



EDITORIALE - 29 DICEMBRE 2021

A partire dal fondamento. Sulla forma
di governo parlamentare italiana e sui
suoi detrattori

di Sandro Staiano

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II



A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori

di Sandro Staiano

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Sommario: 1. La straordinaria forza del pensiero debole. 2. Due premesse arbitrarie: la disfunzione per destino genetico e la morte dei partiti. 3. A partire dai caratteri originari. 4. La prima grande linea di cesura: la risposta alla crisi di fine secolo. 5. La seconda grande cesura: cattiva legislazione, vuoto convenzionale, formante giurisprudenziale della forma di governo. 6. Esiti al cospetto della pandemia. 7. Riformismo costituzionale disutile e riforme legislative necessarie.

1. La straordinaria forza del pensiero debole

La forma di governo italiana, le sue dinamiche e i suoi mutamenti, ora profondi e strutturali, sono da tempo in una zona d'ombra analitica: è territorio dominato dai commentatori quotidiani, sempre autorevoli, che illuminano di rapidi lampi uno scenario complesso, consentendo di averne una visione approssimata, e perciò infedele per difetto di dettaglio. I costituzionalisti – quelli tra loro che vogliono avere una resa comunicativa ampia, che desiderano contribuire alla “narrazione”, come è invalso denominarla – talora si adattano, lasciando, si deve ritenere consapevolmente, che si ingeneri la confusione tra cronaca istituzionale, intrisa di *politique politicienne*, e ricostruzione scientifica: quest'ultima impone sedimentazione e, per quanto necessario, il gelo di una certa solitudine nello studio; la prima, invece, non cessa di ampliare la superficie riflettente al cospetto della quale ritrovarsi in calorosa sintonia con il *mainstream*, e vedersi attratti dalla propria immagine riflessa, correndo il rischio di un certo torpore del pensiero critico.

Si genera talvolta una competizione per vedere prevalere affermazioni solitamente apodittiche (tanto più efficaci nella comunicazione di massa quanto più apodittiche), inevitabilmente diverse e non convergenti (poiché, ove vi fosse accordo, vi sarebbe diminuzione dell'interesse e dell'impatto).

Ora, tutto questo appartiene, per i caratteri del fenomeno generale in cui si colloca, alla storia del costume, e alla sfera del giudizio sulla capacità degli intellettuali di dominare, in questo secolo, la nuova potenza della comunicazione di massa o di resistere al suo dominio, meritando di ottenere, come sta ottenendo per i problemi che si ingenerano, la massima attenzione.

Ma v'è qualcosa di molto specifico quando questo modello di elaborazione del pensiero, offuscato dal «rumore» (come variabilità non desiderabile di giudizio fuori delle sedi della speculazione scientifica e



senza fondamento razionale: D. KAHNEMAN, O. SIBONY, C.R. SUNSTEIN, *Rumore. Un difetto del ragionamento umano*, Torino 2021), tocca il tema della forma di governo: si smarrisce la consapevolezza dei tratti originari e permanenti di questa, raccogliendo come risultanze acquisite dotate di dignità scientifica *tòpoi* di senso comune, straordinariamente resistenti alle pur inequivocabili repliche dei fatti, con il risultato di dare sostegno (non certo fondamento) a comportamenti mal orientati degli attori politici.

2. Due premesse arbitrarie: la disfunzione per destino genetico e la morte dei partiti

La prima di queste premesse arbitrarie è la inevitabile disfunzionalità, per i suoi tratti genetici e strutturali, della forma di governo parlamentare italiana, malcreata in un'alchimia originaria segnata da un compromesso irrisolto, e peggio nutrita: assetto da superare attraverso revisioni tanto profonde da mutarne i caratteri.

La seconda è la intervenuta “morte dei partiti”, i quali, avendo segnato il modello italiano con la loro pervasività, ora sono visti ridotti in esso al ruolo di attori marginali e recessivi.

Quanto ai caratteri originari, si suole mettere in luce la natura di auspicio debole e disatteso della normazione costituzionale e legislativa ordinaria sulla forma di governo, nel compimento di un destino geneticamente precostituito, i segni del quale si intravedono già nell'ordine del giorno Perassi, presentato il 4 settembre 1946 e approvato il giorno successivo dalla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, letto come una sorta di emblema delle pratiche dilatorie e delle estenuazioni tattiche delle procedure nelle assemblee parlamentari (come è noto, quell'atto valse a sbloccare il confronto sulle determinazioni costituenti, con un rinvio alla disciplina ulteriore poi disatteso: «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»).

Ma, a voler ben guardare i fatti e a volerne trarre le indicazioni anche per l'oggi, come è necessario (non serve forse a questo ricostruire i caratteri originari?), in quell'atto dell'Assemblea, anche in considerazione del consenso pressoché generale che riscosse (nessun voto contrario, ventidue favorevoli e sei astensioni), va anche riconosciuta la natura di *pactum de modo* tra i partiti alla Costituente: sarebbero stati i partiti a definire e a rendere operanti i «dispositivi» necessari a stabilizzare l'azione di governo e a consolidare il sistema in equilibri, certo destinati a mutare anche sensibilmente, fino a perdere l'assetto per poi vederlo ricostituito su basi anche sensibilmente diverse; ma nella permanenza del carattere parlamentare della forma di governo. I partiti lo avrebbero fatto, fu subito chiaro, non con ulteriori norme di rango

costituzionale, ma con la legislazione elettorale e, soprattutto, con norme convenzionali intese a conformare, in concreto, i tratti della «fattispecie a formazione progressiva» prefigurata dagli artt. 92 ss. della Costituzione.

