

## **CONTRO IL MECCANICISMO: UNO SGUARDO STORICO-ISTITUZIONALE SULLE RIFORME**

FRANCESCO BONINI\*

*Abstract:* inattuato già in Assemblea Costituente subito dopo l'approvazione, l'ordine del giorno Perassi disegnava una forma di parlamentarismo razionalizzato. Non essendo possibile introdurre questi istituti, si usa, senza successo la riforma elettorale (1953 e 1993) per raggiungere lo stesso obiettivo. Oggi è necessario evitare ogni formula meccanicistica e convergere su un ampio consenso su modalità flessibili e condivise per garantire la stabilità del governo, l'efficacia delle politiche pubbliche e del controllo parlamentare.

*Keywords:* legge elettorale – sfiducia costruttiva – doppio incarico – presidente del consiglio – parlamentarismo razionalizzato

*Abstract:* unimplemented already in the constituent assembly soon after its approval, the Perassi agenda outlined a form of rationalized parliamentarism. Since it was not possible to introduce these institutions, electoral reform (1953 and 1993) was used unsuccessfully to achieve the same goal. Today it is necessary to avoid any mechanistic formula and converge on a broad consensus on flexible and shared ways to ensure the stability of government, the effectiveness of public policies and parliamentary control.

*Keywords:* Electoral law – constructive no-confidence – dual office – prime minister – rationalized parliamentarianism

Contro il meccanicismo: si potrebbe sintetizzare così il percorso secondo la prospettiva storico-istituzionale, attenti al combinato disposto di regole e di politiche, che sarà sviluppato in queste pagine. Caveat tanto più rilevante quando si ragioni di politiche costituzionali. E in particolare per il tema in questo periodo al centro del dibattito, il cosiddetto premierato, sul quale, inquadrato nella complessa vicenda dell'assetto istituzionale e dei dibattiti sulle riforme, si ragionerà in sei passaggi necessariamente soprattutto evocativi.

---

\* Francesco Bonini, Professore ordinario di Storia delle istituzioni politiche GSPS-03/B, Università LUMSA – Libera Università Maria SS. Assunta. Email: bonini@lumsa.it

## 1. Denominazioni

Fra il 1944 e il 1947 vengono smantellati i titoli attribuiti al presidente del Consiglio dalle cosiddette leggi fascistissime. Non a caso, il processo di riforme costituzionali svoltosi a statuto formalmente inalterato dopo la soluzione dittatoriale della crisi seguita all'assassinio di Giacomo Matteotti si apre intervenendo sulla struttura dell'esecutivo: «la prima legge fascista di portata veramente costituzionale ad essere promulgata fu quella sulle attribuzioni e prerogative del capo del governo, la quale, del resto, non fece che dare sanzione giuridica alla situazione di fatto che si era venuta a creare con la progressiva concentrazione nelle mani di Mussolini del potere politico in tutte le sue forme»<sup>1</sup>. La legge 24 dicembre 1925, n. 2263, *Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato* si deve leggere poi in combinato disposto con quella 31 gennaio 1926, n. 100 sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche.

Proprio anche utilizzando una norma di quest'ultima legge, il r.d.l. 16 maggio 1944, n. 136 inizia lo smantellamento anche semantico della costituzione fascista sul governo, quando ormai si stava procedendo verso la transizione costituzionale. Dispone infatti nell'unico articolo: «In tutti gli atti ufficiali, alla dizione "Capo del Governo" sarà sostituita quella di "Presidente del Consiglio dei Ministri", fermo restando l'attributo di «Primo Ministro Segretario di Stato». Questa sorta di bricolage dei titoli prosegue fino alla decisione costituente e l'ultimo presidente del Consiglio ad essere indicato nel decreto di nomina con il titolo di primo ministro sarà il De Gasperi del 31 maggio 1947<sup>2</sup>, il quarto governo dello statista, formato con l'esclusione delle sinistre.

Lo smantellamento di questo elemento – chiave della costituzione fascista, qui ricordato solo dal punto di vista formale, era d'altra parte una delle priorità delle forze antifasciste, per l'evidente consapevolezza che il fascismo era stato dal punto di vista istituzionale la dittatura del primo ministro. In Commissione Forti si insiste su questo punto<sup>3</sup>, sottolineando la necessità di evitare qualsiasi possibilità di ulteriore deriva «cesarista». La posizione della Costituente è più propositiva, trattandosi di delineare in positivo le forme del governo democratico<sup>4</sup>. Nella complessa articolazione dei suoi lavori la questione nominale, che stiamo seguendo, ben consapevoli che sia necessariamente

---

<sup>1</sup> A. Aquarone, 77.

