



Luca Dell'Atti*

La *premiership* come mito. Suggerimenti sulle evoluzioni della forma di governo italiana lungo i tentativi di un suo rafforzamento monocratico**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La debole posizione costituzionale del Presidente del Consiglio e la conseguente mitologia di un premier forte. – 3. Nella Costituente: il dibattito sul *nomen iuris* del capo dell'esecutivo fra semantica e sostanza costituzionale. – 4. Nella c.d. prima Repubblica: l'eccezionalità della *leadership* di Alcide De Gasperi. – 5. Verso la c.d. seconda Repubblica e oltre: da Bettino Craxi alla transizione incompiuta degli anni '90. – 6. Il doppio corto circuito: dalla riforma costituzionale di Silvio Berlusconi a quella elettorale (e costituzionale) di Matteo Renzi. – 7. Conclusioni. *Leadership*, *premiership* e resistenza del modello costituzionale – 8. Prospettive. La “diarchia” Mattarella-Draghi e i problemi di stabilizzazione del sistema politico e costituzionale.

1. Premessa

L'esigenza di interrogarsi sul ruolo che la *premiership* ha svolto – e svolge – nel dibattito italiano sulla forma di governo prende le mosse dalla recentemente rinnovata attenzione nei confronti dell'organo Presidente del Consiglio. Il riferimento è, anzitutto, alla diffusa popolarità che Giuseppe Conte ha acquisito nel corso dell'emergenza legata al dilagante contagio del c.d. nuovo coronavirus presso l'opinione pubblica, sotto la tutela della quale i partiti della coalizione dell'allora maggioranza hanno schermato le differenze interne alla compagine di governo e le difficoltà legate alle non del tutto solide *leadership* dei due principali partiti della coalizione. Tanto è più vero per quel che riguarda le dinamiche della forma di governo nel corso dell'attuale esperienza di governo, quella di Mario Draghi: da un lato, la assoluta trasversalità della maggioranza che copre quasi per intero l'arco parlamentare appesantisce l'esigenza di compensazione tramite il suo vertice; dall'altro, se Conte ha dovuto guadagnarsi, per così dire, sul campo la propria popolarità, Draghi è invece arrivato alla Presidenza del Consiglio, per scelta del capo dello Stato, circondato da un'aura di quasi santità dovuta all'aver guidato la Banca Centrale Europea in una fase storica complicata per l'unione monetaria e, a cascata, per la tenuta dei conti degli Stati membri.

* Ricercatore a tempo determinato ex art. 24, comma 3, lettera a), l. 240/2010. – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

Si è altrove tentato di mostrare¹ come, in entrambi i casi, pur fra loro molto diversi, la sovraesposizione del Presidente del Consiglio è stata determinata da fattori esogeni alle dinamiche giuridiche e politiche che denotano l'evolversi della forma di governo e relative alla congiuntura dell'emergenza sanitaria e all'attenzione mediatica per l'effetto tributata dalla stampa, ora in senso prevalentemente critico (è il caso di Conte), ora in senso decisamente favorevole (è quello di Draghi). Il presunto accentramento da più parti criticato del Presidente Conte, che, da un punto di vista dell'analisi costituzionalistica, ha trovato luogo nelle polemiche contro l'uso del d.p.c.m. per limitare i diritti di circolazione, è stato presto sconfessato dalla progressiva normalizzazione dei procedimenti normativi in materia di contrasto e contenimento del contagio, mentre il presidente Draghi ha sin da subito dovuto fare i conti con l'eterogeneità della maggioranza di sostegno e con l'ondivago atteggiamento delle sue frange più rissose, assai presto dimostrando – ma era ampiamente prevedibile – che il tasso di fiducia derivante dell'allure tecnocratica dell'attuale presidente del Consiglio, se è facilmente spendibile verso le istituzioni sovranazionali ed internazionali ed i c.d. mercati, non corrisponde di per sé alla capacità di tenuta di una maggioranza composita e di un gabinetto frammisto fra delegazioni di partito e ministri tecnici.

Venendo a profili più adeguati ad un commento costituzionalistico delle vicende in parola, va in primo luogo ricordato che la dottrina che si è occupata di scandagliare il processo di formazione del governo Conte I non ha potuto non concentrarsi sul ruolo del Presidente del Consiglio incaricato che a molti pareva, all'epoca, restringersi, in funzione di una – si diceva – irrituale sovraespansione del ruolo dei leader di partito che entravano nella compagine governativa come Vicepresidenti del Consiglio, titolari di pesanti portafogli ministeriali ma soprattutto plenipotenziari dei partner della maggioranza². Eppure non è certo la prima volta che i leader di partito entrano, in rappresentanza del partito o alla guida della relativa delegazione ministeriale, nel Consiglio dei ministri; anzi, si tratta di un elemento che, a partire dagli anni '80, ha assai di sovente caratterizzato le dinamiche compositive dei gabinetti. Rispetto a questi precedenti v'è una differenza non di poco conto: Giuseppe Conte non era, quando è stato chiamato a guidare il suo primo gabinetto, il leader di alcunché ed anzi era personalità tutto sommato sconosciuta alla politica, ma era, d'altra parte, pur sempre il nome indicato dal partito di maggioranza relativa a seguito dell'indisponibilità del partner di coalizione di accettare Luigi Di Maio, leader del Movimento 5 Stelle, come Presidente del Consiglio. Anche le ostentate novità del “contratto di governo”, in dottrina diffusamente tacciate di essere – invero – irritalità³, si

¹ V., se si vuole, L. DELL'ATTI, *Elementi costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio alla luce dell'esperienza dei governi Conte*, in *Rivista AIC*, 3-2021, 455 ss.

² Fra i molti, in questo senso, v. C. PINELLI e A. SPADARO nel Forum *La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 3-2018, 15-6 e 49-50 ove i citati Autori assumono l'incompatibilità dell'iter di formazione del governo in parola rispettivamente con l'art. 92 Cost., per l'assenza di autonomia di scelta dei ministri in capo al Presidente del Consiglio incaricato, e con l'art. 95 Cost., per la conseguente impossibilità del Presidente del Consiglio nominato di svolgere le sue funzioni di direzione, promozione e coordinamento. Sulle vicende in commento e sulla relativa letteratura si rinvia alle molte pagine che vi dedica G. CAVAGGION, *La formazione del governo*, Torino, Giappichelli, 2020, *passim*.

³ In tal senso v. F. PINTO, *Politica e contratti: una anomalia italiana*, in *Federalismi.it*, 11-2018; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3-2019, 360 ss.; A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del “cambiamiento” e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, 2-2019. A sostegno del ritorno alla normalizzazione nella formazione del governo Conte II, v. Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione*

sono infine profilate sul piano mediatico e politico più che su quello giuridico dando al richiamato contratto i connotati tipici di un classico accordo di governo prodromico alla formazione di qualsivoglia governo di coalizione⁴. È, insomma, opinione di chi scrive che le peculiari (ed in qualche caso grottesche) modalità con cui un partito giovane e sedicente antipolitico ed uno collocato su vibranti posizioni populistico-leaderiste ultra conservatrici hanno gestito la formazione e la breve vita del governo c.d. giallo-verde poco sottrae alle regole non scritte che sottendono il governo di coalizione, presentando talune singolarità che si profilano per essere più retoriche, in quanto legate all'esigenza dei partiti dell'allora maggioranza di incarnare l'estetica del cambiamento, che sostanziali, nel senso di derivare da una reale e significativa mutazione nel modo d'essere dei rapporti costituzionali inerenti la forma di governo.

Del pari, è sempre la figura del Presidente del Consiglio incaricato che, nella medesima prospettiva dell'*iter* di costituzione del governo Draghi, ha rappresentato un punto visuale d'eccezione, seppure nel senso diametralmente opposto a quello richiamato con riferimento al governo Conte I: dopo l'accettazione dell'incarico, da più parti trapelò la notizia che si sarebbe applicato 'alla lettera' l'art. 92 Cost.⁵ La qual lettera, in effetti, dispone che «Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri» e che, tuttavia, non ha mai davvero stabilmente descritto l'effettivo paradigma convenzionale di formazione dell'esecutivo, mediato com'è dal rilievo centrale dei partiti, se non in momenti eccezionali tutti connotati – per l'appunto – da una situazione di stallo politico, crisi istituzionale, caoticità dell'assetto dei partiti che hanno, in ogni caso, impedito il consueto operare di quelle convenzioni che presiedono alla formazione del governo⁶, mutevoli – e mutate – a seconda delle caratteristiche che hanno connotato le fasi politiche della storia costituzionale repubblicana⁷.

2. La debole posizione costituzionale del Presidente del Consiglio e la conseguente mitologia di un premier forte

dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?, in Osservatorio costituzionale, 5-2019 e A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in Consulta online, 3-2019, 393 ss.

⁴ Cfr. M. FICHERA, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 3-2018 e V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giurpubblicistica italiana, un (semplice ...) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, 1-2019.

⁵ Ha scritto A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto pubblico ed europeo – Rassegna online*, 1-2021, IV: «La formazione del Governo attuale è avvenuta con un'applicazione plastica delle regole poste in Costituzione, senza alcun riferimento alle consuetudini ed alle convenzioni, che integrano le scarse norme costituzionali».

⁶ Si tratta certamente delle esperienze di governo c.d. dei tecnici, quelle dei gabinetti Ciampi, Dini, Monti e Draghi, per una panoramica dei quali (ma non del governo Draghi, per ovvie ragioni di antecedenza cronologica dello scritto) v. A. PERINI, *I governi tecnici in Italia*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017, 43 ss. Sottolineava l'eccezionalità del ricorso ai tecnici, per il governo Monti, U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2-2013, 3, secondo cui il governo tecnico «è permesso ma non in via normale dalla Costituzione».

⁷ Un'analisi delle convenzioni in commento, nelle differenze fra quelle operanti nelle c.d. prima e seconda Repubblica ed altresì con riferimento a quelle che, elaborate nella seconda, paiono, nel corso della convulsa fase tutt'ora in corso, resistere o recedere v. S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2019, 43 ss.

Le molto diverse esperienze di governo di Giuseppe Conte e Mario Draghi consentono, insomma, di evidenziare dati comuni che dipendono dalle caratteristiche costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio. Entrambi i presidenti, tendenzialmente estranei alla politica, seppure con un grado di notorietà iniziale ben diverso, si sono trovati a mediare fra i partiti delle rispettive – e variegate – maggioranze. E fin qui nulla di strano, essendo la figura del “presidente mediatore” un elemento indefettibile della struttura (sempre e comunque) coalizionale dei governi italiani. In entrambi i casi, tuttavia, lo sforzo di mediazione è stato – ed è – reso più complicato della norma dalla estemporaneità delle formule politiche di sostegno: sebbene qualche punto in comune fosse individuabile fra Movimento 5 Stelle e Lega, l'alleanza c.d. giallo-verde è durata assai poco, sfibrata da quotidiani litigi; la coalizione c.d. giallo-rossa, senz'altro più stabile al punto da reggere in importanti competizioni locali svoltesi lo scorso ottobre (Napoli su tutte), ai tempi del Conte II ha messo assieme forze che si erano profilate per essere radicalmente alternative nella campagna elettorale del 2018; la maggioranza attuale, infine, assume le sembianze del c.d. governissimo poiché è ben più ampia e trasversale, ad esempio, delle c.d. larghe intese del governo Letta che mettevano assieme i poli tradizionali progressista e conservatore sulla falsa riga di ben rodate esperienze estere.

Dallo scenario accennato è facile dedurre quelle ricorsive criticità in cui il sistema politico ed istituzionale versa da un decennio a questa parte, cinto da gabinetti guidati da personalità tecniche e di grande “lustro europeo” e framezzato da gabinetti politici tendenzialmente trainati dal Partito Democratico ma venati di notevoli difformità⁸, i quali danno il vivido segno della fase di «crisi perenne» dei partiti⁹, specialmente in raffronto alla relativa stabilità che avevano connotato i due trentenni convenzionalmente – ma attecnicamente – indicati come prima e seconda Repubblica¹⁰.

Tanto premesso, è noto che la configurazione costituzionale del Presidente del Consiglio¹¹ è di sovente qualificata come laconica, indeterminata o persino ambigua ed in quanto tale in grado di accogliere modalità di attuazione fattuale dei rapporti endogovernativi sia nel senso della prevalenza del principio monocratico che di quello collegiale¹², derivandone la possibilità che,

⁸ Di queste difformità un dato assai rilevante è lo stile con cui i presidenti che si sono succeduti hanno inteso il proprio ruolo e guidato i relativi governi. A proposito del che basti pensare ai gabinetti Renzi e Gentiloni, quasi identici quanto a compagine ministeriale, ma guidati dai due presidenti con piglio assai diverso.

