

## Il discreto fascino delle forme di governo

di Tommaso Edoardo Frosini

### 1. *Sul governo bonapartista temperato negli anni*

Nella varia e vasta produzione scientifica di Mauro Volpi, spicca senz'altro il tema delle forme di governo. A partire dalla prima monografia, dedicata alla V Repubblica francese, in cui veniva "demolita" la nuova forma di governo, definita "bonapartista" e che – secondo l'A. – dava luogo a una democrazia autoritaria<sup>1</sup>. Peraltro, sulla forma di governo francese si era già affissato, nella dottrina costituzionalistica italiana, un giudizio assai critico e demolitorio da parte di uno studioso, Serio Galeotti, il quale però avrebbe attenuato la sua opinione nel corso degli anni<sup>2</sup>. Anche Volpi si sarebbe mostrato più indulgente nei confronti del semipresidenzialismo francese, che sarebbe diventato oggetto di suoi studi approfonditi e puntuali<sup>3</sup>, stavolta fondati su una assai opportuna distinzione metodologica, che si muove sul crinale tra la teoria e l'effettività. E' questo il punto: il semipresidenzialismo, per via di questa sua oscillazione fra essere e dover essere, pare difficile incapsularlo in un modellino di forma di governo stabile e certo, ammesso che ve ne siano davvero, come mi proverò a chiarire più avanti. Il semipresidenzialismo, al pari delle altre tipologie di forme di governo, esercita un discreto fascino, che è dovuto dalla continua ricerca di combinare, come una sorta di puzzle, parti e frammenti di costituzione formale con quella materiale. Dove l'effettività politica e della politica prevale in larga parte sulla trama letterale della costituzione. Dove, peraltro, non basta la sola elezione a suffragio universale del presidente della Repubblica a qualificare la forma di governo semipresidenziale, se questa non è accompagnata da una certa dinamicità del sistema politico, che può favorire una torsione presidenziale oppure parlamentare<sup>4</sup>.

4235

---

<sup>1</sup> M. Volpi, *La democrazia autoritaria: forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna 1979

<sup>2</sup> S. Galeotti, *La nuova Costituzione francese (Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica)*, Milano 1960; v. poi, un tendenziale consenso al semipresidenzialismo in uno degli ultimi scritti dell'A.: Id., *I cento giorni che cambiarono la Francia*, in *IdeAzione*, n. 3. 1996

<sup>3</sup> V. M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna 2014

<sup>4</sup> Vedi, fra gli altri cd. semipresidenzialismi, il caso dell'Austria, su cui ora, U. Haider Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova 2019

Non voglio però qui discutere della sola forma di governo semipresidenziale, sebbene tornerò a occuparmene. Voglio piuttosto partire dal metodo, che si dovrebbe applicare nello studio delle forme di governo, e quindi la classificazione delle stesse. A questo tema e problema si è dedicato, ancora di recente, Mauro Volpi in un articolo<sup>5</sup>, che analizza tutta la prospettiva metodologica e le varie classificazioni, vecchie e nuove, delle forme di governo, con una serie di osservazioni critiche, che proverò a sottoporre (in parte) a critica dialettica.

## 2. Il metodo pluralista nello studio delle forme di governo

Innanzitutto, la forma di governo come categoria giuridica (anche) per «sfuggire al rischio di appiattirsi sul “fatto”, prescindendo dal dato normativo»<sup>6</sup>. Credo però che il problema sia proprio il dato normativo: quello costituzionale, fatte salve le previsioni di razionalizzazione e quindi l'analiticità del procedimento normativo di funzionamento della forma(zione) di governo (il caso più emblematico è quello tedesco), altrimenti, la costituzione poco prescrive in punto di forma di governo, ovvero dei rapporti che si determinano fra gli organi costituzionali. Sono piuttosto norme – come ebbe a sostenere Leopoldo Elia<sup>7</sup> – a “fattispecie aperta”, in grado di essere riempite, volta per volta, dai comportamenti degli attori istituzionali, attraverso convenzioni e prassi applicative. L'esempio è quello italiano ma non è certo il solo e l'unico. E poi le classificazioni delle singole forme di governo si basano più sul funzionamento del sistema politico che della lettera costituzionale. Posto che da questa si può ricavare la sola macro classificazione di forma di governo presidenziale nel caso dell'elezione diretta e della contestualità fra capo dello stato e capo del governo, ovvero di forma di governo parlamentare laddove la norma costituzionale prevede il rapporto fiduciario fra governo e parlamento<sup>8</sup>. Quindi, riconduce alla sola epifania formale del governo senza potere chiarire e dispiegare altri elementi e fattori che incidono sul concreto funzionamento della forma di governo. Vorrei però aggiungere, che nella classificazione delle forme di governo, che si è soliti fare, rimane fuori, quale parametro valutativo, la rappresentanza politica: forse perchè non è ritenuta un elemento significativo, tale da potere essere preso in considerazione quale criterio distintivo ai fini della classificazione. La si dà per presupposta,

---

<sup>5</sup> M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Dir. publ. comp. eu*, 1, 2015, 131 ss.

<sup>6</sup> *Ibidem*, 132

<sup>7</sup> Il riferimento è al noto scritto di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano 1970; su cui v. ora M. Volpi, *Le forme di governo nel pensiero di Leopoldo Elia*, in *Dir. publ. comp. eu*, 2019, 821 ss.

