



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2024

**La partecipazione popolare  
nel progetto di riforma  
costituzionale del c.d. premierato**

di Maria Antonella Gliatta

EDITORIALE SCIENTIFICA

# LA PARTECIPAZIONE POPOLARE NEL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL C.D. PREMIERATO

*di Maria Antonella Gliatta*

Ricercatrice di Diritto costituzionale  
Università degli Studi del Molise

SOMMARIO: 1. PERCHÉ LA RIFORMA SUL C.D. PREMIERATO NON DICE NULLA SULLA PARTECIPAZIONE?; 2. LA REVISIONE DEGLI ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE: CENNI SU ALCUNE SIGNIFICATIVE CONTINUITÀ NEI PROGETTI DI RIFORMA COSTITUZIONALE; 3. PARTECIPAZIONE POPOLARE E MODELLI DEMOCRATICI SELETTIVI; 4. QUALE PARTECIPAZIONE? IL PREMIER ELETTO COME RIMEDIO AL PROBLEMA DEMOCRATICO.

## **1. Perché la riforma sul c.d. premierato non dice nulla sulla partecipazione?**

Il progetto di riforma costituzionale che, modificando agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione, introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, interrompendo una certa continuità riscontrabile nei tentativi sperimentati di modifica costituzionale, non tocca gli istituti di partecipazione popolare: non il *referendum* né l'iniziativa legislativa popolare (né la petizione). Anche nella relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale, la riflessione in ordine alla partecipazione e ai suoi istituti specifici è del tutto assente, sia nella parte descrittiva del funzionamento della forma di governo sia in quella più dichiaratamente programmatica. Ciò rappresenta una discontinuità della riforma in discussione rispetto ai suoi precedenti che – come si vedrà meglio – hanno più volte provato a modificare ruolo e funzione degli istituti partecipativi, all'interno di una più ampia riscrittura degli equilibri di governo.

Eppure, nonostante gli istituti partecipativi non appaiano formalmente intaccati dal progetto di riforma in discussione, essi subirebbero di certo importanti effetti di generale ridimensionamento e, da un certo punto di vista, di trasformazione. Più che altrove vale, rispetto alla riforma in esame, il principio per il quale, essendo la Costituzione un

corpo organico, ogni modifica di una parte della Costituzione, risulta, in qualche modo incidere sui suoi equilibri complessivi.

L'ampiezza di una riforma che si propone di modificare radicalmente la forma di governo parlamentare è tale da attraversare tutti i luoghi dell'equilibrio costituzionale<sup>1</sup>. Essa, infatti, nonostante se ne dichiarino con insistenza il suo carattere di riforma minima, incide profondamente su ruolo e funzioni del Governo, del Parlamento e del Presidente della Repubblica, approfondendo il declino della centralità parlamentare che già da tempo segna lo scarto fra modello costituzionale e sua realizzazione.

L'obiettivo di queste brevi considerazioni sarà quello di verificare, da un lato, le ragioni della singolarità dell'attuale progetto di revisione rispetto allo specifico tema della partecipazione anche nel confronto con alcuni dei più significativi precedenti di riforma; dall'altro, quali e quanti effetti diretti o indiretti potrebbero discendere a carico degli istituti di partecipazione in specie per ciò che riguarda il loro uso e la loro funzione nella dinamica rappresentativa.

## **2. La revisione degli istituti di partecipazione popolare: cenni su alcune significative continuità nei progetti di riforma costituzionale**

I precedenti più significativi di riforma costituzionale che, a partire dagli anni Ottanta, hanno proposto importanti modifiche alla forma di governo parlamentare così come descritta in Costituzione hanno spesso abbinato il generale rafforzamento dell'esecutivo – perseguito con moduli diversi – ad una più ampia articolazione degli strumenti di partecipazione. Che il verso delle scelte riformiste sia stato il più delle volte solo retorico o inutile (o addirittura peggiorativo) non risulta in questo senso importante, rilevando – invece – di più la costanza e la ricorrenza di una relazione: aumento dei poteri del Governo e maggiore ricorso agli strumenti di partecipazione popolare. La relazione pur apparendo contraddittoria è, invece, rivelatrice di una natura tendenzialmente maggioritaria o plebiscitaria tanto dei modelli ad esecuti-

---

<sup>1</sup> G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri* (ddl nn.935 e 830), Senato della Repubblica, 5.12.2023, pp. 1 ss.

vo forte quanto dei modelli “superpartecipazionisti”. Non è, infatti, il caso di sottolineare come tanto il rafforzamento dell’esecutivo, quanto la decisione referendaria siano modelli maggioritari, ovvero di semplificazione democratica secondo una logica dell’*aut-aut*.