⁹ Un approfondito studio della fase d'incertezza che il sistema politico-costituzionale vive da un decennio a questa parte tramite l'analisi del tasso di decisionalità del Governo è di F. MARANGONI - L. VERZICHELLI, in *federalismi.it*, 28-2020, 90 ss.

¹⁰ I “trentenni” cui si fa riferimento sono: il primo, che va dagli anni '50 agli anni '80 del secolo scorso e, più in particolare, dalle elezioni politiche del 1953, quando il non operare del premio di maggioranza previsto dalla c.d. legge truffa fece naufragare le ambizioni di Alcide De Gasperi di “premierizzare” la forma di governo alle prime esperienze dei presidenti laici della storia che avrebbero avviato il processo di progressiva istituzionalizzazione della Presidenza del Consiglio portando all'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988; il secondo va dalle elezioni del 1994, le prime celebrate con leggi prevalentemente maggioritarie che ambivano alla democrazia dell'alternanza sino a quelle del 2013 allorché, dopo la complicata esperienza di governo tecnico di Mario Monti, il successo elettorale del Movimento 5 Stelle metteva in crisi il consolidato bipolarismo fra centrodestra e centrosinistra.

¹¹ Per una completa e recente rilettura di questa, nei suoi profili storici, politici e giuridici si rinvia a I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Napoli, Jovene, 2018.

¹² Bisogna ricordare che, letto l'art. 95 Cost., i principi che presiedono ai rapporti endogovernativi sono, invero, tre: il monocratico, il collegiale e quello di responsabilità individuale dei ministri. Per semplificazione, si tende – ed anche in questo

sempre sotto la legittimità costituzionale, la figura in commento oscilla in concreto fra i due ‘casi limite’ del *primus inter pares* e del premier. Si tratta, tuttavia, a parer di chi scrive, di una oscillazione solo tendenziale per via della resistenza di taluni caratteri di rilievo costituzionale sia di natura giuridica che politica.

Sotto il profilo giuridico, il riferimento è alla legge n. 400 del 23 agosto 1988, che attua in via ordinaria le disposizioni costituzionali sul Governo. La legge, mentre si limita ad attribuire al Presidente del Consiglio i poteri strumentali della direzione della politica generale del Governo che gli spetta a norma dell’art. 95, comma 1 Cost.¹³, senza specificare in cosa essa sostanzialmente consista, è invece inequivoca nell’attribuirne la determinazione al Consiglio dei ministri, oltreché le altre competenze che, in quanto riguardano le attività in cui si estrinseca la partecipazione del Governo all’indirizzo politico, appaiono le più rilevanti¹⁴. È dunque il Consiglio che, anche nell’ottica del legislatore ordinario, rimane il vero vertice dell’organo complesso Governo, non, invece il Presidente, con ciò descrivendo una decisiva centralità del principio collegiale¹⁵.

Parlando di profili politici, poi, ci si riferisce alle evoluzioni subite dal sistema dei partiti nel fluire della storia repubblicana. Pur sottoposto a mutamenti profondi, il dato strutturalmente multipartitico del sistema politico italiano non è mai stato messo in dubbio fino in fondo: anche nelle fasi in cui congegni elettorali maggioritari di diversa natura hanno tentato di semplificare la composizione dell’arco parlamentare, tanto è avvenuto in senso bipolare – giammai bipartitico – ed altresì più allo scopo di profittare dei vantaggi coalizionali derivanti dal collegio uninominale e dal premio di maggioranza che in ragione di solide comunanze ideologico-programmatiche delle

scritto si tenderà – a delineare i principi collegiale e monocratico come dialetticamente contrapposti, nel senso che il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio opera a detrimento della centralità dei partiti rappresentanti in Consiglio.

¹³ V. l’art. 5, comma 2 della citata legge: «Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’articolo 95, primo comma, della Costituzione: a) indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo; b) coordina e promuove l’attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo».

¹⁴ L’art. 2, comma 1 della citata legge dispone infatti: «Il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini dell’attuazione di essa, l’indirizzo generale dell’azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all’indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere. Dirime i conflitti di attribuzione tra i ministri». Ed il comma 3 specifica che «Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri: a) le dichiarazioni relative all’indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento; b) i disegni di legge e le proposte di ritiro dei disegni di legge già presentati al Parlamento; c) i decreti aventi valore o forma di legge e i regolamenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica».

¹⁵ Così, all’epoca, E. GIULINO, *L’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e la disciplina dell’attività di governo secondo la normativa introdotta dalla legge 23 agosto 1988, n.400: alcune riflessioni*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2-1990, 167. Celebrando il trentennio dall’entrata in vigore della legge in commento si è detto, al contrario, che “promozione” «è termine chiave di una supremazia di ruolo che non si fonda su una sommatoria di competenze maggiori di quelle dei singoli ministri e dello stesso Consiglio. Si fonda sulla qualità dei poteri azionabili: quasi una possibilità permanente di avocazione di ogni altra competenza nell’arcipelago governo, per romperne la passività e l’inazione»: così A. MANZELLA, *Il Presidente che “promuove”* (art. 95, primo comma, Cost.), in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent’anni dalla legge n. 400 del 1988*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020, 31-2. Aggiunge però l’Autore che «Finora, su questo punto, ha prevalso una lettura rattrappita della Costituzione». In ogni caso, le pur qualificanti funzioni che la legge in commento attribuisce al Presidente del Consiglio di certo non delineano una preminenza giuridicamente apprezzabile del principio monocratico. A tal fine sarebbe necessario che al Presidente del Consiglio spettassero attribuzioni che suoi omologhi sul piano comparato indubbiamente hanno: la nomina dei ministri, formalmente attribuita al Presidente della Repubblica, spettando a quello del Consiglio la sola proposta, la quale è sostanzialmente mediata dall’accordo fra i partiti della maggioranza di turno, e la loro revoca che, semplicemente, non esiste.

forze politiche apparentate negli schieramenti di centrodestra e centrosinistra, i quali sono, pertanto, rimasti assai frammentati ed eterogenei.

I caratteri appena sintetizzati, cumulandosi, non possono che assegnare al Presidente del Consiglio, per norma, un ruolo principalmente di mediazione, chiamato com'è ad arbitrare i rapporti fra i partner della coalizione e a garantire la fedele attuazione dell'accordo di governo, vale a dire del patto avente ad oggetto tanto la composizione del collegio ministeriale quanto il programma di governo che, in tanto rappresenta il nucleo operativo del governo di coalizione, in quanto presiede alla formazione del governo stesso. Si tratta di dinamiche note, con accuratezza ricostruite in fondamentali studi degli anni '70¹⁶ e tuttavia, *mutatis mutandis*, per gran parte applicabili alle evoluzioni subite dalla forma di governo nel corso della c.d. seconda Repubblica¹⁷.

Ebbene, l'ipotetico rafforzamento del Presidente del Consiglio registrato negli ultimi tempi con riguardo ai gabinetti Conte II e Draghi non contraddice le riferite regolarità poiché, da un lato, è stato – ed è – più mediatico che sostanziale e, dall'altro, più ancora, è coerente ad una fase storica di instabilità politica, vale a dire di difficoltà dei partiti di offrire soluzioni di governo e/o formule politiche in grado di reggere il raccordo degli organi costituzionali d'indirizzo politico dominando la trama di rapporti fra Governo e maggioranza parlamentare.

Tutto ciò nondimeno, o, meglio, proprio per via di quanto sinteticamente ricostruito, la vita costituzionale italiana appare costellata di spunti verso l'irrobustimento del Presidente del Consiglio. Siano essi stati aspirazioni mere del presidente di turno, riflessioni di riforma costituzionale e/o elettorale avallate da ampi strati della dottrina costituzionalistica ovvero ancora concreti tentativi di revisione, la prima e più solida evidenza del carattere per così dire debole del Presidente del Consiglio sta proprio nella frequenza e nella forza con cui si è tentato di stimolarne la sovversione per abbozzare una solida *leadership* democratica del sistema, obiettivamente non

¹⁶ Ci si riferisce, classicamente, a G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973 e P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975. Ma v. anche, della stessa epoca, più generalmente sul vertice monocratico dell'esecutivo G. RIZZA, *Il presidente del consiglio dei ministri*, Napoli, Jovene, 1970; E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1972; E. CHELI - V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza. Dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo*, 1977, Milano, Comunità, 41 ss.

¹⁷ Per le evoluzioni dell'istituto nel corso della c.d. seconda Repubblica v. S. PRISCO, «*Il Governo di coalizione*» rivisitato, in ID., *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, Torino, Giappichelli, 2014, 161 ss. Sullo stesso tema v. pure I. CIOLLI, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, 2-2017, 199 ss. la quale sottolinea, invero, la progressiva emersione del Presidente del Consiglio sia sul fronte esterno (incentivata dalle dinamiche intergovernative dei contesti istituzionali dell'Unione Europea) sia su quello interno (qui determinata specialmente dal progressivo indebolirsi dei partiti). Due processi che, se descrivono dall'assai utile punto di vista sostanziale l'evoluzione dei rapporti endogovernativi, non mettono tuttavia in dubbio quegli elementi strutturali del sistema che si sono voluti, nel corpo del testo, individuare nell'assetto multipartitico e nella centralità costituzionale del principio collegiale su quello monocratico. Tuttavia, da diverse parti in dottrina si è evidenziato il sempre più penetrante rilievo del *decision making* unionale non solo (com'è ovvio) sulle politiche dei governi europei ma anche sulla struttura del sistema di governo dei Paesi membri. Il che, in Italia, è a dire di un rafforzamento del Presidente del Consiglio (ma invero riguardato in tandem con il ministro dell'economia e delle finanze) sia direttamente, per le funzioni sue proprie, che indirettamente, per le attribuzioni del Dipartimento per le politiche europee costituito presso la Presidenza del Consiglio. V., in questo senso, E. CATELANI, *L'evoluzione della forma di governo: il ruolo del Presidente del Consiglio e dei Ministri*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, Giappichelli, 2017, 54-6; N. LUPO, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, in *Il Politico*, 2-3, 2018, 43 ss. e ID., *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, 175 ss.

autorizzata dal modello costituzionale¹⁸. Di questi molto noti tentativi si vuole qui proporre una (ri)classificazione alla stregua della *premiership*, tale intesa quale compendio di teorie istituzionali e tecniche giuridiche funzionali al rafforzamento del vertice monocratico del nostro esecutivo.

Il punto merita qualche precisazione. La *premiership*, che rappresenta il filo conduttore attorno a cui si svolgono le considerazioni del presente scritto, richiama immediatamente il capo dell'esecutivo di un ben preciso ordinamento e di quelli che al c.d. Westminster *model* si sono ispirati. Un ordinamento la cui portata didattica per gli studiosi italiani (anche) in materia di forma di governo è nota¹⁹ e che, tuttavia, non vuole qui essere assunto come elemento di comparazione in senso tecnico. Del resto, la dottrina che ha svolto ripetute analisi sulla forma di governo italiana anche alla luce di quella archetipica descritta dal modello Westminster ha precisato a più riprese che quest'ultima, sebbene sia «punto di partenza (e comparazione) obbligato (...), quale “madre dei premierati”», è d'altra parte irriproducibile²⁰ e che, pertanto, è opportuno parlare di ‘suggestioni’ più che di ‘modelli’, espressione che «rende meglio l'idea (...) di una contaminazione sfiorata, di una idea pensata ma non veramente attuata»²¹.

Il riferimento alla *premiership*, serve, dunque, qui, a riferire di un *topos* della letteratura – e della pratica – giuspubblicistica che, calato nelle peculiarità del nostro ordinamento, sintetizza le aspirazioni, da un lato, ed i timori, dall'altro, verso un decisivo rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio.

In quest'ottica, la suggestione che ha ispirato questo scritto si muoverà intercettando, nell'evoluzione storica della Repubblica, i tentativi di interpretare o ricostruire la forma di governo italiana per conformarla alle idee che nella *premiership* sono introiettate, per offrire, infine, qualche considerazione ipotetica sulle prospettive costituzionali del vertice di governo alla luce delle congiunture politiche proprie del tempo in cui si scrive.

3. Nella Costituente: il dibattito sul nomen iuris del capo dell'esecutivo fra semantica e sostanza costituzionale

¹⁸ Il pregiudizio vero un sistema di “governo forte” è diffuso oggetto di osservazione dottrinale sui lavori costituenti: v. per tutti A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 1-2011, 30, che sottolinea come il Costituente, nella declinazione italiana della tecnica tipica del costituzionalismo dei *checks and balances* abbia caricato molto più i pesi dei contrappesi.

¹⁹ Un'importante attestazione dell'attenzione di costituzionalisti e pubblico-comparatisti italiani alle evoluzioni della forma di governo britannica è una recente corposa opera collettanea dedicata alla genesi e all'evoluzione della *premiership* d'oltremare attraverso l'analisi delle esperienze di governo di tutti i premier del Regno, da Robert Walpole a quello in carica Boris Johnson: v. A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi ministri*, Padova, Wolters Kluwer, 2020.

