

**Recensione a M. Volpi, *Quale forma di governo per l'Italia?*,
Mucchi Editore, Modena, 2023, pp. 1-80**

LUCA CASTELLI*

Indice disponibile all'indirizzo https://mucchieditore.it/wp-content/uploads/Indici-Libri/IndiceVolpiPC67_Qualeformadigoverno.pdf.

Data della pubblicazione sul sito: 20 dicembre 2024

Suggerimento di citazione

L. CASTELLI, *Recensione a Mauro Volpi, Quale forma di governo per l'Italia?*, Mucchi Editore, Modena, 2023, pp. 1-80, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Perugia. Indirizzo mail: luca.castelli@unipg.it.

Mauro Volpi è uno dei grandi Maestri del diritto costituzionale italiano e comparato, i cui studi hanno fornito un apporto decisivo all'analisi di alcuni dei più rilevanti temi della nostra disciplina¹.

Nella sua vastissima produzione scientifica, che spazia praticamente in ogni ambito del settore, spicca – come noto – il peculiare interesse per le forme di governo e in particolare per il sistema francese, a partire dalla pionieristica monografia del 1979 su *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, edita da Il Mulino, che se da una parte ha rappresentato un vero e proprio «spartiacque negli studi sulla Francia»²; dall'altra, ha segnalato con grande anticipo la tendenza – che oggi registriamo a livello globale – a quello che gli americani chiamano il *democratic backsliding*, ossia i sempre possibili rischi di involuzione delle democrazie liberali verso forme di autoritarismo.

In questo contesto il libro *Quale forma di governo per l'Italia* non è altro che l'ultimo capitolo di una riflessione ultraquarantennale in materia di forme di governo, che viene magistralmente condensata in queste pagine, nelle quali il lettore può trovare la *summa* del pensiero di Mauro Volpi, il precipitato di un intero percorso di vita dedicato allo studio, all'insegnamento e alla ricerca su questi temi.

Dunque è un filo che non si spezza, una storia che continua e che consente di fissare alcuni punti cardinali lungo i quali orientare l'analisi non solo della riforma attualmente in discussione sul premierato elettivo, ma di tutte le altre proposte di revisione della forma di governo che dovessero essere avanzate da qui in avanti.

Il libro, poi, è di grande utilità, perché aiuta il cittadino non addetto ai lavori a fare chiarezza sui diversi modelli di forma di governo. E che una simile esigenza di chiarezza fosse quanto mai necessaria lo conferma, vieppiù, la grande confusione e sovrapposizione di piani che c'è stata all'inizio di questo dibattito sulla riforma della forma di governo.

Il programma del centrodestra alle elezioni politiche del 2022³, infatti, prevedeva al punto n. 3 «l'elezione diretta del Presidente della Repubblica». Di per sé, tuttavia, questa è una formula molto vaga, perché si attaglia tanto al modello presidenziale, quanto a quello semipresidenziale.

Il volume, invece, spiega molto bene quali sono le caratteristiche di fondo delle diverse forme di governo che vengono evocate nel dibattito politico; qual è il loro

¹ Sui temi che sono stati oggetto della riflessione scientifica di Mauro Volpi e più in generale sulla sua figura di studioso poliedrico del diritto pubblico, sia sul versante interno, sia su quello comparato, si vedano i contributi pubblicati negli *Atti della giornata di studi in onore di Mauro Volpi*, in *DPCE online*, 4, 2021, 4179 ss.

² M. LUCIANI, *Costituzione e forme di governo. Il contributo di Mauro Volpi*, *ivi*, 4250.

³ «PER L'ITALIA. Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra».

funzionamento reale alla luce dell'analisi comparata, quali sono gli effetti che tali modelli produrrebbero nel nostro sistema.

Questa parte è contenuta, in particolare, nei capitoli da 4 a 6, nei quali si coglie l'attenzione riservata dall'Autore ai rischi di degenerazione tanto del modello presidenziale, quanto di quello semipresidenziale; la sua preoccupazione per la tendenza alla concentrazione del potere e alla riduzione degli spazi di pluralismo; il monito a non replicare questi modelli nell'ordinamento italiano.

