

Stefano Ceccanti

# Verso un premierato non elettivo. Quattro strategie possibili per la transizione incompiuta

(doi: 10.1439/108186)

Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664)

Fascicolo 3, settembre 2023

**Ente di afferenza:**

*Università la Sapienza di Roma (Uniroma1)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# Verso un premierato non elettivo

## Quattro strategie possibili per la transizione incompiuta

### 1. UN PRIMO DISSENSO CON MAURO CALISE: LE SPECIFICITÀ DELLA TRANSIZIONE ITALIANA

Il testo di Mauro Calise sul numero 1 di questa *Rivista* (Calise 2023) descrive i molti mutamenti relativi ai partiti e ai sistemi di partito in modi con cui non si può che concordare. Sono ricostruzioni utili soprattutto a chi ritiene necessario adottare su questo terreno il c.d. metodo combinatorio (come lo chiamò Maurice Duverger), le cui ragioni sono state già ben illustrate da Sandro Staiano (2023), ma anche da chi scrive (Ceccanti 2016). Si vuole in questa sede concentrare l'attenzione sulle due questioni su cui si dissente, che rischiano di inficiare ogni giudizio sulla transizione italiana e, quindi, la valutazione delle ulteriori prospettive in questo campo.

In particolare, il metodo combinatorio consente una comparazione tra le due transizioni avvenute nelle democrazie consolidate di Francia e Italia da una forma di governo a un'altra: è il caso della transizione francese tra Quarta e Quinta Repubblica, così come quello italiano, ove la transizione si è compiuta a livello subnazionale, mentre è rimasta invece incompiuta (o distorta) a livello nazionale. Proprio il fatto che si sia innescata una transizione in questi due Paesi, di taglia dimensionale simile, consente di contestualizzare meglio la lettura delle fratture sociali sottostanti. È il loro cambiamento di natura che sta alla base delle innovazioni istituzionali intervenute.

L'indebolimento delle fratture tradizionali su cui si erano fondati i sistemi di partito ha avuto in Francia e in Italia una particolare declinazione perché in entrambi questi Paesi, ma soprattutto in Italia, le fratture interne erano strettamente legate alla Guerra Fredda. La particolare forza di una sinistra a egemonia comunista, che in Francia aveva obbligato a costruire deboli coalizioni terzaforziste (escludendo comunisti e gollisti, allora presenti con la sigla originaria RPF, *Rassemblement du peuple français*), e che in Italia

aveva comportato per reazione la formazione di una altrimenti impossibile unità politico elettorale dei cattolici intorno alla DC, era alla base di una specificità innegabile. È stato ben messo in luce che si è trattato di due anomalie italiane, ossia l'egemonia comunista sulla sinistra e l'unità politica dei cattolici che insieme si sorreggevano e che insieme erano destinate a cadere nella strutturazione del sistema dei partiti. Il riferimento va al libro di storia politico-istituzionale ingiustamente sottovalutato, qual è quello delle memorie di Paolo Emilio Taviani, che anticipa un giudizio netto di questo tipo già nel 1965 (Taviani 2002).

I partiti italiani, con la crescita della società in connessione con quelle dei Paesi euroatlantici, hanno sviluppato iniziative politiche tali da superare progressivamente i limiti iniziali della profonda divaricazione che li aveva segnati, in particolare a proposito della collocazione internazionale del Paese, nel decisivo passaggio della crisi della primavera 1947, come ci ha puntualmente descritto meglio di ogni altro Pietro Scoppola (1997, ed. orig. 1991). La legislatura 1976-1979 ricompose la frattura sull'ancoraggio atlantico oltre che europeo, ma le forze politiche non seppero sul momento trarne le conseguenze in termini di assetti istituzionali da adeguare, nuovi assetti che la maggiore omogeneità realizzata sui principi fondamentali della forma di Stato ora finalmente poteva consentire (Barbera 1990; 2016). In particolare, dopo il 1989, non era più possibile sostenere, per l'Italia, che le fratture sociali fossero profonde come quelle della Guerra Fredda e che dovessero perciò persistere formule elettorali pressoché integralmente proporzionali accanto a una forma di governo assai debolmente razionalizzata (si veda anche Napolitano 2006; 2013).

Dopo la caduta del muro di Berlino si poteva ben discutere sul *quantum* di disproporzionalità e sul come razionalizzare la forma di governo, se con modalità più o meno rigide, ma non era più possibile ritenere che si potessero porre pregiudiziali, in quel modo giustificate, sul «se». La Costituzione aveva avuto successo nel radicarsi profondamente nel Paese e ciò costituiva la base di una sufficiente omogeneità (che corrispondeva a una sostanziale omogeneità sociale), la quale rendeva legittimo attendersi che le alternanze al potere non sarebbero state vissute come traumatiche. In questa chiave alcuni contributi fortemente caratterizzati dal metodo comparato, sia in materia di forme di governo sia in materia di sistemi elettorali (Amato 1980; Elia 1970; Lanchester 1981; Pasquino 1985), così come i lavori della Prima Commissione bicamerale Bozzi e la stessa genesi di questa *Rivista* (Barbera 2021) furono decisivi sul piano culturale per mettere in discussione lo *status quo* giudicato da taluno, invece, come una *felice anomalia*, se non addirittura un modello. Del resto, proprio questa è spesso la funzione della comparazione: consente di percepire come bisognoso di cambiamenti, anche incisivi, quell'assetto che invece dall'interno può sembrare un ordine difficilmente superabile.

Staiano sembra non condividere del tutto questo giudizio di debolezza della tradizionale forma di governo italiana (Staiano 2023), dopo aver però descritto benissimo tutte le difficoltà del sistema post 1989. Non pochi però gli elementi problematici: se le norme sulla forma di governo costituiscono un sistema di incentivi e quel sistema non è in grado di orientare il sistema politico, come possiamo dire che dipende solo dal secondo e che la forma di governo sia priva di difetti? Contrariamente a quanto sostiene Calise, pertanto, non si trattava di una visione ingenua e un po' improvvisata volta a importare il modello *Westminster*, o, per rifarci a Duverger, un modello neo-parlamentare; un modello cioè che vede nascere il rapporto di fiducia già in sede elettorale per poi specificarlo in Parlamento: in alcuni casi, come il Regno Unito, quasi naturalmente per l'effetto del combinato disposto tra sistema elettorale e sistema dei partiti, in altri casi anche grazie a precisi incentivi della forma di governo (Ceccanti 2002). Qualora fosse stata davvero ingenua, sarebbe certo stata fatalmente destinata ad andare incontro a severe e generali smentite, ma così non è stato come è evidente dal modello stabilizzato per Comuni e Regioni. Si trattava invece di un'analisi ragionata, che tuttavia doveva fare i conti con la persistenza delle logiche tradizionali; persistenza favorita, in particolare per il livello nazionale, dalla difficoltà di operare anche sul piano di una sia pur limitata revisione costituzionale condivisa e incisiva. Se nei primi decenni dal Dopoguerra, in Italia (ma non in Francia in cui la crisi si aprì prima, sia per ragioni analoghe sia per le i problemi originati dal processo di decolonizzazione) un sistema dei partiti solido aveva surrogato la debolezza delle istituzioni, così non poteva più essere dopo il 1989. E del resto difficoltà sistemiche si erano registrate già negli anni precedenti (non a caso, perfino a livello parlamentare, di riforme si comincia a parlare almeno dal 1981).