²⁰ Cfr. T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, 1-2004, 6 ove l'Autore sintetizza come segue i connotati essenziali della *premiership*: «il premierato si caratterizza per il fatto di mettere al centro del sistema il Primo Ministro indicato (non eletto!) dal corpo elettorale, insieme alla maggioranza di cui egli è leader, e quindi investito dalla doppia fiducia, elettorale e parlamentare. Il ruolo del Primo Ministro si rafforza in quanto egli diviene titolare di propri e specifici poteri, tra i quali quello di nominare e revocare i propri ministri e quello di provocare lo scioglimento anticipato delle Camere, consentendo così allo stesso Primo Ministro di scegliere il momento per tornare di fronte ai propri elettori con l'obiettivo di “ricostituire o confortare una maggioranza”».

²¹ T.E. FROSINI, *Suggestioni anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in E. CAPOZZI (a cura di), *Le costituzioni anglosassoni e l'Europa: riflessi e dibattito tra '800 e '900*, Napoli, Rubbettino, 2002, 219 ss.

Il primo tentativo di costruire una parvenza di *premiership* in Italia si può dire rimonti ai lavori dell'Assemblea Costituente ove, com'è noto, il dibattito intorno alla forma di governo, dopo aver escluso *in nuce* formule diverse da quella parlamentare, si concluse con un assai debole sforzo di razionalizzazione, che si limitò alla codificazione della fiducia iniziale espressa²² e a quelle minute regole utili ad evitare i fenomeni, risalenti alla prassi statutaria, dei franchi tiratori e degli assalti alla diligenza.

Sul Presidente del Consiglio, nello specifico, la discussione si polarizzò attorno a due posizioni di massima: le sinistre, sostenendo la prevalenza del principio collegiale nei rapporti endogovernativi²³, erano per la conservazione del modello del primo fra eguali, mentre la Democrazia Cristiana, che sosteneva la necessità di irrobustire il principio monocratico, delineava una configurazione giuridica del capo del governo che ne facesse davvero – e non solo nominalmente – il primo dei ministri. Ne scaturì una soluzione di compromesso e per certi aspetti ambigua in cui alla negazione della supremazia gerarchica del Presidente del Consiglio²⁴ si accompagnava la codificazione di una qualche differenza fra questi e gli altri componenti il collegio ministeriale attestata dalla distinzione dei rispettivi atti di nomina ma soprattutto dall'attribuzione al primo di specifiche funzioni e, indi, di una responsabilità politica autonoma da quelle individuale dei ministri e solidale del Consiglio. Queste funzioni, consistenti nella direzione della politica generale del Governo e nel mantenimento dell'unità d'indirizzo politico e amministrativo e, a tale ultimo fine, della promozione e del coordinamento dell'attività dei ministri, mentre non fanno del Presidente del Consiglio un superiore gerarchico, servono finalità unitarie e svolgono una funzione ancillare al principio collegiale che sembra, pertanto, rimanere il principio pivotale nell'organizzazione governativa.

Tanto ricordato, il riferimento alla *premiership* con riguardo ai lavori costituenti non pare ultroneo ove si osservi che, nel corso di essi, per lungo tempo l'espressione utilizzata per indicare il capo dell'esecutivo dell'erigenda Repubblica era prevalentemente quella di 'primo ministro', mentre recessiva era 'presidente del consiglio' e decisamente recessiva 'capo del governo', a cagione dell'eccessiva prossimità alla figura del 'capo del governo primo ministro segretario di Stato' cucita addosso a Benito Mussolini dalla legge n. 2263 del 24 dicembre 1925²⁵.

²² Che rappresenta, anzi, un istituto di destabilizzazione dell'esecutivo poiché osta all'acquisizione, da parte di eventuali governi di minoranza, di quella pienezza di poteri che solo la fiducia espressa di ambo le camere è in grado di garantire.

²³ Posizione provocatoriamente sintetizzata dall'emendamento La Rocca che, nel *plenum*, proponeva di modificare la disposizione relativa alla composizione del Governo espungendovi qualunque riferimento ad un ministro di maggior rilievo: «Il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei ministri. I Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica».

²⁴ La detta supremazia era, per vero, negata in punto di stretto diritto persino al capo del governo primo ministro segretario di Stato, del quale si parlava, se mai, di «supremazia politica»: cfr. C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942, 102. Ma è d'altra parte noto che la citata figura giuridica era cucita addosso a quella politica di Benito Mussolini. Così, in prospettiva materiale, S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939, 142, definiva la forma di governo introdotta dalla legge del 1925 «regime fascista del capo del governo», laddove l'attributo fascista era a segnalare i due elementi coesenziali all'innovato sistema: da un lato, la coincidenza fra capo del governo e capo del partito fascista, dall'altro, la presenza di un partito «unico unitario e totalitario».

²⁵ D. NOVARESE, «Per dare unità e stabilità al Governo». *Dal primo ministro al presidente del Consiglio, il dibattito in Costituente*, appendice, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, Biblion, 2019, 192 ss.

La questione, a ben guardare, non fu solo nominalistica, essa recando con sé idee piuttosto precise – e diverse – sulla posizione che il capo del governo repubblicano avrebbe dovuto avere, anzitutto in rapporto con gli altri ministri ma con inevitabili conseguenze sui più ampi rapporti che ineriscono la forma di governo.

Di tanto discusse la seconda sottocommissione sul finire della seduta pomeridiana del 10 gennaio 1947 allorché, costruita la mediazione sul contenuto sostanziale delle disposizioni relative all'organizzazione interna del Governo, si dibatté proprio sul tema del *nomen iuris* del suo vertice monocratico: l'espressione 'primo ministro', oltreché velatamente avversata dal presidente comunista Umberto Terracini, fu frontalmente criticata dal liberale Luigi Einaudi il quale evidenziò l'origine di «accidente storico» dell'espressione nella sua archetipica costituzione inglese, ivi derivante dall'esigenza di differenziare la posizione del ministro preminente, in via di fatto chiamato a guidare il gabinetto, da quella, divenuta nel tempo vieppiù formale, del presidente del *Privy Council* della Corona; che, perciò, in Italia, esistendo storicamente il Presidente del Consiglio inteso quale organo in qualche misura direttivo il collegio ministeriale, non v'era motivo per usare la denominazione di origine inglese²⁶. Si opponevano i giuspubblicisti democristiani Egidio Tosato e Costantino Mortati, tale ultimo sottolineando come "primo ministro" significasse già anche "presidente del consiglio", nel senso di organo tributario delle classiche funzioni di presidenza di un qualsivoglia organo collegiale, ma che allo stesso tempo segnalasse qualcosa di diverso e di più, tradendo l'intenzione di irrobustire l'organo in parola rispetto al figurino storico del *primus inter pares*²⁷. L'esito della votazione fu, come si è scritto, paradossale: di stretta misura venne approvata la conservazione della formulazione 'primo ministro' ma subito dopo venne approvata la proposta di Tomaso Perassi di aggiungervi l'inciso 'presidente del consiglio'²⁸, dando vita ad una disposizione che riportava «entrambe le espressioni poco prima poste in votazione come alternative»²⁹.

In Assemblea, infine, l'espressione di matrice anglosassone fu definitivamente espunta, residuando quella storico-statutaria³⁰, anche per via della volontà politica di Alcide De Gasperi di spingere verso un ammorbidimento delle posizioni dei costituenti democristiani finalizzato ad accettare un esecutivo non esplicitamente appesantito sul profilo monocratico per via delle mutate condizioni politiche che vedevano, frattanto, comunisti e socialisti fuori dal governo e paventavano l'ignoranza su quali dei due fronti, centrista o delle sinistre, avrebbe ottenuto la maggioranza nelle prime elezioni politiche repubblicane³¹.

²⁶ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, Prima sezione, resoconto sommario della seduta del 10 gennaio 1947 (pom.), 90.

²⁷ *Ibidem*, 91.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ D. NOVARESE, op. cit., 187.

³⁰ Ma è noto che la lettera dello Statuto albertino non prevedesse un consiglio dei ministri e, perciò, men che meno, un suo presidente. Sulla germinazione "spontanea" di ambo gli organi nella prassi preterstatutaria v., di recente, R. FERRARI ZUBINI - G. STOLFI, *Il Consiglio dei ministri e il presidente del Consiglio: due organi spontanei?*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio*, cit., 31 ss.

³¹ L. ELIA, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente a oggi*, intervento al convegno "La Costituzione ieri e oggi", Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 9-10 gennaio 2008, 6.

La *premiership*, insomma, ebbe accesso al dibattito costituente in almeno due sensi: anzitutto per via del rimando esplicito effettuato da Einaudi alla forma di governo britannica allo scopo di negare, ricorrendo all'argomento storicistico, l'utilità di dare all'Italia un primo ministro; in secondo luogo, e soprattutto, per via del rimando implicito a quella formula premierale in grado di incarnare e sintetizzare l'idea di una qualche preminenza del principio monocratico su quello collegiale.

4. Nella c.d. prima Repubblica: l'eccezionalità della leadership di Alcide De Gasperi

In dottrina è pressoché pacifica l'opinione per cui la lettera dell'art. 95 Cost. – e cioè l'esito del dibattito compendiato nel precedente paragrafo – delinei una formula volutamente aperta ad interpretazioni diverse, parimenti legittime, della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio³². Tale apertura andrebbe letta in almeno due sensi: la prima, di natura giuridico-costituzionale, legata all'attuazione del comma 3 della citata disposizione che, rinviando alla legge l'organizzazione della Presidenza del Consiglio, si riferirebbe invero non solo alla struttura amministrativa servente le funzioni del Presidente del Consiglio ma anche alla compiuta definizione di queste e, dunque, ai rapporti fra i principi che governano nel complesso l'organizzazione dell'esecutivo; la seconda, di natura politico-costituzionale, legata all'elaborazione – e al mutamento – di prassi e convenzioni in grado di integrare un disposto costituzionale che si assume essere laconico e, con ciò, di conferire fisionomie potenzialmente diversificate alla figura del Presidente del Consiglio.

Per qualche aspetto i due profili si tengono insieme ove si consideri che il primo tentativo di attuazione per legge dell'art. 95, comma 3 Cost. risale all'esperienza di governo di Alcide De Gasperi e che detta attuazione si compie, infine, negli anni '80, portata avanti dai primi governi a guida 'laica' della storia repubblicana; entrambe fasi dominate da personalità impegnate ad intendere il ruolo di Presidente del Consiglio in senso marcatamente più leaderistico che di mediazione.

D'altra parte, al di là di questa non congiunturale coincidenza, il piano dell'attuazione in via legislativa è rilevante solo fino a un certo punto: in primo luogo per un argomento oggettivo, e cioè perché i ripetuti tentativi di legiferare sulla Presidenza del Consiglio attivando la riserva di cui all'art. 95, comma 3 Cost., a partire da quello di De Gasperi, sono per diverso tempo falliti; in secondo luogo poiché, quando l'attuazione infine v'è stata, non ha determinato un decisivo appesantimento del principio monocratico.

Con specifico riguardo all'impostazione di questo agile studio, inoltre, appare più interessante riferire di quelle interpretazioni dell'assetto costituzionale del Governo realizzate per via della volontà politica di ben precise *leadership*, in determinati momenti storici, di conferire un aspetto

³² Cfr., fra i molti, in diversi tempi, L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, Giuffrè, 1988, *passim* ma spec. 65; P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1994, 376 ss.; I. CIOLLI, *La questione del vertice*, cit., *passim* ma spec. 67 ss.

complessivamente maggioritario alla forma di governo italiana, anche col contributo di un vivido riformismo elettorale.

Se si guarda al tentativo di De Gasperi di imprimere un'interpretazione ben precisa al suo ruolo e alla forma di governo nel complesso, della quale egli non poteva che intendersi come fulcro (anche) costituzionale³³, il riferimento alla *premiership* appare calzante poiché quel tentativo veniva realizzato primariamente attraverso l'approvazione di una legge elettorale incentrata sul premio di maggioranza e la semplificazione dell'assetto partitico in senso bipolare, spingendo verso l'implementazione fattuale di un sistema di governo prossimo al modello della democrazia dell'alternanza. Si tratta di processi assai noti, ma si vuole qui evidenziare come il descritto tentativo passasse primariamente dalla qualificazione di una *leadership* di partito e di coalizione solida ed autorevole e dalla conseguente aspettativa che essa, coincidendo con la Presidenza del Consiglio, all'esito di elezioni maggioritarie avesse il saldo controllo del partito, del governo, della maggioranza parlamentare³⁴.

Non è casuale, poi, che il fallimento di questo tentativo, dovuto principalmente alla non operatività del premio di maggioranza, disinnescato dai risultati elettorali del 1953 e fortemente osteggiato dall'opposizione, avrebbe inaugurato una lunga fase, tutto sommato stabile, in cui il sistema si sarebbe accostumato ad una trama di rapporti istituzionali e politici completamente diversa, connotato dalla centralità del Parlamento, dalla dissociazione fra *leadership* di partito ed incarichi di governo, dalla debolezza della carica del Presidente del Consiglio in quanto chiamato ad un costante sforzo di mediazione rispetto a decisioni prese, *quoad substantiam*, altrove.

È naturale che nello svolgersi delle dinamiche istituzionali nel modo appena sintetizzato un ruolo determinante abbiano svolto quelle politiche: la progressione delle formule politiche che hanno sorretto la formazione dei governi dagli anni '50 agli anni '70, dal centrismo al centrosinistra ed infine alla solidarietà nazionale ha, nel tempo, allontanato sempre più la realtà dei rapporti inerenti la forma di governo dal modello degasperiano costruito attorno agli schemi della democrazia dell'alternanza, che assegnano centralità all'esecutivo e al premier, in favore di un sistema in cui le speculari condanne della Democrazia Cristiana al governo e del Partito Comunista Italiano all'opposizione imponevano un costante accordo sulle decisioni politiche

³³ Di questa visione offrono prova taluni dibattiti parlamentari a riguardo delle crisi avviate da De Gasperi nel 1951-2 e risolte, tramite rimpasti, nel "segreto" della coalizione, dallo stesso presidente del Consiglio. Mentre condotte di questo tipo erano criticate da Palmiro Togliatti, che rivendicava ai partiti il dominio sull'assetto istituzionale con riguardo ai destini dei gabinetti criticando l'eccessivo solipsismo presidenziale, De Gasperi difendeva il suo operato evidenziando come fosse la Costituzione a delineare l'organizzazione governativa di guisa che conferisse una certa preminenza al principio monocratico e, allo stesso tempo, a non attribuire alcun rilievo costituzionale diretto, nelle dinamiche legate alla formazione e alla crisi dei governi, ai partiti politici. Su tali questioni cfr. V. CAPPERUCCI, *Il rapporto tra presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri nella prima legislatura repubblicana*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio*, cit., 226 ss. Finita l'esperienza di governo degasperiana e, con essa, i tentativi di torsione maggioritaria del sistema, l'esperienza costituzionale repubblicana avrebbe per lungo tempo dato ragione al segretario comunista.

³⁴ Sottolineava G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967, 494, che, tuttavia, si trattava «di un equilibrio fondato solo sul suo prestigio personale e sopra una risposta eccezionale dell'elettorato» e che «l'artificio elettorale non poteva valere ad accrescere la forza effettiva del governo (...); non poteva bastare a risolvere sul piano delle istituzioni (e non solo sul piano di una *leadership* personale) l'antico insoluto problema del parlamentarismo italiano», corsivo dell'Autore.

fondamentali³⁵ che, allora, non potevano che tenersi fuori dai confini dell'esecutivo, sebbene nelle aule parlamentari e, più ancora, nelle segreterie di partito.

In effetti, il trentennio in commento è caratterizzato da un decisivo dominio partitico delle vicende attinenti la vita dei governi: come questi nascevano negli accordi postelezionali attorno alla centralità istituzionale della Democrazia Cristiana, così lo scioglimento anticipato delle camere si può dire fosse in buona misura deciso dall'accordo fra questa e il Partito Comunista³⁶. Uno schema di governo completamente diverso da quello incentrato sulla *premiership*, poiché, in quest'ultimo, è invece proprio il premier a rappresentare l'organo di raccordo e sintesi dei vari cicli che compongono il circuito dell'indirizzo politico e, pertanto, a detenere la decisione sostanziale sulle sorti dell'esecutivo che dirige³⁷, per lo meno finché la sua *leadership* non venga messa in discussione dal partito stesso. Ebbene, un tal ruolo di sintesi e raccordo, connaturato alle *premiership*, rientrava nella concezione degasperiana dell'ufficio Presidente del Consiglio in quanto descriveva, nella di lui interpretazione, il senso più autentico del principio monocratico, costruendo l'intera trama di rapporti dell'indirizzo politico attorno alla sua figura. Come si è scritto, in definitiva, «una serie di condizioni interne ed esterne, e legate all'autorevolezza e al prestigio personale di cui De Gasperi godeva, avrebbero reso possibile questo equilibrio: un equilibrio che, non a caso, era destinato a saltare già a partire dalla legislatura successiva»³⁸.

5. Verso la c.d. seconda Repubblica e oltre: da Bettino Craxi alla transizione incompiuta degli anni '90

Gli anni '80 del secolo scorso rappresentano, con riguardo alla storia costituzionale repubblicana, uno spartiacque. È in questa decade che trova fine la lunga successione di fasi politiche che avevano portato al progressivo avvicinamento fra le due grandi forze sociali, Democrazia Cristiana e Partito Comunista Italiano, col ritorno del secondo ad una rigorosa opposizione ed il consolidamento del c.d. pentapartito come formula politica a sostegno dei gabinetti. In parallelo, comincia a profilarsi il tentativo di superare le logiche del c.d. parlamentarismo compromissorio per assegnare centralità all'esecutivo ed incrementarne

³⁵ Come si è evidenziato, il consenso elettorale acquisito dalla Democrazia Cristiana nel periodo degasperiano e la conseguente autorevolezza della sua *leadership* «erano ricollegabili essenzialmente, tra i vari motivi, alla funzione di baluardo anticomunista assunta nella contingenza dalla DC (...). Pertanto, allorché queste condizioni vennero progressivamente meno con l'affievolirsi di tale minaccia, si indebolì a cascata la vocazione maggioritaria della DC, rendendo inevitabile l'allargamento della maggioranza di governo e creando, nel contempo, tensioni all'interno del partito sia nel caso di una apertura a sinistra, sia in quello di segno opposto verso le forze di destra. Il momento storico in cui avvenne la nascita del VII gabinetto De Gasperi si pone proprio sul crinale di questo passaggio; peraltro, lo stesso esecutivo avrebbe poi accompagnato, senza soluzione di continuità, la seconda fase della prima legislatura repubblicana e, del pari, la parabola discendente del centrismo degasperiano»: così M. NARDINI, *Il ruolo "notarile" di Einaudi nella formazione del VII governo De Gasperi e le dinamiche sul "modello Westminster" della prima legislatura repubblicana: realtà o illusioni?*, in *Federalismi.it*, 12-2015, 5.

³⁶ Così O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 1-2004, 34 che aggiunge: «Come in Inghilterra anche in Italia, si è sempre trattato, in ultima analisi, di "autoscioglimento", anche se poggiante su una maggioranza non coincidente con quella che aveva votato la fiducia al Governo e/o lo sosteneva».

³⁷ *Ibidem*, 38 ss.

³⁸ V. CAPPERUCCI, *Il rapporto tra presidente del Consiglio e Consiglio*, cit., 236.

l'efficacia decisionale. Processi paralleli – certo – ma che si implicano vicendevolmente. Che è come dire, una volta di più, che le vicende politiche hanno un grande rilievo su quelle squisitamente costituzionali, quanto meno poiché ne offrono un più completo punto d'osservazione.

Un ruolo decisivo, in queste vicende, svolse Bettino Craxi, impegnato come fu a cercare una posizione di centralità nell'arco parlamentare per il suo partito che, rinnovato nel metodo e nel merito, si candidava a porsi come interlocutore unico della Democrazia Cristiana 'da sinistra' e marginalizzare l'influenza comunista sulle scelte di governo, ponendo fine a quelle 'convergenze' che avevano governato i rapporti politici e costituzionali nel decennio precedente.

Ebbene, l'emersione politica di un partito di dimensioni medio-piccole non poteva che avvenire tramite l'appesantimento del ruolo della Presidenza del Consiglio, una volta occupata dal suo leader³⁹. Non per caso, sono questi gli anni in cui contestualmente decadono la convenzione che riservava alla Democrazia Cristiana la guida dei gabinetti e quella che sconsigliava la presenza dei leader di partito nel collegio ministeriale ed in particolare al suo vertice⁴⁰: se, come accennato, l'assenza di questi serviva, nel passato, ai partiti a gestire il sistema dal Parlamento e dalle relative segreterie, la loro necessaria presenza a partire dagli anni '80 è chiara evidenza di un significativo ruolo che le figure istituzionali, per non dire gli organi costituzionali stessi, andavano assumendo rispetto a quelle di partito⁴¹. In altri termini, se i *leader* di partito, a capo di strutture che cominciavano ad indebolirsi, volevano conservare un peso sulle azioni degli organi costituzionali d'indirizzo, non potevano più sperare di farlo dall'esterno⁴².

Tanto sia detto specialmente con riguardo alla Presidenza del Consiglio poiché è negli anni '80 che, con i primi presidenti laici della storia, Giovanni Spadolini e Bettino Craxi, si realizza la coincidenza fra vertici di partito e di governo – fra *leadership* e *premiership*, insomma – e, anzi, la circostanza della prima diviene l'occasione per cui si acquisisce la seconda. Lo si fa, tuttavia, non certo sulla base di una designazione elettorale diretta o quasi, consistente nell'assegnazione al partito della maggioranza dei seggi parlamentari, bensì pur sempre sulla base di un accordo fra i partiti della coalizione di governo. Ciò che ne fa, dunque, una coincidenza ben diversa e piuttosto lontana dal paradigma d'oltremania, laddove questa opera in ragione del sistema elettorale maggioritario e del sistema tendenzialmente bipartitico.

Non si può dire, dunque, che la forma di governo italiana conosca, negli anni '80 dello scorso secolo, i costumi propri della *premiership* ma, d'altra parte, è evidente il rilievo che un certo

³⁹ Cfr., sul punto, M. VERCESI, *Il «decision-making» dell'esecutivo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo*, cit., 240 secondo cui è partire dagli anni '80 che «il collante coalizionale non è più visto nella egemonia del partito più numeroso ma si sposta sui poteri istituzionali del presidente del Consiglio. Proprio perché questa volta il presidente del Consiglio non esprime una forza politica propria, ma semplicemente la forza del suo ruolo».

⁴⁰ Su questa progressiva transizione si v. S. FABBRINI, *Il governo del leader-con-partito*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3-1991, 471 ss.; M. COTTA, *La crisi del governo di partito in Italia*, in M. COTTA - P. ISERNIA, (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla. Le ragioni della crisi della prima repubblica: partiti e politiche dagli anni '80 a Mani pulite*, 1996, Bologna, Il Mulino, 11 ss.

⁴¹ Sino al governo Spadolini solo il governo Fanfani II, in carica nella seconda parte del 1958, conobbe la coincidenza fra *leadership* e *premiership*, mentre è dato registrare la presenza di leader di partito nel Consiglio dei ministri solo cinque volte su trentadue governi. Per questi dati v. M. VERCESI, *Il «decision making»*, cit., tab. 8.1, 222-3.

⁴² Su questo processo v., ad esempio, R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, 393 ss.

appesantimento del ruolo del Presidente del Consiglio ha svolto rispetto al modello che aveva caratterizzato gli anni precedenti.

La l. n. 400/1988, da questo punto di vista, più che per le sue disposizioni dedicate alle attribuzioni del Presidente del Consiglio e ai rapporti di questo con gli altri organi del Governo, rileva per la legificazione di talune importanti prassi cui si era dato avvio proprio con la *leadership* socialista: il consiglio di gabinetto, ideato per servire le specifiche funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio e consentirgli, dunque, non certo la determinazione solitaria dell'indirizzo politico ma un suo più diretto e prossimo controllo⁴³; e la Conferenza Stato-Regioni che, incardinata presso la Presidenza del Consiglio, avrebbe al titolare di essa assegnato un ruolo nevralgico nella gestione delle relazioni intergovernative, viepiù rilevante in conseguenza del progressivo ampliamento della sfera di autonomia delle Regioni⁴⁴.

Gli anni '80, infine, sono significativi per avere aperto la strada ai rivolgimenti che avrebbero attinto la forma di governo nel decennio successivo⁴⁵. Si tratta di vicende note: di certo, l'alternanza fra centrosinistra e centrodestra, la tendenziale stabilità delle coalizioni, la loro costituzione pre-elettorale sono tutti elementi che consentono di dare per avviata la transizione verso un sistema parlamentare bipolare e maggioritario⁴⁶. Si è trattato, d'altra parte, di una transizione incompiuta o, meglio, compiutasi solo in parte poiché in grado di spiegare effetti sulle vicende costitutive ma non anche su quelle, per così dire, estintive del gabinetto.

Così, ragionando in termini giuridici, ne è senz'altro derivata la compressione, a vantaggio dell'elettorato, del potere attribuito dall'art. 92, cpv. Cost. al capo dello Stato di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri⁴⁷ e l'ampliamento, a discapito dei partiti, del potere di proposta dei ministri contemplato dalla medesima disposizione in capo al Presidente del Consiglio incaricato. Non ne è, invece, derivato alcun sensibile cambiamento con riguardo alle modalità con cui i governi cadono e, soprattutto, le crisi che in conseguenza si dischiudono, vengono risolte⁴⁸: sebbene Silvio Berlusconi provò, dopo la caduta del suo primo ministero e il

⁴³ V. *funditus* D. BUTTURINI, *Osservazioni sulla posizione del presidente del Consiglio alla luce della prassi dei comitati interministeriali e del consiglio di gabinetto*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio*, cit. 263 ss. La codificazione e disciplina del consiglio di gabinetto (e dei comitati di ministri) è stata, a dire di T.E. FROSINI, *Declinazioni del governare*, Torino, Giappichelli, 2018, 58, uno dei veicoli di britannizzazione della nostra forma di governo, avvicinando il nostro Governo, quanto a struttura e funzionamento, al *Cabinet* d'oltremarica.

⁴⁴ Non è naturalmente un caso che i passi decisivi verso questo ampliamento si compiono negli anni '90. Le leggi elettorali comunale e provinciale del 1993 e la presidenzializzazione della forma di governo regionale del 1999 sono, per un verso, l'altra faccia della medaglia dell'ampliamento dell'autonomia realizzato con le leggi c.d. Bassanini e, poi, con la riforma del Titolo V e, per altro, sintomatiche di una certa cultura dell'efficientamento dei processi decisionali, da perseguirsi tramite il rafforzamento monocratico degli esecutivi, che, all'epoca, animava la classe politica in senso tutto sommato trasversale.

⁴⁵ Da un punto di vista dell'analisi storiografica, G. QUAGLIARELLO, *Gli anni Ottanta: gli aspetti politico-istituzionali. Un'interpretazione*, in AA. VV. (a cura di), *Anni Ottanta come storia*, Catanzaro, Rubbettino, 2004, 267 ss. sostiene che gli anni '80 rappresentino una sorta di «decennio lungo», un «ibrido fra vecchio e nuovo» in cui gli assetti politici ed istituzionali della c.d. prima Repubblica vengono avviati ad un inevitabile mutamento, tuttavia gestito dai medesimi soggetti politici.

⁴⁶ Sul tema si è scritto molto. Si rinvia qui ai contributi in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione, 1987-1999*, Milano, Giuffrè, 1999 e S. LABRIOLA (a cura di), *La transizione repubblicana*, Padova, Cedam, 2000.

⁴⁷ Fra i molti cfr. A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in ID. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 465 ss.

⁴⁸ Sottolinea, sulla base di questo argomento, l'illusorietà dell'idea di un governo che, per così dire, si fa e disfa nelle urne M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *costituzionalismo.it*, 2012, 10 settembre.

notissimo *j'accuse* conseguente al c.d. ribaltone che portò alla formazione del governo Dini, ad affermare l'idea per cui sono le urne l'unico luogo costituzionale in cui dar vita ai governi, l'allora Presidente della Repubblica – seguito dai suoi successori – la negò fermamente⁴⁹. Cosicché, nel periodo compreso fra il 1994 e il 2013, mentre nessun governo è stato di legislatura, solo nel 2008 le dimissioni di un Presidente del Consiglio “designato” dalle urne portò allo scioglimento anticipato delle camere. Per il resto, le molte crisi verificatesi nel corso di cinque legislature hanno condotto alla costituzione di nuovi gabinetti, spesso guidati da persone diverse e in qualche occasione sostenuti da maggioranze parlamentari sensibilmente diverse da quelle formate nelle urne.

Se ne deve desumere che la derivazione parlamentare del Governo imposta dall'art. 94 Cost. non significhi semplicemente che il Governo, per governare in pienezza dei suoi poteri, abbisogna della fiducia di ambo le camere, ma che, più nel profondo, alla caduta del Governo, è primariamente nelle camere – non nelle urne – che va cercata la risoluzione alla crisi.

Inoltre, va notato che la coincidenza fra vertici di partito e di governo che si è ribadito connotare la *premiership*, si è verificata, nel corso della c.d. seconda Repubblica, solo nel centrodestra, per via delle peculiarità che connotavano la *leadership* di Silvio Berlusconi; non da ultimo il suo essere rifornito di ragguardevoli risorse non solo politiche ma anche economiche⁵⁰. Il centrosinistra, invece, sebbene abbia spesso posto a capo della coalizione il leader di uno dei suoi partiti maggiori (Rutelli nel 2001, Veltroni nel 2008, Bersani nel 2013), non è mai riuscito a portarlo alla Presidenza del Consiglio e, quando ciò è accaduto – ma non certo dopo le elezioni, sebbene dopo una crisi di governo – con l'incarico a Massimo D'Alema nel 1998, egli si dimise dalla carica di segretario del Partito Democratico della Sinistra.

Di converso, ed infine, nel corso della c.d. seconda Repubblica diviene sempre più stabile la presenza dei leader di partito nel Consiglio dei ministri: un processo che, mentre attesta il già riferito indebolimento della struttura partitica in confronto di quella istituzionale e la torsione personalistica dei modelli organizzativi dei partiti, dimostra, sul piano dei rapporti endogovernativi, una tenace resistenza del principio collegiale⁵¹, inteso a non soccombere nei confronti di quello monocratico ma, con esso, a conservare una vivace tensione dialettica, a discapito, com'è ovvio, della pacificazione delle maggioranze parlamentari e della stabilità degli esecutivi.

⁴⁹ Per contrapposte interpretazioni sulla vicenda specifica v. E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, e C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, entrambi in *Quaderni costituzionali*, 1999, risp. 390 ss. e 396 ss. Al di là delle diversificate opinioni nelle riflessioni dell'epoca il dato di fatto è che la prassi successiva avrebbe continuato a considerare legittime (e a fare ampio a ricorso a) soluzioni di risoluzione della crisi assimilabili al ribaltone. D'altra parte, è opportuno evitare di semplificare eccessivamente le vicende cui ci si riferisce e, sullo sfondo, le delicate questioni costituzionali sottese ai cambiamenti di maggioranza, al significato del voto e al ruolo di garanzia del capo dello Stato: per una siffatta analisi, rifornita di ampi riferimenti comparati, si rinvia a S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rassegna parlamentare*, 2-2003, 281 ss.

⁵⁰ Cfr. R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del Governo?*, in *costituzionalismo.it*, 3-2015, 145-6.

⁵¹ *Ibidem*, 142-3.

6. Il doppio corto circuito: dalla riforma costituzionale di Silvio Berlusconi a quella elettorale (e costituzionale) di Matteo Renzi

È sostenibile che proprio l'aver costruito una solida *leadership* che non trovava, tuttavia, riscontro nei caratteri giuridici e politici della forma costituzionale di governo in un'altrettanto solida *premiership* determinò il governo Berlusconi III a varare e far approvare dalla relativa maggioranza parlamentare una revisione costituzionale che affrontava la questione della debolezza monocratica dell'esecutivo in modo per così dire radicale.

La riforma del 'premierato assoluto', com'è ampiamente noto, trasformava il Presidente del Consiglio in Primo ministro, attribuendogli la nomina e la revoca dei ministri e la determinazione della politica generale del Governo; soprattutto, ne sanciva la derivazione elettorale e ne assicurava la stabilità introducendo una sorta di *simul-simul* attenuato da una peculiare declinazione nostrana della sfiducia costruttiva in forza della quale l'approvazione della mozione di sfiducia avrebbe comportato lo scioglimento necessario della Camera salvo che, entro venti giorni, la stessa maggioranza derivante dalle elezioni avesse individuato un nuovo Primo ministro. Un assetto, questo, ideato allo scopo di rafforzare non solo il Governo in sé, ma specialmente, nel circuito complessivo dell'indirizzo politico, il suo vertice monocratico. Tuttavia, nel perseguire tale obiettivo, si comprimevano, in una sorta di gioco a somma zero, svariati contrappunti alla preminenza del premier, specialmente le funzioni del capo dello Stato all'atto della nomina e dello scioglimento anticipato, ed il diritto dei parlamentari di adottare pratiche trasformistiche.

Così, nel tentativo di costituzionalizzare quei fattori pratici o convenzionali che nel Regno Unito descrivono la designazione elettorale del premier, la sua supremazia sui ministri, il suo controllo sullo scioglimento anticipato⁵², che le leggi elettorali prevalentemente maggioritarie non erano riuscite ad innescare *praeter constitutionem*, si portava la forma di governo verso un modello plebiscitario che sviliva la relazione fiduciaria per il fatto di ritagliare in capo al premier «un ruolo assolutamente abnorme»⁵³. Se il referendum *ex art.* 138 Cost. avesse dato esito affermativo alla riforma, si sarebbe trattato, come autorevolmente si scrisse all'epoca, di «una vera e propria eversione della Costituzione esistente»⁵⁴.

⁵² Un potere, quello di determinare in solitudine lo scioglimento anticipato che sarebbe stato messo notoriamente in discussione persino nel Regno Unito con l'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011*. In ogni caso, sulla pretestuosità del riferimento britannico nella riforma del premierato assoluto con specifico riferimento allo scioglimento primoministeriale v. E. BALBONI, *Il potere di scioglimento del Parlamento e l'uso congiunturale de «La Costituzione inglese»*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione. Una riforma sbagliata*, Firenze, Passigli editori, 2004, 301 ss. E d'altra parte si sottolineava che «il rafforzamento del Premier a scapito di tutti gli altri organi costituzionali, ed in particolare del Presidente della Repubblica, finisce – da un lato – per rompere ogni equilibrio istituzionale, dall'altro per diventare illusorio se lo stesso non può contare su una reale capacità di gestione dell'indirizzo politico»: così F. LANCHESTER, nello stesso volume appena citato, 169 ss.

⁵³ A. PACE, *L'incostituzionalità della costituzione di Berlusconi*, in *Astrid online*, 2006, 16 giugno. Tale abnormità si coglieva, secondo M. OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones constitucionales*, 2008, n. 18, 107 ss., proprio dal raffronto col sistema inglese, ove «il primo ministro in carica può essere sostituito con una decisione presa a maggioranza dal suo partito», mentre «Nel sistema delineato nel progetto di riforma costituzionale italiana del 2005, invece, il premier poteva bloccare la decisione della sua coalizione di sfiduciarlo grazie al sostegno di una piccola minoranza di essa, purché questa fosse pari alla differenza fra la maggioranza iniziale e la maggioranza assoluta».

⁵⁴ M. FIORAVANTI, *Costituzione e legge fondamentale*, in *Diritto pubblico*, 2006, 508.

Molto diverso nelle forme, ma assimilabile negli obiettivi, è stato il tentativo perpetrato un decennio dopo da Matteo Renzi, senz'altro animato da una visione per così dire britannica della sua *leadership*. Tipicamente britannica fu la crisi da lui innescata del governo Letta sul solo argomento dell'essere frattanto divenuto segretario del Partito Democratico per presiedere un nuovo gabinetto che non sarebbe stato affatto diverso dal precedente quanto a maggioranza parlamentare di sostegno⁵⁵. Anzi, nel commentare la *leadership* renziana vi è chi ha richiamato le due esperienze di *premiership* più caratterizzanti del dopoguerra inglese, quelle di Margaret Thatcher e, in misura minore, di Tony Blair, ricorrendo al modello del c.d. *conviction leader* che “trascina” il gabinetto esercitando un basso sforzo di mediazione in un contesto in cui l'agenda di governo è monocraticamente dominata dal premier, e non dal collegio ministeriale, anche in ragione del fatto che la composizione di quest'ultimo non è affatto proiettiva degli equilibri fra i partiti della maggioranza e, soprattutto, delle correnti interne al partito di maggioranza, quanto piuttosto del “cerchio magico” delle donne ed uomini più prossimi – e fedeli – al leader⁵⁶.

Con riguardo al caso Renzi la questione merita un discorso un po' più ampio poiché, diversamente da quello della riforma berlusconiana, si è trattato di un tentativo meno esplicito: la revisione costituzionale varata nel corso della XVII legislatura, pur tangendo anche elementi della forma di governo, non toccava direttamente gli artt. 92, 94 e 95 Cost., invece travolti dalla riforma del 2005. D'altra parte, è noto che un sensibile rafforzamento dell'esecutivo e del Presidente del Consiglio sarebbe risultato dal combinato operare della riforma costituzionale e di quella elettorale approvata con legge n. 52 del 6 maggio 2015, poiché tale ultima, prevedendo un premio di maggioranza alla singola lista, avrebbe quasi di certo innescato la concordanza fra partito più suffragato, maggioranza della Camera e governo monocolore il cui punto di convergenza e sintesi è nella coincidenza fra vertice del partito e del governo. Per farlo, però, il legislatore commetteva una forzatura proprio sul motore d'innescio di tale convergenza: col ballottaggio fra le due singole liste più votate al primo turno faceva sì che un partito in ipotesi anche poco suffragato si vedesse attribuita la maggioranza assoluta dei seggi, delineando, quindi, «un sistema elettorale (pressoché unico al mondo) (...) capace di produrre una maggioranza irrefragabilmente certa»⁵⁷.

Perciò, se si può dire che il c.d. *italicum* avrebbe portato infine a termine quella transizione iniziata – e mai del tutto compiuta – negli anni '90⁵⁸, ottenendo con certezza il bipartitismo, la coincidenza fra *leadership* e *premiership*, il governo monocolore di legislatura, ciò sarebbe tuttavia avvenuto in modo parossistico ed in fondo contraddittorio: si tentava di rafforzare il Presidente del Consiglio per rifornirlo dei connotati tipici della *premiership* ma spingendosi ben oltre gli

⁵⁵ Si ricordi, infatti, che, se il gabinetto guidato da Enrico Letta era nato come un governo c.d. di larghe intese, assai presto aveva perduto tale connotazione per il ritiro della fiducia di Forza Italia, frattanto risorta dalle sue ceneri al netto dell'ennesima scissione – e dunque dello scioglimento – del Popolo della Libertà ed il passaggio dei relativi ministri ad una nuova, più piccola formazione politica guidata dal vicepresidente del Consiglio Angelino Alfano.

⁵⁶ Così R. CHERCHI, *L'esecutivo*, cit., 146 ss., il quale sottolinea come la principale risorsa politica di Matteo Renzi, accanto alla frammentazione e alla debolezza delle opposizioni, era proprio la *leadership* del partito guida del governo.

⁵⁷ M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, 1-2017, 5.

⁵⁸ È questo uno fra i più pregnanti argomenti su cui si concentrava la dottrina all'epoca favorevole alla riforma elettorale: cfr. ad esempio A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 3-2015, 645 ss. e P. SEGATTI, *Una transizione che non può essere infinita*, in *Il Mulino*, 5-2015, 806 ss.

equilibri di questa⁵⁹, determinando certa dottrina a segnalare il pericolo del superamento della forma di governo parlamentare⁶⁰.

In effetti, mentre la legge di revisione costituzionale veniva respinta dal corpo elettorale nelle urne referendarie, la l. n. 52/2015 veniva falcidiata dalla Corte costituzionale per avere, nel turno di ballottaggio, riproposto il medesimo vizio della l. n. 270/2005 e, perciò, eluso il disposto della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014. La Corte segnalava altresì la incompatibilità di un ballottaggio così congegnato con la «specifica funzione e posizione costituzionale» assegnate dalla Costituzione alla Camera dei deputati, «organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività»⁶¹. Dal che può desumersi, ma è un'opinione di chi scrive, la non conformità alla forma di governo costituzionale di un assetto monocratico che avrebbe fatto del Presidente del Consiglio il 'sindaco d'Italia'⁶². Elemento, questo, cui pure il giudice delle leggi faceva esplicito riferimento sottolineando l'elementare differenza – esiziale per il c.d. *italicum* – fra gli assetti di governo statale e comunale consistente nel fondamentale ruolo che, nel primo, spetta al legislativo nel processo di legittimazione dell'esecutivo⁶³.

7. Conclusioni. Leadership, premiership e resistenza del modello costituzionale

Si sono sin qui ripercorsi quei momenti della storia costituzionale repubblicana accomunati, pur nella diversità di condizioni storiche e politiche, dal tentativo di flettere la forma di governo in senso maggioritario e, da un punto di vista dell'organizzazione interna al Governo, in senso per così dire premierale. Si è mostrato che in questi tentativi un ruolo essenziale ha avuto la capacità, da parte delle persone fisiche che, nei tempi considerati, si sono ritrovate a ricoprire

⁵⁹ Fa osservare R. CHERCHI, *L'esecutivo*, cit., 156-7 la notevole differenza fra il congegno ultramaggioritario previsto dal c.d. *italicum* e quello classico della tradizione inglese, il collegio uninominale. Se entrambi perseguono, favorendo l'effettivo selettivo in senso bipartitico, l'irrobustimento della *leadership*, il primo avvantaggia esclusivamente i tratti plebiscitari del rapporto elettorale a discapito di quelli rappresentativi, diversamente dal Regno Unito ove il collegio uninominale consente per lo meno una declinazione territoriale del rapporto fra elettori ed eletti.

⁶⁰ Così M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2-2015. Una posizione – è importante sottolinearlo – tutt'altro che pacifica. Per l'opinione contraria v., fra i molti, C. FUSARO, *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 3-2015, 737, secondo il quale «in regime parlamentare, funzione dell'assemblea non è solo garantire rappresentanza, ma assicurare governabilità; e [...] tale funzione è bene sia esercitata, per il possibile, al momento del voto, su impulso diretto del corpo elettorale». Ad attenuare le severe posizioni, sia di segno favorevole che critico, E. ROSSI, *Storia di un «falso»? L'italicum e la «governabilità»*, in *Quaderni costituzionali*, 2-2015, 748 ss., faceva notare che, sebbene il c.d. *italicum* assicurasse la certezza della maggioranza assoluta ad un unico partito, non per questo garantiva automaticamente la stabilità e la longevità del Governo, a tal fine dovendosi verificare tre presupposti logici: che i parlamentari si iscrivessero al gruppo del partito vincitore, che votassero tutti la fiducia al Governo e che, soprattutto, continuassero tutti a votarla.

⁶¹ Corte costituzionale, sentenza n. 35/2017, considerato in diritto 9.2.

⁶² Un riferimento, quello alla forma di governo comunale, esplicitamente richiamato dagli animatori della riforma: cfr. ad esempio R. D'ALIMONTE, *Con il premio alla lista governi più coesi*, su *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 2015. Per una posizione critica v. invece G. PASQUINO, *L'Italicum nelle condizioni date*, in *Il Mulino*, 4-2015, 631 ss.

⁶³ Cfr. Corte cost., ult. cit. Critico nei confronti di tale argomento della Corte S. CECCANTI, *L'italicum come rimedio alla frammentazione*, in questa Rivista, 3-2015, 26.

l'ufficio Presidente del Consiglio, di costruire una solida *leadership* di partito e/o coalizione che, non trovando riscontro in una forma di governo costituzionale decisamente monocratica, in questo senso ha cercato di conformarla.

Così, taluni di questi tentativi, sollecitati dal particolare stile istituzionale con cui i richiamati presidenti hanno interpretato il loro ruolo⁶⁴, sono stati sostenuti da interventi normativi, tentati o consumati, di rango ordinario: in tal senso vanno lette la legge n. 148 del 31 marzo 1953, e il tentativo degasperiano di attuare l'art. 95, comma 3 Cost., la l. n. 400/1988, la formula prevalentemente maggioritaria delle leggi nn. 276 e 277 del 4 agosto 1993, nonché il premio di maggioranza previsto dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2005⁶⁵. Tali tentativi non hanno, però, determinato una totale perversione del modello, a ciò ostando il carattere necessariamente coalizionale del governo, dovuto all'assetto (più che) multipartitico che ha connotato l'Italia in ogni sua fase storica⁶⁶, oltretutto l'assenza in Costituzione di dispositivi di rafforzamento dell'esecutivo e del Presidente del Consiglio, sicché possa dirsi che il dato costituzionale e quello legato alla conformazione del sistema dei partiti hanno rappresentato una combinazione particolarmente resistente alle spinte verso formule diverse e più razionalizzate offerte dal ventaglio delle forme parlamentari di governo.

Vi sono stati, poi, tentativi più drastici, che, se riusciti, avrebbero senza dubbio importato nel nostro sistema la *premiership* e però coattivamente, eteroimponendola ad un assetto costituzionale e politico che, per sua struttura, non vi si confà. Ci si riferisce alla riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2005 ma bocciata nelle urne referendarie nel giugno 2006 e alla l. n. 52/2015, mai utilizzata poiché censurata dalla Corte costituzionale e, per l'effetto, sostituita dal legislatore. Due provvedimenti molto diversi, anzitutto per quel che attiene al diverso rango, eppure assimilabili: la legge elettorale c.d. *italicum* era, del resto, studiata per funzionare assieme alla revisione costituzionale frattanto portata avanti nelle camere, la quale faceva del Senato una camera delle autonomie non più eletta col suffragio diretto ed universale; veniva, dunque, pensata

⁶⁴ Quello dell'influenza dei convincimenti e modi d'intendere l'ufficio ricoperto è, del resto, un carattere tipico ed inevitabile di qualunque organo monocratico, specialmente ove si tratti del capo dell'esecutivo: così A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo*, cit., 20.

⁶⁵ Sulla legge da ultimo citata, invero, è bene effettuare qualche breve precisazione: sebbene essa prevedesse un congegno in grado di attribuire la maggioranza dei seggi, consentendo di assimilarne il funzionamento alla successiva l. n. 52/2015 (cfr. D. CASANOVA - L. SPADACINI, *Il ballottaggio nazionale tra liste: la sentenza Corte cost. n. 35 del 2017 e il de profundis per i sistemi majority assuring*, in *Osservatorio costituzionale*, 2-2017), contemplava, d'altra parte, dei meccanismi di attribuzione del premio assai diversi fra Camera e Senato, tali persino da ostacolare la governabilità, come puntualmente sottolineato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 1 del 2014, considerato in diritto, 4. Il che, a dire di S. STAIANO, *La forma di governo*, cit., 49, costituiva anzi un preciso obiettivo della maggioranza di governo che aveva approvato quella legge: prevedendo la sconfitta elettorale, il centrodestra cercava di «impedire o dimidiare la vittoria del competitor», sfruttando «le forti asimmetrie territoriali nella dislocazione del consenso elettorale» e impedendo con ciò «per la seconda camera, l'effetto ipermaggioritario che si realizza invece per la prima».

⁶⁶ Si ricordi che multipartitico era anche l'assetto della c.d. seconda Repubblica, sebbene semplificato ed ordinato in due poli. Un carattere, anzi, incrementato proprio dalla dinamica coalizionale incentivata dalle formule maggioritarie contenute nelle leggi c.d. Mattarella e Calderoli, laddove le prime avrebbero determinato un sensibile aumento del numero dei partiti (cfr. G. SANI - P. SEGATTI, *Fratture sociali, orientamenti politici e voto: fra ieri e oggi*, in R. D'ALIMONTE - S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 249 ss.) e la seconda rafforzato sì il bipolarismo ma anche il tasso di frammentazione endocoalizione. Cfr. A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema partitico italiano tra bipolarismo e frammentazione*, in R. D'ALIMONTE - A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 369 ss..

– e, quel che più conta, scritta – per l’elezione della sola Camera dei deputati. Più ancora, su un piano sostanziale, si è sottolineato in dottrina che l’effetto di stabilizzazione dell’esecutivo è perseguibile, *de iure condendo*, sia tramite interventi che incidano direttamente sul tessuto costituzionale sia con interventi indiretti che ne flettano il funzionamento; e che, se i primi non possono che rivestire la forma della revisione costituzionale, i secondi, riguardando prevalentemente la disciplina elettorale, sono realizzati con legge ordinaria⁶⁷.

Si può dire, dunque, che entrambi i richiamati tentativi contenessero assimilabili (seppure nelle sottolineate diversità⁶⁸) meccanismi volti a superare il modello costituzionale della forma di governo, in qualche misura contraddicendone le tracce che contribuiscono a definirlo. È certamente stato così per il c.d. *italicum*, una legge – appunto – incostituzionale. Più complesso sostenerlo per la riforma del “premierato assoluto”, trattandosi di una revisione costituzionale. È tuttavia assai nota la già citata posizione di quella autorevole dottrina che, all’epoca, sottolineava come la tenuta della democrazia costituzionale passasse non solo formalmente dal rispetto delle procedure imposte dalla Costituzione per la sua modifica ma, sostanzialmente, per la conservazione degli equilibri fra i poteri⁶⁹.

Ebbene, si può dire che entrambi i richiamati tentativi, insistendo sul mantra della scelta del governo (*rectius*: del premier) da parte degli elettori, finissero per contraddire il caposaldo della forma di governo, autorevolmente individuato in dottrina nella circostanza per cui «la titolarità del potere esecutivo [è] concepita come un’emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo»⁷⁰. Questa contraddizione era esplicitata nella riforma Berlusconi, che codificava la connessione fra momento elettorale e selezione del Primo ministro e introduceva un congegno “antiribaltone”, mentre la riforma di Renzi non aveva neppure bisogno di farlo poiché il funzionamento serrato dei meccanismi previsti dal c.d. *italicum* avrebbero reso «il leader plebiscitato dal voto (...) assai difficilmente sostituibile»⁷¹.

In definitiva, tutti i tentativi di monocratizzazione della forma di governo ripercorsi in questo scritto hanno trovato primariamente cagione nelle velleità riformistiche dei leader del momento, incentrati sull’esigenza di conformare il modello costituzionale alla solidità ed autorevolezza della *leadership* da essi impersonata⁷². I più moderati di questi tentativi, seppure in parte assecondati dalla flessibilità che si riconosce al disposto costituzionale in materia di forma di governo, con particolare riferimento agli artt. 92 e 95 Cost., hanno, in ogni caso, trovato ostacolo nella

⁶⁷ Cfr. ad esempio A. PISANESCHI, *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali* in *Rivista AIC*, 4-2015.

⁶⁸ Su tale assimilabilità v. M. VOLPI, *Riforma Renzi e Riforma Berlusconi: così lontane: così vicine*, in *Democrazia e diritto*, 2-2016, 119 ss. *Contra* M. PLUTINO, *Equilibri e squilibri costituzionali tra la tentata revisione costituzionale del 2005 e il d.d.l. costituzionale “Boschi”*, in *Diritti fondamentali*, 2014, 22 ottobre.

⁶⁹ Il riferimento è, intuitivamente alle opinioni sulla riforma del 2005 di L. ELIA, per un compendio delle quali v. il Suo *La Costituzione aggredita*, Bologna, Il Mulino, 2005, *passim* ma spec. 61 ss.

⁷⁰ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, XIX, 642.

⁷¹ Così M. VOLPI, *Le riforme*, cit., 6.

⁷² In conclusione di uno studio sul tasso di decisionalità dei governi italiani, M. VERCESI, *Il «decision making»*, cit., 240-1, individua una relazione inversa fra solidità ed autorevolezza della *leadership* e capacità d’incidenza effettiva sull’agenda governativa e parlamentare in rapporto con i partiti, sicché possa dirsi esistere una sorta di gioco a somma zero fra potenziale decidente dei partiti e quello del leader da cui dipende la tendenza di quest’ultimo a svolgere un ruolo più trainante o più di mediazione.

complessiva trama di caratteri costituzionali e politici che ne presiedono l'operare, assestandosi su torsioni interinali, se si vuole pseudomaggioritarie, giammai definitive.

Quando poi questi tentativi si sono spinti davvero *oltre*, sino a mettere a rischio la delicata intelaiatura di equilibri fra poteri che regge la nostra democrazia costituzionale, ne è risultata l'attivazione degli istituti posti a presidio della rigidità costituzionale: tali il referendum costituzionale⁷³, nella sua valenza eminentemente oppositiva, ed il sindacato di legittimità costituzionale che, per la prima volta nella storia repubblicana, si è spinto a vagliare la legislazione elettorale⁷⁴.

La questione è di certo delicata e non si presta a letture stringate che, per quanto utili a dare un aspetto complessivamente coerente alle considerazioni di questo scritto, rischierebbero di semplificarle. Con riguardo alla sentenza del 2017, in particolare, vi è chi ha sottolineato l'opportunità di contestualizzare la decisione, rammentandone l'avvenuta posposizione alla celebrazione della consultazione popolare si da tenerne conto dell'esito, portando, dunque, a commento della pronuncia di censurare il congegno ipermaggioritario previsto dalla l. n. 52/2015 un argomento di stretto pragmatismo, temporalmente successivo e logicamente conseguente alla naufragata revisione costituzionale⁷⁵. Eppure, anche cogliendo il significativo realismo di questa opinione, il risultato non sembra mutare del tutto, poiché attesta comunque – sebbene in senso critico – una sorta di concorde e conseguente operatività dei due istituti posti a presidio della rigidità costituzionale di cui agli artt. 134 e 138 Cost.

Si può dire, insomma, che la tradizione costituzionale di una forma di governo a debole razionalizzazione, di un governo che si forma in Parlamento e non nelle urne e di un Presidente del Consiglio di mediazione più che di guida, ha per così dire reagito – nel senso di resistito – ai vari tentativi di torsione, di variabile intensità a seconda del (ed in reazione al) tasso d'incidenza del tentativo in questione. Sia esso un fenomeno positivo o negativo, alternativamente riguardato come salvaguardia di un sistema costruito su delicati equilibri o come conservazione di un sistema asfittico fatto di relazioni antiquate, è valutazione rimessa allo spazio di libera opinabilità dello studioso (e del cittadino).

8. Prospettive. La “diarchia” Mattarella-Draghi e i problemi di stabilizzazione del sistema politico e costituzionale

⁷³ Auspicava L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 65 ss., che la riezione popolare della riforma del premierato assoluto potesse significare il consolidamento della forma di governo costituzionale. Potrebbe dirsi che lo stesso effetto sia stato prodotto dagli esiti del referendum costituzionale del 2016 sul progetto di riforma portato avanti dal governo Renzi. Per tali riflessioni sia consentito rinviare a L. DELL'ATTI, *Sul referendum costituzionale. Apologia di uno strumento democratico*, in *Federalismi.it*, 1-2017, fasc. spec.

⁷⁴ Critico nei confronti di tali interventi S. STAIANO, *La forma di governo*, cit., 52, a dire del quale il ripetuto vaglio della Corte in materia elettorale nel giro di pochi anni avrebbe prodotto «effetti di disarticolazione del sistema e di accentuazione della sua crisi».

⁷⁵ Così S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*, 4-2017.

I tentativi diretti ed indiretti di imprimere una torsione premierale alla forma di governo per tramite di interventi *de iure condendo* non si esaurisce certo a quelli richiamati nel paragrafo 6, i quali, tuttavia, nell'economia del discorso che si è sin qui svolto, hanno il senso di descrivere la connessione con la (e la derivazione dalla) *leadership*. Altri tentativi, di segno assimilabile, venivano posti in essere, non già animati dal leader di turno ma da un *idem sentire* bipartisan, nell'esperienza delle commissioni bicamerali che, fra anni '80 e '90 dello scorso secolo, cercavano di razionalizzare la forma di governo attingendo le relative disposizioni costituzionali ma con procedure in rottura all'art. 138 Cost.⁷⁶ Con specifico riguardo al capo del Governo, il progetto della commissione Bozzi (1983-85) differenziava ulteriormente la posizione del Presidente del Consiglio da quella dei ministri indirizzando la fiducia delle camere esclusivamente al primo e ne rafforzava i poteri d'indirizzo e coordinamento costituzionalizzando il consiglio di gabinetto; il progetto della commissione De Mita-Iotti (1993-94) prevedeva l'elezione di quello che diveniva il Primo ministro da parte delle camere riunite, la sua superiorità gerarchica mediante l'attribuzione dei poteri di nominare e revocare i ministri e la sua stabilizzazione tramite l'introduzione della sfiducia costruttiva; infine, la bicamerale D'Alema (1997) risolveva la questione della forza dell'esecutivo in modo tranciante, ricorrendo al semipresidenzialismo.

Richiamare l'esperienza delle bicamerali⁷⁷, su cui non si vuole indugiare oltre, serve però a sottolineare che, oltre all'esigenza di più robusti strumenti di governo sentita da quelle personalità che, in vari momenti storici, sono riusciti a costruire una *leadership* solida, la questione del rafforzamento in senso monocratico dell'esecutivo è stata affrontata anche, più in generale, dal sistema dei partiti, non per caso durante la più acuta fase del loro processo di mutazione la cui tipica struttura da prima Repubblica, burocratica, capillare e di massa è divenuta, nella seconda, vieppiù liquida, numerosa e personalistica, cosicché il processo di tentata monocratizzazione della forma di governo italiana ha rappresentato il versante formale di quello che, sul versante materiale, stava già attingendo la struttura dei partiti⁷⁸.

La tensione riformatrice degli anni '80 e '90, inoltre, va contestualizzata nell'ambito di un più ampio ripensamento del complessivo rapporto fra legislativo ed esecutivo volto a fare del secondo – ed in particolare del suo capo – il baricentro delle democrazie contemporanee⁷⁹,

⁷⁶ Per una completa analisi dei tentativi di riforma costituzionale della forma di governo lungo l'intera storia repubblicana v. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948- 2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, 431 ss.

⁷⁷ Va ricordato che un più recente tentativo di agire in rottura all'art. 138 Cost. tramite l'istituzione di un comitato bicamerale *ad hoc* fornito di funzioni referenti veniva tentato dal governo Letta che, all'uopo, depositò una proposta di legge costituzionale. A ciò prodromica fu l'attività del gruppo di lavoro di costituzionalisti istituito dall'allora ministro per le riforme Gaetano Quagliariello, che, dopo aver escluso la possibilità di ricorrere a forme di governo diverse da quella parlamentare, conveniva sull'esigenza di una sua razionalizzazione tramite, fra l'altro, la stabilizzazione del capo del Governo: cfr. COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale "Per una democrazia migliore"*, consultabile in *Consulta online*, 17 settembre 2013.

⁷⁸ Sulla progressiva monocratizzazione del sistema dei partiti v. per tutti M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016. Precisa F. MUSELLA, *Governo, leader personali e autonomia del politico*, in ID., *Il governo*, cit., 247 che il vorticoso processo di personalizzazione dei partiti e la progressiva coincidenza della struttura partito nella persona del leader indebolisce anzitutto il rapporto fra partito e gruppi parlamentari, rendendone difficile la disciplina. Non è un caso che il fenomeno del transfughismo parlamentare è esploso proprio nel corso della c.d. seconda Repubblica, in certi momenti attingendo più del 20% dei parlamentari: così R. BIN, *Ma mi faccia il piacere! La "multa" del M5S ai "ribelli"*, in *lacostituzione.info*, 2017, 12 gennaio.

⁷⁹ Cfr. *ex multis* A. DI GIOVINE - A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007.

frattanto avviate alle dinamiche della globalizzazione e della cooperazione internazionale, chiamate a fronteggiare istituzioni sovranazionali – l’Unione Europea – sempre più incidenti sull’indirizzo politico domestico. In quest’ottica, l’esigenza di stabilità ed efficienza decisionale ha appalesato l’incompatibilità, a questi rinnovati scopi, di un modello d’indirizzo incentrato sul Parlamento, sui partiti, sul compromesso fra sue forze intimamente antitetiche, il tutto a scapito proprio ed anzitutto della stabilità governativa.

È chiaro, dunque, che il dibattito sull’irrobustimento del vertice monocratico dell’esecutivo italiano ha sullo sfondo l’esigenza di garantire stabilità, decisionalità, in una parola governabilità, all’assetto istituzionale⁸⁰; che, pertanto, non può ritenersi risolto esclusivamente nelle velleità di singole personalità chiamate a ricoprire l’ufficio di Presidente del Consiglio, ma in esigenze più ampie. Un dibattito il quale, oltre a concretarsi nei tentativi più o meno efficaci, più o meno espliciti, più o meno pugnaci, di modellamento della nostra Presidenza alla stregua dei connotati della *premiership*, ha inteso svilupparsi sulla base di un più generico – ma anche più sostanziale – processo di monocratizzazione del Governo e, per estensione, di quei processi decisionali di base che intercettano l’attività di determinazione dell’indirizzo politico.

Come si è scritto, si fronteggiano, in Italia, «due concezioni radicalmente diverse della democrazia. Da un lato, chi sostiene che l’indirizzo politico (la “politica nazionale”) deve essere il punto finale di una mediazione degli interessi (...) realizzata da soggetti collettivi permanenti, portatori di una visione generale del mondo (...). Dall’altro lato – contro questa concezione classica della democrazia e della rappresentanza – si sta sempre più rafforzando la posizione di chi ritiene che l’indirizzo politico non possa essere che l’espressione di un soggetto “investito” occasionalmente e puntualmente (nelle scadenze elettorali) di un consenso diffuso che prescinde in larga misura dall’elaborazione stabile e duratura delle visioni del mondo e delle linee politiche di cui si è prima detto, e che è fondato piuttosto sulle capacità comunicative del soggetto medesimo»⁸¹.

Ebbene, la seconda di tali concezioni, sia essa declinata sul semipresidenzialismo⁸² o sulla decisiva premierizzazione del vigente sistema, *de iure condito* o *condendo*, sembra presentarsi all’osservatore come una sola tensione alla *reductio ad un unum* delle forme costituzionali del potere

⁸⁰ Non è questa la sede per approfondire il tema ma è opportuno sottolineare che stabilità ed efficienza decisionale dell’esecutivo sono due caratteri diversi che impattano diversamente sulla storia dei governi italiani e delle loro evoluzioni: mentre nessun governo della Repubblica è mai stato di legislatura, mostrandone una notevole precarietà, la capacità dell’esecutivo di dominare l’agenda legislativa è, invece, viepiù aumentata a partire dagli anni ’90 dello scorso secolo, portando la dottrina a segnalare – allarmata – la sovversione dei rapporti fra Governo e Parlamento e, con essa, la perversione di uno dei pilastri del costituzionalismo liberale – la separazione dei poteri – a maggior ragione nella sua delicata declinazione coordinata ed integrata che è propria dei sistemi parlamentari: cfr., ad esempio, T.E. FROSINI, *L’espansione dei poteri normativi del Governo*, in F. MUSELLA (a cura di) *Il governo*, cit., 153 ss.