<sup>2</sup> «Gazzetta Ufficiale», 12 giugno 1947, n. 131, p. 1762. Sotto la rubrica Presidenza del Consiglio dei ministri si dà notizia dell'emanazione dei decreti del Capo provvisorio dello Stato 31 maggio 1947 di accettazione delle dimissioni, di conferimento dell'incarico e di nomina dell'«on. dott. Alcide De Gasperi, deputato dall'Assemblea Costituente, Presidente del Consiglio dei Ministri, Primo ministro Segretario di Stato e Ministro ad interim per l'Africa italiana» oltre che di nomina dei Ministri Segretari di Stato.

<sup>3</sup> Lo ha ricordato da ultimo R. Balduzzi, 2024, 141-46.

<sup>4</sup> Fondamentale in questa direzione l'indicazione di Egidio Tosato il 5 settembre 1946 intervenendo in seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione: «La contaminazione fra il governo presidenziale e il governo parlamentare dovrebbe avvenire nel senso di un potenziamento della figura del Presidente del Consiglio, il quale fosse espressione della volontà della Camera, ma avesse la effettiva possibilità di governare», in <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/03t3/s1/092/index.htm>

anche sostanziale, si pone in Aula, discutendosi del progetto licenziato dalla Commissione dei Settantacinque. In particolare sono i comunisti a chiedere di accentuare la dimensione collegiale del gabinetto, nel corso della discussione che si svolge il 23 ottobre, con un emendamento Laconi, teso a cancellare la menzione stessa di Primo ministro nell'articolo 68 del progetto<sup>5</sup>, dove si definiva la struttura del governo. Bociato sonoramente questo emendamento si discute del titolo del presidente del Consiglio. Il socialista Gastone Costa presenta un emendamento per sostituire alla formula «primo ministro, presidente del consiglio», del progetto, redatto da Perassi, semplicemente il titolo di «presidente del Consiglio»<sup>6</sup>. Nitti interviene a favore: «Quanto al nome di Primo Ministro o Presidente del Consiglio la cosa è piuttosto indifferente. Ma credo che sia meglio conservare il vecchio titolo italiano di Presidente del Consiglio. Perché cambiare? Le novità devono servire per le cose utili, e non per le inutili». Conservare: era evidente che si guardava al passato pre-fascista. Conferma il liberale Gustavo Fabbri che «questa dicitura “primo Ministro” mi suona straordinariamente male».

Ruini, duramente criticando l'emendamento comunista, offre una breve lezione di storia costituzionale a partire dal Regno Unito:

«Nacque di qui la figura del Primo Ministro, che non ha nulla da fare con quella del Cancelliere, responsabile davanti al Capo dello Stato e non al Parlamento. Il Primo Ministro, designato in sostanza dal Parlamento, è un istituto che di fatti esiste nelle Costituzioni scritte ed in quelle non scritte, come l'inglese. Badate bene, voi oppositori che non volete parlarne, non vi opponete ad una innovazione; cancellate ciò che già esiste dovunque. Altro è la questione del nome; se non volete mettere Primo Ministro e volete attenervi invece alla espressione per noi tradizionale di Presidente del Consiglio dei Ministri, niente di male; ciò che importa è la sostanza dell'istituto, che non vogliamo distruggere, ma confermare nel testo della Costituzione».

Ancora una volta, per un altro ministro di Giolitti, il verbo è significativo: conservare, di fatto tralasciando quell'impegno di razionalizzazione che, come mostra la vicenda dell'emendamento Laconi, era ormai del tutto al di fuori dell'orizzonte costituente.

Dopo prova e controprova l'emendamento Costa all'articolo 86, poi 93 del testo finale, è approvato chiudendo definitivamente la storia del titolo di primo ministro, sopravvissuto pochi anni alla caduta di Mussolini e così cancellato dall'ordinamento italiano, anche se il processo di smontaggio e montaggio, al di là del termine, dell'istituzione è ben lungi dall'essere concluso<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> «Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, Presidente del Consiglio, e dei Ministri».