<sup>8</sup> Sul punto, mi piace ricordare M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano 1972, 1, laddove scriveva «Il rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo forma il fulcro intorno a cui si muove il tipo di governo parlamentare, qualsiasi figura particolare esso storicamente assuma»

ritenendola un istituto che ha un suo consolidamento costituzionale, che non può subire oscillazioni applicative in modo da condizionare il funzionamento della forma di governo<sup>9</sup>. Eppure, diversamente ed efficacemente agisce la concezione, meglio l'effettività della rappresentanza politica nei sistemi presidenziali rispetto a quelli parlamentari. In linea di massima, nei primi si concentra prevalentemente sul governo per il tramite dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo, nei secondi, invece, la rappresentanza politica si innerva nel parlamento e soprattutto nel parlamentare, il quale rappresenta la nazione senza vincolo di mandato. Comunque, la rappresentanza politica rappresenta, pur sempre, il fulcro della forma di governo, al di là delle sue declinazioni modellistiche e sia pure con alcune specificazioni. La rappresentanza, poi, si manifesta quale espressione del pluralismo politico, che esprime la concezione della democrazia liberale, specialmente in rapporto con i partiti politici<sup>10</sup>. Affidando a questi ultimi la capacità aggregativa e integrativa, espressione cioè di una *integrationslehre*, in grado di ricomporre la divisione del tessuto sociale intorno a programmi e obiettivi politici generali. Certo, anche per via delle recenti trasformazioni istituzionali, che hanno interessato e affannato le democrazie liberali, il pluralismo politico si è articolato e per certi versi svincolato da un rapporto esclusivo con i partiti politici. E' pur vero che questi mantengono comunque una loro significativa presenza nell'assetto costituzionale e sociale, ma difficilmente possono essere ancora ritenuti, come nel passato, gli unici soggetti che "concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale". E non solo in Italia. Infatti, non è soltanto un problema di crisi dei partiti derivato dalla fine delle ideologie, come da tempo si dice e si scrive: è piuttosto il tema riferito all'ampliamento del pluralismo politico, che trova altri canali per espandere la sua istanza nella e dentro la società<sup>11</sup>.

Torno sulla questione delle forme di governo come categoria giuridica. Certo, la riduzione alla giuridicità della forma di governo, come da me sopra riferito, non pone una questione di competenze scientifico disciplinari. Non la si sottrae affatto alla analisi dei giuristi, i quali, semmai, devono agire come la volpe che sa molte cose, piuttosto che come il riccio che ne sa una grande<sup>12</sup>. Con questo voglio dire, che il giurista che studia il fenomeno delle forme di governo deve necessariamente conoscere le dinamiche storiche e politiche, secondo una traiettoria interdisciplinare congeniale – come noto – a chi

---

<sup>9</sup> Sulla questione, da ultimo, T.E. Frosini, *La rappresentanza politica nella forma di governo*, in *Riv. it. sc. giur.*, 10, 2019, 679 ss.

<sup>10</sup> Sul punto, vedi, in particolare, i saggi raccolti in P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino 2011

<sup>11</sup> Rimando a T.E. Frosini, *Rappresentanza e legislazione nell'età della globalizzazione*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi 2017*, Napoli 2017 (ora in Id., *Declinazioni del governare*, Torino 2018, 65 ss.). Per un'ampia panoramica delle questioni, v. C. Bassu, *Le nuove frontiere della rappresentanza politica*, in *Percorsi cost.*, n. 1, 2017, 13 ss..

<sup>12</sup> Cito il frammento del poeta greco Archiloco, ripreso e sviluppato da I. Berlin, *Il riccio e la volpe* (1953), tr. it., Milano 1998

coltiva e pratica la comparazione giuridica. Pertanto, non credo che si possa affermare che la forma di governo è una categoria giuridica, altrimenti la ricaduta di tale affermazione sarebbe che andrebbe studiata e analizzata attraverso il solo approccio giuridico a prevalenza normativo, che finirebbe con l'essere una sorta di letto di Procuste. E invece così non solo non è ma non potrebbe nemmeno esserlo. Diceva bene il vecchio Carl Schmitt, quando richiamava il “pericolo del Politico”: «A questo pericolo il giurista [...] non può sfuggire neppure scomparendo nel nirvana del puro positivismo. Egli può tutt'al più attenuare tale pericolo o insediandosi in remoti ambiti di confine, mimetizzandosi da storico o filosofo, oppure portando a perfezione estrema l'arte della riserva e del camuffamento»<sup>13</sup>.

Attraverso un metodo che chiamerei pluralista, ne discendono una serie di conseguenze in punto di classificazione delle forme di governo. A partire dalle componenti della stessa.

### 3. Il corpo elettorale nella forma di governo

Sulla individuazione degli elementi che entrano a costituire la forma di governo, Volpi evidenzia quegli organi costituzionali che possono essere considerati elementi costitutivi, come il Parlamento e il Governo nonché il Capo dello Stato laddove agisce come potere politico attivo, e quelli che invece non possono essere considerati elementi costitutivi della forma di governo, come le Corti costituzionali e i giudici. Posizione senz'altro condivisibile. Poi, però, Volpi pone una domanda: «Ma a concorrere alla individuazione della forma di governo sono solo gli organi o anche i “poteri costituzionali”?»<sup>14</sup>. Il quesito muove dalla collocazione e codificazione costituzionale del popolo quale titolare della sovranità, che la esercita attraverso atti e fatti costituzionalmente rilevanti, come il voto nelle sue varie declinazioni, per le assemblee rappresentative nazionali e territoriali, oppure per i *referendum* nelle varie tipologie previste.

