma, 2020; H. ROSA, *Accelerazione e alienazione. Per una teoria critica del tempo nella tarda modernità*, Torino, 2015. Un'utile sintesi della bibliografia in tema di alienazione, orientata a valutarne l'irriducibile ambivalenza, in T. MALDONADO, *La speranza progettuale. Ambiente e società*, Bologna, 2022, p. 30 (nota 3).

<sup>47</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, spec. pp. 11 ss.

*Führung* saldamente esistente già prima dell'acclamazione e un'acclamazione che servisse unicamente a riconoscerla, non a costituirla: come precisato lucidamente da Weber, del resto, il "riconoscimento" serviva a decidere della "validità del carisma", non della sua esistenza"<sup>48</sup>. Tale spiegazione è particolarmente convincente. Il tema dei contenuti è estraneo all'acclamazione come evento, essi sono già decisi nel (solo) verso dell'unità politico-esistenziale che necessita di un individuo normalizzato e disciplinato, terrorizzato, come avrebbe detto Laski, dal peso dell'insicurezza che, come si accennava, rimanda al peso, complementare, della libertà<sup>49</sup>. Tali considerazioni sfuggono, ovviamente, ad una disamina analitica, in senso filosofico e giuridico, della nozione di acclamazione, almeno nel senso indicato da Schmitt. Non va, infatti, dimenticato che nella sua ricostruzione, l'acclamazione costituiva parte integrante della dimensione dell'effettività del rappresentante; minore attenzione, in effetti, è dedicata, da Schmitt, all'individuo acclamante ed all'effettività del suo auto-riconoscimento. Dirimente, per il giurista tedesco, come ancora recentemente segnalato in dottrina, era, infatti, "solo l'effettività: la capacità del rappresentante di saper rendere l'unità politica del popolo e tale capacità ha la sua prova nell'acclamazione che il popolo ha dell'operato del rappresentante"<sup>50</sup>.

A partire da queste considerazioni, può evidenziarsi un corollario, forse scontato. Nell'acclamare, il popolo non è sovrano, né mai può esserlo in senso *effettivo*. Come affermato lapidariamente da Leibholz, infatti, senza l'eguaglianza dei diritti politici dei cittadini, che, a sua volta, fonda il riconoscimento e, ancor prima, l'auto-riconoscimento, non è possibile alcuna effettiva sovranità popolare<sup>51</sup>. A ciò si aggiunga – come sostenuto dalla stessa dottrina – che in democrazia la libertà individuale deve essere garantita come se si trattasse della libertà *poli-*

<sup>48</sup> *Ibidem*; M. WEBER, *Economia e società*, Milano, (citato dallo stesso Luciani, nota 56).

<sup>49</sup> Cfr. H.J. LASKI, *Democrazia in crisi*, cit., p. 6.

<sup>50</sup> Cfr. G. BISOGNI, *La Costituzione materiale a Weimar. Hermann Heller, Rudolf Smend e Carl Schmitt*, in *Filosofia politica*, 1, 2023, pp. 47 ss.

<sup>51</sup> L'omogeneità di cui parla Leibholz, riferita ad una concezione sostanziale di eguaglianza politica è evidentemente diversa da quella di cui discorre Schmitt, cfr. G. LEIBHOLZ, *Conceptos fundamentales de la política y teoría de la Constitución* (ed. spagnola), Madrid, 1964, p. 109.

*tica* del singolo, giacché senza la libera formazione politica della libertà dell'individuo, che, a sua volta, implica una certa misura di libertà civica, la volontà collettiva e sovrana del popolo non potrà formarsi<sup>52</sup>. E certo non poteva formarsi in un regime che in Italia, anche giuridicamente, attraverso l'opera di personalità come Giovanni Gentile, Alfredo Rocco, Arnaldo Volpicelli, Giuseppe Maggiore, Giuseppe Bottai ed altri produsse leggi, come quelle del 1926 sulla statalizzazione dei sindacati e la contrattazione collettiva, dirette ad affermare l'unione di società e Stato<sup>53</sup>. In tal senso, l'acclamazione come alienazione implica assenza di ogni potenziale riconoscimento (e di auto-riconoscimento) e, dunque, assenza di dignità, dal momento che la soggettività e la dignità dell'individuo possono esistere e svilupparsi "unicamente nella misura in cui lo Stato salvaguardi i diritti da cui esso dipende"<sup>54</sup>. Riconoscere il Capo, acclamandone le gesta eroiche tramandate da egli stesso, attraverso "inni e sconcia oratoria", rappresentate come momenti di riscatto dal decadimento morale della Nazione costituiva, insomma, gesto simboleggiante una "forma di alienazione politica veramente estrema"<sup>55</sup>.

##### 5. *L'autonomia come pratica sociale*

L'esperienza storica, riferita, non solo in Italia, al momento autoritario della prima metà del secolo trascorso, dimostra che l'acclamazione è un gesto incostituzionale, che fonda la sua ragion d'essere sul mito dell'identità tra *governante* e governati. Essa, di conseguenza, trova nella disintermediazione, nell'alterazione o, addirittura, nell'azzeramento dei soggetti e dei percorsi del pluralismo il suo terreno più fertile<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *op. cit.*, p. 118.

<sup>53</sup> Cfr. A. ACQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965; L. FERRAJOLI, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Roma-Bari, 1999, pp. 39-40.

<sup>54</sup> Cfr. C. OFFE, *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, Bologna, 1982, p. 43.

<sup>55</sup> Ivi, p. 46; B. CROCE, *op. cit.*, p. 45.

<sup>56</sup> A tale conclusione può giungersi solo valutando il carattere del partito fascista. Partito che, riteneva Mortati, "è unico e totalitario, in quanto informa della sua ideologia tutta la vita dello Stato e, ponendosi come la sola parte politicamente attiva del popolo, esclude sia la partecipazione alla vita stessa di qualsiasi forza che non si trovi

Si nutre, insomma, del misconoscimento.

In tal senso il suo significato sembra potersi riproporre effettivamente sempre, anche al di fuori della teorizzazione schmittiana. L'epoca che viviamo, si caratterizza, infatti, per molteplici elementi *misconoscenti* che – sia detto con vigore – il diritto costituzionale avrebbe il compito di combattere e rovesciare: la crescita esponenziale dei processi di disintermediazione, il ritorno di forme di *rivoluzione conservatrice*, il diffuso, per quanto spesso confuso, desiderio di leader carismatici se non plebiscitari (con notevoli differenze e diversi esiti al riguardo, tra strategie messe in campo, in questi decenni, dalla destra e della sinistra), l'avanzata di populismi di ogni sorta, anche di taglio economico, la crescita vertiginosa dell'astensionismo in occasione di ogni tornata elettorale, a qualsiasi livello di governo, rappresentano condizioni patologiche di un sistema che fatica a ritrovare se stesso, anche in relazione alla forma ed alla "pretesa ultima del diritto", che è quella di costruire un "ordine delle relazioni umane"<sup>57</sup>.