<sup>6</sup> <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed270/sed270.pdf> Tosato, relatore chiede, senza successo, di non esaminarlo in quanto «la questione terminologica è collegata con quella più sostanziale della figura e delle attribuzioni del Presidente del Consiglio» di cui ai successivi articoli.

<sup>7</sup> C. Barbieri, 2019. In termini enciclopedici S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno, 2022.

## 2. De Gasperi

Siamo così all'età degasperiana, il De Gasperi premier all'inglese, di cui ha parlato classicamente Leopoldo Elia<sup>8</sup> o cancelliere alla tedesca (nel senso di repubblica federale tedesca, sia chiaro, per non equivocare in relazione all'appena ricordato intervento di Ruini che si riferiva all'età imperiale) di cui ha scritto con grande acutezza più di recente Marco Olivetti<sup>9</sup>.

Se è vero che De Gasperi è stato l'unico ad avere ininterrottamente guidato il governo per tutta una legislatura, fino alle riforme degli anni Novanta, si è trattato di governi di coalizione molto litigiosi e complessi.

In realtà pesa già nel periodo degasperiano, velata dalla leadership sua personale, l'inattuazione dell'ordine del giorno Perassi, peraltro inattuato già nel corso dei lavori stessi e delle decisioni della Costituente, che mostrava i suoi costi.

Di qui la necessità di intervenire che De Gasperi ribadisce quasi a bilancio (e rilancio) della sua attività di governo, e per assicurare la funzionalità dell'azione di governo e dunque, come «Il Popolo» titola il discorso di cui stiamo per dire, *L'unità e la stabilità della democrazia*.

Il 27 luglio 1952 a Frascati interviene al convegno dei segretari provinciali e regionali del Partito. Un discorso tutto centrato sulla riforma elettorale, ispirata «dalla necessità di assicurare alla maggioranza la stabilità del governo». Tanto più perché «non vi è nella nostra Carta costituzionale il mezzo adatto alla Costituzione di Bonn, con l'istituto cosiddetto del voto fiduciario ricostruttivo»<sup>10</sup>.

L'uso del grimaldello elettorale, la riforma elettorale che è ormai in fase avanzata di elaborazione, si rende necessario per assicurare gli obiettivi di una azione di governo democratica e costituzionale, in assenza di quegli istituti formali di razionalizzazione del parlamentarismo e dunque di sostegno all'azione di governo di cui pure tanto si era parlato.

Ribadirà poche settimane più tardi il 31 agosto a Predazzo, in occasione del festeggiamento dei cinquant'anni di attività politica:

«Se la Costituzione nel suo complesso deve rimanere nelle sue fondamenta, deve essere un impegno, una garanzia d'ordine, di tranquillità, dignità dello Stato; però bisogna ammettere che dei cambiamenti possono essere fatti. Per questo c'è il Parlamento, per questo c'è l'opinione

<sup>8</sup> L. Elia 1970, 142, ma anche G. Maranini 1995, 142

<sup>9</sup> M. Olivetti, 2023.

<sup>10</sup> Intervento al Convegno dei segretari provinciali e regionali della Democrazia cristiana, Frascati, 27 luglio 1952, A. De Gasperi, 2009, 1692. A proposito di Costituzione osserva: «noi non la abbiamo messa in un sacro, e quindi alcune cose possiamo modificarle. Ma non dobbiamo toccare i punti fondamentali proprio quando è convalidata la base sostanziale della nostra convivenza civile». Ivi, 1695.

pubblica e ci sono le campagne elettorali... La Costituente non è un semplice libro, un pezzo di carta; deve essere qualche cosa di vivente»<sup>11</sup>.

Gli interventi devono essere improntati a garantire «il controllo della minoranza, ma la decisione della maggioranza». Se questi non sono possibili o sono troppo complessi, ecco la necessità di un intervento sul sistema elettorale, ispirato allo stesso obiettivo.

Lo strumento riforma elettorale - non essendo peraltro giustamente inseriti i sistemi elettorali nel testo della Costituzione, secondo peraltro la tradizione statutaria - sopperisce all'assenza di strumenti istituzionali per una fisiologica applicazione del principio per cui «a tutti il diritto di rappresentanza ma non a tutti il diritto di governare»<sup>12</sup>.