Ritengo che il popolo, nella sua componente attiva di corpo elettorale, costituisca un elemento caratterizzante la forma di governo. E' quanto avevo affermato in un mio studio risalente al 1997<sup>15</sup> e che confermo a distanza di molti anni. Da ciò ne discende una nuova classificazione delle forme di governo in quelle a “*legittimazione diretta*” e a “*legittimazione indiretta*”, dove cioè il ruolo del corpo elettorale, con il decisivo concorso del sistema elettorale, risulta essere determinante per l'effettività dell'una o dell'altra. La distinzione da me proposta viene sottoposta a critica da Mauro Volpi<sup>16</sup>. Anzi,

<sup>13</sup> Così, C. Schmitt, *Ex Captivitate Salus. Esperienze degli anni 1945-47*, tr.it., Milano 1987, 57

<sup>14</sup> M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 135

<sup>15</sup> T.E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano 1997, spec. 229 ss.; e poi anche in Id. *Forme di governo e partecipazione popolare*, III ed. Torino 2008, *passim*

<sup>16</sup> V. M. Volpi, *op. ult. cit.*, 146, che raccomanda di «fare attenzione a non cadere in un eccesso di semplificazione. Ciò si verifica per il criterio fondato sul ruolo svolto dal

come scrive l'A., «molte sono le critiche che possono essere rivolte a tale costruzione». Sebbene, vi è svolta una discutibile sovrapposizione fra la dicotomia “democrazia immediata o mediata” di duvergeriana memoria<sup>17</sup> con quella di “legittimazione diretta o indiretta”. Comunque, la forma di governo “a democrazia immediata” ovvero, per Volpi, da intendersi anche a “legittimazione diretta”, conterrebbe «una pericolosa venatura di populismo poiché immagina che il potere politico possa essere esercitato da una personalità plebiscitata dal voto popolare in un rapporto diretto con la volontà popolare, di cui diventa inevitabilmente l'unico e indiscutibile interprete»<sup>18</sup>. Il punto, però, è chi immagina cosa? L'uso del verbo immaginare, infatti, lascerebbe intendere una previsione sul funzionamento della forma di governo idealizzato in una testa pensante ma privato da effettività e da sistematizzazione istituzionale. L'immaginazione *al* potere, era uno slogan del '68; qui, invece, avremo l'immaginazione *del* potere...

#### 4. Legittimazione diretta o indiretta: attualità di una distinzione

A questo punto, credo possa tornare utile riassumere la teorizzazione delle forme di governo a legittimazione diretta o indiretta, che nel primo caso sfocia nel sistema del cd. “premierato”, per poi ribadire la sua attualità.

La distinzione da me proposta, tiene in conto e in considerazione non più soltanto il grado di separazione o di collaborazione, oppure di supremazia o di equilibrio, fra legislativo ed esecutivo, ma piuttosto il contributo attivo o passivo del corpo elettorale alla legittimazione del potere legislativo ed esecutivo<sup>19</sup>. Ragionando sui rapporti che si possono venire a instaurare fra il corpo elettorale con il legislativo e con l'esecutivo, ovvero fra tutti e tre, si coglie il criterio distintivo con il quale si può procedere a una nuova classificazione, a carattere generale, tra le forme di governo *a legittimazione diretta* e quelle *a legittimazione indiretta*; salvo poi specificare gli elementi istituzionali che agiscono sull'una o sull'altra. Questa divisione si basa, in particolare, sul ruolo che è chiamato a esercitare il corpo elettorale ai fini della scelta del Governo: in un simile contesto, allora, ci sono forme di governo che valorizzano in maniera più ampia il principio della sovranità popolare, altre invece che lo ridimensionano limitandolo al solo voto elettorale per le Assemblee rappresentative. Vi è poi un'ulteriore distinzione

---

corpo elettorale nella scelta del Governo, che dà luogo alla dicotomia fra forme di governo “a legittimazione diretta o indiretta”».

<sup>17</sup> M. Duverger, *La République des citoyens*, Paris 1982, 41 ss.

<sup>18</sup> M. Volpi, *op. ult. cit.*, 147

<sup>19</sup> Riprendo qui il concetto di corpo elettorale come organo costituzionale della Repubblica, secondo l'intuizione teorica di G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, Torino 2000, 16 ss. Infatti, proprio in quanto “organo costituzionale della Repubblica” il corpo elettorale deve essere messo in condizione di rapportarsi alla pari con gli altri organi costituzionali, nella logica della separazione dei poteri. In particolare, nell'ambito della forma di governo, la struttura e composizione della stessa deve essere definita sulla base del rapporto che si viene a instaurare tra i tre organi costituzionali.

da fare con riferimento alle forme di governo a legittimazione diretta, ed è quella riferita agli elementi istituzionali che ne determinano la struttura; fra questi, principalmente, il sistema dei partiti e il sistema elettorale.