Il libro contiene dunque tanto la diagnosi della realtà fattuale delle diverse forme di governo, tanto la prognosi di quello che potrebbe accadere se fossero importate nel nostro sistema.

Il tutto nel quadro di una disamina accuratissima, ricca di informazioni, numeri, percentuali; una disamina nella quale l'applicazione del metodo comparatistico non è mai disgiunta dai riferimenti al dato di diritto positivo, alla storia costituzionale, alla scienza politica.

Ecco un altro aspetto che colpisce di questo lavoro: la completezza dei dati forniti e la sistematicità dell'approccio, pur nella inevitabile sintesi legata alle esigenze della Collana in cui esso è pubblicato – le Piccole Conferenze dei Seminari mutinensi –, che si caratterizza proprio per la finalità di trattare grandi temi di diritto pubblico in modo agile e accessibile a tutti.

L'analisi, infine, si apprezza per il rigore metodologico con cui viene condotta: l'Autore muove dalla confutazione delle ragioni tradizionalmente addotte a sostegno della revisione della seconda parte della Costituzione sulla forma di governo; procede all'indagine comparata dei diversi modelli, valutandone il rendimento alla luce della loro disciplina positiva e della loro evoluzione storica; sulla base dei risultati così ricavati illustra le ragioni che ne sconsigliano l'introduzione nel nostro sistema. Quindi la valutazione prognostica è sempre suffragata – a monte – da una solida ricostruzione teorica e pratica. Il che attribuisce alle conclusioni raggiunte un alto grado di oggettività e attendibilità.

Tali conclusioni sono nel senso della perdurante validità della forma di governo parlamentare, «che resta la soluzione migliore per affrontare la crisi di stabilità, rappresentanza e partecipazione, le fratture socio-economiche e territoriali che attraversano il Paese e un sistema politico a multipartitismo polarizzato»⁴.

Un parlamentarismo, quello che ha in mente Mauro Volpi, tuttavia razionalizzato con una serie di istituti che diano finalmente attuazione all'ordine del giorno Perassi⁵, come la sfiducia costruttiva e la revoca dei ministri.

⁴ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, Mucchi Editore, Modena, 2023, 65.

⁵ Approvato nella seduta del 4 settembre del 1946 dalla Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, ai sensi del quale «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

Nel condividere in pieno l'esigenza di rimanere saldamente ancorati ai binari della forma di governo parlamentare, senza fare "salti" verso altri modelli non adeguati ai caratteri della società italiana, sono meno persuaso dalla premessa di fondo da cui muove l'indagine.

Secondo l'Autore, infatti, molti dei difetti della forma di governo che si imputano alla Costituzione sono, in realtà, difetti del sistema politico⁶. Con la conseguenza che bisogna partire dalla riforma della politica, perché l'instabilità dei governi non dipende da ragioni istituzionali. Il problema, insomma, è anzitutto politico e a che fare con la crisi dei partiti.

Personalmente, sono invece convinto che le regole costituzionali condizionino le forme e le modalità d'azione della politica. Faccio due esempi: il Governo De Gasperi VIII e il mancato Governo Bersani.

L'ottavo Governo De Gasperi è stato il primo della II legislatura repubblicana. Alle elezioni politiche del 1953, come noto, non scatta il premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale voluta dallo statista trentino e ingenerosamente passata alla storia come «legge truffa»⁷. De Gasperi accetta comunque l'incarico di formare un governo sostenuto dalla sola DC, ma la Camera gli nega la fiducia.

Dunque il governo non nasce a causa di una precisa regola voluta dai nostri Costituenti – il voto di fiducia iniziale –, che altri sistemi parlamentari, come quello britannico, non conoscono. Il governo parlamentare, infatti, è tale perché c'è un rapporto di fiducia che lega il Governo al Parlamento, ma la fiducia è presunta e questa presunzione viene meno nel momento in cui viene approvata una mozione di sfiducia.