In tal senso, il rovesciamento della *razionalità acclamante* non è rappresentato solo dalla razionalità liberale o parlamentarista intesa in senso formale, che semmai, potrà acquistare significato in un secondo momento, condizionando il successivo svolgersi democratico della vita di un ordinamento nel segno del pluralismo che si fa unità, ma dalla garanzia di effettività delle condizioni necessarie a realizzare il "Progetto dell'Autonomia" del rappresentato<sup>58</sup>. Con questo termine, raffinata dottrina intendeva segnalare che il "dominio del conscio sull'inconscio" era possibile solo a patto di determinare lo stesso inconscio come dipendenza del soggetto dal suo stesso *Altro*, dall'altro

con essa collegata, sia anche di semplice espressione ad ogni forma del sentire politico, diversa da quella di cui è esponente", cfr. C. MORTATI, *L'organizzazione politica fascista – Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in ID., *Problemi di politica costituzionale, Raccolta di scritti*, Milano, 1972, p. 466.

<sup>57</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, p. 11; ID., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Atti del convegno*, Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, 2001, pp. 109 ss.; in argomento, sotto diversa prospettiva, cfr., anche, M. CILIBERTO, *La democrazia dispotica*, Roma-Bari, 2011, p. 163.

<sup>58</sup> Cfr. C. CASTORIADIS, *L'enigma del soggetto. L'immaginario e le istituzioni* (postfazione di F. Ciaramelli), Bari, 1998, pp. 165 ss.

*di sé*<sup>59</sup>. Quell'*altro di sé* che la logica del regime blandiva, seduceva, attirava, formava, con l'obiettivo di annichilire ogni prospettiva di consapevolezza, che, in quanto tale, avrebbe potuto produrre l'intollerabile dissenso. L'autonomia, insomma, nella lettura riportata, implica la necessità che il discorso del soggetto consapevole "prenda il posto del discorso dell'Altro" di un discorso estraneo al soggetto stesso pur essendone parte, tale da dominarlo e da parlare *attraverso* il soggetto medesimo<sup>60</sup>. La riflessione della dottrina è fondamentale per cogliere che l'eternità dell'acclamazione si spiega, in fondo, valutandola come gesto rappresentativo di un immaginario, vissuto dal soggetto come "più reale del reale, anche se non è saputo come tale, anzi proprio *perché* non è saputo come tale"<sup>61</sup>.

L'autonomia, che abbiamo inteso come rovescio dell'acclamazione, è, inoltre, un'impresa collettiva, o, meglio, una *pratica sociale*<sup>62</sup>. Occorre allora partire da questo assunto, al fine di comprendere che solo la valorizzazione della partecipazione come funzione dell'essere parte, come progetto collettivo funzionale all'autonomia dei singoli individui può smentire la nefasta profezia schmittiana. Il principio guida del tipo-acclamazione dei regimi autoritari, fondato sull'impossibilità di ogni "vita privata della comunità al di fuori dello Stato", sull'assenza di ogni "etica sociale che non servisse contemporaneamente e soprattutto alla formazione del potere e alla propaganda del partito dominante", sulla eclissi di ogni "codice morale che possedesse valore assoluto di fronte all'interesse della politica di potenza" sull'inattuabilità di "alcun diritto divino che si potesse invocare contro la volontà del supremo reggitore, *Führer* o Duce", può superarsi solo mediante l'azione di un soggetto libero e associato (o meglio libero *perché* associato e associato *perché* libero), consapevole della propria libertà e degli stessi limiti che il suo esercizio, nel quadro del sistema dei vincoli prodotti dal sistema, reca sempre con sé<sup>63</sup>. Di un soggetto dotato degli strumenti giuridici e culturali per confrontarsi – fino eventualmente a scontrarsi – con il

<sup>59</sup> Ivi, p. 166.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem* (corsivo nel testo).

<sup>62</sup> Cfr. R. JAEGGI, *op. cit.* p. 313.

<sup>63</sup> Cfr. G. RITTER, *op. cit.*, p. 171.

complessivo ordine normativo e sociale che – come dimostrano tutte le esperienze autoritarie – può agire in funzione di sostegno del dominio; possibilità, questa, riconosciuta da una Carta che egli stesso ha contribuito a creare proprio al fine di ripristinare le condizioni necessarie all'effettività dello Stato di diritto<sup>64</sup>. Di una Carta che assume come fondamentale il principio della pari dignità sociale, che, come magistralmente intuito da Gianni Ferrara, in riferimento alla formula dell'art. 3, primo comma, della Costituzione repubblicana, spiega e deve spiegare la sua effettività all'interno dello Stato apparato “attraverso un modulo che è partecipativo perché solo l'eguale partecipazione può, almeno tendenzialmente, limitare se non escludere che si realizzino procedimenti di azione politica non paritari con effetti possibili di contrazione dell'eguale dignità sociale dei cittadini”<sup>65</sup>.

#### 6. *La Costituzione e la razionalità partecipativa*

Lo strappo epocale con il passato prodotto dalla Costituzione repubblicana, si evidenzia, insomma, considerando il rifiuto radicale del fascismo, che la Carta ripudia in ogni sua disposizione e che, per quanto qui di interesse, si rivela anche attraverso il riconoscimento di una specifica *ragion partecipativa* che si oppone ad ogni razionalità acclamante e ad ogni Capo determinato ad agire in linea con i dettami del modello identitario<sup>66</sup>. L'unico Capo menzionato dalla Costituzione, il Capo dello Stato, rappresenta l'unità nazionale, come dispone l'art.

<sup>64</sup> Di grande interesse, in riferimento al sistema giuridico di sostegno della dittatura franchista in Spagna, la recente ricerca di M. CARRILLO, *El derecho represivo de Franco (1936-1975)*, Madrid, 2023.

<sup>65</sup> Cfr. G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi Chiarelli*, II, Milano, 1974, p. 1089 e ora in ID., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Napoli, 2020, spec. p. 28; in argomento, con riferimento opportuno al campo del lavoro, cfr. anche F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, spec. pp. 17 ss. Nell'ambito degli studi di scienze sociali, interessanti considerazioni sul sistema normativo del dominio in B. BARNES, *La natura del potere*, Bologna, 1988, p. 200.