Di qui l'arbitrarietà della seconda premessa: essa può dirsi falsa, perché i partiti non sono affatto morti. Se lo fossero, non potremmo certo attardarci a discutere delle disfunzioni della nostra forma di governo, le quali sarebbero l'epifenomeno di un evento estintivo profondo riguardante la forma democratica dello Stato (e questo non è vero solo nel caso italiano, poiché tutti i sistemi ai quali si può sensatamente riconoscere carattere democratico, sono "democrazie dei partiti"). I partiti, invece, sono soggetti a processi trasformativi, che imprimono mutamenti alla forma di governo; ma questa rimane nel contesto del parlamentarismo. Sul piano teorico, valga ancora il richiamo alla costruzione di Leopoldo Elia, il quale indicava nei partiti, nella connessione di essi in sistema, e nei processi di produzione normativa che ne scaturiscono, una «condizione di immediata rilevanza giuridica nella determinazione della forma di governo» (L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano 1970, 638). E, se si può proporre, come è stato fatto (M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano 2010), una confutazione di tale edificio teorico, secondo una linea esplicitamente e programmaticamente alternativa, considerando i partiti al di fuori della struttura della forma di governo e ponendoli piuttosto sul piano del «funzionamento», non si può obliterare il lascito maggiore di quella costruzione: la compattezza dell'approccio interdisciplinare nella connessione tra diritto costituzionale e scienza della politica; interdisciplinare, non vagamente e talvolta confusamente multidisciplinare, cioè realizzato attraverso una tavola di corrispondenze concettuali e lessicali tra i due punti di vista – giuridico-costituzionalistico e politologico – dai quali è riguardato il medesimo fenomeno.

3. A partire dai caratteri originari

Posti tali assunti, che manifestano scelte di campo sul piano metodologico e opzioni ricostruttive, si può tentare qualche indicazione di percorso per giungere a elementi di comprensione di quanto sta accadendo (alla luce di quanto è accaduto nel tempo: essendo uno dei maggiori fattori di limitatezza, e perfino di inutilità, del dibattito pubblico sulle istituzioni, lo smarrimento della memoria, anche breve, dei fatti).

Noi dobbiamo ricordare donde veniamo.

L'attuale assetto della forma di governo deriva da dinamiche, spesso tumultuose, che hanno preso abbrivio dalla grande cesura prodotta dalla dissoluzione dello scenario originario delle relazioni politico-istituzionali, in cui, a partire dalla fondazione della Repubblica, si era collocata, per oltre quarant'anni, la forma di governo parlamentare italiana con le sue specifiche connotazioni: formula elettorale molto proporzionalistica; assetto multipartitico tendenzialmente estremo; delimitazione dell'area della

maggioranza di governo attraverso la *conventio ad excludendum*; elevata instabilità ministeriale, per il prodursi frequente di crisi di governo (per vero talvolta già allora definite come “fisiologiche”, cioè legate ad esigenze di “circolazione” e di “alternanza” nei posti di potere degli esponenti dei partiti di maggioranza, e forse riconoscibili anche *ex post* come tali, a riguardarle a tanta distanza temporale), ma stabilità sistemica di fondo, tale da resistere a forti sollecitazioni eversive.

La staticità della forma di governo corrisponde alla staticità del sistema dei partiti, sempre fermo nei suoi tratti fondamentali nonostante le tensioni e i fattori di crisi che premono su di esso (più vividamente di un trattato di politologia, per la forza metaforica messa in campo, quella temperie è descritta alle sue origini da Italo Calvino, che narra della «nave corsara» immobile per mesi di fronte ai «galeoni dei Papisti» coi quali dovrebbe attaccare battaglia, impedita dagli ordini di un ammiraglio straniero: *La gran bonaccia delle Antille*, in *Città aperta*, n. 4-5, 25 luglio 1957).

Quell’equilibrio è fortemente esposto a fattori di degenerazione interna, poiché favorisce comportamenti consociativi impropri, restringe la competizione politica, conduce al massiccio impiego, poco responsabile, di risorse pubbliche a fini di captazione del consenso. Ma a travolgerlo sono, decisamente, fattori esogeni: il mutamento radicale delle relazioni internazionali; l’azione della magistratura penale, cui dà esca l’ampia diffusione di pratiche corruttive anche ai livelli più alti delle sedi della rappresentanza politica e istituzionale.

4. La prima grande linea di cesura: la risposta alla crisi di fine secolo

È per questa via che si perviene, tra lo scorcio degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del secolo scorso, alla grande crisi del sistema partitico, il quale in conseguenza di essa – e in risposta a essa – si differenzia e si ristrutturava: nasce il “partito personale”, il partito dominato dal suo *leader*, del quale cioè il *leader* è la forma stessa. Le tradizionali, potenti e costose macchine organizzative sono ridotte in funzione servente. Il *leader* è al centro di una “rete” autonoma di relazioni: ottiene e distribuisce risorse, decide sulle candidature per il Parlamento, determina gli eletti, dei quali poi stabilisce le carriere tra ambito parlamentare e ambito governativo. Egli ha un rapporto diretto con l’elettorato e domina l’Esecutivo, direttamente quando ne è capo, o indirettamente attraverso chi possa orientare inibendone ogni pulsione “dissociativa”.