Il mancato avvio dell'ottavo Governo De Gasperi, peraltro, produce non trascurabili conseguenze sul piano politico-istituzionale: impedisce l'evoluzione in senso maggioritario del sistema dei partiti; impedisce il consolidamento dell'interpretazione in senso "primo-ministeriale" del ruolo del Presidente del Consiglio, che era stata avanzata da Alberto Predieri nella sua celebre monografia⁸

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*» (corsivo aggiunto).

⁶ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, cit., 11.

⁷ Che non fosse una truffa lo avrebbe confermato molti anni più tardi la stessa Corte costituzionale che, nella sentenza n. 1 del 2014, non ha escluso l'ammissibilità dei premi di maggioranza, ma l'ha subordinata alla sussistenza di una soglia minima di voti. Il premio previsto dalla legge elettorale del 1953, peraltro, attribuiva il 65% dei seggi alla lista o coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. Per una ricostruzione storica del dibattito politico-parlamentare che ha accompagnato l'approvazione della legge si veda G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, il Mulino, Bologna, 2003.

⁸ A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Barbera, Firenze, 1951. Sul contributo innovativo di Predieri all'interpretazione

ed era certamente favorita dall'assetto "anglosassone" assunto dalla forma di governo nella prima legislatura repubblicana⁹ e mai più riprodotto in seguito.

Soprattutto, in conseguenza della torsione proporzionalistica impressa al sistema politico dal fallimento della legge elettorale maggioritaria, si apre una fase di grande instabilità politica, fatta di governi molto deboli, soggetti a crisi plurime, fino ad arrivare al Governo Tambroni sostenuto dal MSI nel 1960¹⁰.

Prova ne sia che a distanza di un anno e mezzo dalle elezioni del 1953 si erano già alternati quattro governi diversi, due dei quali caduti per la mancata fiducia iniziale¹¹. Al punto che Vittorio Bachelet, in un articolo apparso l'anno dopo su *Coscienza*, nel rilevare «la notevole differenza fra la parte programmatica della nostra costituzione e quella che stabilisce e ordina le strutture costituzionali dello Stato», definisce «innovatrice e talora audace la prima, ferma la seconda a una impostazione di tipo pre-fascista, e inadeguata quindi alle funzioni nuove dello Stato» (corsivo aggiunto)¹².

Il secondo esempio è più vicino ai giorni nostri ed è passato agli onori delle cronache come la "non vittoria" di Bersani alle elezioni politiche del 2013. La coalizione di centrosinistra ottiene la maggioranza solo alla Camera, ma non al Senato. Il leader del PD Pierluigi Bersani non riesce a formare il Governo perché il bicameralismo perfetto previsto in Costituzione – un *unicum* nel panorama comparato, se si esclude il caso non certamente degno di nota della Romania – esige che il Governo debba ottenere la fiducia da parte di entrambe le Camere.

Insomma, le regole costituzionali condizionano la politica. Hanno una capacità orientatrice e in qualche modo pedagogica sui partiti. Questo non equivale naturalmente a dire che non sia vero anche l'inverso, che cioè esista un grande problema di riforma della politica, a partire dall'attuazione dell'art. 49 Cost. per

del ruolo del Presidente del Consiglio nella forma di governo italiana si vedano gli interventi al convegno *Forza e debolezza delle istituzioni. Riflessioni a partire dalla riedizione del volume di Alberto Predieri, Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 1, 2024.

⁹ Quando De Gasperi era contemporaneamente Presidente del Consiglio e leader della DC e la DC, a sua volta, era un partito che aveva la maggioranza assoluta alla Camera e una maggioranza relativa molto ampia al Senato. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX, 659, ha parlato in proposito di «status degasperiano».

¹⁰ Di «sostanziale cesura tra i suoi governi [di De Gasperi, ndr] e il resto della storia repubblicana» parla G. QUAGLIARIELLO, *De Gasperi e Togliatti. I padri delle Italie*, in *Corriere della Sera*, 28 luglio 2024.

¹¹ Oltre al richiamato Governo De Gasperi VIII anche il Governo Fanfani I. Cfr. R. IBRIDO, *I Governi privi della fiducia iniziale*, in *treccani.it*, 24 ottobre 2018.