L'esperienza della prima legislatura, il Westminster o il cancellierato degasperiano veniva visto in prospettiva come l'eccezione che prepara la regola, formalizzando la gerarchia degasperiana tra governo - partito-in-parlamento - e partito apparato in senso stretto.

La sconfitta, o più esattamente la mancata affermazione elettorale del 7 giugno 1953 chiude il discorso. Il tema della riforma elettorale, lavorato nel 1952-'53 è consegnato ad un lunghissimo silenzio delegittimante, per poi riemergere un quarto di secolo più tardi, come precipitato del più ampio dibattito sulle riforme costituzionali.

Non si procede in quella fase né in un senso né nell'altro. L'abbandono della via di rafforzamento istituzionale del governo, indirizza verso la politica. Si afferma il ruolo diretto dei partiti nel compito di assicurare stabilità ed efficacia all'azione di governo. E in particolare alla Democrazia Cristiana, che lo assolve attraverso un processo di attrazione verso il centro.

### ***3. Il tabù del doppio incarico***

La forma di governabilità post-degasperiana, ovvero che prende atto dell'impossibilità di interventi, tanto istituzionali, quanto anche elettorali di razionalizzazione, è ben espressa dalla clausola di gestione dello stesso partito di maggioranza relativa, per cui il segretario del partito non può essere nello stesso tempo presidente del consiglio. Una spettacolare immagine di Arnaldo Forlani formalizza il rifiuto del cosiddetto doppio incarico: si tratta di un sistema di regolazione che è coerente con l'abbandono di qualsiasi progetto di razionalizzazione della forma di governo, coerente con un sistema di regolazione ad accentuata base proporzionale.

Arnaldo Forlani, ritornato il 22 febbraio 1989 alla segreteria Dc, intervenendo martedì 14 marzo 1989, ad una riunione con il direttivo del gruppo Dc del Senato, alla presenza

---

<sup>11</sup> Predazzo, Discorso in occasione del suo cinquantenario di azione politica, 31 agosto 1952, A. De Gasperi, 2009, 1693.

<sup>12</sup> Frascati, 27 luglio 1952, cit., A. De Gasperi, 2009, 1963.

dello stesso (ancora per poco) presidente del Consiglio, avrebbe detto: «La Dc e il governo devono essere due in uno e uno in due»<sup>13</sup>. È una citazione dantesca, tratta dall'*Inferno* profondo, evocativa di un rapporto complicato, contraddittorio, instabile ma, anche se necessario, formalmente indicibile. Leadership del partito e leadership del governo non possono che essere intrecciate, ma devono rimanere distinte, come la dantesca figura di Bertran de Born, icona del contrappasso<sup>14</sup>.

La leadership divisa della Repubblica dei partiti si era affermata come regola a dispetto del successore di De Gasperi alla guida della Democrazia Cristiana, Amintore Fanfani e del predecessore appunto di Forlani, Ciriaco De Mita. Entrambi spinti alla presidenza del Consiglio da una forte presa come segretari politici sul partito, sono prima estromessi dalla guida del partito e poi rapidamente da quella del governo: il doppio incarico dura molto poco e queste esperienze risultano le eccezioni che confermano la regola. Almeno per tutta la storia della repubblica proporzionale, ma anche in seguito, almeno per il versante del centro-sinistra, fatto per un lungo tratto di partiti non compiutamente presidenzializzati.

#### **4. Riforme**

Quando Forlani cita Dante tuttavia si era cominciato a riparlare di riforme da una decina di anni. Il processo del pluralismo centripeto, il movimento passivo-attrattivo della Democrazia cristiana, interpretato da par suo dallo stesso Aldo Moro, oltre a mancare di narrazione legittimante, genera inflazione, ovvero perdita di valore, nel nostro caso non della moneta, ma dell'efficacia dell'azione di governo, e dunque un processo di straniamento.

Si sviluppa così il dibattito sulle riforme, anch'esso infinito. È (ri)aperto e per la prima volta legittimato a sinistra, in senso progressista, da Bettino Craxi nel 1979 e si sviluppa fino a cavaliere della caduta del muro di Berlino.

Senza rievocarlo, basti dire che la posta è, coerentemente con il percorso post-degasperiano, tutta politica. Dapprima il vigoroso attacco alla declinante leadership berlingueriana da parte del giovane segretario socialista, poi il riequilibrio nel rapporto attrattivo-passivo della governabilità democristiana.