Le forme di governo parlamentari a *legittimazione diretta* si esprimono attraverso la possibilità che viene attribuita al corpo elettorale di scegliere una maggioranza e il suo *leader*; pertanto, esse si fondano su di una doppia relazione fiduciaria: la prima (implicita) è quella che si instaura fra il Governo (e il suo *leader*) e il corpo elettorale; la seconda (esplicita) è quella fra Governo e Parlamento. Entrambi i rapporti di fiducia hanno alla loro base lo stesso atto di indirizzo politico, che è il programma di governo. Questo sviluppo della forma di governo parlamentare si è manifestato attraverso l'assunzione del principio maggioritario quale parametro di riferimento per l'operato del Governo, come criterio ordinatore del sistema nel suo concreto funzionamento: laddove non si è privilegiato il principio maggioritario quale *regola per eleggere* – come per esempio in Germania, dove piuttosto vige un sistema elettorale proporzionale seppure con capacità “selettive”, anche per via della *Sperrklausel*<sup>20</sup> – si è provveduto comunque a esaltare il principio maggioritario inteso quale regola per governare<sup>21</sup>. L'applicazione del principio maggioritario, come *regola per governare*, valorizza il principio di responsabilità politica e con esso il ruolo che il corpo elettorale assume ai fini della scelta del Governo. Infatti, laddove c'è la possibilità per il corpo elettorale di votare (formalmente o anche solo sostanzialmente) per il Governo, quest'ultimo si dovrà ritenere responsabile davanti all'intero popolo-corpo elettorale, con la conseguenza che dovrà

<sup>20</sup> Il sistema elettorale tedesco “proporzionale personalizzata” e la clausola di sbarramento del 5% prevista nella legge elettorale, non sarebbero state sufficienti, da sole, a determinare un sistema politico-istituzionale modellato sulla democrazia maggioritaria. E' stata soprattutto la strutturazione in senso bipolare del sistema dei partiti, con il concorso determinante dell'art. 63 della *Grundgesetz*, a far funzionare il sistema tedesco secondo una logica maggioritaria. Infatti, «l'art. 63 della Costituzione di Bonn ha introdotto, nel sistema costituzionale tedesco, una norma di costituzione materiale del tutto simile a quella introdottasi consuetudinariamente in Gran Bretagna, per la quale i partiti politici si sentono obbligati a presentarsi al corpo elettorale indicando, oltre ad un programma, anche un *leader*; garante, in caso di vittoria elettorale, dell'attuazione del programma stesso e dell'omogeneità politica del futuro governo agli indirizzi elettorali del partito [...]». In definitiva, la forma di governo vigente nella Repubblica federale tedesca presuppone, per una sua interpretazione in senso democratico, una diretta ingerenza del corpo elettorale nell'approvazione dell'indirizzo politico di governo e del vertice dell'esecutivo (cancelliere); così come presuppone l'instaurazione di un rapporto di responsabilità politica diretta, e primaria, del cancelliere e del suo partito nei confronti degli elettori»: così S. Merlini, *Democrazia protetta e democrazia conflittuale: i casi dell'Italia e della Rft*, in *Democrazia e diritto*, n.1-2, 1989, 369 e 371; v., anche O. Duhamel, *Les Démocraties. Régimes, histoire, exigences*, Paris 1993, 96, il quale sottolinea che il sistema tedesco è una «*démocratie gouvernante*», dal momento che «le chef» è «de facto choisi par le peuple et responsable devant lui à l'échéance de la législature, soit tous les quatre ans».

<sup>21</sup> Sulla distinzione e i suoi derivati, cfr. T.E. Frosini, *Principio maggioritario*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano 2006 (anche in Id., *Forme di governo e partecipazione popolare*, cit., 341 ss.)

tenere una condotta che possa essere percepita dall'intero Paese come corrispondente all'interesse di tutti e non di singoli gruppi.

L'obiettivo da raggiungere è quello di assicurare un Governo stabile, efficace, responsabile, che duri per l'intero corso della legislatura e che risponda del suo operato presso il corpo elettorale<sup>22</sup>. Infatti, un Governo è stabile non solo in base alla sua durata in carica, ma anche quando la sua durata è periodicamente verificata e confermata da libere elezioni; un Governo, inoltre, è efficace quando le sue decisioni rispondono alle esigenze degli elettori, i quali possono confermare o sostituire quel Governo, creando così un regime di alternanza. Un Governo è responsabile, di fronte agli elettori, quando le scelte e le decisioni che assume sono soggette a valutazione politica da parte del corpo elettorale. I meccanismi elettorali e la natura del sistema partitico, strutturato in senso bipolare, hanno di fatto creato le condizioni istituzionali e politiche per consentire agli elettori di orientarsi e di comportarsi come se potessero davvero eleggere direttamente governo e capo del governo; col risultato di rafforzare il principio di responsabilità politica da parte di chi governa. Nelle forme di governo a legittimazione diretta, la funzione di legittimazione del Governo spetta direttamente al corpo elettorale, seppure con il concorso dei partiti politici i quali svolgono una importante funzione di mediazione: capo del Governo è il *leader* del partito (o della coalizione di partiti) che conquista la maggioranza in Parlamento, ristabilendo così un equilibrio fra la rappresentanza politica e l'esercizio della sovranità popolare: «equilibrio che è la condizione necessaria perché la legittimazione diretta dei governi non acquisti tratti plebiscitari»<sup>23</sup>.