La transizione si è appunto compiuta in modo coerente a livello comunale già nel 1993 con l'elezione diretta dei Sindaci. La legge è del marzo 1993, la n. 81, e fu voluta dal Governo Amato, d'accordo con il comitato referendario che aveva promosso un referendum per l'introduzione del sistema maggioritario e che non fu celebrato, a differenza di quello sul sistema del Senato che si svolse nell'aprile successivo. Il modello è ormai ben conosciuto: un sistema elettorale a maggioranza garantita e l'assunzione della clausola *simul stabunt simul cadent* nei rapporti fra vertice dell'esecutivo e assemblea rappresentativa. Era una puntuale ripresa delle elaborazioni duvergeriane del 1956 sotto la spinta di Serio Galeotti, Augusto Barbera, Giovanni Guzzetta e altri. Profonda la differenza rispetto al cosiddetto modello israeliano che viene, con grave distorsione ottica, identificato con la categoria neoparlamentare in cui non può essere neanche ricompreso. Detto modello, infatti, eleggeva separatamente un Premier e un Parlamento con la proporzionale, slegando quindi il Premier e la sua maggioranza, un misto di assemblearismo e di presidenzialismo (un proporzionalismo collegato alle profonde divisioni etnico-religiose di quel Paese).

Opporsi a qualsiasi forma di modello neoparlamentare assumendo come modello Israele, sarebbe come opporsi al semipresidenzialismo della Quinta Repubblica evocando i disastri di Weimar, dove il dualismo rinnovato dall'elezione diretta del Presidente della Repubblica era incoerentemente abbinato alla proporzionale. Si può senz'altro obiettare in senso critico con altri argomenti, ma non certo con questo, che manca clamorosamente il bersaglio.

Il modello Duverger assunto per i Comuni fu poi esteso a livello regionale nel doppio passaggio del 1995 (legge elettorale Tatarella) e del 1999 (leggi di revisione costituzionale n. 1/1999 sulla forma di governo per le ordinarie e n. 2/2001 per alcune regioni speciali: dove non è stato adottato, come in Val d'Aosta, l'instabilità continua a regnare). Sul piano nazionale, viceversa, non fu possibile fare altrettanto perché si finì con l'intervenire, non per scelta ma per necessità, solo sulle formule elettorali, peraltro in modo talvolta contraddittorio, e non anche sulla forma di governo (Clementi 2015; Fusaro 2015a).

## **2. UN SECONDO DISSENSO CON CALISE: LA SOPRAVALUTAZIONE DELLE DIFFICOLTÀ DEL MODELLO WESTMINSTER**

Il secondo aspetto critico è riassumibile in una battuta alla Mark Twain: la notizia della morte del cosiddetto *modello Westminster*, ossia di Governi di legislatura legittimati direttamente dagli elettori, appare fortemente esagerata. È diventato ovunque più difficile comporre Governi dopo il voto e talora la durata non ha abbracciato l'intera legislatura, ma non credo si possa affatto affermare che in alcuni Paesi si sia sviluppata una transizione in senso opposto a quella sperimentata da Francia e Italia. In sintesi, Francia e Italia hanno visto una crisi del loro modello debole di forma di governo; invece, all'opposto, laddove si era consolidato il *modello Westminster* ci sono stati assestamenti interni, maggiori difficoltà, ma non si è avuta una crisi complessiva del modello: le difficoltà sono state *nel* modello, non *del* modello.

Le difficoltà del *modello Westminster* sono state puntualmente analizzate da vari autori (si veda almeno Fusaro 2015b) ma, tenendo conto anche di quelle più aggiornate, il bilancio complessivo è in chiaroscuro e non liquidatorio. Se guardiamo infatti alle grandi democrazie parlamentari di norma identificate con quel modello, partendo da Londra, è proprio qui che dal 2015 si è accantonato, come parentesi eccezionale, il governo di coalizione. Si è infatti deciso di fare un passo indietro sulla riforma – costituzionalmente rilevante sulla forma di governo – che aveva ridimensionato il potere del Premier sullo scioglimento della Camera dei Comuni, al fine di tutelare l'alleato minore da improvvisi scioglimenti a favore del partito del Primo Ministro. In questo modo, nel 2022 sono state di fatto ripristinate le norme precedenti (Caravale 2021). Inoltre, se dopo le elezioni del 2019 si sono succeduti, come già capitato peraltro nella legislatura precedente, tre Primi Ministri dello stesso partito,

si è comunque nella logica della ricerca di un candidato competitivo per le elezioni successive all'interno del partito maggioritario; il cambiamento si iscrive quindi nella logica tradizionale della responsabilità elettorale, anche se il ritmo dei ricambi appare anomalo.

Nella più grande democrazia continentale, la Germania, l'attuale Governo Scholz (SPD-Verdi-FDP) è il primo formato da tre diversi partiti nella storia di un Paese che praticava in precedenza coalizioni a due; dalla data delle elezioni (26 settembre 2021) all'annuncio dell'accordo (24 novembre) sono passati quasi due mesi, ma non è stata mai discussa la convenzione costituzionale che affida la cancelleria al *leader* indicato prima delle elezioni dal partito più votato.

In Spagna il Governo Sanchez è stato il primo esecutivo dalla rinascita della democrazia con la Costituzione del 1978 composto da due partiti anziché da uno solo. In precedenza, è doveroso ricordare le due elezioni politiche a distanza di pochi mesi (dicembre 2015 e giugno 2016), in quanto nella prima si era di fatto prodotto un Parlamento *ingovernabile*, cosa molto rara nelle democrazie contemporanee. È vero che Sanchez è giunto in precedenza al potere non per legittimazione elettorale, ma in seguito all'approvazione di una mozione costruttiva in Parlamento col sostegno decisivo dei regionalisti baschi del PNV; tuttavia con le successive elezioni si è tornati alla fisiologia: si è tornati col suo successo elettorale alla classica convenzione costituzionale che è considerata il perno del *modello Westminster*, la legittimazione del *leader* pre-indicato per l'intera legislatura (Colliard 2010; 2011; sulle convezioni si veda Avril 1997; Staiano 2023; nonché Ceccanti 2023).

### 3. ANCORA SULLA TRANSIZIONE ITALIANA: CINQUE PUNTUALIZZAZIONI

Giunti a questo punto, si ritiene siano emersi i due principali punti di dissenso con Calise, ossia il rilievo da attribuirsi alla specificità della transizione italiana (caratterizzata dal mutato impatto delle sue fratture, in presenza di un'omogeneità crescente intorno ai principi e valori costituzionali), e il riconoscimento della persistenza esterna del *modello Westminster* come riferimento positivo. Purtuttavia, ai fini di una lettura più esauriente, si vogliono offrire ulteriori puntualizzazioni sulla vicenda italiana, tale da illuminare anche le prospettive *de jure condendo*.