A tale concentrazione personale di potere, tra sistema partitico e sistema istituzionale, fa riscontro l’ampio trasferimento della potestà di decisione normativa dal Parlamento al Governo. Il fenomeno non è nuovo, e si è già prodotto, in misura via via maggiore, nel primo mezzo secolo di esperienza repubblicana (sono temi consolidati nel dibattito costituzionalistico l’abuso dei decreti-legge, l’indirizzo “debole” dei processi di delegificazione, la scarsa capacità parlamentare di orientare l’esercizio della potestà legislativa delegata,

la semplificazione dei procedimenti di deliberazione parlamentare, attraverso l'impiego sistematico della questione di fiducia nella conversione dei decreti legge o nel sostegno all'iniziativa legislativa del Governo). Ma, nella stagione dei partiti personali, esso assume una dimensione inedita, oltre che per la quantità, soprattutto per la qualità derivante dall'essere consustanziale ai mutamenti di fondo nella dislocazione dei poteri, sicché i controlli di legittimità, anzitutto quello della Corte costituzionale, il più efficace in astratto, si rivelano inidonei ad arginarlo.

L'affermazione del partito personale – nei vari sottotipi cui può essere ascritto in Italia – si compie in tensione con i partiti “tradizionali”, i quali rimangono in campo, sia pure segnati essi stessi da trasformazioni strutturali.

In linea di massima, il partito personale ha mostrato, fino a un tempo molto recente, anche nella sua ibridazione con il partito guidato da *leader* orientati a mentalità populista, una marcata preminenza competitiva, inducendo un processo di omologazione che l'ha condotto a divenire la forma dominante nel contesto istituzionale italiano.

Il primo partito personale costituito in Italia, sul versante del centro-destra, è organizzato sull'impalcatura della struttura aziendale del suo *leader*.

Mentre, più tardi, il partito personale costituito nell'area del centro-sinistra, a partire dall'assoggettamento maggioritario dell'apparato al *leader*, si struttura nel *network* “territoriale” di cui lo stesso *leader* è lo snodo. Infatti, anche in forza della torsione monocratica nella forma di governo regionale, per il modo in cui è stata messa in opera la revisione dell'art. 122 Cost. introdotta con la legge n. 1 del 1999, si sono venuti costruendo partiti personali regionali (non dappertutto, ma in alcune Regioni chiave nella geografia del consenso anche per il centro-sinistra): non componenti interne ai partiti nazionali, ma veri e propri partiti autonomi, autonomi nel radicamento sociale, nella costruzione degli apparati, nel reperimento delle risorse, economiche o in “capitale sociale”.

E anche nella fase ora in corso, in cui il maggior partito del centro-sinistra, dopo aver subito una scissione promossa dal *leader* personale cui aveva affidato le proprie sorti, sembra ritrovare forza competitiva riproponendo un assetto politico-organizzativo lontano dalla verticalizzazione personalistica, i partiti personali regionali, in rapporto confederativo con il partito nazionale, sopravvivono e anzi prendono forza, per la perdurante debolezza dell'organizzazione territoriale del partito nazionale e per la sua porosità quando mette in campo meccanismi partecipativi e di raccordo con l'elettorato. Essi sono il più potente fattore di rallentamento, in qualche caso di preclusione, dei processi di consolidamento della forma verso cui è orientato il partito nazionale.

Su diverso versante politico, vanno rilevate le vicende del partito personale macro-regionale, con connotazioni carismatiche della *leadership* (una ricostruzione della genesi e delle vicende della Lega Nord,

è in *Attraverso la Lega. La costruzione del consenso sul territorio e le trasformazioni della società italiana*, a cura di A. Curcio e L. Perini, Bologna 2014). Anche questo partito è nato e si è consolidato nell'ambiente istituzionale regionale, in conseguenza della torsione monocratica della forma di governo nelle Regioni. Poi tale forza politica è stata interessata da una radicale trasformazione, perdendo la sua connotazione territoriale e assumendo la struttura di partito personale nazionale, sul modello dei partiti personali della destra in Europa. Ma i partiti personali regionali non hanno abdicato. E quando la *leadership* di nuova conformazione ha mostrato segni di appannamento, hanno ripreso campo nella forza di condizionamento degli orientamenti politici.

È utile rilevare quali conseguenze il formante partitico ha prodotto nel conformarsi degli altri formanti della forma di governo.

Sul versante della legge elettorale, la prima ristrutturazione del sistema dei partiti, connotata dalla coesistenza competitiva tra partito personale e partito “tradizionale”, conduce a formule elettorali prevalentemente maggioritarie, introdotte dopo l'esito positivo di un referendum abrogativo a carattere fortemente manipolativo, ritenuto ammissibile dalla Corte costituzionale: le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277 sono la risposta normativa “obbligata” di un sistema partitico fatto oggetto di discredito diffuso, ridefinito negli attori, e sospinto dal bisogno di dare dimostrazione di voler correggere le “storture” che ne avevano determinato la crisi. L'obiettivo di quelle leggi elettorali è moderare la frammentazione tipica del multipartitismo italiano, incentivando l'aggregazione delle liste elettorali in coalizioni, con l'obiettivo di far corrispondere la coalizione di governo a quella prevalente nella competizione, rendendo più responsivo il sistema.

Quella formula elettorale crea condizioni competitive equilibrate tra le coalizioni in campo, benché le rispettive strutture siano molto diverse: posizione dominante dell'unico partito personale presente nella coalizione ovvero condivisione paritaria del dominio con altro partito personale, dotato di un potere di coalizione molto più che proporzionale alla consistenza elettorale da parte del partito personale numericamente minore, e posizione gregaria di altre forze; quanto alle aggregazioni intorno al partito «tradizionale», carattere tendenzialmente paritario delle *partnership*, dunque disproporzione elevata a favore delle componenti di minore consistenza. Entrambi i tipi mostrano identica capacità di affermazione: nell'esperienza si alternano infatti in posizione di governo.