¹² V. BACHELET, *Crisi dello Stato*, in *Coscienza*, 20 agosto-5 settembre 1954, 6.

applicare il «metodo democratico» anche nella vita interna dei partiti e ripristinare il finanziamento pubblico.

Tuttavia, per come sono diventati i partiti politici al giorno d'oggi, sono alquanto scettico sulle loro prospettive di evoluzione e sulla loro effettiva capacità di autoriformarsi. Se non c'è un «vincolo esterno» questi partiti, da soli, non ce la fanno.

Non sono più i partiti fortemente legittimati del passato che erano stati i formanti della forma di governo fino al crollo del sistema politico con Tangentopoli¹³. Quelli erano partiti con milioni di iscritti, che facevano i congressi, avevano sezioni anche nei più sperduti angoli del Paese, formavano classe dirigente.

D'altra parte, delle difficoltà che circondano l'autoriforma del sistema politico abbiamo avuto la più evidente riprova durante l'esperienza del Governo Draghi, che avrebbe dovuto aprire una «tregua» tra i partiti per dar loro la possibilità di ripensare sé stessi e che invece non ha prodotto su questo versante alcun apprezzabile risultato.

Vi è un altro punto nel quale registro una diversità di vedute con quanto sostenuto nel libro. L'Autore giudica «infondato»¹⁴ l'argomento con cui viene tradizionalmente giustificata la necessità di una riforma costituzionale della forma di governo, vale a dire che la debolezza del Governo sarebbe stata una scelta consapevole del Costituente, condizionata dal complesso del tiranno.

Nell'intervista che Leopoldo Elia e Pietro Scoppola fanno a Giuseppe Dossetti e Giuseppe Lazzati, Dossetti fornisce quella che può considerarsi l'«interpretazione autentica» dei lavori dell'Assemblea costituente in tema di forma di governo: «sì, i principi va bene – osserva Dossetti –, ma invece noi non abbiamo operato nella parte strutturale, che è stata quella che è stata, e di cui vedevamo l'insufficienza o i problemi [...] i professori di diritto costituzionale hanno presentato proposte più innovative, ma è stata la politica che ha voluto così»¹⁵.

Poi Dossetti fa espressamente riferimento al sistema bicamerale: «sì, il bicameralismo, un garantismo eccessivo, perché ancora si era sotto l'ossessione del passaggio alla maggioranza del Partito comunista»¹⁶. Aggiunge Elia: «del Partito

¹³ Sui partiti come elementi costitutivi della forma di governo valga per tutti L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 634 ss. Imprescindibile anche il riferimento a M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, nonché sul piano storico a P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il Mulino, Bologna, 1991.

¹⁴ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, cit., 63.

¹⁵ *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola*, il Mulino, Bologna, 2003, 62.

¹⁶ *Ivi*, 63.

comunista e del fascismo». Risponde Dossetti: «forse del fascismo un po' meno. Quella che concretamente era la preoccupazione maggiore di De Gasperi era il fatto che il Partito comunista potesse diventare la maggioranza assoluta. Il carattere eccessivamente garantista della Costituzione è nato lì»¹⁷.

Dunque è bensì vero, come sostiene l'Autore, che non è tanto il complesso del tiranno a condizionare la seconda parte della Costituzione; ma è altrettanto innegabile che un condizionamento vi sia stato e fosse legato al clima di guerra fredda allora imperante, che ha impresso nelle due maggiori forze politiche – la DC e le Sinistre – un sentimento di sfiducia reciproca, ciascuna temendo il 18 aprile dell'altra.

Ciò ha portato alla sostanziale elusione dell'ordine del giorno Perassi, con la conseguenza che «le esigenze di stabilità dell'azione di Governo» sono state affidate a meccanismi di razionalizzazione molto deboli, come la motivazione della mozione di fiducia o l'impossibilità di votare la sfiducia prima di tre giorni dalla sua presentazione.