Nei più importanti progetti di revisione costituzionale che hanno segnato alcuni significativi momenti della c.d. seconda Repubblica, il rafforzamento degli istituti partecipativi ha assunto una funzione compensativa rispetto alla progressiva perdita di centralità delle assemblee parlamentari e al rafforzamento dell’organo esecutivo<sup>2</sup>. Il sistematico ridimensionamento delle sedi rappresentative ha, infatti, impresso un carattere rimediabile ai pur diversi tentativi di allargamento delle sedi di espressione della volontà popolare e di più ampia articolazione degli strumenti partecipativi, *in primis* referendari. Questo è accaduto in parallelo alla vocazione antipartitocratica che l’istituto referendario ha assunto in alcuni frangenti della vita politico-istituzionale.

Crisi del parlamentarismo, tentativi di rafforzamento del Governo, interesse per gli strumenti della democrazia partecipativa: è il caso, ad esempio, della prima importante esperienza di riforma avviata nel 1983 con la Commissione Bozzi nel corso della XI legislatura<sup>3</sup>. Il programma di riforma prevedeva – come si ricorderà – un generale rafforzamento della figura e del ruolo del presidente del Consiglio attraverso l’instaurazione di un «legame fiduciario diretto» tra presidente del Consiglio e Parlamento<sup>4</sup> e l’attribuzione espressa al presidente del Consiglio del potere di proporre la revoca (oltre che la nomina) dei ministri. Va ancora ricordata – nello stesso generale spirito di razionalizzazione in senso forte della forma di governo – la previsione che si proponeva di far conferire la fiducia al governo dalle Camere riunite.

All’interno di un più vasto disegno, la Commissione si occupava della riforma degli istituti di partecipazione popolare: iniziativa legislativa e *referendum*. Come ampiamente analizzato, la relazione

---

<sup>2</sup> Sulla natura compensativa della partecipazione rispetto all’indebolimento dell’organo rappresentativo nei progetti di revisione costituzionale, A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, parte I; M. DELLA MORTE, *Iniziativa popolare delle leggi e attuazione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017.

<sup>3</sup> Sui lavori della Commissione, G. FERRARA, *Le risultanze della Commissione Bozzi: un giudizio*, in *Dem. e dir.*, 1985.

<sup>4</sup> L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Roma-Bari 2009, pp. 65-78.

finale prevedeva una modifica dell'iniziativa delle leggi attraverso un gravoso innalzamento del *quorum* a centomila elettori per la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare presso la Camera dei deputati, associato alla garanzia di esame parlamentare entro il termine di 24 mesi da assicurarsi tramite specifica previsione dei regolamenti parlamentari, nonché la possibilità per un rappresentante dei promotori di poter partecipare alle sedute della Commissione senza diritto di voto<sup>5</sup>. Nonostante la proposta contenuta nella relazione di maggioranza approvata dalla Commissione contenesse, in ultima analisi, una modifica dell'iniziativa legislativa popolare in senso debole o procedurale, essa rappresenta un primo esempio di quella contraddittoria relazione sperimentata con una significativa continuità dal legislatore costituzionale italiano tra modifica della forma di governo parlamentare nel senso di una accresciuta centralità del Governo all'interno degli equilibri istituzionali e utilizzo rimediale o plebiscitario della partecipazione popolare<sup>6</sup> e che oggi non sembra riproposta (o per lo meno non negli stessi termini) dal progetto di modifica in discussione alle Camere.

Dopo i lavori della Commissione Bozzi, ad occuparsi di nuovo ed in maniera significativa degli strumenti di partecipazione popolare e della loro riforma è il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali nominato nella XII legislatura (cosiddetto Comitato Speroni). Ad esso fu affidato il compito – si legge nella relazione di accompagnamento – di valutare la finalità di rafforzare il potere di decisione diretta dei cittadini sul Governo, in sintonia con il sistema elettorale maggioritario, pur nei limiti di una democrazia rappresentativa; di favorire una migliore articolazione dello Stato, con un deciso stimolo a forme di autogoverno e con un'attenta considerazione dell'ipotesi federalista; di adeguare al nuovo sistema elettorale le procedure di decisione e di controllo politico; di salvaguardare e raffor-

---

<sup>5</sup> M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, pp. 144 ss., il quale ricorda come in seno alla Commissione ci fu chi propose l'indizione di un *referendum* popolare, qualora le Camere, entro scadenze stabilite, non fossero arrivate ad una formale deliberazione su progetti di legge di iniziativa popolare, o qualora le iniziative fossero state respinte con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, o, ancora, approvate con *modifiche significative* in grado di mutarne il significato iniziale.

<sup>6</sup> E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico*, Torino, 1997.

zare il sistema di garanzie a tutela dei cittadini in diversi settori<sup>7</sup>. A tal fine, è utile ricordare che il Comitato elaborò due soluzioni alternative: una con elezione diretta del *premier*, con il Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento in composizione speciale e dotato di funzioni di garanzia; ed un'altra forma di tipo semi presidenziale ispirata al modello francese.