<sup>66</sup> Cfr., sul punto, la ricostruzione critica di V. ANGIOLINI, *Il «pluralismo» nella Costituzione e la Costituzione per il «pluralismo»*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, p. 3 ss.; nonché, da ultimo, l'altrettanto stimolante analisi di M. LUCIANI, *La Costituzione e il pluralismo*, in P. CAPPELINI, G. CAZZETTA (a cura di), *Pluralismo giuridico*, Milano, 2023, p. 197 ss.

87, primo comma, Cost., svolgendo la sua azione in via funzionale alla garanzia delle condizioni di libertà, uguaglianza e partecipazione che la stessa Costituzione assume fondamentali in funzione dell'obiettivo di un'unità che deve nutrirsi di pari dignità sociale. Nessun altro Capo è concepibile, né individuale, né collettivo.<sup>67</sup> Al di fuori di questi, possono e debbono naturalmente presentarsi sulla scena leader, capaci, in senso gramsciano, di sintonizzarsi emotivamente con i bisogni del popolo che intendono rappresentare e di suscitare emozioni collettive proiettate, tuttavia, ad una "visione aperta e pluralistica delle visioni del mondo" capaci di unire l'uno e il molteplice<sup>68</sup>. Costituzionalmente, il leader è, dunque, il soggetto impegnato, nel contesto di una organizzazione collettiva organizzata democraticamente, a creare le condizioni affinché le persone possano associarsi con tutti coloro che desiderano trasformare e trasformarsi, nel segno di una razionalità progressista e costituzionale, seguendo un progetto di vita indirizzato alla dignità dell'esistenza individuale e collettiva.

La partecipazione politica, insomma, intesa come capacità delle persone umane di essere libere e propositive, di agire per prendere parte, per essere parte della comunità e del contesto in cui svolgono la propria esistenza che partecipando, contribuiscono a formare, a definire e differenziare continuamente, costituisce la rivale teorica di ogni mito o credenza consolatoria e regressiva<sup>69</sup>.

In tal senso il progetto della Carta di democrazia organizzata è specificamente in contrasto con ogni teoria o pratica populista, per quanto la si voglia declinare in forma progressista, o, come spesso si dice, di sinistra, che, nonostante il tentativo di ripensare la vitalità del popolo, presenta contraddizioni, interne ed esterne, tali da minare l'autorità democratica in modo addirittura irreversibile<sup>70</sup>.

Il rinnovamento aperto dalla Costituzione, frutto della cultura an-

<sup>67</sup> Cfr. C. MORTATI, *op. cit.*, p. 465, ha definito il Gran Consiglio, appunto, come "assemblea di capi".

<sup>68</sup> Cfr. M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica e pluralismo*, in *Democrazia, oggi*, cit., p. 36.

<sup>69</sup> Cfr. R. BODEI, *Comprendere, modificarsi. Modelli e prospettive di razionalità trasformatrice*, in A. GARGANI (a cura di), *Crisi della ragione. Nuovi modelli nel rapporto tra sapere e attività umane*, Torino, 1979, p. 231.

<sup>70</sup> Essenziale, in tal senso, il volume di E. LACLAU, *La ragione populista*, Roma-Bari,

tifascista confluita nel patto costituente, trova, insomma, nella dimensione della partecipazione un campo particolarmente fertile, nell'ottica dell'integrazione rivolta a ridefinire l'autorità democratica. La Carta garantisce, infatti, l'equilibrio tra gli opposti, consentendo la partecipazione del popolo alla "creazione delle regole del diritto [...] forma necessaria dell'esercizio del potere"<sup>71</sup>.

In antitesi alla logica identitaria che trova, nell'acclamazione, un momento di sintesi apicale, il Costituente, nell'assumere una prospettiva originale della relazione individui/società/Stato, ha collegato la partecipazione alla legittimazione democratica dell'autorità rappresentativa, garantendo alle persone il suo libero esercizio indiretto (e continuo) attraverso il regime dei diritti di libertà fondamentali (nelle forme del consenso e del dissenso) e diretto (benché discontinuo), attraverso appositi istituti partecipativi (voto, referendum, iniziativa popolare delle leggi, petizione). Altrettanto può dirsi della possibilità riconosciuta a partiti e sindacati di delinearne i contenuti e della facoltà di altri e differenti soggetti (movimenti sociali, gruppi ecc.) di contribuire, in forma collaborativa o, diversamente, oppositiva, a manifestare la volontà del popolo frustrata dall'esercizio scarsamente (o per nulla) rappresentativo della rappresentanza<sup>72</sup>.

Volendo ricercare una sua funzione generale, insomma, potrebbe dirsi che alla partecipazione, nella Costituzione, spetta il compito di coniugare autorità e libertà in funzione della democrazia sostanziale, che necessita di un'organizzazione democratica. Il gruppo sociale che ispira la logica della razionalità acclamante è, per definizione, nient'altro che un'aggregazione, ispirata da un interesse eterodeterminato. Le persone acclamanti, riunite e presenti, non hanno, né possono avere, le caratteristiche del gruppo sociale. Quanto gli è negato, a causa dell'annichilimento sistematico della loro volontà e delle loro libertà, è, appunto, la capacità di organizzarsi politicamente; propria della logica acclamante

2019; nonché, di recente, A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020.

<sup>71</sup> Cfr. H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, 1995, 163.

<sup>72</sup> Cfr., per un inquadramento, G. SILVESTRI, *Introduzione*, in M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, 1988, pp. 25 ss.

è, insomma, l'assenza del "fatto razionale", creatore del vincolo associativo di ordine politico<sup>73</sup>.