Quando Craxi lascia l'iniziativa, questa è presa da un variegato schieramento referendario, anch'esso con un obiettivo politico, la spallata al cosiddetto pentapartito e

---

<sup>13</sup> L'ho sottolineato in F. Bonini, 2020, 135, citando la testimonianza di G. Sangiorgi, 2015, 679.

<sup>14</sup> «Di sé faceva a sé stesso lucerna, / ed eran due in uno e uno in due: / com'esser può, quei sa che si governa». Così spiega la sua pena: «Perch'io parti' così giunte persone, / partito porto il mio cerebro, lasso!, / dal suo principio ch'è in questo troncone. Canto XXVIII, 214-126. Bertram del Bornio avanza privo della testa, che tiene in mano per i capelli come fosse una lanterna, sembra due individui e uno al tempo stesso, cosa comprensibile solo a Dio che rende possibile ciò. Dal momento che egli ha diviso persone così unite, ovvero i due Enrichi, re d'Inghilterra, padre e figlio, ora procede col capo separato dal corpo.

la ricostruzione, a cavaliere del muro di Berlino, di un sistema politico nuovo, caratterizzato da un ruolo importante per il partito successore del Pci. Ancora una volta puntando sulla riforma elettorale, un maggioritario questa volta legittimato in termini progressisti.

L'unica iniziativa istituzionale del periodo è l'inascoltato messaggio in cui il presidente della Repubblica Francesco Cossiga riportava all'ordine del giorno i temi costituzionali relativi al rapporto governo – parlamento – istituzioni, invitando ad una Assemblea Costituente<sup>15</sup>, una prospettiva peraltro delineata, ma come spesso gli è accaduto, poi dimenticata da quello che sarà l'ultimo segretario della Democrazia Cristiana, Mino Martinazzoli. Motivava il suo intervento il presidente della Repubblica nel messaggio sulle riforme istituzionali inviato alle Camere il 26 giugno 1991<sup>16</sup>: «un vento di libertà è soffiato imponente spazzando via i rottami della storia dall'Ovest all'Est! Ma esso è soffiato anche da Est ad Ovest!». In realtà, per restare nella metafora anemologica, possiamo dire che sull'Italia si determina un vortice, per effetto dei due venti contrapposti, che travolge, così come era successo in forme assai più drammatiche nel primo dei tre dopoguerra del ventesimo secolo, il sistema politico di uno dei Paesi pur formalmente collocati tra i «vincitori».

Anche con queste premesse – e con il fatto di Tangentopoli che scompiglia questo gioco complesso e non privo di contraddizioni - si spiega come la frattura del sistema politico dei primi anni Novanta non produca, per difetto di legittimazione, come prima era stato per il gioco tra le parti, ovvero tra i leader, una riforma della seconda parte della Costituzione che quantomeno ritorni all'inattuato già in Costituente ordine del giorno Perassi, messo da parte nel quadro dei compromessi costituzionali del 1946-47: riposizionamenti, dunque piuttosto che riforme<sup>17</sup>.

Nessuna Costituente, nessuna convergenza per le riforme, solo una dura lotta politica, combattuta con tutti i mezzi, venuto meno il cleavage della guerra fredda e soprattutto riposizionandosi l'ombrello americano in modo pieno di contraddizioni<sup>18</sup>. L'equilibrio, strutturalmente precario, anche se stabile, non resiste alla pressione dei fattori esterni, come dimostra emblematicamente la vicenda processuale di Giulio Andreotti, e ovviamente Tangentopoli, che si combina e favorisce la fase finale e ovviamente più dirompente dell'iniziativa referendaria.

---

<sup>15</sup> *Messaggio alle Camere*, 1991, pp. 40 ss.

<sup>16</sup> *Ivi*, 52.

<sup>17</sup> F. Bonini, 2021.

<sup>18</sup> A. Spiri, 2022.

### **5. Il missile referendario a testata multipla**

Come si riconfigura il sistema italiano dopo la deflagrazione delle testate del missile referendario<sup>19</sup>?

Paradossalmente invece del rafforzamento del governo, quello che pure veniva affermato come l'approdo a Westminster da parte di tanta pubblicistica<sup>20</sup>, comporta l'aumento il grado di dualismo del sistema parlamentare.