⁸¹ M. DOGLIANI - F. PALLANTE, *Sull’attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *Rivista AIC*, 2-2013, 6.

⁸² Proposte di elezione diretta del capo dello Stato riaffiorano, di tanto in tanto, nel dibattito. È stata ad esempio questa la reazione di Giorgia Meloni e Matteo Salvini durante la lunga fase di formazione del governo in seguito alle elezioni politiche del 2018 (Governo, Salvini: “Raccolta firme per l’elezione diretta del capo dello Stato”. Meloni: “Facciamo il presidenzialismo”, su *Il fatto quotidiano*, 29 maggio 2018), come se la semplificazione monocratica dell’esecutivo italiano, tramite una revisione semipresidenziale della Costituzione, sia l’unica soluzione ipotizzabile dinanzi alle manifestazioni (di certo acute) della flessibilità della nostra forma di governo parlamentare, non sempre in grado di fornire risposte di governo immediate ed in stretta conseguenza con l’evento elettorale.

politico. Eppure, ai tempi in cui si scrive, i delicati equilibri della forma di governo paiono retti, in guisa non convenzionale, da una sorta di “diarchia” composta dal presidente della Repubblica Sergio Mattarella e dal presidente del Consiglio Mario Draghi. Ne è diretta evidenza il ruolo di primo piano da entrambi svolto nella risoluzione della crisi del governo Conte II. All’epoca, infatti, mentre Mattarella scansava l’ipotesi dello scioglimento anticipato, pur nella obiettiva impossibilità di costruire una maggioranza politicamente e programmaticamente fondata, e conferiva a Draghi l’incarico di formare un governo c.d. di unità nazionale, questi, sciolta la riserva ed accettato l’incarico, distribuiva i portafogli ministeriali a tecnici e politici interpretando il potere di proposta di cui all’art. 92, cpv. Cost. in senso letterale e perciò autonomo dai desiderata dei partiti.

Di tale ordine delle cose una giustificazione è stata l’emergenza sanitaria. Lo stesso presidente Mattarella, nello spiegare alla stampa ed ai cittadini la sua scelta, riferiva primariamente dell’impossibilità di chiamare il popolo alle urne per via della critica evoluzione del contagio da SARS-COV2 e della necessità di implementare con rapidità ed efficacia il piano vaccinale, situazioni che altrove in Europa non hanno tuttavia impedito di celebrare le elezioni legislative. Ma altri argomenti hanno militato in favore di quella scelta; argomenti non altrettanto congiunturali come l’emergenza sanitaria, sebbene attinenti alla tensione di fondo cui l’operatività del circuito democratico-rappresentativo è sottoposta, nei tempi recenti, in Europa. Sempre Mattarella citava, fra le ragioni della risoluzione della crisi nel senso dell’incarico a Draghi, l’esigenza di offrire alle istituzioni europee rassicurazioni circa la capacità di gestire – e spendere – le ingenti risorse rivenienti da *Next Generation EU*, di cui l’Italia è fra i maggiori beneficiari; di farlo tramite la formazione di un governo ‘di alto profilo’, in ipotesi assai solido, poiché sostenuto da una maggioranza vastissima, ed assai autorevole, poiché presieduto dall’ex Presidente della Banca Centrale Europea.

Vi è, di seguito, chi ha criticato le richiamate vicende in quanto avrebbero prodotto un «modello dualistico della governabilità tecnocratica» che, trovando motore in circuiti d’indirizzo affatto estranei a quello (formale) del Parlamento e (materiale) dei partiti, sarebbe in contraddizione lineare col modello costituzionale della nostra forma di governo⁸³. Il che, secondo altra dottrina, non solo non vulnera il connotato parlamentare della nostra forma di governo ma, al contrario, ne descrive un’evoluzione strutturale, principalmente guidata dalle implicazioni derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea⁸⁴. A prescindere dall’opinione cui si

⁸³ Cfr. A. LUCARELLI, *Il modello dualista*, cit. Su posizioni più temperate ma comunque critiche U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico*, cit., 3 che, con riguardo al governo Monti, scriveva: «poiché il governo riceve la fiducia delle camere, si resta nell’ambito della forma parlamentare; e tuttavia in qualche modo ai suoi limiti estremi».

⁸⁴ Cfr. N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico?”*, cit., 147-8 secondo cui è «difficile sostenere che si stia andando oltre i confini della forma di governo parlamentare, nell’ambito dei quali rientra senz’altro la possibilità per il Capo dello Stato di attivarsi al fine di far funzionare il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo» e, anzi, sarebbe «l’incapacità dei governi precedentemente in carica di muoversi in piena coerenza, per direzione, intensità e tempistiche, con la dimensione europea della forma di governo vigente» a «costringere il Presidente della Repubblica a fare ampio e frequente uso della sua funzione di garante dell’indirizzo politico costituzionale europeo». A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: «Il Governo deve avere la fiducia dei mercati» (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, *federalismi.it*, 2011, n. 23 ha parlato persino di una «doppia fiducia» per descrivere il concorso, accanto a quella parlamentare, della fiducia delle istituzioni europee e dei c.d. mercati nei processi di legittimazione dei gabinetti. Sul richiamato concetto di “indirizzo politico costituzionale europeo”, con specifico

voglia accedere, nella consapevolezza che quelle riportate, quantunque autorevoli, non risolvano lo spettro delle riflessioni dottrinali sui processi in commento, esse danno il senso delle criticità che si addensano attorno ai vertici della Repubblica e allo ‘stress’ che l’assetto costituzionale sta vivendo specialmente per via della debolezza del sistema dei partiti.

Stando così le cose, è naturale che lo spirare del settennato di Sergio Mattarella abbia posto ai partiti e alle istituzioni uno scenario di non immediata risoluzione, denso di spigolosità autenticamente costituzionali. Il pensiero non può che andare, anzitutto, ai vari *endorsement* ricevuti dallo stesso Mario Draghi per la sua ascesa dalla Presidenza del Consiglio a quella della Repubblica. Icastiche, sul punto, le dichiarazioni del ministro Giancarlo Giorgetti che, a due mesi dalla convocazione delle camere riunite per l’elezione del capo dello Stato, parlava esplicitamente di un «semipresidenzialismo *de facto*»⁸⁵. L’affermazione, che pare alquanto irrispettosa del ruolo di garanzia del capo dello Stato, descrive uno scenario assai prossimo all’eversione del sistema parlamentare, ben al di là dei precedenti di attivismo presidenziale⁸⁶ e che, tuttavia, coglie il convitato di pietra del dibattito sull’elezione del Presidente della Repubblica: l’assai frammentata maggioranza che regge il governo Draghi e, dunque, una volta di più, la difficoltà dei partiti di offrire soluzioni politiche alla risoluzione della crisi istituzionale⁸⁷ e, sullo sfondo, a quella rappresentativa, sanitaria, infine – per stare ai tempi recentissimi – energetica.

È forse nella consapevolezza di ciò che i partiti hanno, infine, optato per la riedizione della ‘diarchia’, rileggendo Mattarella e, con ciò, confermando l’assetto della coalizione di governo e, soprattutto, il Presidente del Consiglio⁸⁸. Una soluzione che, da un lato ha blindato la maggioranza, i cui leader, nel corso dei primi scrutini, si erano mossi in ordine più che sparso, conservando i delicati equilibri del c.d. governissimo e, dall’altro, ha confermato alla Presidenza della Repubblica un politico di lungo corso che nel messaggio pronunciato alle camere in occasione del suo secondo giuramento si è mostrato decisamente rispettoso del ruolo del Parlamento e dei partiti, seppure cogliendo e segnalando le problematiche che attingono il circuito partecipativo e rappresentativo della nostra democrazia parlamentare.

In questa soluzione, che sembra molto diversa dalla rielezione di Napolitano avvenuta nel 2013, è possibile intravedere un timido spiraglio per la riassunzione di rilievo e responsabilità per

riguardo alle prospettive della presidenza di Mattarella e alla sua elezione, v. A. PISANESCHI, *Il Presidente Mattarella garante del nuovo assetto costituzionale e la “funzione di indirizzo politico europeo”*, in *Federalismi.it*, 3-2015 e, più in generale, M. FERRARA, *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

⁸⁵ Cfr. *Quirinale*, Giorgetti: “Draghi potrebbe guidare il convoglio anche dal Colle”, su *la Repubblica*, 2 novembre 2021.

⁸⁶ Ci si riferisce, ad esempio, alle modalità di gestione della complessa formazione del governo Conte I da parte del presidente Sergio Mattarella, al suo rifiuto di nominare Paolo Savona a ministro dell’economia e delle finanze e all’‘ultimatum’ posto a Lega e Movimento 5 Stelle paventando l’ipotesi di un incarico tecnico a Carlo Cottarelli per costituire un governo c.d. elettorale, o, ancora, alle complicate vicende che portarono alle dimissioni del governo Berlusconi IV, alla nomina del governo Monti, alla rielezione del presidente Giorgio Napolitano e alla seguente nomina del governo Letta. Tutte vicende diffusamente commentate dalla dottrina che ha studiato l’evoluzione della figura costituzionale del Presidente della Repubblica che, tuttavia, non fa come tale oggetto delle riflessioni condensate in questo scritto.

⁸⁷ Cfr. N. URBINATI, *Quirinale*, il paradosso che rende qualunque alternativa a Draghi solo il “meno peggio”, su *Domani*, 28 gennaio 2022.

⁸⁸ È forse nella medesima consapevolezza che la soluzione continuista veniva prudentemente suggerita in dottrina prima della rielezione di Mattarella: cfr. F. CLEMENTI in un’intervista di C. VECCHIO, *Quirinale*, Clementi: “Serve un presidente all’altezza di Draghi. Mandato a termine? Solo con un patto politico”, su *la Repubblica*, 7 novembre 2021.

i partiti. In effetti, per via della struttura costituzionale della forma di governo sotto il duplice profilo giuridico e politico a più riprese tratteggiata in questo scritto, la soluzione alla fase di stallo che il sistema vive da un decennio a questa parte è probabilmente da ricercare nei partiti stessi, nella loro capacità di ridefinire il proprio ruolo di motore degli assetti costituzionali, più che in forme di irrobustimento eteronomo della *premiership* o di innesto coattivo di formule di governo estranee al dettato costituzionale. Di qui la ragione per cui sarebbe congruo che i partiti profittassero della pacificazione, anche solo declinata in termini di interinale tregua, ingenerata dalla formula del c.d. governissimo per riprogrammare le linee di attuazione di un modello costituzionale di governo che, restando parlamentare, non può che trovare in essi rinnovato slancio.

Abstrac[It]: L'articolo analizza la rilevanza del *topos* della *premiership* nell'evoluzione della forma di governo italiana concentrandosi sui tentativi di rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio portati avanti da quei presidenti che hanno saputo costruire una leadership forte. L'obiettivo del saggio è mostrare come il modello costituzionale abbia reagito a questi tentativi. Dopo una breve rassegna della debole configurazione costituzionale del primo ministro italiano, la questione della *premiership* viene affrontata prima nel dibattito in Assemblea Costituente e poi con riferimento alle leadership di De Gasperi, Craxi, Berlusconi e Renzi. Infine, tratte le conclusioni da questa analisi, si muovono considerazioni prospettiche sulla fase attuale ed in particolare sul significato e sulle conseguenze della rielezione di Sergio Mattarella a Presidente della Repubblica.

Abstract[En]: The article analyses the relevance of the *topos* of the *premiership* in the evolution of the Italian form of government focusing on the attempts to strengthen the role of the Prime Minister carried out by those premiers who were able to build a strong leadership. The aim of the essay is to show that the constitutional model has reacted to these attempts. After a brief review of the weak constitutional configuration of the Italian prime minister, the issue of the *premiership* is first addressed in the debate in the Constituent Assembly and then with regards to the leadership of De Gasperi, Craxi, Berlusconi and Renzi. Finally, drawing conclusions from this analysis, perspective considerations are moved on the current phase, on the meaning and consequences of the re-election of Sergio Mattarella as President of the Republic.

Parole chiave: forma di governo; presidente del consiglio; riforme costituzionali; legge elettorale; governabilità.

Keywords: form of government; President of the Council of Ministers; constitutional reforms; electoral law; governability.