Alla base di questo sistema c'è quindi un processo di valorizzazione della sovranità popolare, la quale, in quanto corpo elettorale, è chiamata a eleggere dei rappresentanti nella consapevolezza di eleggere anche i governanti. Il popolo-corpo elettorale, allora, prima di votare viene a conoscenza del programma di governo e degli uomini che lo attueranno; è messo in condizione di conoscere, preventivamente all'esito elettorale, quale indirizzo politico verrà perseguito qualora dovesse vincere (ovvero, qualora dovesse avere la maggioranza) uno schieramento politico oppure l'altro; è in grado di confermare col voto un Governo oppure far sì che risulti vincitore il Governo alternativo, il quale si sarà organizzato svolgendo un'opposizione costruttiva. È questa anche una nuova forma di libertà, riconducibile al principio della sovranità popolare: ovvero la libertà di essere associati nell'elaborazione delle decisioni; la libertà di partecipare direttamente e attivamente al formarsi della politica nazionale, attraverso la scelta del titolare dell'indirizzo politico e, parimenti, la libertà di cambiare i governanti

---

<sup>22</sup> Di "governo di legislatura" parlava Serio Galeotti, seppure proponendo l'elezione diretta del capo del governo, cfr. *Per un governo scelto dal popolo. Il governo di legislatura*, Milano 1984

<sup>23</sup> Così A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Roma 1991, 90

qualora abbiano demeritato. Come a livello locale e territoriale, quantomeno nell'esperienza italiana, dove l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale e comunale ha funzionato positivamente, proprio nei termini sopra descritti.

In Europa, le forme di governo parlamentari si dividono, sia pure tendenzialmente, fra quelle a legittimazione diretta e indiretta: tra i Paesi della Comunità europea più della metà hanno governi orientati, o comunque ispirati al sistema istituzionale britannico (cd. "modello Westminster"<sup>24</sup>), in cui il Primo Ministro è il *leader* di una maggioranza fedele, che gli permette di godere della piena fiducia in Parlamento. Concentrando nelle sue mani l'esecutivo, cosa che gli deriva dalle regole convenzionali, e il legislativo, cosa che gli deriva dalla sua maggioranza, il Primo Ministro è praticamente scelto dagli elettori stessi in occasione delle elezioni parlamentari. E' chiaro, però, che in quanto *leader* del partito di maggioranza questi lo potrà cambiare, e così facendo cambierà *anche* il primo ministro. Il sistema istituzionale britannico – nonostante alcune fisiologiche oscillazioni comportamentali – è definibile del "premierato", che è un'evoluzione della forma di governo parlamentare, ovvero una specificazione della stessa in quanto preserva il rapporto fiduciario fra governo e parlamento. Ma questo elemento, per quanto importante, risulta ormai essere secondario rispetto ad altri. Pertanto, sia pure come prima e provvisoria definizione, direi che il premierato si caratterizza per il fatto di mettere al centro del sistema il Primo Ministro indicato (non eletto!) dal corpo elettorale, insieme alla maggioranza di cui egli è *leader*, e quindi investito dalla doppia fiducia, elettorale e parlamentare. Il ruolo del Primo Ministro si rafforza in quanto egli diviene titolare di propri e specifici poteri, tra i quali quello di nominare e revocare i propri ministri e quello di provocare lo scioglimento anticipato delle Camere, consentendo così allo stesso Primo Ministro di scegliere il momento per tornare di fronte ai propri elettori con l'obiettivo di ricostituire o confortare una maggioranza<sup>25</sup>.

Certo, c'è da dire che il premierato britannico (*Premiership*) rappresenta l'idealtipo, il modello al quale si ispirano le forme di governo a legittimazione diretta<sup>26</sup>. Con una consapevolezza storica e costituzionale, che ne frena

---

<sup>24</sup> Secondo la nota formula di A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, tr.it., Bologna 1988

<sup>25</sup> Per una completa disamina del sistema del premierato, v. *Il Premierato nei governi parlamentari*, a cura di T.E. Frosini, Torino 2004

<sup>26</sup> Lo rilevava già A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (1885), tr.it. e intr. di A. Torre, Bologna 2003, 362-363, laddove scriveva che «Nella realtà il sovrano d'Inghilterra è l'elettorato. [...] Ora, le convenzioni costituzionali consistono in consuetudini le quali (qualunque sia la loro origine storica) sono attualmente preservate in vista del mantenimento della supremazia della Camera dei Comuni e, in ultima istanza, attraverso la Camera dei Comuni a base elettiva, della volontà della nazione. Il nostro moderno codice di etica costituzionale garantisce, seppure in modo tortuoso, quel che negli altri paesi si denomina la sovranità popolare».