La regola convenzionale corrispondente al contesto partitico, che si afferma in tale fase, è quella che vincola il Presidente della Repubblica a conferire l'incarico in prima istanza al *leader* della coalizione vincente.

Questo assetto di competizione equilibrata – che nell'esperienza genera l'alternanza al potere di due schieramenti di segno politico diverso per la prima volta nella storia della Repubblica – viene

compromesso con l'introduzione – per volontà del partito personale allora al governo, mosso dalla speranza di evitare o attenuare una sconfitta elettorale attesa – di un sistema asseritamente proporzionale, con soglie di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi per le coalizioni, per i partiti non coalizzati e per i partiti coalizzati, e con premio di maggioranza senza soglia minima (legge 21 dicembre 2005, n. 270). La formula si rivela fortemente disfunzionale: il premio di maggioranza viene previsto su base nazionale per la Camera, e su base regionale per il Senato. Le forti asimmetrie territoriali nella dislocazione del consenso elettorale precludono, per la seconda Camera, l'effetto ipermaggioritario che si realizza invece per la prima. In un sistema bicamerale simmetrico ciò impedisce che la coalizione più votata possa autonomamente sostenere un Governo.

Né ci si può attendere che il sostegno al Governo possa essere assicurato attraverso pratiche di trasfughismo: queste si potranno verificare, ma non subito, non ad avvio di legislatura, quando i parlamentari, eletti con il sistema delle liste bloccate, introdotto dalla stessa legge n. 270 del 2005, sono di fresca fedeltà al *leader* del partito maggiore della coalizione sconfitta.

Tornano perciò in auge le mediazioni parlamentari, in tutta la loro complessità.

Si tenta di razionalizzare il quadro delle coalizioni conservando la convenzione maturata in vigenza delle leggi elettorali precedenti: dopo le elezioni del 2006, invero, il Presidente della Repubblica non ritiene di potersi sottrarre al vincolo di dare l'incarico (benché, forse, nella specie di mandato esplorativo) al *leader* della coalizione maggioritaria (di maggioranza assoluta alla Camera; di esile maggioranza relativa al Senato). Solo dopo aver consumato senza esito questo passaggio, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico ad altri.

Questa stessa regola, o una sua variante, avrebbe forse avuto campo anche nel quadro della legge 6 maggio 2015, n. 52, se questa avesse mai avuto applicazione. Essa, infatti, ancora una volta voluta dal *leader* del partito personale al potere su misura delle proprie ambizioni di consolidamento, si riferiva alla sola Camera dei deputati: nella prospettiva di abolire l'elezione diretta del Senato con legge di revisione costituzionale prima della tornata elettorale, intendeva rendere necessaria l'identificazione del partito vincente, tale o in virtù del premio di maggioranza, conseguito raggiungendo la soglia del quaranta per cento, o per avere prevalso nel ballottaggio tra i due partiti più votati. Sarebbe stato da attendersi la formazione di una regola convenzionale relativa al rapporto tra forma di governo e contesto partitico adatta ai caratteri assunti dalle *leadership* in esso operanti (personalizzate, concentrate, capaci di dominare i gruppi parlamentari).

5. La seconda grande cesura: cattiva legislazione, vuoto convenzionale, formante giurisprudenziale della forma di governo

È a questo punto che si produce la seconda grande cesura nella vicenda della forma di governo italiana. Si produce proprio in corrispondenza della vicenda elettorale del 2013, nella difficile applicazione della legge 270 del 2005, e dell'approvazione della legge 52 del 2015.

Irrompe sulla scena un nuovo attore, che prende posto tra quelli che determinano la «formazione progressiva» della fattispecie disegnata dagli artt. 92 ss. della Costituzione, e un nuovo formante.

Il nuovo attore è la Corte costituzionale, che per due volte – con le sentenze 4 dicembre 2013-13 gennaio 2014, n. 1 e 25 gennaio-9 febbraio 2017, n. 35 – ridisegna la legge elettorale, allontanandola di molto dai modelli provenienti dal contesto partitico.

Molti costituzionalisti si affaticano a rilevare come la Corte abbia travalicato i confini dei suoi poteri, in un sistema di giurisdizione costituzionale fondato sull'incidentalità; come risulti stravolto il modello della disciplina normativa della forma di governo, incentrato esclusivamente sulla normazione legislativa e convenzionale; come una legge elettorale costruita “per ritagli”, attraverso manipolazioni soppressive, non possa che essere disfunzionale, e come la eventuale (in realtà inevitabile) revisione legislativa fatta sotto dettatura della Corte non possa non dar luogo a un prodotto di bassa qualità. E tale è, infatti, la legge 3 novembre 2017, n. 165, oggi vigente.

A parte la «catastrofe politica» (M. LUCIANI, Bis in idem. *La nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, 3), prodotta dalla dichiarazione di illegittimità di due leggi elettorali in stretta successione, v'è il sommovimento profondo nel consolidato sistema degli organi, degli atti e dei fatti che determinano la struttura e il funzionamento della forma di governo. La Corte costituzionale, laddove si fa produttrice della legge elettorale, entra nella struttura, dalla quale era stata ritenuta sempre esclusa (M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 570) e ciò produce una lacerazione del modello costituzionale.

Ma la Corte costituzionale si sente in missione per conto della Costituzione. La missione è razionalizzare la forma di governo, intervenendo su una formula elettorale ritenuta disfunzionale e costituzionalmente illegittima: questa è la “sostanza” della legalità costituzionale da affermare; i dubbi dommatici possono essere fatti recedere.