Nella crisi del sistema politico e dei partiti risaltano quelle che già Mortati definiva le «controforze» costituzionali alla centralità dell'istituzione partito nella forma di governo repubblicana, quella che Basso aveva definito «democrazia di partito», ovvero appunto Corte Costituzionale<sup>21</sup> e Capo dello Stato.

La Corte oltre al giudizio previo sui referendum arriverà poi anche a sindacare e a dichiarare l'incostituzionalità di ben due leggi elettorali.

Se dal punto di vista politico non mancano le sorprese, potendosi definire il risultato delle politiche del 1994 una sorta di eterogenesi dei fini, dal punto di vista istituzionale il risultato referendario non risolve il problema istituzionale del governo, enfatizzando il ruolo del sistema elettorale come strumento per il cambiamento e garanzia della stabilità del sistema.

Tutto ciò conferma piuttosto la definizione che in Assemblea Costituente avevano detto Ruini e Mortati del risultato del disegno costituzionale, ovvero un regime semi-parlamentare, considerano il ruolo del Presidente della Repubblica e il rilievo dell'istituto del referendum, fondamentali nel passaggio di rottura del 1992-'94.

Il cui risultato è proprio l'accentuazione degli elementi dualisti presenti nel sistema parlamentare italiano. Nella crisi la presidenza assume i tratti più orleanisti, della sua storia, con le diverse iniziative di Scalfaro, protagonista dell'unico scioglimento punitivo della storia repubblicana. Più in generale le fasi di coabitazione tra presidenti eletti con maggioranze di centro-sinistra e i diversi governi Berlusconi, le scelte dei governi tecnici, come governi del presidente, le reiterazioni dei mandati, sviluppano elementi nuovi a costituzione invariata. Anche l'ipertrofia del ricorso al referendum va in questa direzione.

In realtà, per tornare al nostro tema, in sostanza ancora una volta la soluzione alla questione del governo è lasciata alla riforma elettorale. Il sistema maggioritario, o a trazione maggioritaria, risultante dai referendum e dalle successive ulteriori, continue

---

<sup>19</sup> Ho utilizzato questa metafora in F. Bonini, 2021, 105.

<sup>20</sup> F. Lanchester, 2011, 176.

<sup>21</sup> La Corte con la sentenza 47 del 17 gennaio 1991, pubblicata il 2 febbraio dà via libera alla meno dirompente delle tre testate del missile della proposta referendaria per il cambiamento del sistema politico attraverso rispettivamente riforme elettorali per la Camera, i comuni e il Senato, con una motivazione che asseconda in toto l'intenzionalità del cambiamento, confermandosi il carattere in sostanza strumentale degli interventi riformatori ad un obiettivo politico «una volta riconosciuto, come non si può non riconoscere, che, con il ridurre le preferenze consentite da quattro (o tre) ad una, i promotori perseguono l'intento, se non di evitare, almeno di ridurre le possibilità di brogli e pratiche elettorali non corrette collegati al dosaggio dei voti di preferenza».

riforme avrebbe dovuto permettere governi stabili e forti. Ma, ancora una volta, lo strumento elettorale si rivela inefficace, non producendo che «alternanze per disperazione»<sup>22</sup> tra schieramenti in debito di reciproca legittimazione. Tanto che il sistema bipolare conosce non pochi momenti di crisi con l'emergere di una nuova, terza forza e con il ricorso ai governi «del presidente».

## 6. Multiscala/Multilevel

Mentre esplodono le testate e si susseguono proposte di riforma costituzionale bocciate a referendum confermativo, evolve il contesto istituzionale in cui l'Italia è inserita tanto in senso orizzontale che verticale. Viene creata l'Unione europea, decisa proprio sul limite dello spartiacque tra la cosiddetta prima e la cosiddetta seconda Repubblica. Ci si può riproiettare pertanto su un quadro istituzionale su quattro livelli. Anche se il quarto, quello europeo resta un grande punto interrogativo dal punto di vista costituzionale e politico, è evidente che cambia progressivamente e in modo sempre più evidente al passare dei decenni la scala, in particolare proprio per il rilievo del livello europeo.

Per quanto ci riguarda questi quattro livelli sono gestiti con diverse forme di governo. I primi due, in conseguenza della seconda testata referendaria, sono a forma di governo neo-parlamentare, dicono taluni pudicamente, in realtà neo-presidenziale.

Il quarto livello è giocato in maniera complessa, secondo il principio cooperativo della «società di Stati», di cui alla pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco sull'Unione Europea e le sue conseguenze costituzionali<sup>23</sup>, cosa che presuppone attori statali robusti e stabili, nel lavoro complesso di negoziazione permanente.

Di qui, proprio tenendo conto del multi – livello, si finisce col depotenziare la pregiudiziale «anti-cesaristica» di cui al primo punto del nostro ragionamento e può avere valide argomentazioni la proposta di proiettare la forma di governo dei livelli locale e regionale sul livello nazionale, insediando il cosiddetto «sindaco d'Italia».

In realtà si tratterebbe a ben guardare di una quarta testata del missile lanciato nel 1990, che allora non venne armata, restando in una sorta di limbo sottinteso. Emerge con la proposta Renzi-Boschi, in combinato disposto ancora una volta con una riforma elettorale e poi con la proposta Meloni ancora una volta in relazione con una legge elettorale che avrebbe dovuto portare all'elezione diretta del presidente del Consiglio, anche se in termini ancora piuttosto confusi.

Confusa proprio in relazione al *caveat* sul meccanicismo. L'obiettivo dell'efficienza e dell'efficacia del governo è affidato in ultima analisi esclusivamente al meccanismo della

<sup>22</sup> Ho proposto questa definizione in F. Bonini, 2007, 11.

<sup>23</sup> Il termine *Staatenverbund* è un neologismo creato dalla sentenza sul Trattato di Maastricht del Bundesverfassungsgericht, 12 ottobre 1993, relatore Paul Kirchhof, ribadito nella sentenza 30 giugno 2007 in relazione al Trattato di Lisbona.

legge elettorale; così nella proposta Renzi e di più, nella proposta Meloni all'elezione «diretta» del presidente del Consiglio, che peraltro non viene, curiosamente, ma non troppo, in relazione sempre al punto primo del nostro ragionamento, cioè ad un problema di legittimazione, qualificato con il titolo di Primo ministro.

La questione, corroborata da ormai settant'anni di storia, resta quella di De Gasperi nell'estate del 1952. Se cioè il palliativo della riforma elettorale, sia pure nella versione estrema dell'elezione diretta, risolve i problemi, in assenza di una seria adozione di strumenti di parlamentarismo razionalizzato, a partire e per arrivare al «rapporto fiduciario ricostruttivo». Se è vero che da soli i sistemi di razionalizzazione non sono sufficienti ad assicurare stabilità ed efficacia all'azione di governo, neppure quelli elettorali da soli assicurano lo scopo. È necessaria un'azione sistemica. Che non può che implicare chiarezza di enunciato e la più larga legittimazione possibile.

## ***7. In conclusione***

Sottolineando come il rapporto e il contesto multiscala nel quale siamo chiamati ad operare sia oggi il dato fondamentale per ogni seria impostazione di politica costituzionale, vorrei ricordare in conclusione il punto 3 della relazione tenuta da Margherita Cassano, Primo Presidente della Corte di Cassazione, in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2024. Rilevando un «mutamento condiviso di cultura di giudici e avvocati» con l'introduzione della mediazione, svolge considerazioni che possono essere utili anche a conclusione del nostro percorso:

«Come osservato dalla dottrina, il valore della mediazione non risiede soltanto nella sua capacità deflattiva, quanto piuttosto nella sua idoneità a realizzare la coesione sociale, a porre al centro al persona, prima ancora che la "parte", a restituire agli individui l'opportunità di comprendere le ragioni del conflitto e di acquisirne la consapevolezza, a promuovere l'ascolto empatico dell'altro, a gestire relazioni efficaci attraverso il confronto»<sup>24</sup>.

È una prospettiva dalla quale ripartire per aggiornare i nostri riferimenti e non continuare su schemi datati, guardando cioè indietro, secondo un meccanicismo che costantemente si ripropone, entropicamente finendo per avvatarsi su se stesso.

Arrivare a una proposta che permetta di essere condivisa e condivisibile, cosa che oggi mi pare sia certamente anche nell'interesse della presidente del consiglio, a capo di una maggioranza significativa e ragionevolmente stabile, può permettere di arrivare a dare risposte a problemi di lunga lena. Sarebbe possibile tra l'altro così anche recuperare le migliori e inattuato indicazioni costituenti, garantendo la stabilità e l'efficacia dell'azione di governo senza meccanicismi e senza innescare senza profitto il circuito della reciproca delegittimazione.

---

<sup>24</sup> M. Cassano, 2024, 6-7.

C'è una finestra di opportunità, un consenso su alcuni temi di riforma. Ci troviamo su una sorta di passerella, in cui peraltro giocare positivamente anche la variabile tempo con la consapevolezza della coazione a ripetere che ha segnato il percorso evocato nei punti precedenti.

Siccome il gioco si sviluppa su quattro livelli istituzionali (ed elettorali), e siccome l'UE è governata come una società di stati, dobbiamo avere un premier investito da poteri giusti, che devono derivare da regole costituzionali adeguate ovvero gli strumenti del parlamentarismo razionalizzato, e da un sistema elettorale chiaro, secondo le indicazioni stesse delle due sentenze della Corte costituzionale, che non deve essere costituzionalizzato. Indulgere a formule meccanicistiche, come il *simul stabunt* pure vigente al livello locale e regionale, così come rincorrere lo scalpo dell'elezione direttamente legittimante, può addirittura distogliere dall'obiettivo per decenni inseguito, ovvero quella stabilità ed autorevolezza per cui servono regole e consenso elettorale. Le prime sono necessarie, ancorché reclamate già nell'ordine del giorno Perassi, il secondo deve essere coerente.

In mancanza il sistema si irrigidisce, perde di flessibilità, dunque di capacità di risposta.

Che invece è oggi non solo la chiave della governabilità, ma anche una delle ragioni del consenso e della partecipazione democratica.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AQUARONE Alberto, 1978 [1963], *L'organizzazione dello Stato totalitario*. Einaudi Torino, Einaudi.

BALDUZZI Renato, 2024, «I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione». In *Rivista Aic*, 3/2024, 141-68.

BARBIERI Cristina, 2019, «Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del capo del governo in Italia». In *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, a cura di Leonida Tedoldi. Mimesis, Milano.

BONINI Francesco, 2020, «Il doppio incarico, esperienze italiane». In *Federalismi.it*, n. 28, 2020, 132-140.

BONINI Francesco, 2021, «Riposizionamenti, piuttosto che riforme». In *La seconda Repubblica. Origini e aporie dell'Italia bipolare*, a cura di Francesco Bonini, Lorenzo Ornaghi, Andrea Spiri, 103-126. Rubbettino, Soveria Mannelli.

BONINI Francesco, 2007, *Storia costituzionale della Repubblica*. Carocci, Roma.

CASSANO Margherita, 2024, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023. Considerazioni finali. Roma, 25 gennaio 1924*. Gangemi editore, Roma.

CASSESE Sabino, MELLONI Alberto, PAJNO Alessandro (a cura di), 2022, *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*. Laterza, Roma-Bari.

DE GASPERI Alcide, 2009, *Scritti e discorsi politici*, vol. IV, *Alcide De Gasperi e la stabilizzazione della Repubblica, 1948-1954*, a cura di Sara Lorenzini, Barbara Taverni. il Mulino, Bologna.

ELIA Leopoldo, 1970, «Governo (forme di)». In *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX. Giuffrè, Milano.

SANGIORGI Giuseppe, 2005, *Piazza del Gesù. La Democrazia Cristiana negli anni Ottanta: un diario politico*. Mondadori, Milano.

LANCHESTER Fulco, 2011, *La Costituzione tra elasticità e rottura*. Giuffrè, Milano.

MARANINI Giuseppe, 1970 [1967], *Storia del Potere in Italia (1848-1967)*. Corbaccio Milano.

*Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, trasmesso alla presidenza il 26 giugno 1991, in A.P. Camera dei Deputati, Doc. I, n. 11, [http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/001\\_011001.pdf](http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/001_011001.pdf)

OLIVETTI Marco, 2024, «Il cancelliere. Alcide De Gasperi presidente del Consiglio, con particolare riferimento alle crisi di governo». In *De Gasperi. Un disegno e un impegno di governo della Repubblica*, a cura di Pier Luigi Ballini, 47-93. Studium, Roma.

SANGIORGI Giuseppe, 2005, *Piazza del Gesù. La Democrazia Cristiana negli anni Ottanta: un diario politico*. Mondadori, Milano, 2005.

SPIRI Andrea, 2022, *The End 1992-1994. La fine della prima Repubblica negli Archivi segreti americani*. Badini e Castoldi, Milano.