La testimonianza di Dossetti si rivela dunque illuminante, perché fa capire come i Costituenti avessero in realtà già intravisto tutti i problemi che si sarebbero presentati, ma decisero deliberatamente di adottare soluzioni imperfette, perché erano le uniche consentite dal quadro geopolitico internazionale. Tanto che Elia alla fine osserva: «sono stati i politici che hanno voluto questo iper-garantismo respingendo le proposte dei giuristi che volevano rafforzare l'esecutivo»¹⁸.

Pertanto l'obiettivo di dare stabilità al Governo anche attraverso un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio è un obiettivo condivisibile, che si fonda – anche, ma non solo – su alcune evidenti manchevolezze del dato costituzionale.

Ciò detto, la riforma ora in discussione persegue questo obiettivo in modo contraddittorio e lacunoso. Senza entrare nei dettagli della proposta, mi limito a due considerazioni di fondo, una di metodo, l'altra di merito.

Sul piano del metodo, pur salutando con favore l'archiviazione della «visione eroica»¹⁹ delle riforme costituzionali, cioè l'idea che la Costituzione si possa riformare solo con «grandi riforme» di carattere palinogenetico, segnalo tuttavia che anche riforme puntuali e omogenee come questa – che tocca solo pochi articoli della Carta – può comunque essere una riforma sbagliata, che altera profondamente gli equilibri della forma di governo²⁰.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ivi*, 65.

¹⁹ A. D'ATENA, *Metodo e merito delle riforme costituzionali*, in *Lettera AIC*, 9, 2024.

²⁰ Per un confronto a più voci sulle riforme costituzionali si vedano i contributi pubblicati in *Riforme necessarie e riforme sbagliate*, in *Rivista il Mulino*, 3, 2024. Per

Dal 2020 sono state approvate tutte riforme puntuali e omogenee: il taglio dei parlamentari, l'elettorato attivo del Senato, l'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione, la costituzionalizzazione delle isole e da ultimo dello sport. Ma sono anche riforme utili, riforme che servono al Paese?

Il taglio dei parlamentari, ad esempio, aggredisce il nodo strutturale del sistema parlamentare italiano, cioè il bicameralismo perfetto? Niente affatto, anzi in combinato disposto con l'allineamento dell'elettorato attivo del Senato a quello della Camera, lo accentua, perché rende le due Camere ancora più uguali fra loro, ma solo più piccole.

A ben vedere sono tutte riforme manifesto che, come ha osservato il Presidente Mattarella, rischiano «di fare della Costituzione una sorta di albo di argomenti, in realtà riducendone il significato e il ruolo»²¹. Quindi meglio certamente che le riforme siano puntuali e omogenee, ma anche riforme di più ampia portata sono pienamente ammissibili se condivise.

Nel merito, se c'è una cosa che proprio non torna di questa riforma del premierato è quando si dice che resta nel solco della forma di governo parlamentare. Qui del parlamentarismo non c'è proprio più niente. Il parlamentarismo significa Governo investito dal Parlamento con la fiducia, quindi il Governo che dipende dal Parlamento.

Noi invece abbiamo un Presidente del Consiglio che con la sua elezione trascina con sé la maggioranza assoluta delle Camere. Il che vuol dire che sono i parlamentari a dipendere dal Governo. Questo a ben vedere è l'esatto opposto della forma di governo parlamentare: è il Governo che controlla il Parlamento!

Un Parlamento, peraltro, che non è più frutto del voto diretto degli elettori, ma deriva dalla formazione di un altro organo costituzionale, perché la maggioranza alla Camera e al Senato è in funzione del voto che viene dato al Presidente del Consiglio. Davvero un «modello introvabile»²², che non esiste in nessuna democrazia liberale.

Nella forma di governo parlamentare, poi, la fiducia è una libera scelta del parlamentare. In questo testo è un meccanismo obbligato che lega le mani al Capo dello Stato e ai membri delle Camere in funzione della stabilità di una persona sola.

Una persona – può aggiungersi – che avrebbe poi a disposizione quella vera e propria “opzione nucleare” del maxiemendamento con voto di fiducia²³, ossia il

un'alternativa alla proposta del Governo cfr. ASTRID (a cura di), *Costituzione quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Passigli Editori, Firenze, 2024.