### 7. *Alcune conclusioni*

Parafrasando il motto schmittiano, l'acclamazione è fenomeno eterno di ogni comunità che si ispiri al concetto distorto di politico che il "riduttivismo democratico neoliberale" celebra, in quanto funzionale al governo delle istanze individuali ed alla conseguente privatizzazione del potere<sup>74</sup>. L'opportunità di interrogarsi sulla sua capacità di riprodursi nel tempo, in diverse forme e, magari, sotto mentite spoglie, non significa certo credere al ripristino delle condizioni concrete della sua diffusione (in quanto gesto concreto), quanto interrogarsi, oggi, sulle nuove forme di legittimazione ricercate dal potere, conseguenti, in virtù, dello stato del pluralismo, alla possibilità dei soggetti, singoli o associati, (che, teoricamente, persiste) di poterne discutere le fondamenta e la stessa espressione in forma collettiva<sup>75</sup>. La concorrenza per il potere nella democrazia del pubblico implica, infatti, ancora oggi, come intuito da Popitz, forme che esigono di "essere acclamate" e che da questa "dipendenza dall'acclamazione di un pubblico emergano, per l'attore dei ruoli pubblici, tensioni particolari"<sup>76</sup>. Per l'attore, ma, potrebbe, dirsi, per il pubblico stesso, per quel popolo che, oggi, sulla scorta delle suggestioni di Rosenvallon, si fatica effettivamente a trovare ma che è necessario, particolarmente oggi, per sfuggire all'illusione del Capo, che risiede nell'idea che il potere possa essere effettivamente nelle mani di una sola persona<sup>77</sup>. In epoca contemporanea, nella costellazione neo-liberista, il potere sembra essere diffuso come non mai, parcellizzato

<sup>73</sup> Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XI ed., interamente riveduta da G. Silvestri, Milano, 2005, pp. 6-7.

<sup>74</sup> Cfr. M. MANETTI, *op. cit.*, p. 39.

<sup>75</sup> In argomento, con attenzione alla dimensione antropologica e filosofica della crisi democratica cfr. C. BAZZOCCHI, *Il misterioso zoppicare dell'uomo. Indeterminazione umana, democrazia, autorità e libertà*, Roma, 2020, spec. pp. 126 ss.

<sup>76</sup> Cfr. H. POPITZ, *Fenomenologia del potere*, Bologna, 2021, p. 121.

<sup>77</sup> Su tale concezione cfr. J. MONOD, *Qu'est-ce qu'un chef de démocratie? Politique du charisme*, Paris, 2017, p. 284; P. ROSENVALLON, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Bologna, 2005.

e inafferrabile in miriadi di luoghi che il capitale volutamente occulta e ripropone in forme diverse, tutte funzionali al mantenimento delle condizioni di diseguaglianza di cui necessita per la sua continua riproduzione. Piccole o grandi che siano, le azioni di contrasto alla condizione di precarietà esistenziale che la contemporaneità quotidianamente propone impongono, effettivamente, azioni collettive trasformatrici che, come intuito da Gramsci, rappresentano quello che le *élite* odiano più di ogni altra cosa.



## IL FÜHRERPRINZIP: LA SCELTA DEL CAPO

MAURO VOLPI

Dalle relazioni e dagli interventi di questo Seminario è emerso un punto di vista importante, secondo il quale la questione della scelta del capo riguarda non solo l'assetto della forma di governo ma la stessa configurazione della forma di Stato. Infatti la distinzione tra i due concetti è molto sottile e l'“indifferenza” della forma di Stato rispetto alla forma di governo prescelta è solo “relativa”, come ha sottolineato Leopoldo Elia (nella sua celebre voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, 1970), venendo meno quando la modifica della seconda oltrepassa alcuni limiti, come l'equilibrio tra i poteri, il rispetto del pluralismo, la natura rappresentativa della democrazia e quindi incide direttamente sulla forma di Stato.

Ne costituisce una riprova la circolazione che negli ultimi decenni hanno avuto in Italia concezioni della democrazia alternative alla “democrazia costituzionale”. Questa si fonda su vari fattori: l'idea della Costituzione come limite e fondamento legittimante del potere, e quindi non semplice documento politico-filosofico congiunturale da adattare ai cambiamenti della realtà politica, ma norma suprema che indirizza e regola il sistema politico-istituzionale; l'individuazione del suo contenuto essenziale, secondo quanto stabilito nell'art. 16 della Dichiarazione francese del 1789, nella garanzia dei diritti e nella separazione dei poteri (e quindi nel loro equilibrio reciproco); infine la configurazione di un processo decisionale fondato sul conflitto sociale e politico, sulla mediazione rappresentativa e sul ruolo svolto da istituti di controllo e di garanzia che impediscono la degenerazione autoritaria del potere.

Basti qui indicare alcuni qualificativi alternativi attribuiti al termine “democrazia”. Il più risalente è quello duvergeriano della “democrazia immediata”, che individuando l'unica autentica democrazia nella elezione popolare del capo dell'esecutivo, contiene un germe populistico-plebiscitario che distrugge il concetto di democrazia come mediazione e sottovaluta la possibile deriva autoritaria della massima delegazione del potere politico a una persona, non a caso qualificata

come “monarca repubblicano” (così in *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent de rois*, Laffont, 1974).

Un termine ampiamente utilizzato, ripreso dall'attuale Presidente del Consiglio nelle dichiarazioni programmatiche nella Camera dei deputati del 25 ottobre 2022, è quello di “democrazia decidente”, che, posto in contrapposizione alla cd. “democrazia interlocuente”, mette l'accento sulla decisione politica e oblitera la considerazione delle procedure, fondate sulla dialettica politico-parlamentare e sulle garanzie costituzionali, come la previsione di maggioranze speciali, l'esistenza di questioni non decidibili a maggioranza e il ruolo degli organi di controllo. Un concetto quindi che sposta il baricentro dell'assetto istituzionale sulla maggioranza e sul potere esecutivo, cui si accompagna il fastidio per la dialettica che si manifesta all'interno del Parlamento nei rapporti tra maggioranza e opposizione ma anche in quelli tra il Governo e la maggioranza parlamentare e per un presunto “eccesso” di garanzie addebitato ai padri costituenti.

Recentemente è stato inaugurato il termine “democrazia esecutiva”, teorizzato dal costituzionalista francese Jean-Philippe Derosier e oggetto di un convegno comparatistico svoltosi dal 17 al 19 marzo 2022 i cui atti sono stati pubblicati nel 2023 dalla LGDJ, che viene qualificata dalla centralità della funzione decisionale spettante al Governo democraticamente legittimato, e si pone oggettivamente in alternativa rispetto al concetto di democrazia rappresentativa, fondata sul ruolo centrale svolto dal Parlamento anche nel processo di adozione delle deliberazioni e nel controllo sulla loro attuazione.

Infine è stata sostenuta la qualificazione di “democrazia del leader” titolo del volume del 2016 edito da Laterza di Mauro Calise, il quale non prendendo in considerazione la distinzione tra “direttiva politica” e “atto di comando” operata da Gianni Ferrara, e opportunamente ricordata da Francesco Bilancia, considera che l'essenza delle democrazie contemporanee consiste nel “ritorno del potere del capo al posto di comando”. E tale dominio si manifesterebbe all'interno del Governo, sul partito di maggioranza e deriverebbe dal rapporto diretto con gli elettori. Si realizzerebbe quindi uno sbilanciamento nel sistema politico-istituzionale che sarebbe finalizzato alla scelta del leader che è un vero capo.