La prima sottolineatura è che la transizione senza riforme, dopo l'indebolimento delle fratture tradizionali della Guerra Fredda, stava imboccando una deriva incontrollata; è con quella che vanno comparate le evoluzioni successive. Il sistema non era comunque fermo. In assenza di riforme consapevoli, l'ordinamento stava conoscendo una crescente frammentazione e il sistema istituzionale era diventato sempre meno comprensibile per il corpo sociale. I cittadini, originariamente divisi da appartenenze separate, e quindi preoc-

cupati soprattutto che la rappresentanza politica fotografasse fedelmente tali appartenenze, andavano manifestando una crescente insoddisfazione e autonomia rispetto ad esse. Ad ogni elezione politica, già a partire dal 1979, si era indebolito uno dei due pilastri del sistema (il PCI in quell'anno, la DC nel 1983, il PCI nel 1987). A causa del 1989, dopo la caduta del muro di Berlino, si era verificata la scissione del PCI, ponendo con ciò le premesse anche per una divisione dell'eterogeneo partito di maggioranza relativa, senza che si profilasse alcuna concreta alternativa. Non solo non si era superata l'anomalia tradizionale dei governi di breve durata, ma si era complicato ulteriormente il decisivo rapporto tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare e governo. La tenuta dei sistemi parlamentari europei, in termini di legittimazione, al netto delle loro diversità, delle formule elettorali come delle forme di governo, consiste infatti, come già segnalato da Elia (1970), nella regolarità di governi guidati dalla *leadership* stabile del partito di maggioranza, riconosciuta come tale sia all'interno del proprio partito sia nelle istituzioni. Viceversa, gli anni '80 avevano segnato un allontanamento da quella fisiologia comparatistica, prima con l'affidamento della guida del governo al quarto partito della maggioranza (il PRI – meno forte di DC, PSI, e PSDI – con 17 deputati e 6 senatori, con poco più del 3% dei voti) e poi al secondo (il PSI), e quindi col fallimento della breve esperienza di Ciriaco De Mita segretario del partito di maggioranza e Presidente del Consiglio (in poco tempo estromesso da entrambe le cariche, come era accaduto ad Amintore Fanfani qualche decennio prima). Così, al tradizionale ricambio al vertice del governo da un capocorrente del partito di maggioranza relativa all'altro (con alla segreteria l'esponente di una corrente diversa), si era aggiunto da inizio decennio quello con i *leader* di altri partiti minori. Il tentativo di regolare questa prassi con una convenzione costituzionale, il *patto della staffetta* siglato tra i due principali partiti della maggioranza (DC e PSI), con la mediazione di Spadolini *leader* del PRI (diventato nel frattempo con le elezioni 1983 terzo partito, con poco più del 5% dei voti, grazie all'effetto dovuto alla Presidenza del Consiglio) non funzionò e condusse perfino allo scioglimento anticipato delle Camere nel 1987. Si era trattato del secondo scioglimento anticipato consecutivo legato alla difficoltà di ricomporre una coalizione minimamente coesa, dopo i due primi (1972, 1976) intervenuti per evitare referendum sgraditi (quelli su divorzio e aborto), i quali creavano problemi ai partiti di maggioranza, schierati su fronti opposti.

Si registrava questo paradosso: le maggioranze tendevano a diventare più forti (superamento del diritto di veto dell'opposizione in materia lavoristica col decreto di S. Valentino del 1984 e il conseguente referendum vinto nel 1985; limitazione del voto segreto nei Regolamenti parlamentari nel 1988), ma la loro genesi diventava via via sempre meno comprensibile. Ancor più confusa era la situazione negli enti locali, dove già prima del 1989 era stata su-

perata, a differenza del livello nazionale, l'esclusione reciproca tra DC e PCI nella condivisione esplicita dei ruoli di governo. Da qui l'esigenza di passare a un sistema più trasparente, di cui era espressione l'elezione diretta del sindaco: bocciata a inizio 1990 con più voti di fiducia. Fu quella la dimostrazione clamorosa, anche in termini simbolici, dello iato tra necessità di riforma e impossibilità a vararla. Non fu un caso che due mesi dopo iniziasse la raccolta di firme per i primi referendum elettorali che condusse prima al successo di quello sulla preferenza unica, l'unico sopravvissuto al giudizio della Corte (9 giugno 1991), e poi a quello decisivo del 18 aprile 1993.

È importante segnalare lo stallo preesistente all'avvio delle riforme per via referendaria, perché spesso l'analisi successiva sul rendimento di quelle riforme risulta falsata proprio a causa di tale omissione. Ci si limita a paragonare l'assetto del sistema precedente, oltretutto spesso idealizzato, come se fosse stato immobile, rispetto a quello successivo. Invece la comparazione andrebbe fatta tra la deriva in cui il sistema appariva ormai incanalato e gli sviluppi successivi alle riforme elettorali.

La seconda puntualizzazione è che il rendimento delle innovazioni politico-istituzionali introdotte nella transizione si è rivelato fortemente diseguale. Lo conferma anche il fatto, per esempio, che mentre a livello nazionale si è avuta una serie di modifiche successive, a partire dalle quattro diverse leggi elettorali, a livello di Comuni e Regioni, a testimonianza del bilancio in quei casi positivo, le modifiche sono state negli anni limitatissime. Il riferimento va soprattutto agli effetti della legittimazione diretta dei Governi, la convenzione chiave segnalata da Colliard (2010; 2011), lo strumento individuato come gerarchicamente più importante all'inizio della transizione e che determina l'inclusione nel *modello Westminster*. In questo senso tutti gli altri obiettivi sono stati intesi come gerarchicamente secondari. In particolare, nelle nostre riforme non è stato ritenuto come prioritario, e quindi non può essere considerato come non realizzato, quello della riduzione della frammentazione. Le formule elettorali adottate si sono basate sull'idea che essa non fosse realisticamente riducibile più di tanto, ma hanno piuttosto puntato a contenerla entro lo schema bipolare. Hanno puntato non tanto a evitare, ma ad aggregare in coalizioni da sottoporre come tali al giudizio dell'elettorato, ritenendo che la formazione di esecutivi in sede post-elettorale sarebbe stata comunque ben più difficile e meno coerente, anche in presenza di un numero più ridotto di attori a causa dell'adozione di sbarramenti più elevati. Che comunque non fosse facile limitare è evidente dal fatto che, come ha più volte sottolineato Lanchester (si veda in particolare 1981; 2004), la normativa di contorno, spesso trascurata, a partire da quella sui rimborsi elettorali, ha costantemente agito addirittura in senso contrario. Lo stesso vale per la normativa sulla formazione dei gruppi parlamentari (su cui Mannino e Curreri 2019). In ogni caso, proprio a proposito della frammentazione, nessuno può

dire quel che sarebbe successo col precedente sistema proporzionale, data la perdita di legittimazione dei partiti post-bellici e le varie ondate *populiste*. Non si può escludere (anzi pare probabile) che essa sarebbe stata ancora più elevata e comunque più dannosa, qualora non ci si fosse prefissi l'obiettivo di aggregare.