²¹ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'inaugurazione della 6ª Milano Civil Week, in *www.quirinale.it*, 9 maggio 2024.

²² M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, cit., 44.

²³ La Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 17 del 2019, ha segnalato come «le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il

potere di riscrivere da sola le leggi che le Camere devono votare, porre la questione di fiducia e mettere i due rami del Parlamento di fronte alla “scelta tragica” tra approvare la legge così com'è o tornare alle urne.

Il Presidente del Consiglio, in altri termini, avrebbe una signoria assoluta sulle Camere. E questo segnerebbe il loro definitivo *de profundis*. Già oggi i parlamentari della maggioranza hanno perso una delle prerogative fondamentali connesse all'esercizio della loro funzione, vale a dire il potere di presentare emendamenti alla legge di bilancio, in ragione di un preciso ordine di scuderia proveniente dal Presidente del Consiglio²⁴. Figurarsi quando l'inquilino di Palazzo Chigi sarà eletto direttamente!

A sostegno dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio si invoca l'argomento del “Sindaco d'Italia”, cioè l'applicazione, a livello nazionale, del modello in vigore per i Sindaci e i Presidenti di Regione, in considerazione della buona prova di sé che ha dato sul piano locale, garantendo la stabilità dei governi comunali e regionali.

Da ternano me la potrei cavare con una facile battuta rilevando come, a livello comunale, non sia tutto oro quello che luccica. Si vuole davvero esportare il “modello Bandecchi” a Palazzo Chigi? Non è chi non veda come l'elezione diretta – per quelle che sono le attuali caratteristiche della società italiana – può portare anche un *outsider* poco affidabile al governo del Paese.

Ma fuor di metafora il punto è che non si può paragonare un Consiglio comunale o un Consiglio regionale ad un Parlamento, per la determinante considerazione che il Parlamento, a differenza degli altri due organi, fa leggi che – a tacer d'altro – disciplinano i diritti fondamentali dei cittadini e modificano la Costituzione. Si tratta, dunque, di una «falsa analogia»²⁵, che rende arbitraria ogni meccanica estensione a livello nazionale del sistema di governo regionale e locale.

Il problema di fondo – come emerge molto bene dal libro – è la grande frammentazione delle nostre società contemporanee. La società, ormai, è diventata uno stadio diviso in opposte tifoserie. Siamo tornati alla logica schmittiana dell'amico-nemico, addirittura all'irruzione della violenza politica nella campagna elettorale: di fronte all'attentato sventato nel suo campo da golf Trump dà la colpa a Biden e Harris; quando nel 2020 Biden vince le presidenziali americane, Trump non gli riconosce la vittoria e promuove 50 ricorsi per contestarne l'elezione; quando vince Obama nel 2008 si mette persino in discussione che sia cittadino americano; per non parlare dei violenti scontri dei *Gilets jaunes* in Francia.

2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia».

²⁴ S. IANNACCONE, *La manovra senza emendamenti, Meloni cancella il parlamento*, in *Domani*, 15 ottobre 2023.

²⁵ L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, il Mulino, Bologna, 2005, 144.

Ho citato non a caso esempi tratti da forme di governo ad elezione diretta del Presidente (USA, Francia) perché, come osserva Volpi, questi sistemi istituzionali si sono rivelati incapaci di «rappresentare adeguatamente ampi settori sociali che praticano come alternativa il ricorso alla protesta e talvolta a metodi violenti di lotta»²⁶.

Allora in questo tipo di società così dilaniate, fratturate, l'elezione diretta diventa un fattore che accentua la polarizzazione, acuisce gli strappi, aumenta le divisioni anziché ricomporle.

Negli anni in cui nasceva la Costituzione repubblicana l'Italia era un Paese che si stava sfasciando. C'erano i movimenti separatisti, la Sicilia voleva diventare il cinquantunesimo Stato degli Stati Uniti d'America; le tensioni della guerra fredda tra Occidente e blocco sovietico tendevano ad inaspriarsi; le sinistre temevano la svolta autoritaria, le forze centriste l'insurrezione comunista; dopo l'attentato a Togliatti il Paese era sull'orlo di una guerra civile e solo il grande senso di responsabilità del leader del PCI consentì di pacificare gli animi e di scongiurare un'insurrezione armata²⁷.