l'ambizione emulativa: il premierato britannico, così come si è venuto a sistematizzare nella *English Constitution*, non è esportabile altrove; nemmeno se si volesse provare a riprodurre esattamente e pedissequamente tutte le caratteristiche del sistema britannico, a cominciare da una Costituzione non scritta. E questo perché il sistema britannico si fonda, prima ancora che sul meccanismo elettivo maggioritario “*first past the post*” oppure sulle *conventions*, su una certa cultura politica e della politica, che è espressiva del *dna* del cittadino britannico<sup>27</sup>. Quindi, semmai si volesse riprodurre altrove il sistema istituzionale britannico, così come è, bisognerebbe prima di tutto trasferire in quell'altrove i cittadini britannici, perché è attraverso essi – ovvero in base ai loro comportamenti, le loro abitudini, le loro tradizioni – che si forma il sistema istituzionale e che dà vita a quel certo tipo di sistema di governo che è il premierato britannico<sup>28</sup>. Il quale si sviluppa anche sulla base di un'idea della rappresentanza politica, che contraddistingue la cultura costituzionale britannica dalle altre. Anzi, vorrei dire che la rovescia. Infatti, la rappresentanza politica in Gran Bretagna mette a nudo la finzione della stessa, perché non si cela dietro l'ipocrisia istituzionale del divieto di mandato imperativo, ma piuttosto riconosce e afferma il vincolo di mandato fra eletto ed elettore, ovvero fra partito ed elettorato. La “teoria del mandato”, che collega il governo al partito e quindi all'elettorato, è, a ben vedere, una teoria della rappresentanza politica, che ne esprime una diversa modalità, una nuova funzione, una moderna criteriologia. E' una teoria, questa del mandato, che ha due distinte implicazioni: quella del *comando*, e cioè il governo eletto riceve mandato dal popolo sovrano di intraprendere determinate azioni, e quella dell'*autorizzazione*, in quanto il partito di governo, sulla base del programma presentato agli elettori e in virtù del quale ha ottenuto il successo elettorale, acquista il diritto e la responsabilità di mettere in pratica quel programma. In fondo, il rapporto fiduciario che lega la maggioranza parlamentare (ovvero il partito vincitore alle elezioni) al Governo consiste nell'obbligo, da parte della maggioranza, a vigilare che l'attuazione parlamentare del programma elettorale, guidata dal Governo, ne rispetti le fondamentali finalità.

Certo, è pur vero che ancora di recente il sistema istituzionale britannico, il cd. modello Westminster, ha subito delle oscillazioni applicative rispetto a quanto finora da me descritto, anche a causa dell'eccezionale vicenda della *Brexit*; ma, come noto, è l'eccezione che conferma la regola<sup>29</sup>. E comunque, sul punto, valga quello che scriveva

---

<sup>27</sup> Su cui, v. C. Martinelli, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna 2014

<sup>28</sup> Su cui, rimando a T.E. Frosini, *Il “Premierato”: dalla Gran Bretagna all'Italia*, in *La Costituzione britannica*, vol. I, a cura di A. Torre e L. Volpe, Torino 2005 (anche in Id., *Forme di governo e partecipazione popolare*, cit., 313 ss.)

<sup>29</sup> In tal senso, T.E. Frosini, *Il Westminster Model è vivo (e lotta insieme a noi)*, in *DPCE online*, 1, 2015; ma v. A. Paun with C. Mitchell, *Westminster in an age of minorities. How*

Walter Bagehot: «Lo studioso che tenti di ritrarre una Costituzione esistente, una Costituzione che sia operativa e vivente [*Living Constitution*], deve affrontare una grave difficoltà: il fatto che il soggetto del ritratto cambia continuamente [...] Questa difficoltà è tanto più grande per chi scrive di un sistema di governo esistente, che ovviamente deve paragonare ad altri importanti sistemi di governo esistenti, che cambiano a loro volta»<sup>30</sup>.

Vale, a distanza di secoli, il monito di Bagehot: i sistemi di governo cambiano, anzi hanno perso quello che una volta erano gli stabili orientamenti, al punto da non essere più classificabili nella grande divisione fra parlamentarismo e presidenzialismo, dato che le variabili di entrambi hanno finito con il diversificare i criteri distintivi utili alla classificazione. Certo, la classificazione, per quanto utile nella manualistica<sup>31</sup>, si mostra sempre più variabile, anche per sfuggire a una staticità della stessa che finisce con l'irrigidire oltremodo l'effettivo manifestarsi delle forme di governo, che sono e non possono essere altrimenti che dinamiche. Anche il termine “modello”, riferito alle singole forme di governo, lascia intendere una sorta di pietrificazione del sistema, come se dovesse funzionare ed esprimersi soltanto nel modo indicato dal modello. E invece così non è. Si pensi alle continue trasformazioni che stiamo assistendo in questi ultimi anni, che stanno contribuendo a dubitare sempre più dell'esistenza di un governo parlamentare oppure presidenziale così come invero dal modello. Ci sono poi ben altri temi e problemi che finiscono con il condizionare anche il funzionamento di una forma di governo come “modellata”. A cominciare dalla necessità di governare dinamiche sociali rapidamente cangianti e sempre più complesse, anche a causa dell'emersione dei processi di globalizzazione e dell'esplosione della rivoluzione tecnologica. I sistemi costituzionali nazionali hanno preso contezza delle difficoltà che i parlamenti incontrano nel tentativo di rispondere efficacemente e in tempi rapidi e hanno messo in discussione il ruolo delle assemblee parlamentari, nonché la funzione della legge all'interno dei contesti sociali di riferimento. E' entrata in crisi la rappresentanza, meglio quel modo tradizionale di essere della rappresentanza politica: ovvero il mandato a rappresentare la nazione, la responsabilità affidata a chi rappresenta, i partiti politici quali associazioni che rappresentano l'elettorato, l'esercizio della funzione legislativa quale compito primario delle assemblee rappresentative, e così pure la funzione di controllo. Ancora: la crisi della rappresentanza è altresì determinata dalla difficoltà di trovare un equilibrio, meglio una sintesi tra il rappresentare e il governare. E quindi quale formula elettorale e di governo adottare per non comprimere la rappresentanza ma nel contempo valorizzare la governabilità.

---

*to form and sustain a government after another hung Parliament, paper*, Institute for Government 2015

<sup>30</sup> W. Bagehot, *La Costituzione inglese* (1867), intr. di G. Rebuffa, tr.it., Bologna 1995, 265

<sup>31</sup> Da ultimo, v. *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, a cura di T.E. Frosini, Bologna 2019

Rappresentare e governare, infatti, è il difficile crinale su cui si muovono le forme di governo delle democrazie odierne. La crisi della rappresentanza è anche crisi del rappresentato, che ha smarrito i suoi riferimenti politici e istituzionali. Vuoi per la liquefazione dei partiti, sempre meno “ponte” fra la società politica e la società civile; vuoi per la perdita di centralità del Parlamento, quale organo non più decidente; vuoi, ancora, per la scomparsa del rapporto fra rappresentante e territorio, e quindi la presenza dell’eletto quale espressione di un collegio elettorale. La rappresentanza politica ha poi abdicato ad altre forme rappresentative: quelle degli interessi, per il tramite delle *lobbies*; quelle territoriali, in virtù di un’accentuazione del decentramento politico e amministrativo; quelle di genere, che spingono verso una rappresentanza paritaria forzata attraverso leggi e norme costituzionali. La rappresentanza politica si è quindi parcellizzata, anche per effetto di un’accentuazione del pluralismo sociale che appare non più comprimibile nel solo perimetro parlamentare. E’ in crisi la delega a decidere: non rivendicabile sulla base di una rinnovata valorizzazione del principio costituzionale della sovranità popolare, ma piuttosto su una (ancora) confusa forma di interventismo diretto, che vorrebbe trovare nel *web* la sua capacità di esternazione e di decisione. Ed è così, invece, che si viene a manifestare, in maniera esplicita, la crisi del rappresentato, di colui che cerca altrove forma e sostanza per esprimere il suo pensiero, e vederlo risolto in azione, scartando l’opzione tradizionale della rappresentanza politica per il tramite del voto<sup>32</sup>.

## 5. Rappresentare e governare quale bilanciamento istituzionale

Questo scenario, qui appena tratteggiato, ha finito con alimentare disaffezione partecipativa, disprezzo per la politica sempre più considerata *politique politicienne*, qualunquismo e populismo. Lo spettro del populismo si aggira per l’Europa e minaccia le fondamenta del costituzionalismo. La separazione dei poteri, tanto per cominciare. Il populismo accentra non diversifica, concentra non pluralizza. Si manifesta come sintomo di una crisi di rappresentanza che si estende alla forma democratica stessa. Pertanto, «il populismo è innanzitutto rabbia, frustrazione, esasperazione, che i tradizionali canali della rappresentanza si sono rivelati incapaci di comprendere, soddisfare e controllare»<sup>33</sup>.

Non voglio però qui indugiare sul tema del cd. populismo, termine che ha una sua vaghezza e quindi inafferrabilità sul piano concettuale. Peraltro, molto si è scritto, in maniera adesiva o critica, in forma chiara o oscura<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Fa il punto su questa problematica e dintorni, il fascicolo della rivista *Percorsi cost.*, 1, 2017, dedicato a *Rappresentanza senza populismi*, con contributi di vari autori

<sup>33</sup> Così, Y. Meny, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna 2019, 168

<sup>34</sup> Letteratura oramai sterminata quella sul populismo, soprattutto politologica. Qui mi limito a citare solo un’opera di taglio costituzionalistico, che ritengo interessante:

Voglio invece tornare al tema e problema della forma di governo. La stabilizzazione della forma di governo – parlamentare o presidenziale che sia – non riesce a trovare un giusto equilibrio fra il rappresentare e governare. Perché l'uno finisce con il prevalere sull'altro e creare tensioni e conflittualità fra le ragioni della rappresentanza parlamentare, quale principio costituzionale su cui si fonda e senza il quale non può esserci il costituzionalismo e le istituzioni democratiche, e le ragioni della governabilità, che è un'aspirazione, meglio una finalità verso il cui raggiungimento deve tendere l'azione politica dei partiti e delle istituzioni<sup>35</sup>. Vorrei dire sia pure sinteticamente: la rappresentanza parlamentare è un principio fondante della costituzione e del costituzionalismo e quindi non può non essere rattrappita ma piuttosto diversamente declinata, come può avvenire per il tramite di una differente scelta del sistema elettorale. Anche se le formule elettorali, maggioritarie o proporzionalistiche che siano, non sembrano essersi manifestate quali le principali cause del successo o dell'insuccesso dei sistemi politici. La governabilità non può avere un suo esplicito riconoscimento nella codificazione costituzionale e si estrinseca attraverso la stabilità e l'efficienza delle istituzioni, come può avvenire per il tramite di una maggioranza politicamente coesa e determinata a perseguire un chiaro e preciso indirizzo politico. Proprio perché il governare non è e non può essere una sola e unica tecnica, come fosse una sorta di modellino preconfezionato adatto a tutte le stagioni della politica. Governare è un verbo che va declinato a seconda delle traiettorie istituzionali, che si intendono muovere nell'esercizio del potere di governo e nei (buoni e leali) rapporti con gli altri soggetti costituzionali, parlamento *in primis*.