L'irruzione della Corte costituzionale nella struttura della forma di governo, e la bassa qualità della legge elettorale, causa di quell'irruzione ma anche conseguenza ultima di essa, è tanto più dirompente perché essa coincide con un nuovo mutamento profondo nel contesto partitico, paragonabile, per dimensione, a quello che si produsse all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso.

Nascono e assurgono al governo partiti personali di diverso tipo, che convivono con i partiti personali di governo di prima e seconda generazione, in questa fase messi in posizione di svantaggio competitivo: sono i partiti personali di terza generazione, le cui *leadership*, le cui modalità d'azione, i cui rapporti con l'elettorato li fanno ricondurre al «populismo» (con le necessarie precisazioni concettuali, data l'impossibilità di dare di tale categoria una definizione scientifica conclusiva e accettata, sicché è più prudente parlare di «mentalità populista», piuttosto che di partiti populistici: M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna 2015, 77). La mentalità populista coltiva un'idea di popolo come entità indifferenziata, da ricondurre a unità sulla base di valori da ripristinare. Al popolo va restituito il potere, che deve considerarsi privo di limitazioni giuridiche e va esercitato nelle forme della democrazia diretta, poiché la rappresentanza politica è limitativa e fuorviante (tale idea di popolo non si può comporre con il concetto di sovranità limitata dalla Costituzione, cioè con il principio democratico). Il popolo è un'entità chiusa entro i suoi confini – territoriali, culturali, tradizionali – e ogni ingresso dell'altro dal popolo è una contaminazione, un fattore di indebolimento e di dissoluzione (di qui l'avversione per le immigrazioni). La mentalità populista si colloca nella logica amico-nemico: le *élite* culturali e quello che è genericamente denominato *establishment* – i «vecchi partiti», i poteri economici, i corpi intermedi – sono il nemico, *moralmente* esecrabile, con il quale non è possibile venire a compromessi. Secondo la mentalità populista, va negato il concetto stesso di complessità: essa è un'escogitazione ingannevole, un'invenzione necessaria a istituire e a conservare i rapporti di dominio, mentre chiunque, anche se privo di competenze, può assumere decisioni di governo sulla base della semplice esperienza comune.

Non che tale mentalità mancasse nei partiti personali di prima e seconda generazione. Ma sono i partiti personali di terza generazione – la “nuova” Lega e il Movimento Cinque Stelle – a farne la loro connotazione precipua e a imprimerne il sigillo alla prima esperienza di governo.

E quando questi partiti ottengono il consenso che li porta insieme all'ingresso nell'Esecutivo, si produce una vicenda politico-istituzionale molto complessa, segnata da processi di assestamento organizzativo di queste forze, di mutamento della loro struttura, di rimediazione della loro stessa identità politica e programmatica, mentre si è realizzato un vuoto di regole convenzionali sulla forma di governo.

Infatti, se la mentalità populista li accomuna – e li accomuna l'essere forze «antisistema», cioè il rappresentare una «controideologia che rifiuta l'ideologia prevalente», sicché «la loro esistenza indica un massimo di distanza ideologica» (G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano 1982, 83) – essi sono tuttavia connotati da diversità rilevanti e da esigenze tattiche non componibili, le quali finiranno col segnare la fine di quella esperienza di governo.

La “nuova” Lega trae la radice più lontana dalla Lega Nord, partito personale di prima generazione, di tipo macroregionale, cioè con insediamento pressoché esclusivamente settentrionale, condotta

all'irrelevanza politica soprattutto da iniziative giudiziarie intese a reprimere malversazioni e illeciti contabili consumati dalla *leadership* del tempo, ma anche dal mancato conseguimento dell'obiettivo di mutare il tipo di Stato italiano, dando luogo a un assetto federale.

La “nuova” Lega rinasce da queste ceneri come partito personale nazionale, mettendo la sordina alla retorica federalista e secessionista e assumendo i toni e gli obiettivi delle formazioni della destra radicale europea: antieuropeismo; politiche di contrasto a quelle che vengono agitate come emergenze: l'immigrazione, specie se riguardante persone di fede islamica, nella equazione islamismo-terrorismo; la criminalità comune, data in crescita oltre il tollerabile contro le evidenze statistiche. Essa, tuttavia, non riesce a cambiare completamente composizione e struttura, poiché permane un nucleo “tradizionale” di organizzazione, intorno al gruppo dirigente di più antica appartenenza, nelle aree settentrionali del Paese. In queste conservano autonomia le *leadership* partitiche territorialmente radicate, specie nei casi di coincidenza con la posizione di Presidente della Regione: i partiti personali regionali si mantengono saldi, e, in virtù del forte rapporto con il contesto economico-produttivo, costituiscono un fattore di stabilità del consenso, oltre le fluttuazioni e l'esposizione al declino che sempre caratterizzano le *leadership* ispirate a mentalità populista estrema. Queste si affidano pressoché esclusivamente all'impiego intenso della comunicazione in rete, per realizzare in via molto diretta il rapporto con i militanti e con gli elettori potenziali, nelle modalità tipiche del plebiscitarismo, e per condurre campagne di discredito degli avversari, ma rinunciano a identificare uno stabile blocco sociale di riferimento.