Che cosa ha consentito alla nostra Costituzione – nonostante simili divisioni – di mettere radici nella società e di assolvere alla sua fondamentale funzione di tenuta dell'unità e della coesione sociale del Paese? Proprio la forma di governo parlamentare, perché mentre nelle piazze ci si scontrava, in Parlamento si dialogava, si cooperava e sotto la comune cornice costituzionale posizioni che erano agli antipodi si avvicinavano.

Allora in una società così fortemente polarizzata, con molti partiti e molto divisi fra loro, l'elezione diretta non serve a dare stabilità, ma ad eleggere un capo, uno che comanda. Uno, peraltro, in cui la metà del Paese non si riconoscerebbe.

Per garantire la coesione politica, sociale e territoriale, evitare le rotture traumatiche, scongiurare i rischi di regressione democratica, serve un modello che arrivi alla decisione favorendo il dialogo, il confronto, la mediazione. E questo non può che essere il modello parlamentare, che ha nella flessibilità la sua dote più preziosa, specie in un contesto politico e sociale come quello attuale.

Naturalmente sto parlando di una forma di governo parlamentare razionalizzata che, in linea con la prospettiva del «cittadino come arbitro»²⁸ di Roberto Ruffilli, rafforzi la capacità degli elettori di incidere sull'indirizzo politico, attribuendo ad

²⁶ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, cit., 38.

²⁷ Mentre lo stanno caricando in ambulanza Togliatti sussurra a Longo e Secchia «state calmi, non perdetevi la testa». L'episodio è riportato in G. GOZZINI, *Hanno sparato a Togliatti. L'Italia del 1948*, il Saggiatore, Milano, 1998.

²⁸ R. RUFFILLI, P.A. CAPOTOSTI (a cura di), *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, il Mulino, Bologna, 1988.

essi il potere di scegliere, con il loro voto, non solo i parlamentari, ma anche una maggioranza e un governo.

Dal mio punto di vista vedo con favore un sistema che importi in Italia il modello dello *Spitzenkandidat* utilizzato a livello europeo per l'individuazione del nominativo del Presidente della Commissione²⁹, attraverso l'indicazione sulla scheda elettorale del "candidato di punta" che poi i partiti della coalizione vincente si impegnano a proporre al Presidente della Repubblica ai fini della nomina del Presidente del Consiglio.

Questo meccanismo dovrebbe essere poi accompagnato da un sistema elettorale maggioritario con collegio uninominale a doppio turno; dalla convenzione per cui se cambia la maggioranza decisa dagli elettori, tendenzialmente, si torna alle urne, salvo che situazioni di emergenza giustificino un governo di unità nazionale; dall'introduzione di un elemento di flessibilità per la politica, che consenta di sostituire il premier all'interno della sua stessa maggioranza attraverso l'istituto della sfiducia costruttiva.

Ma al di là delle preferenze personali sono molti gli istituti di razionalizzazione della forma di governo che ben si adatterebbero al caso italiano, come la fiducia al solo premier; la fiducia da parte di una sola Camera (o del Parlamento in seduta comune); il potere del primo ministro di chiedere lo scioglimento in caso di sconfitta sulla questione di fiducia.

Il libro ne suggerisce alcuni, su altri esprime valutazioni più critiche. Ma soprattutto – e qui sta il grande merito di questo lavoro – l'Autore indica con chiarezza la rotta da seguire per chiudere la lunga transizione italiana, ossia l'esigenza di rimanere coerenti con la forma di governo parlamentare, tuttavia aggiornandola nella direzione tracciata dalla Costituente nell'ordine del giorno Perassi. Una indicazione, questa, di cui le forze politiche farebbero bene a fare tesoro.

²⁹ Sul modello dello *Spitzenkandidat* cfr. N. LUPU, *In vista di elezioni europee decisive, per la forma di governo dell'Unione, e non solo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2024.