La tesi di Calise si presta ad una doppia critica. Dal punto di vista teorico non è conforme alla concezione democratica, che non nega la necessità della scelta della leadership, ma nelle democrazie costituzionali questa è il frutto di un processo partecipato a livello sociale e politico, e sul quale in Italia, come ci ha ricordato Geminello Preterossi, hanno svolto un ruolo determinante i partiti di massa. Quindi la formazione del Governo e l'indicazione della persona posta alla sua testa derivano dal confronto e dalla condivisione di un programma concordato dalla maggioranza parlamentare e comportano l'assunzione di una responsabilità nel corso del mandato e la necessità di un ricambio fisiologico. Alessandra Algostino ha sottolineato la possibilità del manifestarsi di un cesarismo progressivo in una fase rivoluzionaria, fermo restando che la verticalizzazione del potere, una volta che questo si è consolidato, appare difficilmente compatibile con il costituzionalismo democratico.

Dal punto di vista pratico vi sono numerosi esempi di deriva autoritaria della leadership personalizzata (con Putin in Russia e Erdogan in Turchia, ma anche all'interno della UE con Orbán in Ungheria e Morawiecki in Polonia) e si manifesta la crisi della leadership all'interno delle democrazie consolidate. Gli esempi più evidenti sono quelli degli Stati Uniti, paese nel quale la competizione per la carica presidenziale si è ridotta allo scontro tra l'aspirante golpista Trump, che getta un'ombra in caso di vittoria sul rispetto dei *checks and balances* caratteristici della democrazia nordamericana, e Biden, che appare usurato e non ha il sostegno di ampi settori dell'elettorato democratico, e della Francia, dove il Presidente Macron, sempre più solitario e accerchiato dalle proteste sociali, deve fare fronte a un consenso in rapida caduta, com'è avvenuto ai suoi più prossimi predecessori (Hollande, Sarkozy, Chirac). Anche il Regno Unito, dopo le fasi caratterizzate dal ruolo dominante di Tahtcher e Blair, comunque costretti alla fine alle dimissioni, è tornato a caratterizzarsi come un "governo responsabile di partito" (secondo la formula impiegata da Oreste Massari in *Rappresentare e governare*, il Mulino, 1994), nel quale il popolo non elegge il Primo ministro, ma conferisce al partito maggioritario il potere di scegliere il leader e anche di sostituirlo senza scioglimento della Camera dei Comuni (com'è avvenuto per dieci volte dopo la sonda guerra mondiale e per ben tre volte nella legislatura in corso).

Il difficile esercizio della leadership non è che un aspetto di una questione più generale rappresentata dalla crisi delle democrazie derivante dall'aumento delle diseguaglianze economico-sociali e delle fratture territoriali, etniche, ambientali, di genere, che rende più difficile dare vita a maggioranze omogenee e garantire il confronto tra maggioranza e opposizione e l'equilibrio tra i poteri, e da sistemi politici caratterizzati dal ridimensionamento dei partiti socialdemocratici e conservatori tradizionali e dalla moltiplicazione di partiti populistici e radicali, soprattutto di estrema destra. Le sfide che ciò pone al costituzionalismo democratico sono quelle indicate da Luigi Ferrajoli. Occorre ricomporre un fronte sociale e politico contrapposto alla ideologia e alle politiche neoliberiste che hanno imperversato negli ultimi quaranta anni e capaci di proporre alternative su temi fondamentali come il lavoro, la sanità, l'istruzione e l'ambiente. La difficoltà delle Costituzioni nazionali a fare fronte a problemi globali dovuti all'espansione incontrollata dei mercati finanziari, e quindi a garantire a livello sovranazionale i diritti sociali e civili e ad affrontare con soluzioni positive il tema epocale delle migrazioni pone la prospettiva di una "Costituzione della terra" come risposta alla globalizzazione imperante e al degrado democratico. In tale direzione è doveroso intanto impegnarsi per la democratizzazione delle Nazioni Unite e delle organizzazioni sovranazionali. Per l'UE ciò significa sostenere non solo una nuova e più democratica architettura istituzionale, ma cambiare drasticamente il paradigma politico-ideale di riferimento accantonando quello neoliberista a favore di un modello sociale e solidale.

Venendo all'Italia, da noi la "voglia del capo" è evidente e viene spesso giustificata facendo riferimento alla debolezza del Governo. Ora, di debolezza di può parlare non certo sul piano istituzionale, dove l'esecutivo ha assunto una posizione di assoluta preminenza, ma solo sul terreno politico, nel quale l'instabilità è derivata dalla eterogeneità delle coalizioni di maggioranza, rese coattive da un premio abnorme e dalla bassa qualità del ceto politico determinata dalla crisi dei partiti e dalla scelta dall'alto delle candidature blindate dal sistema delle liste bloccate. L'obiettivo centrale è divenuto quello della "governabilità", termine giustamente criticato da Elisa Olivito, che è stato teorizzato nel 1975 dalla Commissione Trilaterale come instaurazione di un forte po-

tere esecutivo in grado di selezionare le domande sociali e di contrapporsi agli “eccessi” derivanti dalla partecipazione popolare e dalla richiesta di tutela dei diritti. Come ha sottolineato Gustavo Zagrebelsky (in *Moscacieca*, Laterza, 2015), si tratta di un termine passivo, da intendere come attitudine della società a essere governata, che colloca in secondo piano la partecipazione politica e il momento del confronto e della mediazione. In tale ottica la questione della instabilità dei governi viene ridotta a quella della loro breve permanenza in carica, come quando si sottolinea che vi sono stati dal 1946 sessantotto governi con una durata media di quattordici mesi. Si sottovaluta quindi l'esigenza della efficacia dell'azione di governo, che rende tra l'altro auspicabile la caduta di un esecutivo che non appaia in grado di attuare politiche generali nell'interesse della collettività. Inoltre non viene preso in considerazione il ruolo giocato dalle formule di governo che si sono succedute dal 1948 in poi, testimoniato da una notevole continuità, almeno fino al 1993, del ceto politico di governo e dal numero ben più ridotto dei Presidenti del Consiglio (trentadue fino a oggi). A tal proposito mi pare utile sottolineare che nella Quinta Repubblica francese, considerata spesso come modello di stabilità, dal 1958 vi sono stati quarantacinque governi (con una durata media di diciotto mesi) e venticinque Primi ministri. La tutela della stabilità presidenziale paga un prezzo che viene scontato dal Primo ministro quale parafulmine dello scontento sociale prodotto dalle politiche volute dal Presidente e si concretizza nell'aggiustamento o nel cambiamento del programma di governo.