Accanto alla ridefinizione della forma di governo e al generale rafforzamento del Governo in Parlamento (ordine del giorno prioritario, limitazione all'iniziativa legislativa parlamentare, etc. ...), la proposta prevedeva – per quel che qui interessa direttamente – una revisione dell'attuale articolo 75 della Costituzione e l'introduzione di una tipologia referendaria propositiva tramite la quale gli elettori erano chiamati ad esprimere il proprio voto su un progetto di legge redatto in articoli proposto su iniziativa di almeno un milione di elettori. L'iniziativa referendaria non risultava ammissibile per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e indulto, o che comunque comportavano erogazioni finanziarie a vantaggio di determinate categorie di cittadini, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per le leggi costituzionali.

Con un accento analogo, la Commissione Bicamerale D'Alema istituita con la l. cost. n. 1 del 24 gennaio 1997 ripropone la formula già sperimentata nei precedenti disegni di riforma in cui la centralità dell'esecutivo nella forma di governo e la perdita di centralità delle Camere veniva compensata con una apertura generalizzata al principio della partecipazione popolare<sup>8</sup>. Anche in tal caso, l'ipotesi semi-

---

<sup>7</sup> V. Relazione del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali nominato nella XII legislatura (c.d. Comitato Speroni).

<sup>8</sup> In questo senso, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, cit., 149, il quale ricorda che anche il documento dal titolo "Principi e proposte per la riforma della Costituzione in tema di Forma di Governo, Senato della Repubblica, Garanzie democratiche", meglio noto come "Bozza Amato", elaborato dalle opposizioni di centrosinistra durante la XIV legislatura (2003), a fronte della proposta di eliminare il principio della collegialità dell'azione di Governo, mediante la previsione del voto di fiducia iniziale al solo *premier* (innovazione peraltro già proposta dalla Commissione Bozzi), posto altresì in condizione di nominare e revocare direttamente i ministri, si riscontra la richiesta di *a*) introdurre in Costituzione un articolo specificamente dedicato alla democrazia partecipativa; *b*) rinforzare proprio l'iniziativa legislativa popolare sotto il profilo della garanzia d'esame, ripensando i vincoli regolamentari al fine della trattazione della relativa proposta legislativa in sede parlamentare; sulle criticità attinenti il procedimento di revisione, F.

presidenziale e il rafforzamento del Governo – ricercata ad esempio attraverso modifiche al procedimento legislativo – fu affiancata dalla modifica dell’iniziativa legislativa popolare (art. 97, quinto comma, del progetto) con la previsione per cui, se la proposta fosse stata presentata da 800.000 cittadini e qualora le Camere non l’avessero esaminata nei due anni successivi essa sarebbe stata sottoposta a referendum approvativo. La Commissione, poi, si impegnò in un più ampio dibattito su altre ipotesi di riforma del referendum che, in alcuni casi, risultavano animate dalla volontà di rafforzare la sede espressiva della volontà popolare. È il caso, ad esempio, della proposta introduttiva del requisito dell’omogeneità delle disposizioni normative sottoposte a referendum oppure di quella che eliminava il limite delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Quanto agli aspetti procedurali, ci furono proposte che elevavano il numero di firme necessarie per la richiesta a ottocentomila; ed altre che anticipavano la fase del controllo di ammissibilità della Corte costituzionale alla raccolta delle prime centomila firme<sup>9</sup>.

Meritano, poi, due distinti accenni sia le proposte di riforma avanzate dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita nel 2013<sup>10</sup>, sia l’ultimo importante tentativo di grande riforma contenuta nel testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento italiano il 12 aprile 2016 e respinto dal *referendum* il 4 dicembre 2016 perché entrambe rivelatrici della tendenza ad una declinazione in senso plebiscitario della partecipazione popolare.

Nella Relazione finale prodotta dalla Commissione per le riforme costituzionali del 2013 si legge espressamente che il rafforzamento del circuito Parlamento-Governo richiede il parallelo rafforzamento degli istituti della partecipazione popolare. Al tal fine, infatti, la Commissione proponeva l’introduzione di una forma di iniziativa popolare

---

R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. modificabilità e derogabilità dell’articolo 138*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2018.

<sup>9</sup> Per una ricostruzione approfondita della discussione in seno alla Commissione D’Alema, F. COSTANZO, F. F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Milano, 1998.

<sup>10</sup> Per un commento, in generale, R. BIFULCO, *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la ‘scorciatoia’ monocamerale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; G. AZZARITI, *Interrogativi minimi sulla relazione della Commissione governativa per le riforme costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 9 ottobre 2013.

“indiretta” da svolgersi – si legge – nei limiti entro i quali è ammesso il referendum abrogativo e senza che essa incida né sulle spese né sulle entrate pubbliche.