La tensione fra il rappresentare e il governare ha fatto venire meno quelli che si ritenevano essere gli stabili orientamenti in punto di forma di governo<sup>36</sup>. Al punto da non essere più classificabile nella grande divisione fra parlamentarismo e presidenzialismo, dato che le variabili di entrambi hanno finito con il diversificare i criteri distintivi utili alla classificazione. Non solo e non tanto per l'erompere della forma di governo semipresidenziale in diversi ordinamenti, anch'essa però soggetta a cambiamenti affidati soprattutto alla effettività costituzionale, ma soprattutto perché oggi si manifestano forme di parlamentarismi e presidenzialismi, ovvero una pluralità di modi attraverso i quali si evolvono i sistemi di governo. E proprio l'evoluzione delle forme di governo consente di osservare come il concreto funzionamento dei parlamentarismi manifesti

---

*Questioni costituzionali al tempo del populismo e sovranismo*, a cura di G. Allegri-A. Sterpani. Viceconte, Napoli 2019

<sup>35</sup> Per approfondimenti, cfr. T.E. Frosini, *Declinazioni del governare*, Torino 2018, 19 ss.

<sup>36</sup> Sul punto, v. i contributi di C. Martinelli, *Forme di governo parlamentari sotto tensione, tra formule elettorali e mutamenti di quadro politico* e di S. Gianello, *La crisi della modellistica costituzionale al mutare degli equilibri politici*, entrambi in *Percorsi cost.*, n. 3, 2017, 797 ss. e 813 ss. (ma v. l'intero fascicolo cit. dedicato a *Le forme di governo sotto pressione*)

sempre più maggiore analogie con i presidenzialismi e viceversa<sup>37</sup>. Due esempi: la presidenzializzazione del parlamentarismo, che si compie attraverso un'accentuazione del ruolo e del potere del capo del governo, anche a costituzione invariata. Si è parlato, a tale proposito e soprattutto nella esperienza italiana di fine Novecento, del “premierato”, sebbene questa formula istituzionale, derivata dall'esperienza britannica del cd. modello Westminster, ha una sua flessibilità dovuta all'investitura elettorale di cui gode il vertice dell'esecutivo, che è cosa distinta e distante dall'elezione diretta a suffragio universale<sup>38</sup>. L'altro esempio è riferito alla parlamentarizzazione del presidenzialismo: qui si può ricordare la recente vicenda dell'*impeachment* nei confronti della presidente Dilma Rousseff, che è stato usato in maniera distorta come un voto di sfiducia tipico del sistema parlamentare. Ciò è dovuto anche al cd. “presidenzialismo di coalizione” formatosi in Brasile, complice il sistema proporzionale costituzionalizzato, che conferisce all'istituto giuridico dello *impeachment*, a differenza che negli Usa, una torsione politica che ha consentito al partito minore della coalizione di sostituire il presidente con il vice, quale proprio esponente politico<sup>39</sup>.

Nel travaso dal parlamentarismo al presidenzialismo e viceversa, sembrerebbe doversi affermare, come tipologia di forma di governo, quella semipresidenziale che, a determinate condizioni di effettività politico-istituzionale, può assumere forma di semiparlamentare. I termini della questione sono noti e non mi soffermo<sup>40</sup>. Resta il fatto che anche per equilibrare le esigenze della rappresentanza con quelle della governabilità, un sistema come quello semipresidenziale appare più rispondente alla finalità. Anche perché soddisfa la componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico<sup>41</sup>, la cui avvertita richiesta appare difficilmente eludibile. Occorre, quindi, trovare un bilanciamento istituzionale fra il rappresentare e governare, di cui si devono farsi interpreti le forme di governo, attraverso l'effettività delle stesse e la loro capacità camaleontica di sapersi adeguare alle trasformazioni istituzionali, per consolidare e rafforzare le democrazie stabilizzate. E' questo il discreto fascino delle forme di governo.

---

<sup>37</sup> Cfr. *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, a cura di T.E. Frosini-C. Bassu- P-L- Petrillo, Roma 2009

<sup>38</sup> Sul premierato quale evoluzione della forma di governo parlamentare, cfr. T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino 2005 (anche nel vol. *Il Premierato nei governi parlamentari*, cit.)

<sup>39</sup> Riassume la vicenda, J. Paffarini, *Il presidenzialismo brasiliano alla prova delle inchieste e della crisi del bilancio statale: osservazioni sull'impeachment contro Dilma Rousseff*, in *DPCE online*, n. 3, 2017

<sup>40</sup> V. riassuntivamente, M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit.

<sup>41</sup> Per dirla con il titolo di una nota opera di E. Fränkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958) ed. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Torino 1994