In questa ottica l'obiettivo della sostituzione della forma di governo parlamentare considera la Costituzione come un capro espiatorio per l'incapacità dimostrata dalla politica e dai leader di turno. Vengono quindi pretermesse le questioni fondamentali che dovrebbero costituire il fondamento di un serio riformismo istituzionale. Così avviene per il ruolo della rappresentanza che deve essere rilanciato grazie alla limitazione del ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia, a modifiche dei regolamenti parlamentari che favoriscano il confronto e ostacolino il trasformismo, all'introduzione di poteri di controllo attivabili da una minoranza qualificata di parlamentari come l'impugnazione preventiva di disposizioni di legge di fronte alla Corte costituzionale e l'attivazione di una inchiesta. Vi è poi la necessità

di riformare i partiti, divenuti partiti del capo o di ristrette oligarchie, mediante l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione sulla democraticità interna, un finanziamento pubblico della politica sottoposto a precise condizioni e a severi controlli, il recupero di una identità ideale e programmatica e il rilancio della presenza nei territori e nella società. Va quindi abbandonata la concezione personalistica e verticistica, di cui è stata testimonianza una vicenda relativa al partito di maggioranza relativa. La stampa ha dato notizia che di fronte alla richiesta di tenere un congresso che non si svolge dal 2017, un importante esponente di Fratelli d'Italia avrebbe obiettato che non ce n'è bisogno finché nessuno si candida contro la Presidente in carica. Insomma ciò che conta è la presenza di un capo indiscusso plebiscitato da un congresso e non la definizione di un programma della cui attuazione il partito deve rendere periodicamente conto anche per modificarne eventualmente i contenuti. Alla crisi dei partiti si ricollega quella della partecipazione, dimostrata dal fallimento di otto consultazioni referendarie su nove dal 1997 al 2022 per mancato raggiungimento del quorum e dalla crescita impetuosa dell'astensionismo (il 36,1% degli elettori nelle ultime elezioni politiche), la quale richiede misure come la revisione del quorum previsto per il referendum abrogativo e l'introduzione di una ben regolamentata iniziativa legislativa popolare. Infine tutte le riforme citate presuppongono l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, da correggere a mio avviso con una ragionevole soglia di sbarramento, che valorizzi l'identità dei partiti, rivitalizzi il ruolo della rappresentanza e restituisca agli elettori il diritto di scegliere i propri rappresentanti.

Non vi è nulla di tutto ciò nel progetto presentato al Senato dal Governo il 15 novembre 2023, né tanto meno in quello presentato al Senato da Italia Viva l'1 agosto. La proposta che caratterizza entrambi è la distruzione della forma di governo parlamentare, anche se occultata dall'uso di formule personalizzate, come "premierato", o ambigue, come "forma di governo neoparlamentare", la quale, sulla scorta della terminologia coniata da Duverger nel 1956 (in *Le Monde* dal 12 aprile al 12 giugno), viene presentata come una sorta di variante aggiornata del parlamentarismo. Non è così per due ragioni che riguardano l'abbandono di caratteristiche fondamentali della forma di governo parlamentare. Innanzitutto con l'elezione popolare del capo del potere

esecutivo viene soppressa la derivazione permanente del Governo dal Parlamento (che secondo la celebre definizione di Leopoldo Elia nella voce del 1970 ne costituisce l'essenza). In secondo luogo viene pregiudicata la flessibilità del parlamentarismo, consistente nella possibilità di sostituire il Primo ministro, producendo un irrigidimento che per Giovanni Sartori equivarrebbe a "mettere una pietra in un motore" (in *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, VI ed., 2013). Eppure, come ha ben motivato Michele Prospero, in paesi democratici caratterizzati da fratture crescenti il parlamentarismo rappresenta non solo la forma di governo più adatta ad affrontare la realtà politico-sociale, ma anche la più efficace rispetto a quella presidenziale nel dare risposte politiche che richiedono una forte capacità di intermediazione e la valorizzazione del ruolo del Parlamento.

Va sottolineato che il premierato non è affatto derivato da un "mandato degli italiani", come ha proclamato ripetutamente la Presidente del Consiglio, per due ragioni. La prima: nel programma elettorale della coalizione di centro-destra era prevista l'elezione popolare del Presidente della Repubblica e non del Presidente del Consiglio e quindi l'adozione di una forma di governo presidenziale o semipresidenziale. La seconda: la coalizione che ha ottenuto un'ampia maggioranza di seggi ha avuto il consenso del 43/44% dei votanti, che tenendo conto dell'astensionismo corrisponde al poco più di un quarto degli elettori (circa il 28%) e quindi la maggioranza degli italiani non si è espressa a favore di una soluzione presidenzialistica. Nella sostanza il premierato scelto dal governo Meloni è la peggiore tra le ipotesi presidenzialiste fondate sulla elezione popolare del capo dell'esecutivo. Intanto l'elezione popolare del Presidente del Consiglio non è prevista in nessuno Stato democratico e *pour cause*: le democrazie non vedono di buon occhio l'elezione diretta del titolare di una carica che rappresenta una sola parte politica e, quando adottano l'elezione popolare del Presidente della Repubblica, gli attribuiscono anche le funzioni di Capo dello Stato, il che può garantire un maggiore equilibrio teorico nell'esercizio dei suoi poteri. In secondo luogo nel modello presidenziale autentico, quello degli Stati Uniti, esistono numerosi contrappesi al potere presidenziale, a cominciare da un Congresso forte che è eletto separatamente dal Presidente con la possibilità, diventata sempre più frequente negli ultimi

cinquant'anni, che si produca un *divided government* caratterizzato da una maggioranza in una delle due Camere o in entrambe contrapposta a quella presidenziale. Ne consegue la necessità per il Presidente di negoziare e di fare concessioni sulle politiche che intende proporre. Non è un caso che la destra abbia optato per il modello francese, come dimostra il disegno di legge costituzionale di Fratelli d'Italia presentato nella scorsa legislatura e bocciato dalla Camera il 10 maggio 2022. Infatti la Quinta Repubblica non ha contrappesi altrettanto forti di quelli previsti negli Stati Uniti e il Parlamento francese è caratterizzato da uno stato di debolezza e di subordinazione nei confronti di un Presidente che è sostenuto da una maggioranza all'Assemblea nazionale e quindi di fatto ha potuto quasi sempre a cumulare i poteri del Presidente nordamericano con quelli del Primo ministro inglese, realizzando un funzionamento della forma di governo di tipo ultrapresidenziale, tranne nei tre periodi di *cohabitation* (per un totale di nove anni) quando ha dovuto negoziare con una maggioranza parlamentare di opposto orientamento politico. La presidenzializzazione della Quinta Repubblica rappresenta tuttavia un'eccezione nel quadro dei semipresidenzialismi democratici, in quanto, come ha rilevato Adriana Apostoli, la sua duplice componente presidenziale e parlamentare può dare vita a esiti molto diversi e per lo più sfocia nella preminenza all'interno dell'esecutivo dualistico del Primo ministro che gode della fiducia della maggioranza parlamentare.