L'iter prendeva avvio da un progetto di legge redatto in articoli e sottoscritto da un numero significativo di cittadini, ad esempio 150.000, depositato presso la Corte Costituzionale a cui era affidata la verifica della costituzionalità della proposta e il rispetto degli altri limiti sopraindicati. Nel caso in cui il Parlamento non si fosse pronunciato entro un termine ragionevole, ad esempio sei mesi, o avesse respinto o approvato il testo con modifiche che incidessero nella sostanza sui principi fondamentali del progetto, si sarebbe proceduto alla votazione popolare con i *quorum* previsti per il referendum abrogativo: in caso di rigetto o di inerzia i cittadini si sarebbero espressi sul progetto originario; in caso di approvazione con modifiche sostanziali, la consultazione avrebbe avuto ad oggetto il progetto originario e quello approvato in sede parlamentare.

Infine, l'ultimo grande precedente è rappresentato – come si diceva – dalla legge costituzionale approvata dal Parlamento italiano il 12 aprile 2016 e respinta dal referendum il 4 dicembre 2016<sup>11</sup> che si prefiggeva – come si legge nella relazione – di superare la «cronica debolezza degli esecutivi nell'attuazione del programma di governo, la lentezza e la farraginosità dei procedimenti legislativi»<sup>12</sup>.

Ancora una volta, la riforma costituzionale abbina il generale rafforzamento dell'organo esecutivo<sup>13</sup> ad una modifica – in verità più dichiarata che effettiva<sup>14</sup> – in senso rafforzativo degli istituti partecipa-

<sup>11</sup> In realtà, vi sono stati tentativi di riforma costituzionale degli istituti di partecipazione popolare successivi al 2016, ma non inseriti in un più ampio progetto di revisione della forma di governo come quelli a cui si faceva riferimento. Per alcuni commenti alle revisioni successive, P. CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1-2/2019; S. LIETO e P. PASSQUINO, *L'iniziativa legislativa popolare e referendum: nuove tendenze di riforma in Italia e Francia*, in *Nomos*, n. 3/2019.

<sup>12</sup> Relazione al disegno di legge costituzionale, Atto Senato n. 1429, p. 2.

<sup>13</sup> Per un'analisi della riforma costituzionale del 2016, A. LUCARELLI e F. ZAMMARTINO, *La Riforma costituzionale Renzi-Boschi*, Torino, 2026; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.

<sup>14</sup> Scettico rispetto alle scelte “di facciata”, M. VILLONE, *La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, parte III, pp. 51 ss.



tivi<sup>15</sup>. L'art. 71 Cost. veniva, ad esempio, riformato con la previsione di un innalzamento a centocinquantamila delle firme necessarie per la presentazione di una proposta di legge popolare. L'aumento del numero di sottoscrizioni necessarie era, poi, accompagnato all'introduzione di una garanzia di esame, in verità solo dichiarata o come è stato detto «a futura memoria»<sup>16</sup>, ovvero secondo “tempi”, “forme” e “limiti” da stabilirsi nei regolamenti parlamentari (art. 11, comma 1, lett. b). «Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche», era poi rimandata ad una legge costituzionale e ad una successiva legge bicamerale la disciplina di condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali.

Lo stesso referendum abrogativo era toccato dal progetto di riforma nella previsione di un *quorum* “mobile” per cui la consultazione referendaria era valida se avesse partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o – se la richiesta fosse stata avanzata da ottocentomila elettori – la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati<sup>17</sup>.

### 3. Partecipazione popolare e modelli democratici selettivi

Il progetto di riforma costituzionale per la modifica agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri approvato in prima lettura al Senato lo scorso 18 giugno, a differenza dei suoi precedenti, non si occupa direttamente della partecipazione popolare che – nelle intenzioni dei riformatori – dovrebbe realizzarsi interamente nell'elezione diretta del *premier*<sup>18</sup>. Eppure gli effetti della modifica costituzionale sono tali da alterare il

---

<sup>15</sup> Sullo specifico profilo, M. DELLA MORTE e B. DE MARIA, *Gli istituti della partecipazione nella riforma Renzi-Boschi*, in *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, cit., pp. 75 ss.

<sup>16</sup> Molto critico sul progetto di riforma in specie sul profilo della partecipazione, M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare. Quale riforma*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, parte I, pp. 30 ss.

<sup>17</sup> Sull'irrazionalità della previsione, M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare. Quale riforma*, *ivi*.

<sup>18</sup> In questi termini, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Casellati nella seduta n. 191 al Senato, 21 maggio 2024 «con questa riforma, infatti, finalmente la Costituzione si riconcilia con il principio di sovranità popolare,

modello costituzionale delle relazioni fra società e rappresentanza politica. La scelta di una forma di governo di premierato – come è stato perfettamente descritto – si accompagna alla opzione per modelli esclusivo-selettivi della partecipazione politico-partitica e non integrativi<sup>19</sup>.

Nei modelli esclusivi, «lo scarto fra rappresentanza e pluralismo sociale è bilanciato dall'iperlegittimazione del capo dello Stato» (o del *premier*) «nel quale tutti i cittadini, anche gli esclusi dal circuito rappresentativo, possono riconoscere il simbolo vivente dell'unità nazionale»<sup>20</sup>.

Tra le varie forme di presidenzializzazione della forma di governo, intendendo per presidenzialismo generiche ispirazioni di ingegneria istituzionale<sup>21</sup>, la riforma sul c.d. premierato – dopo aver accantonato l'originale progetto di elezione diretta del Presidente della Repubblica<sup>22</sup> – sceglie il modello elettivo del *premier* allineandosi ad un percorso di più lunga durata di riscrittura del rapporto fra rappresentanza politica e decisione<sup>23</sup>. L'interscambiabilità dei progetti di riforma (elezione diretta del *premier* o elezione diretta del Capo dello Stato) è

---

perché affida agli elettori la scelta non solo dei loro rappresentanti in Parlamento, ma anche di chi li governerà».

<sup>19</sup> M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, pp. 2 ss.

<sup>20</sup> M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 4.

<sup>21</sup> G. FERRARA, *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico*, in Id., *L'altra riforma, nella Costituzione*, Roma, 2002, per il quale «il significato che va assumendo il termine presidenzialismo è ora ben diverso allude ad un regime politico volto a realizzare la supremazia di un organo monocratico su tutti gli altri organi costituzionali dello Stato, supremazia costituzionalmente prescritta e garantita, politicamente sostenuta dalla derivazione alla carica presidenziale dalla scelta operata direttamente dagli elettori e, per quanto riguarda l'organo legislativo da un meccanismo di sostegno permanente ed assoluto l'azione presidenziale. Un significato non coincidente affatto le forme esistenti di governo presidenziale neanche con le altre forme di governo rappresentativo ma solo con alcune ispirazioni di ingegneria istituzionale volte ad estremizzare valenze della forma presidenziale di governo per superare la crisi».

<sup>22</sup> Ne parla ampiamente A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023.

<sup>23</sup> C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna on line*, n. 2/2023, per il quale «scansata con disprezzo ogni ipotesi finalizzata a rafforzare il pluralismo politico e sociale nel Paese, a prendere oggi corpo, tra i banchi del governo, è un'altra soluzione: la *reductio ad unum* del sistema».

una chiara manifestazione della volontà politica di rafforzamento del capo, del vertice, e di indifferenza rispetto alla sistematica delle forme di governo.

Come si ricordava in precedenza, le riforme che aumentano i poteri e/o la forza politica del Governo risalgono già al progetto della Commissione bicamerale Bozzi del 1983<sup>24</sup>. A partire da quegli anni si consolida la proposta di un modello democratico c.d. “decidente”<sup>25</sup> in cui il pluralismo delle domande sociali trovava la sua semplificazione in una architettura istituzionale che in alcuni casi propose il rafforzamento del Governo in una dinamica pur sempre parlamentare, in altri una elezione diretta del *premier*, in altri ancora una elezione diretta del Presidente della Repubblica.

La svolta in senso funzionalista era, in realtà, stata già anticipata dal famosissimo rapporto della Commissione Trilaterale sulla governabilità delle democrazie del 1977 che individuava nel rapporto fra decisione e rappresentanza il cuore del problema democratico<sup>26</sup>. Le risposte istituzionali all’aumento della domanda politica, senz’altro aggravata dall’indebolimento della naturale funzione di integrazione dei partiti politici<sup>27</sup>, riservarono una posizione sempre più debole all’organo assembleare il quale ne è risultato svilito nelle sue funzioni principali,

<sup>24</sup> A. BARBERA, *Una retrospettiva sulla commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme tra plebiscito e referendum*, in *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, 1992; P. G. LUCIFREDI, *Le nuove camere secondo il progetto Bozzi: le conclusioni della commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, n. 3-4/1985.

<sup>25</sup> Per una definizione di democrazia governante, G. BURDEAU, *La démocratie*, Bruxelles, 1956, pp. 45 ss.

<sup>26</sup> M.J. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Prefazione di G. Agnelli, Introduzione di Z. Brzezinski, trad. it. V. Messana, Milano, 1977, spec. pp. 26 ss. Sul punto, G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Atti del Convegno di Caserta, 6-7 maggio, 2005, Torino, 2006, p. 65 e allo stesso modo, Id., *La forma dei parlamenti*, in L. VIOLANTE e F. PIAZZA (a cura di), *Storia d’Italia, Annali*, 17, *Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 1210.

<sup>27</sup> Sul punto, A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bologna, 1980, pp. 20 ss., il quale riflette sui fattori di ampliamento della domanda politica e sul ruolo del partito quale strumento di individuazione e di trasmissione della domanda politica, «nel modo più efficace e pressante, ma anche più coordinato e tecnicamente ricevibile». Esso, poi, assume il ruolo di «raccogliere in maniera unificata la delega delle nuove masse, quindi implicitamente di controllarle e di disciplinarle e, in certi casi, di integrarle nel sistema».

configurandosi quale luogo sempre più «funzionale alle istanze di dominio degli esecutivi»<sup>28</sup>. In tale teorica dei sistemi di governo, la dialettica fra il «naturale pluralismo della volontà popolare» e «l'intrinseca attitudine alla unilateralità dei processi di decisione statali»<sup>29</sup> non viene ricomposta, ma rimossa attraverso espedienti incapaci di realizzare un modello di equilibrio corrispondente alle esigenze di rappresentatività.

Nella sempre più profonda crisi del sistema dei partiti<sup>30</sup>, l'obiettivo democratico non viene declinato come necessaria confluenza della molteplicità nella unità costruita nelle sedi parlamentari. La rappresentanza perde la sua funzione di progettazione razionale delle ragioni della convivenza democratica. Ad essa si sostituisce la *decisione* che semplifica la complessità democratica fuori dal processo rappresentativo<sup>31</sup>.

Le riforme, costituzionali e regolamentari, assumono l'obiettivo di assicurare un governo unitario del pluralismo sociale e politico<sup>32</sup>. L'insostenibilità del pluralismo, non più sintetizzato, delle domande sociali viene affrontato non per il tramite dell'integrazione nella rappresentanza, ma con l'«esclusione dei soggetti sociali dai procedimenti partecipativi di decisione»<sup>33</sup>. Da tale punto di vista, «i soggetti e la loro diversità vengono assunti prevalentemente o esclusivamente come problema»<sup>34</sup> per cui l'adozione di un modello decisionale verticistico ed escludente è apparso quello più idoneo al raggiungimento dello scopo prefissato<sup>35</sup>.

<sup>28</sup> Da ultimo, C. DE FIORES, *Sulla rappresentanza della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Vercelli, 25 novembre, 2016, Napoli, 2017, p. 65.

<sup>29</sup> P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, p. 16.

<sup>30</sup> Sul punto, A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, cit., pp. 20 ss.

<sup>31</sup> Sui caratteri della rappresentanza costituzionale, tra i tanti, L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I.

<sup>32</sup> Per una critica alle forme di governo monocratiche, M. VOLPI, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979.

<sup>33</sup> G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, pp. 184 ss.

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 185.

<sup>35</sup> M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, il quale chiarisce perfettamente come il problema democratico abbia ricevuto

#### 4. Quale partecipazione? Il *premier* eletto come rimedio al problema democratico

La riforma oggi in discussione si pone in continuità con il carattere antipluralista della gran parte dei progetti di riforma della c.d. seconda Repubblica a cui si è fatto rapido accenno: la centralità del Governo viene riproposta per il tramite del *premier* che diventa sede di unità e di ricomposizione politica. In tale prospettiva il Governo, nella figura del *premier* eletto, è al centro di un nuovo (dis)equilibrio costituzionale.

L'antipluralismo della riforma si manifesta nella concentrazione e nell'irrigidimento dell'indirizzo politico nella figura del *premier* eletto, con la conseguente riduzione degli spazi per la sua rideterminazione, parlamentare e non. In un tale modello di governo, la dinamica propria dell'indirizzo politico viene completamente schiacciata nel momento elettorale.

La crisi del modello costituzionale dell'indirizzo politico non è certo un fenomeno recente. La svolta maggioritaria del 1993<sup>36</sup> consolidò definitivamente l'idea che l'indirizzo politico non avesse la sua derivazione nel circuito Governo-Parlamento, ma che fosse definito nelle urne elettorali<sup>37</sup>. Il programma di Governo con il quale il *leader* della coalizione di partiti si presentava alla competizione elettorale ha progressivamente svuotato di contenuto il processo dinamico che la Costituzione delinea per la definizione dell'indirizzo politico attraverso la relazione fiduciaria nell'art. 94 Cost. La dottrina riporta la nascita di una vera e propria convenzione costituzionale per la quale

---

fino alla metà degli anni Settanta la sua soluzione attraverso un modello di integrazione. In tale periodo della storia repubblicana, si è presupposto che l'unità della comunità politica non si dovesse ottenere «selezionando, bensì organizzando il pluralismo». Di fronte alla dis-articolazione pluralistica della società «non si pensa che occorranne meccanismi di semplificazione», ma «si punta, invece, su alcuni soggetti sociali intermedi (partiti e sindacati su tutti) per strutturare la domanda sociale, incanalare il conflitto in procedure istituzionalizzate e mantenere attivo il collegamento fra società civile e società politica».

<sup>36</sup> Sul referendum elettorale del 1993, G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2004, pp. 89 ss.

<sup>37</sup> S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, V Aggiornamento, Milano, 2001, pp. 87 ss.; sulla sussistenza di una legittimazione diretta del Governo in un sistema maggioritario, S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, Milano, 1996.

la consultazione elettorale non si limita a pesare il consenso elettorale, ma delimita – cristallizzandolo – l’indirizzo politico di maggioranza<sup>38</sup>.

Il consolidamento dell’idea della diretta derivazione elettorale dell’indirizzo politico ha comportato – di conseguenza – uno stravolgimento della posizione del Parlamento nel sistema istituzionale<sup>39</sup>. Come sottolineato, infatti, la legge elettorale maggioritaria, era stata intesa come uno strumento per la creazione di un governo maggioritario, monopartitico a maggioranza ristretta che operasse attraverso la «semplificazione del sistema politico, la concentrazione dei partiti e la formazione di un Parlamento maggioritario che non ‘ostacoli’ l’azione del Premier ma gli assicuri libertà e efficacia di “decisione”»<sup>40</sup>. Già il maggioritario ha, quindi, in passato comportato una profonda trasformazione del modello costituzionale di definizione dell’indirizzo politico a cui è conseguito anche un suo progressivo indebolimento in termini di effettiva capacità di assumere una funzione programmatica e di reale direttiva politica<sup>41</sup>. Più che un chiaro programma di governo, esso ha cominciato a riflettere i caratteri della figura del candidato *premier*<sup>42</sup>, vero attore del nuovo equilibrio.

La crisi del Parlamento nella determinazione dell’indirizzo politico sancita negli anni del maggioritario riceve oggi una nuova accelerazione. Nella riforma costituzionale, già approvata in prima lettura al Senato, l’elezione diretta del capo del governo comporta un ulteriore irrigidimento dell’indirizzo politico che ha senza dubbio il significato di una profonda riduzione degli spazi per la sua determinazione plurale<sup>43</sup>. Il disegno di legge A.S. 935, che modifica gli artt. 59, 88, 92,

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, p. 4, per la quale la modifica in senso maggioritario della legge elettorale ha trasformato l’assemblea legislativa in un organo «per approvare, una schiera di rappresentanti del popolo sovrano destinati a un unico compito: essere presenti per votare in conformità alle indicazioni, un Parlamento di figuranti».

<sup>40</sup> L. CARLASSARE, *Maggioritario*, cit., p. 2.

<sup>41</sup> Ampiamente sulla crisi dell’indirizzo politico e sulle sue cause, C. DE FIORES, *Corte, legislatore ed indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R. G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica: atti del seminario di Otranto-Lecce*, svoltosi il 4-5 giugno 2004, Torino, 2005, spec. pp. 186 ss.

<sup>42</sup> Sulla personalizzazione, da ultimo, F. MUSELLA, *Governo, leader personali e autonomia del politico*, in ID. (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, pp. 245 ss.

<sup>43</sup> Da ultimo e sugli aspetti di verticalizzazione e di riduzione della collegialità, I.

94 si prefigge di «consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio». Come si legge ancora nella relazione di accompagnamento, la modifica costituzionale deve affrontare la difficoltà di concepire «indirizzi politici di medio-lungo periodo, di elaborare e attuare riforme organiche, di farsi carico, in ultima analisi, delle prospettive e del futuro della Nazione» e di contrastare «la fluidità e il trasformismo che si registrano, storicamente, in sede parlamentare» e che indeboliscono la decisività del voto elettorale nella definizione del programma di governo.

L'adozione di un modello schiettamente monista di indirizzo politico, incentrato sulla figura del *premier* eletto, da attuare senza modifiche così come definito nel momento elettorale<sup>44</sup>, completa quel processo di identificazione «fra il programma delle forze di maggioranza e l'indirizzo politico dello Stato» e si collega ad una certa interpretazione del modello costituzionale e del principio maggioritario certamente non condivisibile<sup>45</sup>.

La declinazione fortemente maggioritaria dell'indirizzo politico introduce un elemento di rigidità del tutto disarmonico rispetto alla realtà dinamica della forma di governo parlamentare<sup>46</sup> che ci fa dubitare di essere ancora nel perimetro della Costituzione del '48<sup>47</sup>. Il modello costituzionale è animato dalla volontà di «non pregiudicare il libero

---

CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, parte I.

<sup>44</sup> Critica sulla presunzione che l'indirizzo politico sia unitariamente configurabile in una visione statica, dall'inizio alla fine della legislatura, e appartenga in esclusiva al solo governo, B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2014, pp. 65 ss.

<sup>45</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, 1982, pp. 101 ss., il quale si riferisce al pensiero di Costantino Mortati e alla sua interpretazione del principio maggioritario «impediva di raffigurare la fase della determinazione della politica nazionale come momento integralmente comunitario», postulando «l'identificazione fra il programma delle forze di maggioranza e l'indirizzo politico dello Stato».

<sup>46</sup> M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l premierato*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna* on line, n. 2/2023; sulla rigidità del progetto, R. CALVANO, *Una prima lettura del progetto di legge di revisione costituzionale sul "premierato", alla luce delle pagine di "Costituzione e politica" di Enzo Cheli*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2023.

<sup>47</sup> In questo senso, E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023.

giuoco della concorrenza fra tutte le forze politiche»<sup>48</sup>, consentendo la massima esplicazione del principio pluralista e «limitando la concentrazione di competenze e poteri in una sola sede»<sup>49</sup>.

Addirittura nella definizione elettorale dell'indirizzo politico rientra – per il Governo – lo stesso programma di revisione costituzionale<sup>50</sup> con importanti ricadute sulla stessa forma della rigidità costituzionale.

Un tale modello di governo – esclusivo ed antipluralista – reca in sé una inevitabile riduzione degli spazi della partecipazione e della plurale determinazione della politica nazionale<sup>51</sup>. E allora non è un caso che la riforma non dica nulla sulla partecipazione, nemmeno nei termini a volte retorici e sempre compensativi che hanno caratterizzato i precedenti disegni di riforma costituzionale: del resto, che spazio si immagina per il referendum abrogativo e gli altri istituti partecipativi in un modello che risolve il pluralismo nel capo? Che assorbe le istanze di partecipazione sociale nell'elezione diretta del vertice del governo? Il disegno di legge di riforma sul premierato risolve per intero la componente plebiscitaria nella legittimazione popolare diretta del *premier* ed in questo sta la sua discontinuità rispetto alla gran parte delle proposte di revisione presentate nel corso degli anni.

L'identificazione della volontà popolare nel programma di governo non può lasciare molto spazio alle dinamiche partecipative. Potrebbe, in astratto, verificarsi tutt'al più un uso del referendum in chiave diver-

<sup>48</sup> M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991, p. 6; sulle scelte in Assemblea Costituente, S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1991, p. 636.

<sup>49</sup> M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991, 6.

<sup>50</sup> P. CARNEVALE, *L'art. 138 della Costituzione fra deroghe e applicazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, Anno XI, n. 2/2018, p. 32, parla di un complessivo rovesciamento di prospettiva, secondo il quale si è progressivamente individuato proprio nel Governo e nella sua iniziativa il motore dell'innovazione costituzionale. Per un orientamento diverso, G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*. Atti del Convegno di Catanzaro, 8-9 giugno 2018, Napoli, 2019, pp. 55 ss.

<sup>51</sup> Sulla necessità di contrastare la «*dérive linguistique* in forza della quale la “politica nazionale” viene ripetutamente assimilata a “l'indirizzo politico” e spesso con esso confusa», C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, parte II, p. 241.



sa, ovvero quale residuo strumento delle stesse forze di maggioranza componenti la coalizione di governo per incidere sull'indirizzo politico<sup>52</sup>, stante lo svuotamento della relazione fiduciaria e l'indebolimento degli strumenti a suo presidio, determinata dalla legittimazione popolare diretta del *premier*. In tal modo, il referendum potrebbe diventare uno strumento per condizionare il Governo, senza rischiare, attraverso l'utilizzo dei meccanismi della fiducia e della sfiducia, la contemporanea caduta dell'esecutivo e lo scioglimento delle Camere.

Allo stesso modo, la riforma potrebbe comportare il rischio di aggredire la funzione di garanzia esercitata della Corte costituzionale per il mantenimento degli equilibri fra democrazia rappresentativa e partecipativa in sede di giudizio di ammissibilità del referendum: sarebbe possibile ipotizzare una possibile "cattura" della Corte in generale e rispetto a quesiti referendari aventi ad oggetto leggi altamente qualificanti il programma di governo?<sup>53</sup>.

Per immaginare processi partecipativi, è necessario che la funzione di governo fuoriesca dall'*imperium* governativo, trovi la sua sede di emersione nel pluralismo delle domande sociali e si diriga agli organi rappresentativi per realizzarsi in una serie di atti che di quel pluralismo sono costante e modificabile realizzazione. La riforma sul c.d. premiato procede in senso decisamente contrario.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il saggio analizza gli effetti del progetto di riforma costituzionale attualmente

<sup>52</sup> Sottolinea che, stante oggi la definizione di un premio di maggioranza solo nell'*an* e non nel *quantum*, sono immaginabili dinamiche coalizionali conflittive, R. CALVANO, Audizione sul DDL 935, artt. 3-4, Commissioni affari costituzionali del Senato (16/4/2024), p. 3.

<sup>53</sup> Diffusamente e, da ultimo, critico su un certo modo di esercizio del sindacato di ammissibilità da parte della Corte, A. GUZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a) conflittuale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

in discussione alle Camere che modifica la forma di governo parlamentare sulla partecipazione popolare. Si propone di indagare le ragioni del singolare silenzio dell'attuale progetto di revisione sul tema della partecipazione (singolare se confrontato con alcuni dei più significativi precedenti) e gli effetti diretti o indiretti sugli istituti di partecipazione per ciò che riguarda il loro uso e la loro funzione nel sistema rappresentativo.

EN

The essay analyzes the effects of the constitutional reform project which modifies the form of parliamentary government currently under discussion on popular participation. It aims to investigate the reasons for the singular silence of the current revision project on the topic of participation (singular when compared with some of the most significant precedents) and the direct or indirect effects on participation institutions with regards to their use and their function in the representative system.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*