Sul caso regionale merita dire qualcosa di più, considerato che la riforma si è sviluppata in fasi successive (Rubechi 2010). L'intervento originario del 1995 incideva per legge ordinaria solo sulla formula elettorale attraverso una formula *majority assuring*. Si votava un listino regionale il cui capolista era politicamente indicato come candidato alla presidenza della Giunta; inoltre, sempre con norma primaria, si incideva sulla forma di governo, prevedendo le elezioni anticipate al termine del primo biennio nel caso in cui si fosse registrata una modifica del rapporto fiduciario originario, dal momento che la Costituzione non fissava la durata della consiliatura regionale. Oltrepassata la scadenza del primo biennio, senza tale deterrente, in numerose Regioni si registrarono crisi di Giunta e cambi di maggioranza. Fu l'epoca della polemica sui c.d. ribaltoni, che indubbiamente contraddicevano la logica neoparlamentare sulla quale si era cercato di indirizzare i sistemi politici regionali: essa fu allora perseguita in forma ben più stringente, ricorrendo alle due riforme costituzionali già citate (1999, 2001), per estendere a livello regionale la forma di governo comunale. Tuttavia, non si riuscì a prevedere per le elezioni regionali una votazione a doppio turno, perché si agì in modo necessariamente minimale nelle ultime settimane a ridosso del voto (la riforma è datata 23 febbraio 1995 per elezioni da svolgersi il 23 aprile successivo).

Ben diversi furono la vicenda registratasi sul piano nazionale e l'effetto delle varie innovazioni, legato con tutta evidenza al fatto che esse si fermarono al solo livello elettorale. Non che fossero mancate le proposte di aggiornamento della Seconda parte della Costituzione sulla base di schemi presidenziali, semi-presidenziali o neoparlamentari: basti pensare a quelle di Barbera (1990) e, ancor prima, di Ruffilli (1987) e di Pasquino (1985; questi ha poi messo in discussione l'impostazione teorica duvergeriana), nonché successivamente di Ceccanti e Vassallo (2004).

La terza sottolineatura è che il rendimento minore dell'innovazione elettorale sul piano nazionale fu dovuto (anche se non soprattutto) al fatto che le forze politiche non hanno mai saputo rinunciare, a fini propagandistici, alla tentazione della delegittimazione reciproca: alimentando artificiosamente l'idea, a mio avviso del tutto infondata, che le fratture culturali e ideologiche, sociali ed economiche fossero forti e radicate tanto quanto quelle della Guerra Fredda. Certo, il passaggio a una dinamica neoparlamentare da governo di legislatura sul piano nazionale era obiettivamente più difficile: mentre ai livelli inferiori di governo essa era stata costruita introducendo la clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*, viceversa quella regola appariva alla maggioranza

degli studiosi e delle forze politiche come eccessivamente rigida. Una dose ragionevole di flessibilità, o, per dirla con un ossimoro, di rigida flessibilità, è sempre stata cercata sulla base di formule diverse: il parziale slittamento della titolarità del potere di scioglimento dal Quirinale a Palazzo Chigi; la fiducia parlamentare al solo Presidente del Consiglio a maggioranza semplice; l'adozione della mozione di sfiducia costruttiva a maggioranza assoluta, in analogia a quanto accade nelle altre forme parlamentari. D'altro lato, l'alternativa semi-presidenziale provocava altre riserve, certo non minori.

Per perseguire l'obiettivo di transitare a un regime neoparlamentare, quindi, sarebbe stato necessario un sistema di convenzioni costituzionali in grado di integrare le norme elettorali nel senso di ritenere fisiologica la celebrazione di nuove elezioni in caso di mutamento degli indirizzi di fondo di cui era portatore il primo governo della legislatura, legittimato direttamente dal corpo elettorale grazie a sistemi elettorali divenuti selettivi, cioè bipolarizzanti. È legittimo pensare che ciò avrebbe potuto funzionare come deterrente efficace contro crisi frequenti.

Si è invece dovuto fare i conti con la convulsa formazione del secondo sistema dei partiti e con la limitata legittimazione reciproca tra le nuove forze politiche. O, come dicevo, con l'incapacità di rinunciare all'arma della delegittimazione come strumento di lotta politica. In particolare, la vittoria elettorale delle due coalizioni territoriali diversificate (Forza Italia-Lega al Nord e Forza Italia-Alleanza Nazionale al Sud), unificate nel 1994 grazie alla *leadership* di Silvio Berlusconi (che all'epoca controllava una parte importante del sistema radiotelevisivo), indusse la stessa Presidenza della Repubblica prima a manifestare una serie di pesanti cautele nei confronti del nuovo Governo (si pensi alle irrituali lettere ai Ministri in occasione della formazione del primo Governo Berlusconi), poi a gestire la crisi di quel Governo in modo tale da accelerarne la caduta, in vista della formazione di un governo tecnico, senza dar luogo a elezioni anticipate che consentissero al corpo elettorale di pronunciarsi. Fu evidente sin dai primi scontri nella maggioranza (fra Lega e Forza Italia), in particolare col discorso presidenziale al carcere minorile di Nisida del 21 novembre 1994, che quello sarebbe stato l'esito. Scalfaro in quell'occasione ricordò esplicitamente, prima che si aprisse la crisi (con ciò quindi agevolandola), che vi erano già stati casi di Governi del Presidente sorti non per volontà del Parlamento, ma legittimi grazie al voto di fiducia iniziale: e che egli si proponeva, in caso di crisi, di ripercorrere quella strada, come poi effettivamente avvenne. Si rafforzarono reciprocamente le anomalie di Berlusconi (distorsione plebiscitaria dell'innovazione istituzionale connessa al conflitto di interessi) e di Scalfaro (resistenza alle innovazioni dopo l'emergere del nuovo sistema dei partiti): su questo, con giudizi opposti sulla gestione della transizione da parte del presidente Scalfaro, si vedano Balboni (1999) e Fusaro (1999).

L'incapacità di rinunciare alla delegittimazione reciproca e alle tattiche di corto respiro si rivelò subito dopo nell'incapacità di chiudere quella legislatura con una riforma costituzionale condivisa, tentata invano da Antonio Maccanico a inizio 1996, e nel fallimento della Commissione D'Alema nella legislatura seguente. Sorte non diversa, per le medesime ragioni, subirono nel 2006 la riforma costituzionale approvata dalla sola maggioranza di centrodestra e infine, nel 2016, la riforma Renzi-Boschi. Non si fu capaci, quindi, né di far affermare un sistema di convenzioni intorno allo schema del governo di legislatura né di adottare riforme condivise della Seconda parte della Costituzione: la transizione non fu assecondata (se non quando sembrava convenire a questo o quel campo), si sviluppò in forme spesso contraddittorie e parve talora addirittura reversibile.