Il centro-destra alla fine ha abbandonato i due modelli, statunitense e francese, in quanto ha dovuto fare i conti con le difficoltà derivanti dalla crescita in entrambi delle fratture sociali, etniche, territoriali e politiche, che sistemi di tipo presidenziale non sono adatti ad affrontare. Così negli Stati Uniti si è avuto un Presidente come Trump prevaricatore nei confronti degli altri poteri, sostenitore di una politica nazionalista e iperliberista e a vocazione golpista dopo la sconfitta nelle elezioni presidenziali del 1920. In Francia sono entrati in crisi i due fattori che caratterizzavano il funzionamento della forma di governo, il sistema politico bipolare *droite/gauche* e il fattore maggioritario che attribuiva la maggioranza dei seggi di deputato a una coalizione, di solito fedele al Presidente in carica, e emarginava le forze estreme. Le due ultime elezioni (2017 e 2022) hanno distrutto il bipolarismo

dando vita un sistema multipartitico fortemente polarizzato e nelle più recenti a un'Assemblea nazionale priva di maggioranza cui è conseguita la nomina presidenziale di un governo di minoranza. Da tali difficoltà e dalla criticità che sarebbe rappresentata dalla trasformazione del Presidente della Repubblica da organo di garanzia a vertice del potere di governo è derivato l'approdo del centro-destra all'elezione popolare del Presidente del Consiglio.

Per evitare l'elezione di una maggioranza parlamentare politicamente non omogenea rispetto a quella del capo del Governo, si inserisce nella Costituzione un sistema di elezione congiunta con le Camere che nel testo approvato dal Consiglio dei ministri il 3 novembre 2023 prevedeva addirittura un'unica scheda elettorale che avrebbe costretto gli elettori a esprimere un voto unico per il capo del Governo, la Camera e il Senato. La precisazione è stata cancellata nel disegno di legge costituzionale firmato dalla Presidente del Consiglio Meloni e dalla ministra per le riforme istituzionali Casellati presentato al Senato il 15 novembre. Ma è rimasto il voto congiunto grazie all'attribuzione di un premio di maggioranza in entrambe le Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio vincente. Il progetto è un coacervo di anomalie costituzionali: un capo del Governo eletto anche a maggioranza relativa, e quindi da un settore ridotto dell'elettorato, trascina l'elezione del Parlamento con un premio abnorme non collegato all'ottenimento di una percentuale minima di voti, stabilito nella Costituzione come non si verifica in nessuno Stato democratico. Viene quindi rovesciata la logica del parlamentarismo con un ribaltamento del rapporto tra Parlamento e Governo: non è più il secondo che deriva dal primo, ma è l'organo assembleare che deriva dal voto dato al Presidente del Consiglio. Ciò configura una subordinazione genetica che viola il principio dell'equilibrio tra i poteri e l'indipendenza del Parlamento. Viene altresì violata la libertà del voto in quanto gli elettori non possono diversificare quello dato al candidato Premier da quello relativo ai parlamentari. In sostanza viene proposta una soluzione di tipo monista, che prende il peggio delle due versioni del cosiddetto "neoparlamentarismo", "forte" e "debole" secondo la terminologia di Giovanni Pitruzzella (in *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, 1996). Dalla prima deriva l'elezione popolare diretta del

Presidente del Consiglio, che non comportava necessariamente, secondo l'originaria impostazione di Duverger ripresa in Italia da Serio Galeotti (in *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale*, Giuffrè, 1993), l'elezione di una maggioranza parlamentare omogenea rispetto a quella primoministeriale, della seconda, incentrata sulla indicazione popolare del capo del Governo (proposta da Augusto Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, 1991), recepisce l'elezione congiunta di Premier e Parlamento la cui maggioranza è trascinata dal voto dato al candidato vincente.

L'ipotesi è assai simile a quella dominante nei maggiori Comuni e nelle Regioni italiane, tanto che è stata propagandata da Italia Viva con lo slogan dell'elezione del "Sindaco d'Italia". Il modello è quello dei "premierati assoluti", come li ha efficacemente qualificati Laura Ronchetti, esistenti a livello locale e regionale. Già in sé è inaccettabile l'equiparazione tra il ruolo di Sindaci e Presidenti di regione e quello del Presidente del Consiglio che si occupa delle grandi scelte attinenti alla politica economico-sociale e internazionale, ai diritti fondamentali, ai sistemi elettorali, alla giustizia, alla informazione e così via. Inoltre un'analisi del funzionamento delle istituzioni locali e regionali dimostra il funzionamento iperpresidenziale della forma di governo, in quanto caratterizzato dal predominio del capo dell'esecutivo e dal ruolo ancillare dei Consigli, dalla bulimia di potere dei Presidenti regionali alla ricerca spasmodica del terzo o addirittura del quarto mandato consecutivo, dalla instabilità istituzionale che dal 2000 in poi ha determinato in tredici casi lo scioglimento anticipato dell'assemblea regionale in conseguenza del venir meno del Presidente, per lo più dimissionario in quanto coinvolto in indagini giudiziarie.

Nel progetto di premierato elettivo il Presidente del Consiglio è praticamente non rimuovibile dal Parlamento che approvando una mozione di sfiducia viene sciolto anticipatamente. È vero che nel d.d.l. governativo è prevista, in contraddizione con il modello dell'elezione diretta, la possibile sostituzione di un Presidente del Consiglio sfiduciato, ma solo da parte di un parlamentare della maggioranza collegato con il Presidente eletto, con la conseguenza dello scioglimento automatico delle Camere che non votino la fiducia e in tutti i casi in cui il sostituto cessi dalla carica.