Il M5S è anch'esso definibile, all'esordio nell'esperienza di governo, come un partito personale orientato alla «mentalità» populista. Ha però assetto molto diverso dalla Lega. In esso, invero, sono del tutto assenti nuclei territoriali fisicamente identificabili e partecipanti come tali: il *leader*, che si autolegittima, è piuttosto lo snodo maggiore di una rete di connessioni telematiche governata da una struttura “di servizio”, che il *leader* stesso investe nelle sue funzioni, e attraverso la quale controlla e orienta i gruppi parlamentari. L'organizzazione è allo stato fluido, mancando ogni regola interna realmente conformativa (è stato adottato un atto di fondazione denominato significativamente *Non-Statuto*) e, per una fase, è stato messo in opera un sistema di reclutamento dei candidati a cariche elettive attraverso procedure in Internet, sistema facilmente manipolabile e comunque tale da condurre a esiti casuali.

È inevitabile che, in vista delle elezioni politiche nelle quali si prefigura una sua affermazione ampia, e poi nell'esperienza di governo, una tale forza debba assoggettarsi a un processo di istituzionalizzazione. E, infatti, la scelta dei candidati alle elezioni parlamentari del 2018 è sottratta al meccanismo dell'autocandidatura in rete e sostanzialmente accentrata nel “Capo politico” (così è denominato il *leader* nel M5S). E, dopo l'ingresso nel Governo, viene conformata una disciplina ferrea dei gruppi parlamentari,

con la previsione di severe misure disciplinari, mentre è programmaticamente adombrata la soppressione del divieto di mandato imperativo.

Questa essendo la condizione e la struttura delle “nuove” forze in campo, le quali già prefigurano le difficoltà che si incontreranno nel formare il Governo all’avvio della XVIII legislatura, le disfunzioni della legge elettorale rendono ancora più accidentato il percorso.

La nuova legge, presentata come prevalentemente proporzionalistica nell’ispirazione di fondo (sessantatré per cento di seggi attribuiti sul canale proporzionale, incluso il due per cento riservato agli elettori italiani residenti all’estero; trentasette per cento sul canale maggioritario), anche per l’assenza di un premio di maggioranza in seggi, induce le forze in competizione a puntare su un premio “occulto”, conseguibile al raggiungimento di una soglia stimata intorno al quaranta per cento. Sono perciò incentivate le aggregazioni elettorali, per ottenere un vantaggio competitivo. Alle elezioni del 2018, dunque, tutte le forze (escluso il M5S, per l’esigenza di rappresentare al cospetto dell’elettorato la propria peculiare identità), si inducono a costituire cartelli elettorali. I cartelli elettorali non sono coalizioni, perché si caratterizzano per la coesione programmatica debole e non sono intesi a un’alleanza di governo. Svolte le elezioni, ogni partito è andato per suo conto, e si è assistito al rimescolamento governativo tra forze appartenute a cartelli contrapposti, com’era nelle premesse.

Per la formazione del Governo si apre una difficile partita, poiché, nel descritto scenario, sono sopravvissute poche delle regole convenzionali capaci di orientare l’opera del Presidente della Repubblica (che fa l’esplicita ricognizione del mutato quadro convenzionale con il comunicato del 28 maggio 2018). Due soltanto sono rimaste ferme: quella per la quale il Presidente della Repubblica non può provocare la formazione di un Governo ostile alle forze parlamentari risultate prevalenti in sede elettorale; quella che esclude bensì il Presidente della Repubblica dalla compartecipazione alla scelta dei ministri a pari titolo con il Presidente del Consiglio (più esattamente: con i partiti che esercitano il potere sostanziale di designazione), ma gli consente di impedire la nomina di un ministro, non solo quando vi sia una ragione ostativa personale (un impedimento giuridico o un’indegnità), ma anche quando rilevino esigenze di integrità del sistema dei valori costituzionali e di coerenza e adeguatezza a essi delle politiche costituzionali, per come egli li apprezza quale rappresentante e garante dell’unità nazionale.

Le altre sono state disattese: la regola che imponeva che l’incarico potesse essere conferito solo a una persona «eletta in Parlamento»; la regola secondo la quale, nella formazione del Governo, l’investitura rappresentativa si considera avvenuta con l’esaurimento della sequenza elettorale, e la relazione fiduciaria del Governo si compie in rapporto esclusivo con il Parlamento (ai due *partner* dell’Esecutivo, «contrapposti alle elezioni», è stato invece consentito di sottoporre un «accordo di programma» alle

«rispettive basi militanti», cioè di sovrapporre alle risultanze della volontà popolare nel circuito della rappresentanza quelle del rapporto di tipo plebiscitario con i sostenitori).

Tutte le convenzioni concernenti il contesto partitico e idonee a razionalizzare le coalizioni, cioè a identificare le forze da comprendere nel Governo e perciò la persona cui conferire l'incarico di Presidente del Consiglio, sono invece cadute.

È, in particolare, venuta meno la regola che vincolava il Presidente della Repubblica a conferire l'incarico, almeno in prima istanza, al capo della coalizione vincente (o non sconfitta, come pure avvenuto nell'esperienza), poiché, in forza della conformazione della legge elettorale, non si realizzano coalizioni, ma solo cartelli, secondo linee di aggregazione destinate a dissolversi subito dopo le elezioni. Non v'è dunque alcun capo di una coalizione vincente, perché non vi sono coalizioni.

Privo di riferimenti convenzionali, il Presidente della Repubblica si trova innanzi a varie possibili combinazioni parlamentari, se dotate di una base numerica adeguata, la scelta tra le quali è affidata agli orientamenti contingenti e reversibili degli attori politici. Non possono che conseguirne instabilità e disfunzionalità del Governo.

Né riescono tentativi di razionalizzazione per altra via, nel vuoto di regole convenzionali.

Così il contratto di diritto privato stipulato tra i partiti dell'aggregazione governativa (*Contratto per il governo del cambiamento*), i cui contenuti sono stati trasfusi nel programma di governo, non vale a stabilizzare l'Esecutivo. Non solo per la genericità dei contenuti, che lo rendono assai scarsamente conformativo, ma soprattutto per l'assenza di ogni vincolo di coalizione riconducibile alla volontà dell'elettorato, vincolo al di fuori del quale ogni soluzione è debole.

Allo stesso modo, priva di virtù stabilizzatrici si rivela la composizione “consolare” del vertice dell'Esecutivo: a capo di questo sono, a pari titolo, i *leader* dei due partiti dell'aggregazione, che assumono la posizione gemellare di Vicepresidenti del Consiglio. Recede come non mai il potere del Presidente del Consiglio, ridotto alla mediazione tra i suoi Vice, i quali costituiscono una diarchia, nell'ambito della quale conciliare le posizioni di forze eterogenee e portatrici di interessi politici divergenti.

E, infatti, a poco più un anno dacché quel Governo è stato formato, si dà vita a un diverso Esecutivo, con il medesimo Presidente del Consiglio, ma mutando uno dei *partner* della coalizione, a riprova che ogni combinazione parlamentare è possibile, purché sorretta da un numero sufficiente di eletti (i quali, peraltro, in misura non piccola, hanno preso a ridislocarsi tra i gruppi). E la posizione del Presidente del Consiglio si ricolloca su standard di maggior peso.

6. Esiti al cospetto della pandemia

Basta poi una forza di piccola consistenza, ma di residuo notevole potere di coalizione, a innescare una crisi ulteriore, che porta al Governo ora in carica: in ciò la riprova che il recedere delle regole convenzionali dà campo a un'elevata instabilità, soprattutto in tempi di ristrutturazione dell'assetto partitico e di forte dinamismo della forma di governo italiana (peraltro, se questa forza può agire, ricavandone all'apparenza vantaggi limitati, è anche perché per il cambio di governo premeva l'esigenza di mettere in campo un blocco di forze, nella parte fino a quel momento non inclusa, o non adeguatamente inclusa secondo il suo criterio, nelle decisioni intese a fronteggiare la pandemia, specie quanto alle conseguenze economiche).

L'emergenza sanitaria e, in connessione, le necessità di pronto ed efficiente impiego delle risorse europee hanno messo sotto pressione ulteriore il descritto assetto in trasformazione. Alla piena fungibilità *alternativa*, declinabile nel tempo di una stessa legislatura, delle forze politico-parlamentari nel far da base a un Governo, è subentrata la presenza *sincronica* di pressoché tutte tali forze nell'Esecutivo. Le posizioni di ciascun partito quanto alle opzioni di schieramento ideologico e politico – come definite dalla tradizione, dall'insediamento sociale, dall'elettorato di riferimento – sono divenute irrilevanti nell'orientare alla costituzione della compagine governativa e alla determinazione degli equilibri parlamentari.

Intanto continua il processo di faticosa e contrastata trasformazione degli attori politici. Ed esso inevitabilmente preme sulle dinamiche della forma di governo.

Il M5S, uscito dalle elezioni del 2018 come partito di maggioranza relativa, passato attraverso una polimorfa esperienza di governo, completa, a prezzo di vistose lacerazioni, il processo di istituzionalizzazione, largamente dismettendo l'antica mentalità populista, per assumere probabilmente i tratti di un partito personale di seconda generazione, e andando alla ricerca di un nuovo modello di organizzazione interna messo al riparo dall'assolutismo dei gestori dei procedimenti di decisione attraverso piattaforma informatica, cioè dal tentativo di praticare una forma di democrazia diretta rivelatasi illusoria.

Sul versante del centro-destra, la Lega, il partito di maggiore consistenza a quella latitudine, vede una intensa ripresa di ruolo della sua parte più radicata nelle Regioni del Nord, e il ridimensionamento della componente nazionalista-sovranaista, quindi antieuropeista, messa sotto scacco dall'impossibilità di una risposta alle conseguenze della pandemia che non faccia largo affidamento sulle risorse rese disponibili in virtù dell'integrazione europea. Ciò lascia una rendita di posizione al partito di una destra più radicale, che considera il sovranismo una connotazione identitaria non rinunciabile, e ha perciò scelto di non partecipare ad alcuna delle combinazioni di governo praticabili in questa legislatura. In simili calcoli c'è



sempre un azzardo, ma, a qualsiasi esito possano condurre tali opzioni, v'è di certo che quel campo non offre spazio a troppi competitori, e ciò rende plausibile la ripresa di ruolo dei partiti personali regionali. Sul versante del centro-sinistra, il partito di maggiore consistenza, proprio mentre incombe la pandemia e si rende necessario decidere sulle misure necessarie e fronteggiarne le conseguenze, tenta di consolidare una *leadership* in grado di guidarne la riorganizzazione, dopo la ferita derivante dall'affermarsi di un modello peculiare di partito personale, le cui vicende hanno condotto a plurime scissioni. Preme ancora il ruolo dei partiti personali regionali, dei quali il partito nazionale non riesce a dominare la potenza centrifuga, e alla cui base di consenso non può tuttavia rinunciare, in una competizione tra forze politiche sostanzialmente equivalenti, in cui possono risultare decisivi piccoli distacchi.

In questo scenario tumultuoso, segnato dal recedere delle regole convenzionali di razionalizzazione della forma di governo, l'Esecutivo cui è stato possibile dar vita reca il segno dei tempi: la instabilità del fattore partitico si è tradotta in una debolezza delle *leadership* nei confronti della *premiership*, determinata e sostenuta eminentemente dal Presidente della Repubblica, che è a sua volta messo al centro delle dinamiche della forma di governo, come accade sempre quando gli altri attori, segnatamente i partiti politici, recedono. Ma questo recedere è provvisorio, perché sempre provvisorio è il recedere dei partiti, e talvolta tattico. Il Presidente del Consiglio ha potuto scegliere in autonomia i Ministri più direttamente coinvolti nell'opera di contrasto alla pandemia e alle sue conseguenze. Li ha scelti per la loro caratura tecnica, ma anche per la loro consentaneità ideologica e culturale. Il resto è stato distribuito tra i partiti. Si può immaginare il Governo come formato per cerchi concentrici, dei quali quello più stretto gravita intorno al motore primo Presidente del Consiglio, che dà energia all'attuazione del PNRR, mentre in quelli via via più larghi risiedono i terminali della mediazione tra Governo, nel suo vertice, e partiti e tra partiti.

Situazione provvisoria, dunque, come l'esperienza insegna. Poiché i partiti recedono tatticamente, si diceva, e la loro pulsione vitale li spinge sempre poi a rioccupare il campo istituzionale dal quale sono arretrati.

Perciò nessuno, neppure il più autorevole e capace *leader*, per quanto alta possa essere la sua dimensione e per quanto indiscusso il riconoscimento internazionale di cui gode, può fare assegnamento sul permanere in un ruolo di preminenza che ecceda le stette necessità percepite e riconosciute nel sistema dei partiti.

La comprensione di questo dato spiega l'andamento del dibattito sulla prossima elezione del Presidente della Repubblica, e sulla posizione in esso del Presidente del Consiglio in carica.

7. Riformismo costituzionale disutile e riforme legislative necessarie

Torna a levarsi la voce, com'è invalso a ogni sussulto del sistema, di chi invoca interventi al livello costituzionale per la sensibile correzione, o il mutamento radicale, della forma di governo italiana. La prospettiva del presidenzialismo viene evocata non solo per anafora ideologica da chi è aduso farlo periodicamente per dovere di testimonianza, ma anche in contesti meno sospettabili di orientamento alla semplificazione autoritaria. Taluno vorrebbe anche cogliere l'occasione per affermare un presidenzialismo o un semi-presidenzialismo di fatto, si direbbe realizzato in chiave materialmente costituzionale, attraverso la sapiente collocazione alla presidenza della Repubblica di una personalità forte, che ha dato buona prova come presidente del Consiglio, e di una personalità gregaria a capo dell'Esecutivo. Esito di revisione sostanziale largamente immaginario: a praticare la proposta, non avremmo altro che una delle possibili esperienze di forma di governo parlamentare, che vedrebbe il pendolo della prevalenza nei rapporti interorganici, a livello supremo, oscillare verso il Presidente della Repubblica. È accaduto altre volte. È accaduto di avere un Presidente della Repubblica "governante"; ma la forma di governo non ha cessato di essere parlamentare. Il presidenzialismo è ben altra cosa.

Vero è, invece, che la forma di governo parlamentare, in Italia come in tutta Europa, si caratterizza per la elevata virtuosa adattabilità alle dinamiche politiche. Se si guarda all'intera esperienza repubblicana, tanto variabile, in alcune fasi, e tanto difficile da orientare, si può constatare l'alta capacità di conformazione di quella «fattispecie a formazione progressiva» apprestata dalla Costituzione.

L'assetto parlamentare va dunque conservato, perché è la forma organizzativa che meglio assicura, nella tradizione costituzionale cui apparteniamo, la conservazione della forma di Stato democratica.

Va dunque condotto su un altro piano il discorso sulle disfunzioni della forma di governo. Queste, che non possono essere spinte oltre una certa soglia senza compromettere il carattere democratico dell'ordinamento, vanno affrontate per la via maestra della grande legislazione ordinaria di messa in opera del modello costituzionale.

Viene anzitutto in discorso la legge elettorale. Su di essa sono stati compiuti interventi contingenti, estemporanei, indotti dall'interpretazione che le maggioranze del momento hanno dato del proprio interesse. Questo approccio va messo rapidamente da parte, poiché ha condotto la Corte a un'attività di creazione legislativa, che, travalicando i limiti stabiliti per la sua funzione nel perseguimento di un ideale di tutela sostanziale dei diritti costituzionalmente protetti, ha condotto a esiti ormai visibilmente disfunzionali. E la Corte ha ribadito di volere continuare a tenere un tale indirizzo, in una sentenza monitoria – 11 novembre-7 dicembre 2021, n. 240 – con la quale propone un discorso di pedagogia costituzionale, andando largamente oltre le necessità motivazionali della fattispecie condotta innanzi a essa, per richiamare il controverso precedente della sentenza n. 1 del 2014. Ma è il legislatore politico a



dovere sottrarre a essa una funzione di supplenza che fa penetrare la produzione giurisprudenziale della forma di governo.

E, ancora, al legislatore ordinario spetta di avvedersi che è il tempo di una legge sui partiti capace di ricondurne la funzione nell'alveo dell'art. 49 Cost., poiché il contrasto della mentalità populista può avvenire solo attraverso la migliore responsività del circuito della rappresentanza.

Ai costituzionalisti, il compito di far valere, senza deflettere, il rigore delle categorie, esercitando, da questo punto di vista, il pensiero critico a beneficio del legislatore (e del decisore giurisdizionale).