La quarta puntualizzazione, a cui tengo particolarmente, è che, nondimeno, gli effetti di quella pur contraddittoria transizione, anche sul piano nazionale, furono positivi almeno sino al 2006. Sarebbe sbagliato, pur considerati i suoi limiti, valutare la transizione come un processo unico, del tutto negativo e compatto. Le tre legislature elette sulla base della legge Mattarella ebbero un'evoluzione istituzionalmente virtuosa. Nella I il Governo, formato a seguito di una imperfetta legittimazione elettorale (imperfetta per la già citata unificazione post-elettorale tra due coalizioni diverse), durò in carica solo pochi mesi per essere sostituito dal Governo tecnico a guida Dini. La II legislatura (1996-2001) fu segnata, pur nel ricambio di quattro Governi, da una sostanziale continuità di indirizzo di centrosinistra. Durante quel quinquennio, peraltro, la Lega, in seguito all'ingresso dell'Italia nell'euro, rimosse uno degli elementi più gravi di eterogeneità, abbandonando la prospettiva secessionista e reintegrandosi nel centrodestra. Infine, nella III, il centrodestra, con due Governi entrambi guidati da Berlusconi (il secondo fotocopia del primo), segnò una notevole continuità di indirizzo. Tutto ciò nonostante che in tutte quelle elezioni (1994, 1996, 2001) si fossero presentati terzi poli costruiti proprio per contrastare la possibilità di un'evoluzione bipolare e neoparlamentare del sistema: quello centrista nel 1994, la Lega nel 1996, Democrazia Europea e Italia dei Valori nel 2001. Tutte proposte politiche sconfitte nel voto.

È vero che la (oggi rimpianta) legge Mattarella, nell'intento di favorire l'area centrista ancora forte in Parlamento nel 1993, aveva il duplice difetto di mantenere la logica proporzionalista all'interno delle coalizioni e di evitare il doppio turno per non favorire un esito decisivo del voto. Tuttavia, la campagna di delegittimazione, operata soprattutto da Giovanni Sartori, fece passare l'errata convinzione (che spesso si ripropone) che una sua qualsiasi riforma sarebbe stata comunque migliorativa perché quella esistente era la peggiore possibile. In questa prospettiva, gli effetti virtuosi della legge Mattarella furono interrotti per l'approvazione della legge Calderoli. Quest'ultima venne infatti concepita per ridimensionare il successo della nuova coalizione di cen-

tro sinistra e, al tempo stesso, tentare di arginare la sconfitta del centrodestra. La discutibile riserva fatta valere dalla presidenza Ciampi sulla legittimità di un premio nazionale, tra l'altro accolta favorevolmente dal centrodestra, ha portato all'introduzione di un sistema di premi di maggioranza regionali al Senato. Ad ogni modo, la legge Calderoli, che avrebbe comunque limitato il successo di qualsiasi coalizione, finiva per accentuare, come si vide nel 2008, le potenzialità bipolari del sistema.

Una quinta sottolineatura. Negli anni successivi si è accentuata la debolezza del sistema dei partiti e si è fatto ricorso più frequente ai correttivi presidenziali. In presenza di coalizioni più litigiose, anche a causa dell'eliminazione dei collegi uninominali maggioritari, il sistema si è trovato a poggiare sul correttivo presidenziale, ora più pronunciato ora meno, ora più esplicito ora più implicito. Per questo Lauvaux e Le Divillec (2015), nel loro manuale, hanno adottato per l'Italia la definizione di «forma di governo parlamentare a correttivo presidenziale» che Jean-Claude Colliard aveva a suo tempo proposto per la Francia: un correttivo, favorito dalle ampie possibilità di lettura dualista, vagamente presidenzialista, del testo del 1948, a lungo neutralizzate dal primo sistema dei partiti se non in occasione delle fasi di passaggio da una formula politica all'altra. Questo correttivo aveva operato, come si è visto, già durante la presidenza Scalfaro (Governo Dini). Ora, però, con l'implosione della maggioranza di centrodestra nel 2011, inizia un lungo periodo in cui il ricorso al pilastro presidenziale come base fondamentale di sostegno del governo, di costruzione di una maggioranza in Parlamento, diventa stabile e più determinante.

Ciò accade anzitutto col Governo Monti, nato per chiudere la legislatura 2008-2013. Su questo si vuole però fare una precisazione: nelle scorse settimane, in occasione della questionata riforma sulle pensioni nell'ordinamento d'Oltralpe, l'ex-Presidente del Consiglio Monti e vari altri osservatori non hanno mancato di offrire un parere sul punto. Gli stessi hanno sostenuto che la forma di governo italiana avrebbe dimostrato di garantire prestazioni migliori rispetto a quella francese perché in questo ordinamento la riforma pensionistica ha prodotto una grave lacerazione del Paese, mentre nel caso italiano l'analoga riforma – per la quale era sorto il Governo Monti dopo la crisi del Governo Berlusconi – sarebbe stata accettata dalla società italiana in modo sostanzialmente consensuale. Tale giudizio ottimistico isola il momento dell'entrata in vigore della riforma Fornero, peraltro con decreto-legge poi convertito con fiducia, dagli sviluppi successivi: che videro l'affermarsi con grande forza di un travolgente voto di protesta a favore del Movimento 5 Stelle (elezioni del 2013 e anche del 2018). Inoltre, l'argomento per altri versi prova troppo. Se il Governo Monti nacque e poté varare la riforma Fornero (poi da tutti rinnegata, peraltro), si dovette proprio a come il Presidente Napolitano ritenne di esercitare il proprio ruolo, cioè al ricorso alle potenzialità

dualiste della forma di governo italiana ovvero al richiamato correttivo presidenziale. *Ad abundantiam* va segnalato che anche la precedente e più incisiva riforma pensionistica, quella Dini, era stata appunto varata da un Governo tecnico. Qualsiasi bilancio di questa fase della transizione non può trascurare questi due dati. Per inciso, per una comparazione più completa sulla vicenda delle riforme delle pensioni bisognerebbe in realtà notare che in Francia i sindacati sono assai deboli mentre in Italia le organizzazioni sindacali hanno comunque svolto un ruolo nel complesso positivo, soprattutto in occasione della riforma Dini.

Il ricorso al correttivo presidenziale proseguì poi dopo la rielezione di Napolitano, col varo del Governo Letta e il suo fallito tentativo di riprendere la strada delle riforme (le due successive commissioni dei saggi). Né la nascita del Governo Renzi va vista come in contraddizione con quella logica. Essa, del resto, trovava un contraltare (o uno stimolo) nella svolta proporzionalizzante implicita (e forse inconsapevole) di due decisive sentenze della Corte costituzionale: quella sulla inammissibilità della cosiddetta reviviscenza della legge Mattarella (sent. n. 13/2012 a proposito del referendum Morrone), che agevolava la vita del Governo Monti da poco insediato e che altrimenti sarebbe stato forse destabilizzato dalla celebrazione di un referendum elettorale; quella sulla legge Calderoli (sent. n. 1/2014), che precludeva qualsiasi tentazione di promuovere uno scioglimento anticipato alla nuova *leadership* del PD, reduce dal recente successo nelle primarie. La prospettiva neo-proporzionale si sarebbe riproposta a seguito della sconfitta del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, assecondata dalla strettamente conseguente sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017. Com'è ben noto, tale celebre pronuncia ha espunto la formula *majority assuring* per l'elezione della Camera dei deputati dalla legge elettorale *Italicum*, pur riaffermando la legittimità di un premio che portasse da più del 40% dei voti al 54% dei seggi. Venuta meno con la sconfitta referendaria l'ipotesi di un rapporto fiduciario con la sola Camera, il riaffermato bicameralismo paritario indirizzava fatalmente i giudici costituzionali verso l'amputazione di quella forma di ballottaggio decisivo, in quanto previsto per una sola delle due Camere.

La successiva legge Rosato (legge 3 novembre 2017, n. 165), si sarebbe incaricata poi di razionalizzare una svolta già avvenuta, prima di tutto omogeneizzando pressoché integralmente i due sistemi elettorali di Camera e Senato. Il nuovo quadro proporzionale, in presenza di partiti deboli e soprattutto di un esito tripolare, era il contesto in cui la funzione del correttivo presidenziale avrebbe finito per riproporsi. Lo si vede già in occasione della formazione del Governo Conte I, a inizio della legislatura, col veto opposto il 27 maggio 2018 alla nomina a Ministro dell'Economia del professor Savona, sostenitore di una svolta anti-Ue e antieuro, giudicata incompatibile

col ruolo presidenziale di garante dell'appartenenza all'Unione europea. Un veto imposto, per rifarsi alle parole precise del Presidente Mattarella, contro «un esponente che al di là della stima e della considerazione della persona [è] sostenitore di una linea più volte manifestata che potrebbe portare probabilmente o inevitabilmente alla fuoriuscita dell'Italia dall'euro». Questa vicenda, sia detto per inciso, evoca anche due ulteriori temi a cui porre attenzione: uno, strettamente costituzionalistico, relativo al rapporto tra ordinamento europeo e ordinamento statale; l'altro, politologico, relativo all'europeizzazione della *polity* nazionale.

Il correttivo presidenziale si è manifestato anche negli ultimi anni: a partire dal mancato scioglimento dell'estate 2019 e della subitanea formazione del Governo Conte II – avvenuta a poca distanza dal voto di investitura da parte delle forze politiche della nuova maggioranza –, nonché in occasione della formazione del Governo Draghi nel febbraio 2021. Proprio quest'ultimo è stato il quarto Governo di emanazione presidenziale, dopo i precedenti Ciampi, Dini e Monti, ma a differenza dei casi precedenti, si deve sottolineare come sia stato il primo esecutivo di totale iniziativa presidenziale.

#### **4. LE VICENDE POLITICO-ISTITUZIONALI PIÙ RECENTI E I NODI *DE IURE* CONDENDO: LE QUATTRO STRATEGIE POSSIBILI**

Prima di passare alle prospettive di evoluzione quali si presentano oggi, credo occorra pregiudizialmente porsi due quesiti.

Primo. È possibile ritenere soddisfacente una situazione per la quale il governo italiano si presenta quasi sempre come una sorta di vaso di coccio stretto tra governanti degli altri paesi Ue tutti o quasi tutti con un'aspettativa di stabilità della durata di una legislatura o poco meno? Ed è parimenti soddisfacente una situazione nella quale il governo nazionale si confronta con governi locali e regionali a loro volta della durata ordinaria di una legislatura intera e per di più eletti direttamente? Difficile rispondere «sì» a domande come queste.

Secondo. È possibile, nel ragionare sulle soluzioni da ipotizzare per far fronte a questo problema strutturale, sostenere che si tratti solo di difetti del sistema dei partiti da risolvere quindi in modo volontaristico, appellandosi cioè solo alla buona volontà dei partiti ad assumere comportamenti virtuosi, ignorando che i sistemi elettorali e le forme di governo sono sistemi di incentivi in grado di orientare in modo significativo anche il sistema dei partiti, e mostrando di considerare le regole istituzionali quali mere sovrastrutture? Anche qui evidentemente la risposta positiva a me non sembra convincente.

Quali sono oggi, allora, le possibili strategie alternative per superare lo *status quo*, anche sulla base delle esperienze fatte in questi anni? Ne vedo quattro.

La prima strategia è quella che fa perno su una riforma del sistema elettorale in senso proporzionale, corretto da clausole di sbarramento su cui innestare correttivi alla forma di governo analoghi a quelli esistenti in altre forme parlamentari. Tale proposta non è congruente con gli obiettivi enunciati. Prima di tutto, proprio l'esperienza degli ultimi due esecutivi formati sulla base di accordi post-elettorali, il Conte I e il Conte II, dimostra che il nostro sistema dei partiti non è in grado, come osserva bene Staiano (2023), di importare la principale convenzione costituzionale: la durata per tutta la legislatura dell'accordo di coalizione che comporti l'indicazione comune al Capo dello Stato, quale candidato presidente del Consiglio, di colei o colui che la prima forza politica abbia presentato agli elettori come proprio *leader* prima del voto. In assenza di convenzioni costituzionali di questo genere, neanche la riforma delle norme relative alla forma di governo produrrebbe i risultati sperati. Del resto, la Costituzione della Quarta Repubblica (si veda Ceccanti 1997) prevedeva norme di razionalizzazione molto forti (fiducia a una sola Camera, rapporto fiduciario col solo Presidente del Consiglio, potere di scioglimento al Premier in seguito a due bocciature in votazioni fiduciarie), ma poggiava per l'appunto su un sistema dei partiti che, come il nostro ad oggi, non era in grado di far propria quella convenzione costituzionale.

Non basta. La strategia descritta è anche infondata nella principale motivazione adottata nella scorsa legislatura. Essa fu perseguita senza esito sulla base della teoria secondo cui la riduzione dei parlamentari avrebbe di per sé comportato una curvatura maggioritaria eccessiva che avrebbe dovuto essere compensata da una formula proporzionale. Era una tesi infondata perché il calcolo della componente prevalente di tipo proporzionale è nazionale alla Camera, quindi già rigorosamente speculare; è invece regionale al Senato, ma con un numero di norma abbastanza alto di seggi tale da rappresentare quasi sempre tutti gli schieramenti maggiori, mentre la riduzione del numero dei collegi uninominali è neutra rispetto agli schieramenti. Ora disponiamo anche di una puntuale dimostrazione *ex post* di quanto affermato, sulla base dei dati delle politiche del settembre 2022 (Vassallo e Verzichelli 2023): essi confermano ciò che avrebbe dovuto esser chiaro fin dall'inizio. Oltre che infondata era anche una teoria velleitaria: le leggi elettorali, anche a causa del possibile voto segreto previsto dal Regolamento Camera, possono essere approvate o con un largo consenso o con un governo che decide di porvi la fiducia. Nessuna delle due condizioni poteva esistere. La speranza (mal riposta) si fondava sull'ipotesi che un partito del centrodestra, Forza Italia, si separasse dal resto della coalizione. Al di là della storia del fondatore di Forza Italia – che ha creato non solo un partito ma anche una coalizione –, in questo caso non si è tenuto in debita considerazione il vincolo proveniente dalle elezioni comunali e regionali, che si svolgono con coalizioni pre-elettorali che finiscono per condizionare, se non addirittura vincolare, gli altri attori. Possono

accadere limitate divaricazioni di collocazioni rispetto al governo (come FdI che, a differenza degli alleati, stava all'opposizione del Governo Draghi, analogamente a quanto aveva fatto la Lega col Governo Monti), ma non si può chiedere a un partito inserito stabilmente in chiare coalizioni di modificare una legge elettorale che le preveda. Dopo questa rottura su una questione così decisiva per l'assetto del sistema dei partiti, con quali alleanze concorrerebbe nelle elezioni comunali e regionali?

In realtà, al di là delle analisi che ripropone anche Staiano (2023) sui mutamenti dei singoli partiti, occorre considerare anzitutto e soprattutto il sistema dei partiti nel suo insieme. Ma quell'ipotesi di riforma non aveva intenti sistemici, era partigiana esattamente per i motivi che spiegano Vassallo e Verzichelli (2023): si è stabilizzato un *bipolarismo asimmetrico* in cui la coalizione di centrodestra, pur con tutti i suoi problemi di omogeneità interna, non ha alcuna difficoltà a presentarsi costantemente unita al voto (unica eccezione si ebbe dal 1994 al 1998, quando la Lega si presentava quale partito secessionista), mentre il campo alternativo al centrodestra in sistemi a coalizioni pre-elettorali non riesce a presentarsi unito. Da qui anche la divaricazione tra il centrodestra che predilige sistemi a turno unico (come quelli vigenti per regionali e politiche) e il centrosinistra che preferisce quello a doppio turno (come quelli dei Comuni sopra i quindicimila abitanti). In ogni caso, proprio perché basata sui motivi partigiani avanzati dalle forze che hanno perso le elezioni, anche a prescindere dal merito, questa strada deve considerarsi del tutto preclusa nella presente XIX legislatura.

La seconda strategia di innovazione fa perno sull'adozione integrale del sistema semi-presidenziale francese, forma di governo e sistema elettorale. Parlo qui della soluzione coerente proposta anche da alcuni autorevoli colleghi, *in primis* Beniamino Caravita, durante i lavori della Commissione di esperti del Governo Letta (Commissione per le riforme costituzionali 2013), non degli strani miscugli avanzati qua e là anche in proposte parlamentari francamente prive della dignità teorica minima sufficiente. Già Duverger nel 1996 (riportato in Ceccanti 1997) e quindi Lauvaux (2002), che tra l'altro preferisce la categoria *dualismo rinnovato* a quella di semi-presidenzialismo, avevano rilevato che nel caso si fosse optato per l'elezione diretta sarebbe stato incongruo adottare modelli confusi come quello del tutto incerto e ambiguo della Commissione D'Alema. In questi ultimi mesi, a partire dal conflitto sulle pensioni, vi sono critiche sul rendimento di tale sistema in Francia basate su analisi di breve periodo. Critiche eccessive che sembrano ignorare che la Costituzione della V Repubblica proprio in questi mesi sta per superare in durata il regime finora più longevo, quello della III Repubblica. La prima delle leggi costituzionali di quel regime è datata 24 febbraio 1875 e la sua applicazione è stata garantita fino al 10 luglio 1940, data della rottura costituzionale con i pieni poteri a Pétain: ossia poco meno di sessantacinque

anni e cinque mesi. La Costituzione della V Repubblica è del 4 ottobre 1958 e arriverà a pari durata abbastanza presto, nel marzo 2024. Ovviamente non tutte le critiche sono errate. Quelle più sensate appaiono legate, anzitutto, allo sfarinamento dei partiti tradizionali su cui poggiava il sistema, socialisti e gol-listi, a cui non sembrano succedere organizzazioni equivalenti. E al fatto che, semmai si dovesse pensare a riforme, il rendimento potrebbe essere miglio-rato da elezioni contestuali per Presidente e deputati, rafforzando il legame reciproco, andando oltre la quasi contestualità prevista dalla riforma del 2000, come era nell'ipotesi originaria di Georges Vedel (Ceccanti 1997), riproposta ora da Derosier (2022). Due argomenti convergenti fanno comunque ritenere non ottimale tale soluzione per l'Italia (ancorché migliorativa dell'assetto esistente): *i*) la stessa comporterebbe il sacrificio di un'istituzione *super par-tes* rivelatasi utile al funzionamento del sistema; *ii*) al ritorno a un formato sostanzialmente bipolare del sistema dei partiti (anche se asimmetrico) sem-brerebbe aggiungersi la legittimazione diretta del vertice del governo, sicché le innovazioni potrebbero più ragionevolmente proporsi di razionalizzare questa tendenza già in corso, piuttosto che indirizzarsi altrove. Peraltro, la recente crisi del «Terzo Polo», derivante in ultima analisi dal fatto che esso non si era ritrovato come decisivo post-voto per la formazione di Governi, sembra verosimilmente confermare ciò.

La terza strategia è quella che immagina possa essere auspicabile il trasferimento automatico della forma di governo sub-nazionale imperniata sul *simul... simul* anche alle istituzioni centrali, anche perché tale modello, che noi abbiamo mutuato da Duverger per Comuni e Regioni, era stato pensato per il livello nazionale, come segnala Tommaso Frosini (2023). Tale soluzione, anch'essa migliorativa dell'esistente, si espone a sua volta a una delle due obiezioni che sconsigliano la strategia precedente: gli automatismi su nomina del governo e scioglimento delle Camere finirebbero con lo svuotare quasi del tutto le funzioni più delicate del Capo dello Stato, dando vita a una soluzione radicalmente monista. Anche se, in termini comparatistici, riforme non inci-denti su quelle prerogative sono state adottate solo con capi di Stato monar-chici, in particolare con la revisione svedese del 1975. Sarebbe allora possibile ipotizzare una *quarta* strategia che, nel cercare di tener conto di tutte le obie-zioni, tenga in considerazione che non solo il diritto nasce dal fatto, ma che gli interventi dell'organo di controllo nelle situazioni di crisi sono necessari per il funzionamento del sistema (Ceccanti 2022). La quarta strategia, perciò, potrebbe poggiare su alcuni elementi, quali:

*a*) un sistema elettorale selettivo, a doppio turno nazionale, *majority as-suring* o *decisivo* con indicazione pre-elettorale dei candidati alla guida del go-verno ma con unico voto. Per rifarci al rapporto dei saggi del Governo Letta, che riprendeva a sua volta una celebre espressione di un ordine del giorno di Leopoldo Elia in Senato del 2001, «[s]i tratta di una forma di governo e di una

legge elettorale che facciano emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza» (Commissione per le riforme costituzionali 2013). Il carattere decisivo porta con sé la necessità del doppio turno, dando all'elettore tutto il potere necessario nell'individuare la prima e la seconda opzione preferita: più è forte il carattere selettivo del sistema, massimo in quelli *majority assuring*, più deve essere elevata la legittimazione. Si potrebbero prevedere eventuali apparentamenti tra un turno e l'altro in modo da tenere conto della pur non sempre lineare giurisprudenza costituzionale;

b) la previsione di un unico rapporto fiduciario (o con una sola Camera o con il Parlamento in seduta comune) del solo Presidente del Consiglio, da instaurare a maggioranza semplice, oltre alla previsione di poter richiedere la revoca dei ministri;

c) lo spostamento, almeno parziale, sul Presidente del Consiglio del potere di scioglimento come deterrente contro le crisi. Come segnalano Lauvaux e Le Divellec (2015) nelle principali democrazie parlamentari è proprio quell'elemento (v. art. 68 Legge Fondamentale tedesca; art. 115 Costituzione spagnola), ad agire in modo efficace a favore della stabilità più della regolazione di fiducia e sfiducia;

d) l'adozione della sfiducia costruttiva a maggioranza assoluta dei componenti;

e) una chiara corsia preferenziale per il Governo in Parlamento che riduca l'anomalia dei decreti;

f) il varo di un opportuno Statuto dei gruppi di opposizione e l'innalzamento di alcuni *quorum* di garanzia, nonché l'abbassamento di quello previsto per i referendum abrogativi, in modo da valorizzarli come contropotere.

Quest'ultima soluzione, da elaborare attentamente nei dettagli, si ritiene possa essere al contempo efficace ma flessibile, creando un sistema di incentivi capace di indirizzare verso comportamenti più virtuosi un sistema dei partiti strutturalmente complesso e turbolento (Fabbrini 2011). Come aveva del resto profeticamente intuito Ruffilli (in Ruffilli 1987 e Ruffilli e Capotosti 1988), negli ordinamenti in cui il sistema dei partiti è fragile nel produrre convenzioni costituzionali – in particolar modo quella di rispettare la legittimazione di chi governa per la legislatura garantendo un rapporto stringente tra consenso, potere e responsabilità – è necessario usare in modo coerente la leva elettorale e quella costituzionale per conseguire quell'importante obiettivo.

## BIBLIOGRAFIA

- Amato, G. (1980), *Una Repubblica da riformare*, Bologna, Il Mulino.  
Avril, P. (1997), *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF.

Balboni, E. (1999), *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 386 ss.

Barbera, A. (1990), *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti.

Barbera, A. (2016), *La Costituzione della Repubblica Italiana*, Milano, Giuffrè.

Barbera, A. (2021), *Origini e attualità dei Quaderni Costituzionali*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, pp. 777 ss.

Calise, M. (2023), *Il destino dei partiti*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 97 ss.

Caravale, G. (2021), *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos*, 3, pp. 1 ss.

Ceccanti, S. (1997), *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino.

Ceccanti, S. (2002), *La forma neoparlamentare alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 107 ss.

Ceccanti, S. (2016), *La transizione è quasi finita*, Torino, Giappichelli.

Ceccanti, S. (2022), *Indicazioni per una possibile stabilizzazione della forma di governo neo-parlamentare nella XIX legislatura*, in *Federalismi.it* (7 dicembre).

Ceccanti, S. (2023), *Le convenzioni costituzionali come ponte fra sistema elettorale e forma di governo e come strumento di stabilizzazione del regime parlamentare*, in Cassetti, L., Fabrizzi, F., Morrone, A., Savastano, F. e Sterpa, A. (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, Edizione Scientifica (in corso di stampa).

Ceccanti, S. e Vassallo, S. (2004) (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino.

Clementi, F. (2015), *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra già e non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, pp. 557 ss.

Colliard, J.C. (2010), *Introduction a La révalorisation des Parlements?* Paris, Societé de Législation Comparée.

Colliard, J.L. (2011), *L'élection du Premier Ministre et la théorie du régime parlementaire*, in AA.VV., *Mélanges Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien.

Commissione per le riforme costituzionali (2013), *Per una democrazia migliore*, Roma, Gangemi.

Derosier, J.P. (2022), *Intervento sul blog la Constitution decodée*, <https://constitutiondecodee.fr/actualites/actualites-mediatiques/446-il-faudrait-regrouper-le-meme-jour-election-presidentielle-et-elections-legislatives> (30 giugno).

Elia, L. (1970), *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XIX.

Fabbrini, S. (2011), *Addomesticare il principe*, Venezia, Marsilio.

Frosini, T. (2023), *La strada per l'elezione diretta del premier*, in «Il Mattino», 9 marzo, p. 1.

Fusaro, C. (1999), *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 390 ss.

Fusaro, C. (2015a), *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, pp. 431-555.

Fusaro, C. (2015b), *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del modello parlamentare in Europa*, <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/12/fusaro.pdf>.

Lanchester, F. (1981), *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino.

Lanchester, F. (2004), *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè.

Lauvaux, P. (2002), *Destins du présidentielisme*, Paris, PUF.

Lauvaux, P. e Le Divillec, A. (2015), *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF.

Mannino, A. e Curreri, S. (2019), *Diritto parlamentare*, Milano, Franco Angeli.

Napolitano, G. (2006), *La deriva parlamentarista intravista dai costituenti, lectio al Master «Mario Galizia» de La Sapienza*, in «Il Riformista», 13 maggio.

Napolitano, G. (2013), *Lectio all'Ispi su L'Italia e la politica internazionale*, [https://www.corteappello.milano.it/documentazione/D\\_1530.pdf](https://www.corteappello.milano.it/documentazione/D_1530.pdf).

Pasquino, G. (1985), *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, Laterza.

Ruffilli, R. (a cura di) (1987), *Materiali per la riforma elettorale*, Bologna, Il Mulino.

Ruffilli, R. e Capotosti, P.A. (a cura di) (1988), *Il cittadino come arbitro*, Bologna, Il Mulino.

Rubechi, M. (2010), *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne.

Scoppola, P. (1997), *La Repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino (ed. orig. 1991).

Staiano, S. (2023), *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 293-326.

Taviani, P.E. (2002), *Politica a memoria d'uomo*, Bologna, Il Mulino.

Vassallo, S. e Verzichelli, L. (2023), *Il bipolarismo asimmetrico*, Bologna, Il Mulino.

**Moving towards a Non-Elective Premiership. Four Possible Strategies for the Unaccomplished Transition.** This contribution aims to review the problem of the Italian transition from a diachronic and synchronic perspective. The purpose is to analyze some developments that have affected the systems of France and the United Kingdom in very recent times and also the debate on

*Stefano Ceccanti*

the possible changes to the Italian form of government in the direction of a non-elective premiership.

*Keywords:* Forms of Government; Italian Transition; Constitutional Reforms; Party System.

STEFANO CECCANTI è professore di Diritto pubblico comparato nell'Università La Sapienza di Roma.