Nella sostanza il premierato riduce il ruolo degli organi di garanzia e di mediazione, determinando un netto squilibrio tra i poteri. Il Presidente della Repubblica vede ridursi i suoi poteri più significativi, relativi alla formazione del Governo e allo scioglimento delle Camere, a semplici atti dovuti e la sua legittimazione più debole di quella popolare del Presidente del Consiglio renderà altamente improbabile l'esercizio della *moral suasion* e di altri poteri, come l'autorizzazione della presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi e il rinvio al Parlamento delle leggi approvate dalla maggioranza. Il Parlamento, già indebolito al momento della sua formazione, perde il potere di investitura del Governo, essendo scontata la fiducia iniziale votata sotto la minaccia dello scioglimento, che può essere imposta dal Presidente del Consiglio dimissionario. Infine i partiti politici saranno definitivamente ridimensionati in quanto si limiteranno a funzionare da comitati elettorali che sostengono la candidatura di un leader e a presentare i candidati al Parlamento a lui graditi.

I presunti effetti positivi del premierato elettivo sono indicati dai suoi sostenitori nella stabilità del Governo che coprirebbe di regola l'intera legislatura e nell'incremento della partecipazione che garantirebbe la piena attuazione del principio della sovranità popolare. L'inesistenza del modello proposto nel mondo democratico rende impossibile la verifica circa la corrispondenza di tali obiettivi alla realtà. Anzi nell'unico caso di attuazione, quello di Israele tra il 1999 e il 2001, l'elezione popolare del Primo ministro non ha garantito la formazione di una maggioranza parlamentare e di un governo stabile. La stabilità viene fatta dipendere dall'irrigidimento della titolarità della carica di capo del Governo grazie alla sua elezione popolare, ma si tratta di una stabilità drogata grazie a marchingegni artificiali, come il premio di maggioranza, che trasforma in maggioranza la più forte minoranza senza assicurargli un effettivo consenso popolare. Inoltre la stabilità, intesa come governabilità, prescinde dalla capacità politica del leader e dal buon funzionamento dell'esecutivo e può convivere con diversità e fibrillazioni continue all'interno della maggioranza, facilitate dalla formazione di coalizioni coattive, indotte a costituirsi per usufruire del premio di maggioranza. Lo dimostra il fatto che neppure i proponenti del progetto governativo credono in un "governo di legislatura" visto

che prevedono la possibile sostituzione del Presidente del Consiglio eletto dal popolo con un parlamentare, nell'ottica di una sorta di "patto della staffetta" tra i due partiti più consistenti della maggioranza.

Il principio della sovranità popolare non trova affatto piena attuazione, ma viene violato dalla previsione di un'unica "forma" del suo esercizio, l'elezione diretta del "capo", che trascina con sé quella delle Camere frustrandone la libera elezione "a suffragio universale e diretto" come stabilisce la Costituzione. Inoltre esso viene declinato in senso ultrapopulista, come dimostrano i toni utilizzati all'indomani dell'approvazione governativa dalla Presidente del Consiglio di fronte alle foto dei suoi predecessori, che contrappongono la scelta popolare a quella dei partiti, come se l'indicazione del candidato non fosse destinata ad essere il frutto di accordi preelettorali tra partiti disposti a coalizzarsi per usufruire del premio di maggioranza. Di fatto la sovranità popolare viene confinata al momento della designazione del capo del Governo che deve durare di regola per cinque anni o al massimo con un unico avvicendamento nel corso della legislatura derivante dalla scelta di un nuovo Presidente del Consiglio concordata tra i partiti della maggioranza.

La partecipazione popolare come fattore fondamentale della democraticità di un ordinamento destinato a manifestarsi anche tra un'elezione e l'altra non viene minimamente presa in considerazione e non può certo essere soddisfatta da una rappresentanza eletta a rimorchio del capo e a lui subordinata. Inoltre che l'elezione popolare del vertice dell'esecutivo garantisca una più forte partecipazione è smentito clamorosamente dai dati. La crescita dell'astensionismo nelle elezioni politiche nazionali è stata costante negli ultimi trenta anni, anche in presenza di un assetto bipolare del sistema politico che spingeva a sostenere la tesi infondata dell'elezione popolare di fatto del Presidente del Consiglio, per arrivare a coinvolgere più di un terzo del corpo elettorale nelle ultime elezioni. Il fenomeno è stato ancora più rilevante nelle elezioni comunali e regionali tenutesi nel 2023 incentrate sulla elezione popolare di Sindaci e Presidenti. Nei Comuni la partecipazione al turno di ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno è stata mediamente inferiore al 50% degli aventi diritto. Nelle Regioni la partecipazione è stata inferiore al 50% nel Lazio (37,2%), in Lom-

bardia (45,27%), nel Friuli (45,27%), nel Molise (47,95%) e superiore solo nella Provincia di Trento (58%, dato comunque inferiore al 72% raggiunto nella Provincia di Bolzano, nella quale insieme alla sola Valle d'Aosta il Presidente non è eletto dal popolo). La conseguenza è che i Presidenti vincenti sono stati eletti da una percentuale di elettori tra il 20% e il 30%. La verità è che la riduzione della partecipazione popolare dipende soprattutto da leggi elettorali che comprimono la libertà del voto e dallo svilimento del ruolo degli organi rappresentativi che sono i soli a rappresentare il principio del pluralismo politico e sociale.

In conclusione il progetto governativo non è una riforma minimale della Costituzione, ma un suo vero e proprio stravolgimento, volto a cambiare in senso personalistico e verticale l'assetto del potere e si sposa non a caso alla autonomia differenziata, che potenzierà enormemente i poteri di sedicenti "governatori" determinando differenze enormi tra i territori e diseguglianze crescenti tra le persone. Si tratta quindi di un attacco alla democrazia costituzionale che produrrebbe, come è stato scritto in un'intervista rilasciata da Alessandra Algostino (su *il Manifesto* del 29 agosto 2023), non più democrazia diretta, ma più "democrazia ristretta".



*Quaderni della rivista "Costituzionalismo.it"*  
*Volumi pubblicati*

### **Fuori collana**

*Costituzionalismo.it. Archivio*, a cura di G. Azzariti, Torino, 2006

### **Collana Editoriale Scientifica**

1. *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, a cura di M. Ruotolo, Napoli, 2008
2. *Costituzionalismo.it. Archivio 2006-2008*, a cura di F. Bilancia, Napoli, 2011
3. *Uguaglianza o differenza di genere? Prospettive a confronto*, a cura di G. Azzariti, Napoli, 2022
4. *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, a cura di G. Azzariti, Napoli, 2022

Finito di stampare nel mese di maggio 2024  
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli