



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. III

(ESTRATTO)

FEDERICO FURLAN

IL PREMIERATO ELETTIVO È LA STRADA GIUSTA?

LA LEZIONE DI VENT'ANNI DI ELEZIONE DIRETTA DEI PRESIDENTI DI REGIONE

28 NOVEMBRE 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Federico Furlan
Il premierato elettivo è la strada giusta?
La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*

ABSTRACT: *The paper explores the Constitutional Reform project aiming to introduce direct election of the Italian Prime Minister. The author begins by describing the evolution of this parliamentary form of government then attempts to draw possible insights from the practice of direct election of the Regional President which regions have been experiencing for the last two decades.*

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. La storia del premierato elettivo: dalle proposte di Duverger al Sindaco d'Italia. – 3. La trasposizione italiana del modello duvergeriano: la forma di governo *neoparlamentare* di Comuni e Regioni. – 4. I punti di forza e le criticità del neoparlamentarismo all'italiana come evidenziatisi nella prassi regionale. – 5. Il disegno di legge costituzionale sul premierato elettivo presentato dal Governo Meloni. – 6. Le indicazioni per il futuro premierato elettivo deducibili dalla prassi applicativa dell'elezione diretta del Presidente regionale. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

È trascorso poco più di un anno da quando, nel discorso programmatico pronunciato alla Camera dei deputati in occasione della votazione fiduciaria sul Governo da Lei presieduto, la Presidente del Consiglio, on. Giorgia Meloni, affermava che, per superare l'instabilità governativa che dall'Unità contraddistingue il nostro Paese, sarebbe stata necessaria *“una riforma costituzionale in senso presidenziale, che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che consenta all'Italia di passare da una ‘democrazia interloquente’ a una ‘democrazia decidente’. Vogliamo partire dall'ipotesi di un semipresidenzialismo sul modello francese, che in passato aveva ottenuto un ampio gradimento anche da parte del centrosinistra, ma rimaniamo aperti anche ad altre soluzioni”*¹.

Ma, nel breve volgere di alcuni mesi, il Governo Meloni modificava il proprio orientamento e, abbandonato il primigenio progetto di riforma in senso (semi)presidenziale, decideva di puntare in una diversa direzione: il rafforzamento del Presidente del Consiglio all'interno della forma di governo parlamentare. Annunciava, infatti, il 29 agosto scorso la ministra per le riforme Casellati²: *“Sarà un modello di premierato ‘all'italiana’ e mi auguro che si possa trovare con le altre forze politiche un punto di caduta e quindi un largo consenso in Commissione così come in Aula. Sono fiduciosa sulla collaborazione di tutti i partiti”*.

Il disegno di legge di revisione costituzionale della forma di governo è stato, infine, discusso e approvato nel Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023 e prevede, come elemento strutturale, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, cui si accompagnano altre disposizioni che dovrebbero garantire la stabilità dell'Esecutivo e impedire la nascita di governi supportati da maggioranze diverse da quella uscita vincitrice dalle urne, grazie al collegamento con il candidato alla Presidenza del Consiglio più votato dagli elettori ed al premio di maggioranza (che sarebbe costituzionalizzato).

Un progetto che, se confermato al termine del lungo procedimento previsto dall'art. 138 Cost., sarebbe di portata epocale e di cui tratteremo diffusamente nei paragrafi 5 e 6.

* 

¹ Il testo integrale del discorso pronunciato il 25 ottobre 2022 si può leggere nelle pagine *on line* del quotidiano [la Repubblica](https://www.repubblica.it).

² Intervistata dal quotidiano *on line* [affaritaliani.it](https://www.affaritaliani.it)

Ma, prima di affrontare l'analisi del disegno di legge di riforma, ripercorreremo il dibattito - che in Italia è aperto da oltre un quarantennio - sull'opportunità di introdurre forme di elezione/designazione del capo del Governo a suffragio popolare diretto e cercheremo di verificare quali elementi utili alla discussione possano derivare dall'esperienza maturata in oltre vent'anni di sperimentazione, al livello regionale, della forma di governo neoparlamentare, anch'essa caratterizzata dall'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo.

2. La storia del premierato elettivo: dalle proposte di Duverger al Sindaco d'Italia

Il primo studioso a proporre la formula del premierato elettivo è stato il politologo francese Maurice Duverger³, il quale, in due articoli apparsi nell'aprile del 1956⁴ sul quotidiano *Le Monde*, aveva suggerito di riformare la Costituzione francese con l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio, da tenersi contestualmente alle elezioni per l'Assemblea nazionale, mentre il Presidente della Repubblica avrebbe continuato ad essere eletto dalle Camere per esercitare un potere moderatore⁵. L'elemento di razionalizzazione del sistema era individuato nel meccanismo dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*: l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte dell'Assemblea nazionale oppure le dimissioni volontarie del Primo ministro avrebbero provocato lo scioglimento automatico del Parlamento e l'immediato ritorno alle urne.

Era lo stesso Duverger a definire tale sistema "*neoparlamentare*" perché, a suo dire, l'opinione pubblica francese non avrebbe gradito l'utilizzo del termine semipresidenziale (che l'Autore riteneva preferibile) a causa del pessimo ricordo di quanto avvenuto nel 1848 con la trasformazione, ad opera di Luigi Bonaparte, del regime presidenziale in dittatura⁶.

Nel nostro Paese la formula ideata da Duverger è stata ripresa e riproposta da insigni costituzionalisti italiani in diversi momenti storici:

a) dapprima, da Aldo Maria Sandulli e Costantino Mortati all'interno del dibattito "*La Costituzione e la crisi*", ospitato, nel 1973, sulle pagine della rivista *Gli Stati* (1973)⁷. Sandulli sposava pienamente la formula duvergeriana, ribattezzata del "*governo di legislatura*", e ne accettava tutte le conseguenze: "*Questa formula comporterebbe un regime dualistico, e perciò certi equilibri: un Presidente della Repubblica in posizione super partes, l'indirizzo politico commesso a un presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo contemporaneamente alle Camere e libero nella formazione del suo Governo. L'elezione popolare del presidente del Consiglio naturalmente dovrebbe essere maggioritaria a doppio turno, mentre quella per il Parlamento potrebbe rimanere proporzionale. Governo di legislatura significa che, se il Parlamento fa cadere il Governo, si chiude la legislatura, si sciogliono le Camere, si rifanno le elezioni. Significa anche*

³ Ricorda, correttamente, F. CLEMENTI nel suo *Il Governo del Primo Ministro: da Londra (via Parigi) a Roma, possibilmente senza passare per Tel Aviv*, in S. Ceccanti - S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, 289, che Duverger fu influenzato dalla lettura di alcuni articoli scritti da LEON BLUM e ripubblicati (con qualche modifica) nel 1936 con il titolo *La réforme gouvernementale*. In tale lavoro Blum - che proprio nel giugno di quello stesso 1936 era stato nominato Primo ministro - teorizzava la necessità di un rafforzamento del Primo ministro, nella sua qualità di capo della maggioranza parlamentare, sia rispetto agli altri ministri sia rispetto alle Camere. Ma, mentre Blum si limitava a richiedere riforme di tipo organizzativo e dei regolamenti parlamentari, Duverger proponeva una riforma costituzionale che portasse all'elezione diretta del Primo ministro.

⁴ Rispettivamente: *Réformer le régime. I. Un système présidentiel? (12.4.1956)* e *Réformer le régime. II - Un véritable régime parlementaire (13.4.1956)*.

⁵ La proposta di Duverger fu prontamente accolta da G. VEDEL, *Pour un exécutif élu par la Nation*, in *Revue politique des idées et des institutions*, n. 19/1956, 579 ss.

⁶ M. DUVERGER, *Il regime semipresidenziale francese*, in *Studi Urbinati - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 1998, 297 ss.

⁷ I loro interventi, unitamente a quelli di V. Crisafulli, G. Ferrari, S. Galeotti e A. La Pergola (intervistati da Arturo Carlo Jemolo) sono pubblicati in *Gli Stati*, 1/1973 e ripresi dall'*Archivio di diritto e storia costituzionali*, nella sezione [Documenti](#).

che, se il Governo viene messo dalle Camere in condizione di non poter governare, se viene paralizzato, il presidente del Consiglio può chiedere la chiusura della legislatura, con la conseguenza che si rifanno le elezioni per le Camere e per il Presidente del Consiglio”. Mortati, invece, riteneva necessario temperare la rigidità di quel sistema, mantenendo la titolarità sostanziale del potere di scioglimento al capo dello Stato: “la logica del sistema che si vorrebbe adottare richiede che i due organi, come sorgono, così cessino contemporaneamente; si tratta di vedere se la cessazione debba essere automatica per il semplice verificarsi del rigetto da parte del Parlamento di misure considerate dal Governo corrispondenti all’indirizzo politico perseguito, o se invece non si renda più opportuno affidare ad un organo neutro e imparziale, come il Capo dello Stato, di esercitare un’opera di mediazione rivolta a far superare il dissenso, o comunque sia affidata a lui la scelta del momento dello scioglimento, e quindi consentendo per un certo periodo la permanenza in carica dei due organi pur non più concordanti tra loro”;

b) *successivamente*, negli anni Ottanta del secolo scorso, da Serio Galeotti⁸ - sia singolarmente sia all’interno del Gruppo di Milano coadiuvato da Gianfranco Miglio⁹ - sempre sotto le insegne del “governo di legislatura” con la finalità di giungere ad una forma di democrazia immediata (ovverosia non mediata dalle forze partitiche) “nella quale la scelta, e l’investitura concreta del governo e del suo programma politico derivino direttamente (solo così è «immediata» la democrazia) dal voto dei cittadini-elettori”¹⁰. Il principio distintivo del governo di legislatura era sintetizzato, dallo stesso Galeotti, nella “derivazione diretta e simultanea del Premier (Presidente del Consiglio) e dell’Assemblea Parlamentare (Parlamento) dal voto popolare; i due Poteri, governo e assemblea, nascono così insieme per legittimazione dal Popolo sovrano, e cadono insieme (simul stabunt, simul cadent) al termine naturale o anticipato della Legislatura (per voto di sfiducia al Premier e conseguente scioglimento automatico dell’assemblea)”¹¹;

c) negli anni Novanta ne è stato un convinto propugnatore Augusto Barbera¹²;

d) di recente, numerosi costituzionalisti italiani hanno sostenuto l’opportunità di sperimentare il sistema neoparlamentare a livello nazionale¹³.

La prima applicazione concreta dell’idealtipo duvergeriano si è avuta, però, in Israele quando, nel 1992, la *Knesset* approvò una Legge fondamentale sul Governo (applicata nelle elezioni del 1996, 1999 e per le suppletive del 2001, poi abrogata in quello stesso anno) che presentava i seguenti caratteri:

i) elezione, diretta e simultanea (art. 4), del Primo ministro e del parlamento monocamerale ma senza collegamenti tra le due competizioni elettorali [peraltro rette da due leggi assai diverse (maggioritario doppio turno vs proporzionale)];

ii) potere di nomina dei ministri attribuita al Primo ministro ma con approvazione da parte della *Knesset* e con le medesime conseguenze dell’approvazione della sfiducia in caso di rigetto (art. 3);

⁸ V., in particolare S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983 e ID., *Un governo scelto dal popolo. “Il governo di legislatura”*. Contributo per una “grande riforma” istituzionale, Milano, 1984.

⁹ «GRUPPO DI MILANO», *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983.

¹⁰ S. GALEOTTI, *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in *Il Politico*, n. 2/1991, 225 ss.

¹¹ S. GALEOTTI, *Consonanze e dissonanze*, cit., 225.

¹² A. BARBERA, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un’alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, 2/1990, 23 ss. e ID., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, 224 ss.

¹³ Tra i pubblicisti intervenuti al Convegno “Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto”, tenutosi a Roma, il 17 maggio 2023, presso la sede del CNEL, i cui atti sono stati pubblicati su [federalismi.it](https://www.federalismi.it) (7.6.2023), si sono pronunciati per l’adozione del modello duvergeriano: G. CERRINA FERONI (*Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile*); T. E. FROSINI [*Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*]; A. POGGI (*Perché e a che condizioni l’elezione diretta del Presidente del Consiglio può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare*); O. POLLICINO (*L’instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare*); V. TONDI DELLA MURA (*Il neoparlamentarismo per una riforma di compromesso rispettosa della prassi politica*); F. VARI (*Per un Esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana*); L. VIOLINI (*Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?*).

iii) possibilità per la *Knesset* di revocare la fiducia al Primo ministro, a maggioranza assoluta dei propri membri, (art. 19) con previsione, in tale caso, di elezioni anticipate per ambo gli organi (art. 21);

iv) attribuzione al Primo ministro del potere di sciogliere anticipatamente la *Knesset* qualora questa si fosse dimostrata ostile al punto da rendere impossibile l'azione politica del Gabinetto (art. 22);

v) previsione di elezione speciale per il solo Primo ministro in caso di sua morte/impedimento permanente (art. 28) oppure di dimissioni volontarie (art. 23)¹⁴.

Come si può notare dal breve riassunto fatto, il premierato all'israeliana presentava caratteri più propriamente parlamentari (nel senso classico) rispetto alle proposte di Duverger e di Galeotti; infatti:

a) non era previsto alcun collegamento tra il voto per il Primo ministro e il voto per la *Knesset* e, di conseguenza, non era previsto alcun premio di maggioranza per le liste collegate al Primo ministro vincitore;

b) il voto della *Knesset* sui ministri equivaleva ad una mozione di fiducia iniziale sul Governo;

c) il *simul simul* era affievolito dal momento che la morte e le dimissioni del primo ministro non comportavano nuove elezioni parlamentari ma solo l'elezione speciale del capo dell'Esecutivo (prevista anche in altri sei casi!)¹⁵.

Il fallimento del premierato elettivo all'israeliana - concretizzatosi nella impossibilità per i Primi ministri eletti (Netanyahu e Barak) di esercitare un effettivo controllo sulla propria maggioranza e di realizzare il proprio programma - è imputabile, secondo la dottrina che maggiormente ha studiato quel modello¹⁶, a diversi elementi concorrenti: il mancato collegamento tra candidati *Premier* e liste; la doppia scheda e la possibilità di esercitare il voto disgiunto; la formula proporzionale; la mancanza di una idonea soglia di sbarramento; la disomogeneità della società israeliana.

L'insieme di questi fattori ha finito per premiare i numerosi partiti minori (dopo le elezioni del 1996 si formarono 13 gruppi parlamentari, saliti a 15 dopo le elezioni del 1999) e ha reso il Primo ministro ancor più dipendente da essi (*rectius*: di quelli entrati nella coalizione di governo) di quanto lo fosse prima della riforma¹⁷. Nel complesso, la riforma non è riuscita ad ottenere l'auspicato rafforzamento di un *Premier* legittimato dall'appoggio popolare ma, di fatto, impossibilitato ad attuare il proprio programma e condannato ad un ruolo di continua mediazione tra le forze di maggioranza.

L'esperienza israeliana insegna (qualora ce ne fosse ulteriore bisogno) che solo disponendo di una maggioranza coesa e disciplinata il primo ministro può affermare una *premiership* che, da sola, l'elezione diretta non è in grado di costruire e che, affinché il sistema possa stabilizzarsi, occorre che la designazione popolare sia accompagnata da una legislazione elettorale in grado di assicurare

¹⁴ V. E. OTTOLENGHI, *L'elezione del primo ministro: il caso d'Israele*, in *Quad. cost.*, n. 1/1994, 95 ss.; ID. *Israele: un premierato fallito*, in G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, 2005, 155 ss.

¹⁵ Per ulteriori approfondimenti si v. F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. cost.*, n. 3/2000, 579 ss.

¹⁶ V. soprattutto l'analisi di E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Riv. it. Sc. Pol.*, fasc. n. 2/2002, e ID., *Israele: un premierato fallito*, in G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, 2005, 155 ss. Nella dottrina in lingua inglese, v. i v. R. Y. HAZAN, *The Failure of Presidential Parliamentarism: Constitutional versus Structural Presidentialization in Israel's Parliamentary Democracy*, in T. Pogunke - P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, 2005, 289 ss.

¹⁷ Scrive, in proposito, E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare*, cit., 244, nt. 7, che "la permanenza dell'istituto della fiducia, unito alla frammentazione partitica prodotta dal voto disgiunto e dalle conseguenti fragili coalizioni, ha reso il Premier fortemente dipendente dal parlamento. Il sistema israeliano è sì caratterizzato dall'elezione diretta dell'esecutivo ma la centralità del parlamento, la sua preminenza sul premier e la sua capacità di rimuovere il premier rendono il sistema solo formalmente presidenziale, grazie all'istituto dell'elezione diretta. In pratica esso rimane un regime assembleare, dove la rigidità del sistema presidenziale e temperata, se non addirittura neutralizzata, dalla mancanza di una separazione rigida dei due poteri, cioè dal permanere delle legame di fiducia e della dipendenza del Premier dal parlamento".

(almeno ad inizio legislatura) una maggioranza di seggi nella camera politica su cui il Primo ministro eletto possa contare.

Sono, invero, queste le condizioni che, unite al sistema elettorale maggioritario ed alla storica bipolarizzazione del sistema partitico, hanno consentito la costruzione del *Prime Ministerial Government*¹⁸ nel Regno Unito¹⁹. E, in loro assenza, la legittimazione popolare del vertice dell'Esecutivo non pare in grado, *ex se*, di garantire un Gabinetto stabile, efficiente e in grado di realizzare l'indirizzo politico promesso in fase elettorale. Peraltro, si osservi che lo stesso modello Westminster ha sempre evidenziato difficoltà di funzionamento in presenza di governi di coalizione tanto che si mantengono attuali le parole di Benjamin Disraeli (in quel momento Cancelliere dello Scacchiere) che, in un noto intervento alla Camera dei Comuni, il 16 dicembre 1852, sentenziò: *"England does not love coalitions"*²⁰.

Ritornando al nostro Paese, che nella sua storia repubblicana ha conosciuto (di fatto) solo la forma del governo di coalizione²¹, un'ipotesi di premierato²², sia pure "debole", era stato previsto nella riforma costituzionale del 2005, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere (con i voti dei soli gruppi che appoggiavano l'Esecutivo di centrodestra guidato da Berlusconi) e bocciata dal corpo elettorale nel referendum costituzionale del 2006²³.

Quel progetto mirava ad introdurre una forma di governo nella quale il Primo ministro non era direttamente eletto ma *"designato"* dal corpo elettorale²⁴. Il Primo ministro sarebbe stato rafforzato

¹⁸ La definizione è attribuibile a R. H. S. CROSSMAN, *The Myths of Cabinet Government*, Harvard University Press, Cambridge, 1972, e ID., *Prime Ministerial Government*, in A. King (a cura di) *The British Prime Minister*, Londra, 1985, 175 ss.

¹⁹ Nella dottrina italiana si v., *ex multis*: G. CARVALE, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997; T. E. Frosini (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004; A. Torre - L. Volpe (a cura di), *La Costituzione britannica*, Torino, 2005; A. MARCHETTI, *Il Westminster model tra eredità del passato ed evoluzioni istituzionali più recenti: la funzione egemonica della Premiership alla prova dei recenti tentativi di razionalizzazione del parlamentarismo inglese. Un nuovo assestamento della forma di governo britannica*, in [Rivista AIC](#), fasc. 1/2018 (31.1.2018); A. TORRE, *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, 2023; G.G. CARBONI, *Il modello Westminster tra politica e diritto*, in [Nomos](#), fasc. 1/2022; C. Fasone - C. Martinelli (a cura di), [L'impatto della Brexit sul modello Westminster](#), Torino, 2023.

²⁰ Si v. I. MCLEAN, *'England Does Not Love Coalitions': The Most Misused Political Quotation in the Book*, in *Government and Opposition*, Vol. 47/2012, 3 ss.

²¹ Si mantiene sempre attuale, per tale motivo, la monografia di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; più di recente, in tema, cfr. S. PRISCO, *"Il governo di coalizione" rivisitato*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, 195 ss. e L. DELL'ATTI, *Il governo di coalizione aggiornato. Appunti sulla forma costituzionale di governo nelle incertezze della cd. terza Repubblica*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), fasc. 2/2022 (8.6.2022).

²² Una forma di premierato assai diversa rispetto alla proposta Duverger era delineata (in alternativa al semipresidenzialismo) nella bozza di articolato presentata dal Relatore Cesare Salvi alla Bicamerale D'Alema, il 28.5.1997; questi ne erano gli elementi caratterizzanti:

a) elezione popolare indiretta, prevedendosi la «candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento» seguita dalla nomina presidenziale del «candidato a tale carica al quale è collegata la maggioranza dei parlamentari eletti»;

b) presentazione del programma governativo alle Camere ma senza votazione fiduciaria;

c) attribuzione al Primo ministro del potere di nomina/revoca dei ministri e del potere di scioglimento anticipato delle Camere;

d) sfiducia costruttiva a maggioranza assoluta;

e) elezione parlamentare di un nuovo Primo ministro nel caso di morte, dimissioni o impedimento del precedente titolare.

Su questa proposta, criticamente, G. PASQUINO, *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in *il Mulino*, fasc. n. 4/1997, 685 ss.

²³ Tra i numerosi contributi su quella tentata riforma, v. A. Bevere (a cura di), *La democrazia riformata. Analisi del progetto di revisione costituzionale*, Napoli, 2004; G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Milano, 2005; C. FUSARO, *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in *Quad. cost.*, n. 1/2006; B. Pezzini - S. Troilo (a cura di), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione costituzionale del 2005*, Milano, 2006.

²⁴ Tuttavia, si prevedeva che i candidati dovessero collegarsi ad uno o più liste e che la legge elettorale avrebbe disciplinato *«l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro»*.

dalla titolarità del potere di nomina/revoca dei ministri (senza intermediazione del Capo dello Stato) e del potere di scioglimento anticipato (ancora formalmente presidenziale). Si è parlato, a proposito di questa proposta, di premierato “*debole*” perché si stabiliva sia la necessità di un voto di investitura fiduciaria (sul programma governativo) da parte della Camera dei deputati sia che il Primo ministro potesse essere sostituito - sia pure solo dalla propria maggioranza («*da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni*») - non solo a seguito di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva ma anche nei casi di morte, dimissioni o richiesta di scioglimento anticipato presentata dal Primo ministro al Capo dello Stato²⁵.

Non si prefiguravano, invece, grandi cambiamenti della forma di governo qualora la riforma costituzionale ricordata come Renzi-Boschi avesse completato il proprio percorso e non fosse stata bocciata dagli elettori nel *referendum* confermativo del dicembre 2016²⁶; quel testo si limitava, invero, ad implementare i poteri dell'Esecutivo di fronte ad un Parlamento differenziato (e diseguale) e lasciava alla legge elettorale (l'*Italicum*, che sarebbe stato travolto dalla sentenza della [Corte costituzionale n. 35 del 2017](#)) il compito di garantire la stabilità governativa.

Ma l'*ex* Presidente del Consiglio ha, successivamente, mutato orientamento sul versante della forma di governo poiché, dal 2020, si spende per una diversa formula: l'elezione del “*Sindaco d'Italia*” ossia l'elezione popolare diretta del capo del Governo sulla falsariga di quanto avviene a livello comunale dal 1993 (e su cui torneremo *infra*). In questa legislatura il senatore Renzi ha presentato un nuovo testo di riforma (Atti Sen. 830, assegnato in sede referente alla I Commissione) che presenta caratteristiche non dissimili da quelle del progetto presentato dal Governo Meloni: elezione diretta del Presidente del Consiglio e *simul simul* con scioglimento automatico delle Camere in caso di morte, impedimento permanente, dimissioni del Presidente del Consiglio nonché in caso di approvazione di una mozione di sfiducia da parte di una delle due Camere. Tre, invece, gli elementi di dissonanza: in primo luogo, nel testo renziano le Camere non sarebbero più chiamate ad esprimere la fiducia (men che meno quella iniziale) ma potrebbero solo revocarla, così provocando la fine della legislatura; in secondo luogo, la rigidità del *simul simul* sarebbe assoluta non potendosi nominare nessun Presidente del Consiglio diverso da quello demoeletto; in terzo e ultimo luogo, il potere di nomina e revoca dei ministri si sposterebbe dal Capo dello Stato al Presidente del Consiglio²⁷.

²⁵ Questo sarebbe stato il testo del revisionato art. 88 Cost. «1. Il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni nei seguenti casi:

a) su richiesta del Primo ministro, che ne assume la esclusiva responsabilità;
b) in caso di morte del Primo ministro o di impedimento permanente accertato secondo le modalità fissate dalla legge;

c) in caso di dimissioni del Primo ministro; d) nel caso di cui all'articolo 94, terzo comma.

2. Il Presidente della Repubblica non emana il decreto di scioglimento nei casi di cui alle lettere a), b) e c) del primo comma, qualora alla Camera dei deputati, entro i venti giorni successivi, venga presentata e approvata con votazione per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, una mozione nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si designi un nuovo Primo ministro. In tale caso, il Presidente della Repubblica nomina il nuovo Primo ministro designato».

²⁶ Tra i tanti commenti, v. P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”*. *Dieci studiosi a confronto*, Torino, 2015; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016.

²⁷ Una peculiarità di questa proposta è, poi, rappresentata dalla costituzionalizzazione della questione di fiducia: non verrebbe, però, disciplinato l'istituto ma si prevederebbe unicamente (e direi abbastanza singolarmente) che, in caso di voto sfavorevole su di essa, il governo (non il Premier) possa chiedere una nuova deliberazione e in caso di sconfitta il Presidente del Consiglio (e non il governo) sia obbligato a dimettersi (con automatico scioglimento delle Camere).

3. La trasposizione italiana del modello duvergeriano: la forma di governo neoparlamentare di Comuni e Regioni

Il primo adattamento del progetto duvergeriano alle istituzioni italiane ha riguardato, esattamente trent'anni fa, gli enti locali: con la legge 81 del 1993 è stata introdotta nell'ordinamento di Comuni e Province²⁸ una forma di governo di legislatura, che viene comunemente denominata *neoparlamentare* ed è basata sull'elezione diretta del Sindaco (e del Presidente della Provincia) e su una rigorosa applicazione del meccanismo del *simul simul*.

Quest'ultimo crea un inscindibile cordone ombelicale tra Sindaco direttamente eletto e maggioranza consiliare: qualsiasi evento ponga fine al mandato del Sindaco (sfiducia, dimissioni, morte, impedimento permanente, sospensione, decadenza) oppure determini lo scioglimento dell'assemblea elettiva (dimissioni della maggioranza dei consiglieri, mancata approvazione del bilancio, del rendiconto o degli strumenti urbanistici) comporta, in modo automatico, nuove elezioni per entrambi gli organi²⁹.

È indubitabile che la formula prevista per gli enti locali nel 1993 abbia ottenuto i risultati auspicati, soprattutto in termini di stabilità degli Esecutivi, forte legittimazione riconosciuta ai Sindaci (che fungono da traino alle coalizioni che li sostengono), costruzione di una democrazia maggioritaria e decidente, tanto da essere preso, sul finire degli anni Novanta, a modello per la riforma della *governance* regionale. Ma, come ha ricordato correttamente Cerulli Irelli³⁰, negli enti locali non si pone un problema di rapporto tra Legislativo ed Esecutivo dal momento che i Comuni sono titolari solo di “*funzioni amministrative, le quali vengono distribuite secondo criteri stabiliti dalla legge tra gli organi di governo dell'ente tutti accomunati invero dall'esercizio di funzioni del medesimo tipo*”.

Successivamente, con l. cost. n. 1 del 1999, il legislatore costituzionale ha imposto in via transitoria a tutte le Regioni il modello sperimentato per i Comuni e lo ha “suggerito” (salvo diversa prescrizione dello statuto di autonomia), come modello *standard*, per tutte le Regioni ordinarie chiamate a rivedere i propri statuti di autonomia. Invero, per come sono formulati gli articoli 122 e 126 Cost., l'unica alternativa al modello *standard* per i legislatori statutari regionali era la conferma della forma parlamentare classica. Così, tutte le Regioni ad autonomia ordinaria hanno ritenuto di (*rectius* non hanno potuto esimersi da) adottare quel sistema, che aveva reso i governi comunali così stabili e rafforzato la *leadership* del Sindaco.

Nel 2001 (con l. cost. n. 2) la forma di governo neoparlamentare è stata estesa, sempre in via provvisoria, anche a Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Provincia di Trento.

²⁸ Invero una prima sperimentazione si era avuta in Sicilia ove l'Assemblea regionale aveva introdotto, con Lr n. 7/1992, rilevanti modifiche alle modalità di elezione e di funzionamento degli organi comunali. In particolare, detta legge prevedeva:

a) elezione diretta del Sindaco a doppio turno, con ballottaggio nel caso in cui nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta di voti validi (art. 1);

b) necessità di accompagnare la presentazione alla candidatura a Sindaco con un documento programmatico ed elenco degli assessori che il candidato intendeva nominare, entrambi modificabili per il ballottaggio (art. 7);

c) facoltà del Consiglio (a maggioranza assoluta dei componenti) di promuovere un *referendum* popolare sulla rimozione del Sindaco, sperimentando così una forma di *recall* che riprende il meccanismo previsto dall'art. 43, comma 2, della Costituzione di Weimar del 1919 (art. 18);

d) riparto proporzionale tra le liste concorrenti del 70% dei seggi disponibili nel Consiglio, assegnazione del 20% dei seggi alla lista/coalizione più votata e del residuo 10% alla lista/coalizione di liste risultata seconda;

e) netta separazione tra Consiglio comunale e Sindaco con impossibilità per il primo di sfiduciare il secondo e Sindaco che non presiedeva e non aveva diritto di voto in Consiglio.

Per un'analisi completa di questo sistema si v. G. GARRA, *Elezione diretta del sindaco e ordinamento comunale in Sicilia*, Milano, 1993.

²⁹ Cfr. V. Italia-M. Bassani (a cura di), *L'elezione diretta del Sindaco (e del Presidente della Provincia)*, Milano, 1993; F. LANCHESTER, *Il nuovo attraverso il vecchio: la legge 81/93 sull'elezione degli enti locali*, in *Nomos*, n. 2/1993; F. GABRIELE, *Le nuove norme sulla elezione e sulle competenze degli organi dei Comuni e delle Province*, Bari, 1994.

³⁰ V. CERULLI IRELLI, *Sulla “forma di governo” regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in *Astrid* (21.6.2004), 19.

4. I punti di forza e le criticità del neoparlamentarismo all'italiana come evidenziatisi nella prassi regionale

In primo luogo, occorre evidenziare che, nonostante il *nomen*, vi sono forti dubbi che il sistema neoparlamentare - almeno nella realizzazione concreta sperimentata con gli enti territoriali in Italia - possa essere ascritto alla famiglia del parlamentarismo perché privo di tre elementi essenziali:

1. la sussistenza di un rapporto fiduciario tra Esecutivo e Legislativo;
2. la possibilità per l'assemblea rappresentativa di sostituire il vertice dell'Esecutivo, assicurando il proprio sostegno ad un nuovo Gabinetto;
3. la presenza di un organo, il Capo dello Stato, che, nelle forme di parlamentarismo dualista (tipica del costituzionalismo liberale ottocentesco e dell'esperienza weimariana), era parte integrante del potere esecutivo³¹ mentre, nelle forme moniste (prevalenti in Europa dopo la Seconda Guerra mondiale)³², è divenuto un potere autonomo, estraneo all'indirizzo politico, ed esercita compiti rappresentativi dell'unità nazionale nonché di garanzia istituzionale.

Quanto alla mancanza di un rapporto fiduciario tra consiglio e governo regionale³³, essa è certificata nella sentenza della Corte costituzionale sullo statuto della Calabria ([n. 2 del 2004](#)): «Di certo in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto» (cons. dir. n. 6). Tanto è vero che la stessa Corte ha fatto ricorso alla nota formula del *rapporto di consonanza* per descrivere il peculiare rapporto che si crea tra assemblea regionale e Presidente della Regione: l'elezione del vertice dell'Esecutivo non dipende in nessun modo dall'assemblea ma dal corpo elettorale e l'attribuzione al corpo legislativo della facoltà di obbligare alle dimissioni il Presidente costituisce solo un'arma di deterrenza, nei fatti inutilizzata ed inutilizzabile nella dinamica dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico.

In ordine al punto 2, si osservi, invece, che il Consiglio regionale non può sostituire il vertice dell'Esecutivo ma, al più, farlo cadere costringendolo alle dimissioni e obbligando la convocazione dei comizi elettorali³⁴. Nella logica neoparlamentare il corpo legislativo, pur eletto contestualmente al capo del governo e dotato di pari legittimazione rispetto ad esso, non può individuare un nuovo vertice dell'Esecutivo perché questi è scelto dal corpo elettorale e dunque solo gli elettori possono

³¹ Così, nella monografia di G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Parigi, 1932 si trova la celebre formula «due poteri, tre organi» che, a giudizio dell'Autore, racchiudeva l'essenza del regime parlamentare.

³² Sulla distinzione tra sistemi dualistici e monistici si v. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 145 ss.

³³ In senso contrario si è espresso S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, fasc. 1/2002, 107 ss. a detta del quale andrebbe presa "sul serio l'esistenza del rapporto fiduciario" dal momento che "il fatto che il ricorso a scioglimenti anticipati sia raro non significa per nulla che quell'elemento non sia rilevante, in quanto esso funziona da deterrente contro le crisi".

³⁴ Sull'importanza di tale aspetto cfr. M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, fasc. 2/3-2004, 404, per il quale: "La sostituibilità del Primo ministro [...] è un dato che differenzia nettamente le democrazie parlamentari realmente esistenti dal modello della elezione popolare del Primo ministro ed è incompatibile con quest'ultimo, perché spezza il presunto rapporto diretto tra corpo elettorale e vertice del Governo, attribuendo un ruolo importante alla maggioranza parlamentare" nonché E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 257, il quale ritiene "difficilmente compatibile con il nucleo essenziale del parlamentarismo un modello di forma di governo nel quale il legislativo possa sì votare la sfiducia all'esecutivo ma a pena del proprio suicidio istituzionale".

individuare uno di nuovo. È questo il motivo per cui anche in caso di vicende non politiche che colpiscano il capo dell'Esecutivo (la morte o l'impedimento permanente) si devono tenere nuove elezioni per entrambi gli organi.

Infine (punto 3), l'assenza di un organo - estraneo al circuito dell'indirizzo politico - con compiti di rappresentanza unitaria dell'ente comporta l'esercizio contestuale da parte del Presidente regionale di attribuzioni di natura assai diversa³⁵: da un lato, sono attribuite a questo organo alcune funzioni in qualità di rappresentante istituzionale dell'ente (promulgazione delle leggi ed emanazione dei regolamenti; partecipazione al sistema delle Conferenze; attività internazionale; adozione di ordinanze in materia sanitaria e ambientale) che richiederebbero un esercizio "non parziale" dei poteri conferiti e nelle quali occorrerebbe tutelare l'interesse dell'intera comunità regionale³⁶; dall'altro lato, vi sono delle competenze esercitate in qualità di capo del Governo regionale (nomina e revoca dei componenti della Giunta; poteri connessi alla direzione politica del Governo regionale; poteri connessi alla presidenza del collegio giuntale; nomine) nelle quali la discrezionalità politica è massima³⁷.

Ciò posto, occorre evidenziare che l'applicazione alle Regioni di questa forma di governo ibrida - che coniuga elementi del parlamentarismo (il legislativo conserva sempre la facoltà di votare una mozione di sfiducia nei confronti del capo dell'Esecutivo anche se questo porta obbligatoriamente a nuove elezioni) a tratti tipici del presidenzialismo (l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'Esecutivo) - unita ad una legislazione elettorale che assicura la maggioranza assoluta dei seggi alle liste che sostengono il candidato vincitore ha certamente ottenuto gli esiti sperati in termini di:

- stabilità dei governi regionali³⁸, dimostrata dai seguenti dati empirici:

a) sei Regioni (Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto) hanno visto sempre giungere la consiliatura al termine naturale del mandato;

b) la drastica diminuzione delle crisi dei governi regionali legate a lacerazioni del rapporto tra Presidente e maggioranza consiliare ovvero a crisi interne alla coalizione di partiti collegati al Presidente della Regione;

c) solo in due casi (Sardegna 2008 e Lombardia 2012) la fine anticipata della consiliatura è stato il portato di una crisi all'interno della coalizione di governo contraddistinta nel primo caso dalle dimissioni del Presidente regionale in aperta rottura con i partiti della coalizione e nel secondo caso dalle dimissioni di oltre il 50% dei consiglieri regionali;

d) la durata in carica dei governi regionali è passata dai 17 mesi anteriforma ai 50 mesi attuali;

- continuità dell'azione di governo e tendenziale capacità di realizzare il programma con cui il candidato Presidente si era presentato agli elettori;

- maggiore visibilità e maggiore prestigio del Presidente della Regione (appellato come "governatore"³⁹ dai media nazionali⁴⁰), capace di ergersi a *leader* indiscusso dell'ente territoriale,

³⁵ Occorre ricordare che questa natura bifronte dell'organo presidenziale era presente anche nella prima versione degli ordinamenti regionali ed era stata evidenziata dalla dottrina regionalistica; si v., in proposito, E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, I ed., Padova, 1983, 141 ss.;

³⁶ Ha osservato Q. CAMERLENGO, *La "neutralità" del Presidente della Regione*, in A. Pisaneschi-L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costituzione. Scritti per Grottanelli de' Santi*, Vol. I, Milano, 2007, 371 ss. che nell'esercizio di queste attribuzioni è naturale un'oscillazione continua del Presidente regionale tra una "versione faziosa" e una "dimensione neutrale".

³⁷ Sul punto sia permesso di rinviare a F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0*, Milano, 2021, 157 ss.

³⁸ In tal senso, tra gli altri, G. FERRI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2020, il quale osserva, peraltro, che "nell'esperienza delle forme di governo in generale, non sempre alla stabilità dell'Esecutivo ha corrisposto l'efficacia dell'azione governativa e che, nella specifica esperienza delle forme di governo regionali degli ultimi decenni, non sono mancati casi di 'immobilismo' e di cattiva gestione della cosa pubblica, come dimostra, tra l'altro, il commissariamento di alcune Regioni in un settore fondamentale come quello della Sanità."

³⁹ L'improprietà terminologica di tale denominazione è stata confermata dalla Corte costituzionale all'interno di un'ordinanza di correzione di errore materiale, la [n. 105 del 2011](#), nella quale la Consulta ha rammentato (anche a sé stessa) che la corretta dizione è quella di "Presidente pro-tempore della Giunta regionale".

protagonista non solo sul piano interno e nei rapporti con lo Stato centrale (ruolo questo esponenzialmente cresciuto nel periodo pandemico⁴¹) ma anche della politica estera regionale (si v. il caso del Presidente lombardo Formigoni e delle sue numerose visite ufficiali nell’America Latina e in Cina, occasioni per stringere intese e per far conoscere le imprese lombarde⁴²);

- preminenza non solo giuridica ma anche politica del Presidente nei confronti degli altri componenti della Giunta (anche se, essendosi prodotti sempre e solo governi di coalizione, eventuali mutamenti della compagine giuntale – ad es. revoca di un assessore - debbono essere condivisi con i partiti che compongono l’eterogenea maggioranza);

- acquisizione, da parte del corpo elettorale, del potere “*di determinare col suo voto esiti certi*” determinando così “*ricambi di classe politica dirigente*”⁴³.

Fin qui i punti di forza; veniamo, ora, alle principali criticità che contraddistinguono questa innovativa forma di governo.

i. La marginalizzazione dell’assemblea rappresentativa

L’applicazione della forma di governo neoparlamentare al livello regionale ha rafforzato l’Esecutivo a danni di un’assemblea rappresentativa che, rimanendo assai frammentata (al pari di quanto accade al livello nazionale) ed essendo incapace di svolgere un’effettiva funzione di controllo sulla Giunta, finisce per ridursi a mero organo ratificatore di scelte già assunte e condivise (dalla coalizione che appoggia il Presidente) in sede giuntale. La debolezza dei Consigli regionali deriva dal combinato disposto di diversi fattori:

a) il *simul simul* che indebolisce la posizione istituzionale dei Consigli dal momento che questi sono di fatto impossibilitati a sfiduciare il Presidente perché ciò comporterebbe il proprio contestuale scioglimento e sono sotto il ricatto delle dimissioni di questo⁴⁴;

b) il sistema elettorale, proporzionale con premio di maggioranza (omogeneo in tutte le Regioni), che pone al centro dell’attenzione mediatica la figura del Presidente di Regione, con il corpo elettorale che spesso premia le “sue” liste (si v. il caso Zaia);

c) l’incapacità delle carte statutarie di seconda generazione di comprendere che il nuovo sistema di governo avrebbe comportato un cambiamento del ruolo consiliare e quindi la necessità di prevedere strumenti nuovi sia per esercitare il controllo sulla Giunta e sul suo Presidente (ad es. prevedendo momenti di confronto e di serio dibattito sull’attività amministrativa e finanziaria regionale oppure sull’attuazione delle leggi regionali) sia per migliorare sul fronte conoscitivo, individuando, al contempo, un serio statuto per l’opposizione (solo lo Statuto della Toscana contiene previsioni in tale direzione);

d) la frammentazione delle coalizioni vincitrici e delle opposizioni consiliari, accentuata da regolamenti consiliari che consentono la formazione di gruppi assembleari con un numero ridotto di componenti (ad es. il regolamento consiliare della Lombardia ammette i gruppi con un solo componente);

⁴⁰ Si leggano, in proposito, le osservazioni di G. PITRUZZELLA, *L’impatto dei “governatori regionali” nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, fasc. n. 6/2004, 1239 ss.

⁴¹ Scriveva il direttore de *Il Foglio*, C. CERASA, in un editoriale del 19.10.2020: “I nuovi assetti istituzionali determinati dalla progressione della pandemia hanno dato un contributo importante all’affermazione delle leadership regionali e l’effetto di questa piccola rivoluzione non è solo aver messo, mai come oggi, nelle mani dei governatori il destino delle proprie regioni, anche a costo di creare un’Italia a più velocità, ma è anche aver reso le figure dei presidenti di regione dei soggetti politici cruciali anche per determinare alcune dinamiche delle politiche nazionali. V. anche S. CAFIERO, *I “Governatori” e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 504

⁴² Interessante, in chiave ricostruttiva di questo attivismo internazionale, il racconto fatto dallo stesso R. FORMIGONI nella sua autobiografia (intitolata “*Una storia popolare*”) uscita nel 2021 e in particolare il cap. 3.

⁴³ Così C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. Ceccanti - S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, 167 ss.

⁴⁴ Così, tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, cit., 258.

e) la fuga dalla legge regionale in direzione di altre forme di normazione secondaria anche se non necessariamente di tipo regolamentare (rammentando che quasi tutti i nuovi Statuti, con l'eccezione di Abruzzo e Marche, hanno attribuito alle Giunte il potere regolamentare). Invero, i Rapporti dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati relativi agli anni 2020, 2021 e 2022 evidenziano come nelle Regioni ordinarie⁴⁵ i regolamenti siano circa un quinto rispetto alle leggi approvate (nel 2020 a fronte di 563 leggi sono stati emanati 150 regolamenti; nel 2021 il rapporto è di 506/104 e nel 2022 di 479/118) ma soprattutto la persistenza di “*poteri regolamentari atipici, consistenti appunto nel ricorso ad atti paranormativi nella forma di delibere di Giunta, attuativi di leggi, ma anche di piani e programmi*”⁴⁶;

f) la totale emarginazione dei Consigli regionali dal luogo principe per il confronto con lo Stato centrale ovvero il sistema delle conferenze, nel quale si confrontano gli esecutivi (statale/regionale)⁴⁷. Nulla escluderebbe, ad esempio, che si prevedano sessioni speciali del Consiglio (o di una commissione) in previsione o successivamente allo svolgimento di importanti sessioni della conferenza Stato/Regioni;

g) lo scarso (se non nullo) apporto dei Consigli regionali nella fase di formazione (ascendente) ed attuazione (discendente) del diritto dell'Unione europea⁴⁸.

Infine, sebbene gli organi legislativi abbiano statutariamente gli strumenti per intervenire sull'indirizzo politico regionale, correggendo o integrando la programmazione e la legislazione di provenienza giuntale, raramente si spingono a farlo in modo sostanziale, mantenendo una sorta di timore reverenziale nei confronti dell'Esecutivo ed anche dei dirigenti apicali dell'amministrazione.

ii. *La rigidità del sistema istituzionale*

È indubitabile che dall'applicazione del meccanismo del *simul simul* discenda un sistema molto rigido perché esso non consente, in nessun caso, di sostituire il Presidente regionale democraticamente eletto in carica.

E la fine obbligata della legislatura finisce per conseguire anche ad eventi che colpiscono la persona del capo dell'Esecutivo (morte⁴⁹, impedimento permanente, applicazione di misure cautelari) senza che siano insorti, all'interno della maggioranza, dissidi di natura politica.

Analogo discorso può farsi per le dimissioni “nucleari”: l'idea base è di affidare al capo dell'Esecutivo uno strumento di pressione nei confronti della propria maggioranza. Ma l'esperienza regionale maturata dopo la riforma del 1999 ha dimostrato che l'arma delle dimissioni presidenziali è stata utilizzata per motivi politici una sola volta (dal Presidente sardo Soru nel 2008) mentre in otto casi [Abruzzo 2008 (Del Turco), Calabria 2014 (Scopelliti), Emilia-Romagna 2014 (Errani), Lazio-2010 (Marrazzo) e 2012 (Polverini), Sicilia-2008 (Cuffaro) e 2012 (Lombardo), Umbria 2019 (Marini)], il Presidente della Regione si è dimesso/a per il suo coinvolgimento in indagini penali (inerenti la sanità regionale o la c.d. rimborsopoli) oppure per la condanna riportata in un processo penale (prima di incorrere nella tagliola della legge Severino). Si segnalano anche due precedenti (Abruzzo, D'Alfonso-2018 e Lazio, Zingaretti-2022) nei quali il Presidente si è dimesso dalla carica optando per un seggio parlamentare.

⁴⁵ I rapporti sono invertiti nelle Regioni speciali ove i regolamenti emanati sono circa il doppio rispetto alle leggi pubblicate: nel 2020 a fronte di 137 leggi sono stati emanati 232 regolamenti, nel 2021 il rapporto è di 165 a 300 mentre nel 2022 è di 144 a 276.

⁴⁶ OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, rapporto 2021*, Roma, 2021, 248.

⁴⁷ Su questo tema già si era espresso A. D'ATENA, *Il sistema delle conferenze e l'emarginazione delle assemblee*, in ID., *Le Regioni dopo il big bang*, Milano, 2005, 169 ss.

⁴⁸ Su cui L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4 2007, 353 ss.

⁴⁹ Emblematico il caso della Calabria, con la Presidente Santelli prematuramente scomparsa a soli 8 mesi dall'elezione (15.2.2020 - 15.10.2020) e la supplenza del vicepresidente Spirli protrattasi per un periodo superiore (quasi un anno).

Pare potersi affermare, peraltro, che la rigidità costituisca, nel sistema neoparlamentare, il prezzo da pagare sull'altare della stabilità degli esecutivi.

iii. *La concentrazione monocratica del potere*

Dal combinato disposto tra investitura popolare, *simul simul*, premio di maggioranza per le liste collegate al Presidente vincitore e caratteristiche intrinseche del regionalismo italiano (che è prevalentemente di esecuzione e nel quale un ruolo decisivo è giocato dagli apparati di giunta) discende una concentrazione dei poteri nella persona del capo del governo regionale che non ha eguali nelle forme di governo contemporanee⁵⁰.

La concentrazione del potere nel vertice dell'Esecutivo regionale è, inoltre, rafforzata dal fatto che, come già ricordato, il Presidente della Regione è un moderno Giano bifronte poiché è al medesimo tempo rappresentante istituzionale dell'ente e capo del Governo regionale.

L'affermazione va, peraltro, mitigata dalla considerazione che le coalizioni che appoggiano i governi regionali sono, di norma, ampie e litigiose il che rappresenta di per sé un potente antidoto nei confronti del principio monocratico richiedendo necessariamente momenti di condivisione collegiale, tra i quali si annoverano certamente le sedute di Giunta.

iv. *La tolleranza (de facto) per le alterazioni della maggioranza uscita dalle elezioni*

Sebbene il sistema in esame si sforzi, con tutti i mezzi, di impedire una distorsione del voto popolare, vietando ogni ipotesi di sostituzione del Presidente regionale democraticamente eletto ad opera del Consiglio regionale, tuttavia non è in grado di evitare l'alterazione nella composizione della maggioranza di governo in corso di consiliatura. Due sono i casi possibili:

a) il c.d. "*ribaltone*": qualora uno o più partiti della coalizione che aveva appoggiato il Presidente regionale decida di defilarsi dalla maggioranza il Presidente può cercare e trovare l'appoggio di altri gruppi consiliari per continuare nella propria azione di governo. Ciò comporterà la sostituzione degli assessori dei partiti fuoriusciti con esponenti dei nuovi gruppi subentrati nella maggioranza ma potrà essere assorbito (almeno a livello istituzionale) senza particolari traumi. L'esempio più nitido è stato rappresentato dalla Sicilia ove, tra il 2008 e il 2010, si sono succedute quattro diverse giunte guidate dal Presidente Raffaele Lombardo, ciascuna delle quali sostenuta da maggioranze consiliari diverse⁵¹;

b) la maggioranza "*zoppa*": qualora uno o più partiti minori escano dal perimetro della maggioranza il Presidente può cercare di andare avanti ugualmente nella consiliatura con il paventato rischio di cercare una sorta di "legittimazione plebiscitaria" al di fuori del Consiglio⁵².

v. *La mancanza di trasparenza e partecipazione nel processo di selezione dei candidati alla presidenza della Regione*

La scelta dei candidati alla presidenza regionale è rimasta totalmente appannaggio dei partiti/coalizioni non essendosi in nessuna legge elettorale regionale previste delle forme obbligatorie di elezioni primarie per selezionare, con modalità partecipative, i pretendenti alla massima carica regionale.

Lo svolgimento delle primarie avrebbe il precipuo scopo, come ha sostenuto uno dei suoi sostenitori, Gianfranco Pasquino, di ridimensionare il "potere dei plenipotenziari dei partiti, che spesso acquisiscono questo ruolo attraverso modalità tutt'altro che democratiche, ma oligarchiche"⁵³.

⁵⁰ In tal senso A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. Ferrari - G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 215 ss.

⁵¹ Per una ricostruzione delle vicende legate alla presidenza Lombardo si v. M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. n. 2/2013, 490 ss.

⁵² Come ha sostenuto P. CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, 105 ss.

⁵³ G. PASQUINO, *Le primarie per riformare partiti e politica*, in *Il Mulino*, 2/1997, 271 ss.

È interessante notare che le primarie per scegliere i propri candidati alla presidenza regionale sono state celebrate solo dal centro-sinistra e, nella quasi totalità dei casi [Puglia (2005 e 2010), Sicilia (2006) e Abruzzo (2014)], i candidati così individuati hanno conquistato la carica.

5. Il disegno di legge costituzionale sul premierato elettivo presentato dal Governo Meloni

Il breve testo (5 articoli) licenziato dal Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023 (Atti Senato n. 935)⁵⁴ mira a riformare in modo sostanziale gli art. 88, 92 e 94 della Carta nonché ad abolire il comma 2 dell'art. 59 Cost. che, come noto, prevede la presenza di cinque di senatori a vita di nomina presidenziale scelti per avere «*illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*»⁵⁵.

Tralasciando di prendere in considerazione la disposizione che abolisce i senatori di nomina presidenziale - che appare neutrale dal punto di vista della forma di governo e risponde all'esigenza di non alterare i rapporti di forza tra le forze politiche alla luce della recente riduzione dei senatori elettivi -, gli aspetti salienti del progetto riformatore sono rappresentati da:

a) l'elezione a suffragio universale e diretto, in unico turno (senza ballottaggio e con la sola maggioranza relativa dei votanti) del Presidente del Consiglio, destinato a restare in carica cinque anni;

b) l'inclusione nel testo costituzionale di indicazioni precise e dettagliate sul sistema elettorale:

b1) la previsione che le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e per i membri delle due Camere avvengono tramite un'unica scheda elettorale;

b2) l'indicazione di un obbligatorio premio di maggioranza assegnato su base nazionale, tale da garantire ai candidati e alle liste collegati al Presidente del Consiglio dei ministri il 55% dei seggi nelle Camere;

c) la trasformazione del potere del Presidente della Repubblica di nomina del Presidente del Consiglio in mero "conferimento" al *Premier* indicato dal corpo elettorale dell'incarico a formare il Governo;

d) il mantenimento del potere presidenziale di nomina dei ministri, sempre su proposta del Presidente del Consiglio;

e) il mantenimento del voto di fiducia iniziale al Governo così formatosi, con l'avvertenza che, in caso di mancata fiducia, il Capo dello Stato debba rinviare alle Camere il Governo per un secondo voto e nel caso di mancata fiducia sciogliere immediatamente le Camere;

f) la previsione che qualora, per qualunque motivo, il Presidente del Consiglio democraticamente eletto venga a cessare dalla carica⁵⁶ il Capo dello Stato ha davanti a sé tre possibili alternative:

f1) reincaricare il Presidente demoeletto (anche se sfiduciato?);

f2) incaricare un altro parlamentare il quale però deve essere stato «*eletto in collegamento al Presidente eletto*» ed è vincolato ad «*attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha chiesto la fiducia delle Camere*»;

f3) sciogliere (con l'assenso del Presidente del Consiglio) anticipatamente le due Camere (necessariamente entrambe).

Per quanto riguarda le dinamiche relative alla forma di governo, ci sembra che i punti di maggiore interesse siano da rinvenirsi in:

⁵⁴ Di cui il Presidente della Repubblica ha autorizzato la trasmissione alle Camere il 15 novembre 2023.

⁵⁵ Per una prima valutazione critica del disegno di legge costituzionale, v. il contributo di A. RUGGERI, [La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria](#), in questa [Rivista](#), [2023/III](#), 1009 ss., pubblicato quando il presente lavoro era già in bozze.

⁵⁶ Ci muoviamo, quindi, all'interno di un ventaglio di ipotesi che comprendono: la morte del *Premier*; le sue dimissioni contestuali a quelle del Gabinetto; l'approvazione da parte di una delle due Camere di una mozione di sfiducia; la riezione della questione di fiducia apposta dal governo da parte di una delle Camere.

i. l'elezione a suffragio universale in unico turno (in assenza di una previsione specifica sul ballottaggio) e a maggioranza relativa del Presidente del Consiglio, che dovrebbe garantire all'eletto forte legittimazione e indiscussa *leadership* all'interno della coalizione vincitrice;

ii. la previsione, da attuare all'interno della futura legge elettorale, di un obbligatorio premio di maggioranza in grado di garantire alle liste collegate al Presidente eletto il 55% dei seggi in entrambe le Camere. Non si pongono limiti, invece, alla discrezionalità legislativa sulle formule elettorali anche se potrebbe desumersi una scelta implicita per una formula proporzionale dal momento che un maggioritario o un sistema misto sarebbero difficilmente compatibili con il premio. Si deve ricordare, peraltro, che la Corte costituzionale (nella [sent. 1/2014](#)) ha già rilevato che un premio di maggioranza senza una ragionevole soglia minima (non precisato dalla Corte ma ragionevolmente non inferiore al 40%) è incostituzionale;

iii. la conservazione del rapporto fiduciario (non degradato a rapporto di consonanza come avviene nella forma di governo regionale) e della necessità della fiducia iniziale. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto appare davvero difficile comprenderne la logica sottesa: se il Primo ministro è già stato scelto dagli elettori che hanno approvato il suo programma per quale motivo il Governo si deve presentare alle Camere per ottenerne la fiducia? Sulla impossibilità di configurare un rapporto fiduciario in presenza dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo si è anche espressa la Consulta, nella già ricordata sentenza n. 2 del 2004 sullo statuto calabrese;

iv. la rimozione di qualsivoglia forma di discrezionalità del Capo dello Stato sia nella procedura di formazione del Governo dopo le elezioni politiche sia nella soluzione delle crisi di governo in corso di legislatura dal momento che:

a) il potere di scelta del Presidente del Consiglio⁵⁷ è vincolato perché, subito dopo le elezioni, non deve far altro che conferire «*al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo*» (nuovo art. 93, comma 3) così come, qualora si manifesti una crisi in corso di legislatura, la sua scelta è fortemente limitata: o conferisce un reincarico al *Premier* demoeletto o può indicare un altro soggetto ma questi deve essere un parlamentare che è stato eletto all'interno delle liste collegate con il *Premier* scelto dagli elettori;

b) rimane fermo il potere presidenziale di nomina dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio ma sussistono forti dubbi che, a fronte di un Primo ministro eletto a suffragio diretto, il Capo dello Stato potrà compiere valutazioni simili a quelle che hanno portato al rifiuto della nomina di Paolo Savona a ministro dell'economia nel governo Conte I⁵⁸;

c) il potere di scioglimento anticipato non sarebbe più totalmente libero (*extrema ratio* a fronte dell'impossibilità di formare un governo che riesca ad ottenere la fiducia parlamentare) ma, a fronte del verificarsi di alcuni tassativi eventi:

c1). mancato raggiungimento della fiducia iniziale da parte del Presidente del Consiglio demoeletto in due distinte votazioni;

c2). mancato raggiungimento della fiducia iniziale da parte di un governo guidato da un parlamentare eletto nelle liste collegate al Presidente del Consiglio demoeletto (nel testo indicato come «*subentrante*»);

c3). in tutti i casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio *subentrante*], vincolato. Rispetto a queste ipotesi dovrà essere sicuramente rivista, coordinandola, la disposizione sul semestre bianco (art. 88, comma 2, Cost.).

Alla luce di queste osservazioni non residuano dubbi che, qualora il d.d.l. di riforma costituzionale dovesse essere approvato senza modifiche sostanziali, il ruolo del Presidente della Repubblica nella soluzione delle crisi di governo subirebbe un drastico ridimensionamento, passando dalla situazione attuale, connotata da attivismo (talvolta necessitato dalla debolezza del

⁵⁷ Per una ricostruzione storico-comparatistica su questo argomento si rinvia a S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023.

⁵⁸ Per una ricostruzione della vicenda, v. A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in [Osservatorio costituzionale](#), fasc. 2/2018 (9 luglio 2018).

sistema partitico) e massima libertà di azione⁵⁹, ad una funzione quasi notarile anche se non totalmente vincolata.

Invero, soltanto a seguito della cessazione dalla carica del *Premier* che era stato votato dagli elettori, il Capo dello Stato avrebbe un certo margine di scelta potendo optare tra:

(a) il reincarico;

(b) la nomina di un diverso Presidente del Consiglio, sia pure selezionato all'interno di un perimetro ben recintato, quello dei parlamentari collegati al Presidente demoeletto;

(c) lo scioglimento anticipato delle due Camere. La persistenza di un potere di scioglimento anticipato “libero” appare suffragata dall'interpretazione letterale («*In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può [...]»*).

Ma, evidentemente, la latitudine dei poteri presidenziali di soluzione delle crisi - che ha raggiunto l'apice con gli ultimi due inquilini del Quirinale nella formazione dei Governi Letta, Conte I⁶⁰ e II⁶¹ e nella gestione delle crisi dei Governi Berlusconi IV (con la nomina di Monti)⁶² e Conte II (con l'incarico a Draghi)⁶³ - resterebbe, una volta divenuta operativa la riforma, solo un ricordo nei manuali di diritto costituzionale.

Non si deve, peraltro, dimenticare che l'esercizio di tali funzioni di mediazione presidenziale è (ed è sempre stata) inversamente proporzionale alla stabilità del quadro politico e che in presenza di chiare indicazioni elettorali il Capo dello Stato non è costretto ad azionare il suo intervento sussidiario e si limita a prendere atto di uno stato di fatto (così Ciampi con il governo Berlusconi I, Napolitano con il Berlusconi IV, Mattarella con Meloni);

v. il permanere di un rapporto fiduciario tra Governo e Camere che non sarebbe degradato a rapporto di consonanza, rimanendo necessaria (anche se fatico a coglierne l'utilità) la fiducia iniziale e la possibilità di sfiduciare il Governo;

vi. la definitiva archiviazione dei governi “tecnici” (quattro dal 1993 ad oggi) dal momento che i possibili *Premier*, oltre a quello eletto, potrebbero essere ricercati solo tra i parlamentari eletti in collegamento con il Presidente demoeletto e, soprattutto, dovrebbero mantenere fermo gli obiettivi programmatici su cui il Presidente demoeletto ha ottenuto la fiducia;

vii. diversamente dalle intenzioni di chi ha redatto il testo, forme di “ribaltone” sarebbero comunque possibili perché nel testo nulla esclude che il Presidente demoeletto, una volta dimessosi volontariamente o sfiduciato, formi un governo supportato da forze politiche diverse rispetto a quelle che erano a lui collegate al momento delle elezioni.

Analogamente, l'unico possibile sostituto alla Presidenza del Consiglio (necessariamente, come detto, un parlamentare eletto in collegamento al premier demoeletto), seppure vincolato a dare continuità al programma di governo, tuttavia, potrebbe ottenere il voto fiduciario da una maggioranza diversa da quella originaria.

⁵⁹ Questa libertà di azione ha da sempre costituito una differenza con l'ordinamento costituzionale tedesco nel quale i poteri del Presidente federale sono assai limitati: il *Bundespräsident* non nomina il Cancelliere ma si limita a proporre un nominativo al *Bundestag* (potere condizionato, nella prassi, dall'esistenza di un “candidato Cancelliere” nella persona del leader del partito vincitore delle elezioni o indicato dalla coalizione costituitasi dopo le elezioni) mentre i casi di scioglimento anticipato del *Bundestag* sono tassativamente individuati dall'art. 63, par. 4, del *Grundgesetz* (incapacità di trovare un Cancelliere che riesca ad ottenere la maggioranza al *Bundestag*) e dall'art. 68 del *Grundgesetz*. Sui poteri del *Bundespräsident* nella gestione delle crisi di governo, v. A. DE PETRIS, *A bridge over troubled waters? Il Presidente federale tedesco nel procedimento di formazione del Governo*, in [Rivista AIC](#), 2/2018 (5.4.2018).

⁶⁰ Per una ricostruzione analitica di queste vicende, si rinvia a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020.

⁶¹ Sulla formazione del governo Conte 2, v. Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?* in [Osservatorio costituzionale](#), n. 5/2019 (10.9.2019), 13 ss.

⁶² Per la descrizione di questa crisi, v. N. MACCABIANI - M. FRAU - E. TIRA, *Dalla crisi del quarto governo Berlusconi alla formazione del I governo Monti*, in [Rivista AIC](#), 1/2012 (22.2.2012).

⁶³ V. A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 1/2022, 17.

A parere di chi scrive gli aspetti di maggiore debolezza del testo di riforma in questo stato embrionale sono da ricercarsi, da un lato, nell'assenza di robusti contrappesi (i *checks and balances* dei *Founders* nordamericani) allo strapotere del Presidente del Consiglio e, dall'altro, nell'eccessiva rigidità di una forma di governo così strutturata.

Quanto al primo punto è evidente che l'oggettivo depotenziamento del Capo dello Stato come solutore delle crisi di governo, l'assenza di correttivi volti a riequilibrare il rapporto Governo/Parlamento (sbilanciato, come visto, dalla parte del Gabinetto tramite l'utilizzo abnorme di decretazione d'urgenza, deleghe legislative, questioni di fiducia e maxiemendamenti) e la mancata previsione di garanzie per le opposizioni (quali, ad esempio, la *saisine parlementaire* e la facoltà di richiedere l'istituzione di commissioni di inchiesta da parte di una minoranza qualificata nonché l'innalzamento a 3/5 del *quorum* per eleggere il Presidente della Repubblica dopo il terzo scrutinio) finirebbero per potenziare il vertice dell'Esecutivo con modalità ignote agli ordinamenti costituzionali dell'Occidente.

In ordine, invece, al secondo punto si osserva che l'eccessiva rigidità degli istituti di razionalizzazione della forma di governo nuoce al funzionamento delle democrazie perché rischia di portare al voto con eccessiva frequenza, aumentando la distanza tra governanti e governati. Inoltre, condizionare l'unica possibile ipotesi di sostituzione del Primo ministro eletto al rispetto delle linee programmatiche sulle quali questi aveva ottenuto la fiducia appare davvero inspiegabile perché anche nel breve volgere di un semestre potrebbero mutare le condizioni economiche, presentarsi dei fenomeni naturali (come è stata la pandemia Covid19) o affacciarsi questioni di politica estera/difesa che richiedono un drastico mutamento del programma di governo.

6. Le indicazioni per il futuro premierato elettivo deducibili dalla prassi applicativa dell'elezione diretta del Presidente regionale

Il premierato elettivo nella versione che il Governo Meloni affida alla discussione delle Camere presenta alcune differenze rispetto al neoparlamentarismo sperimentato nelle Regioni ma anche numerosi tratti comuni che portano a ritenere che si possano considerare, biologicamente, specie diverse all'interno di uno stesso genere, quello del parlamentarismo razionalizzato.

Analizziamo, dunque, i caratteri comuni:

a) a condivisione delle dinamiche legate alla c.d. presidenzializzazione dell'Esecutivo, processo in atto in quasi tutti i regimi parlamentari che si estrinseca in un ruolo dominante del vertice monocratico della compagine governativa (non solo all'interno della compagine ministeriale ma anche all'interno del sistema dei partiti) e in una spiccata personalizzazione del voto⁶⁴;

b) l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'Esecutivo a turno unico, senza ballottaggio;

c) il sistema elettorale proporzionale caratterizzato da un premio di maggioranza che porta in dote alle liste collegate al Presidente eletto il 55% dei seggi;

d) la previsione che all'elezione diretta del vertice del potere Esecutivo si accompagni un "meccanismo di stabilizzazione" il cui obiettivo è impedire la formazione di governi guidati da un *leader* politico diverso da quello che ha ottenuto la legittimazione dalla maggioranza dei cittadini/elettori. Nella forma di governo regionale neoparlamentare detto meccanismo è rappresentato da un istituto, il *simul simul*, che non conosce eccezioni e, quindi, ogni ipotesi di cessazione del Presidente porta allo scioglimento anticipato del legislativo e alle urne. Nel

⁶⁴ Assai centrata mi sembra la descrizione del fenomeno data da C. FUSARO – T. TAKAHASH, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee: il caso del Giappone*, in A. Di Giovine – A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 287, i quali parlano di uno "spostamento da uno schema nel quale la politica di governo e prima ancora quella elettorale erano dominate dal partito politico a uno nel quale il leader di partito tende a diventare forza politica relativamente autonoma".

premierato elettivo vi è un *simul simul* attenuato dal momento che alla necessaria compresenza dei due organi che ricevono la legittimazione popolare (capo dell'Esecutivo e Legislativo) è prevista un'unica deroga, che consentirebbe di dare vita ad un governo capeggiato da un parlamentare eletto in collegamento con il Primo ministro ma obbligato a portare avanti il suo stesso programma.

Invero, l'elemento di maggiore differenziazione tra i due sistemi consiste nella necessità per il Governo statale (nella sua interezza, si badi) di ottenere l'investitura fiduciaria per entrare in carica, passaggio che è stato eliminato nella forma di governo regionale neoparlamentare a seguito delle decise prese di posizione della Corte costituzionale nelle sentenze sugli statuti della Calabria ([n. 2 del 2004](#)), della Toscana ([n. 372 del 2004](#)), dell'Emilia-Romagna ([n. 379 del 2004](#)) e dell'Abruzzo ([n. 12 del 2006](#)). Afferma, infatti, la Corte nella [sentenza n. 379/2004](#) (cons. dir. n. 9) che: “*Nel caso che venga scelto, come fa la delibera statutaria in oggetto, il sistema della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, ciò ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio*”.

Pertanto, con tutti i distinguo del caso, anche legati alle caratteristiche del sistema istituzionale nazionale (Capo dello Stato con rilevanti funzioni di garanzia; parlamento bicamerale; ministri dotati di ampi margini di manovra e di condizionamento come i titolari dell'Economia e della Giustizia), è possibile immaginare che alcuni dei punti di forza della forma di governo regionale, come sopra descritti, si possano replicare anche al livello statale:

- il *simul simul* “attenuato” dovrebbe certamente assicurare stabilità all'Esecutivo grazie alla sua struttura genetica che prevede una sola ipotesi di sostituzione del Presidente del Consiglio democraticamente eletto e rende indigeribili (prospettando lo spauracchio del ritorno alle urne) ai partiti che compongono la maggioranza le crisi di governo. E che la stabilità di governo e la rapidità del processo decisionale - sia pure senza comprimere «*la rappresentatività dell'assemblea parlamentare*» - siano obiettivi costituzionalmente legittimi lo ha affermato la stessa Corte costituzionale nella [sentenza n. 1 del 2014](#);

- l'elezione diretta dovrebbe garantire la preminenza sia giuridica che politica del Presidente del Consiglio (vero Primo ministro) nei confronti degli altri ministri anche in assenza di una espressa attribuzione del potere di nomina e revoca dei componenti del Gabinetto. Restano, peraltro, alcuni nodi da sciogliere per una vera preminenza politica del vertice dell'Esecutivo: la debolezza dei partiti in questa fase della Repubblica e la reversibilità dei rapporti di forza tra essi causata da forti oscillazioni nel consenso elettorale; l'ampiezza dei governi coalizionali; il mancato accentramento nel Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) presso la Presidenza del Consiglio della progettazione dei testi normativi del Governo o quantomeno di un vero controllo su di essi (che continuano ad essere redatti dagli uffici legislativi dei singoli ministeri)⁶⁵;

- ad essere accresciuta sarebbero sicuramente la visibilità e il prestigio del Presidente del Consiglio. Questo soprattutto sul versante interno perché a livello internazionale la credibilità di un Primo ministro non è certo legata alle modalità della sua elezione;

- quanto, infine, all'acquisizione, da parte del corpo elettorale, del potere “di determinare col suo voto esiti certi”, questo effetto dipenderà dalle modifiche che saranno apportate alla legge elettorale per le due Camere per tradurre in termini operativi le nuove indicazioni costituzionali sul premio di maggioranza.

Simmetricamente, l'applicazione della forma di governo sperimentata dal 1999 su scala regionale al livello statale potrebbe trascinare con sé alcune delle sopra evidenziate criticità:

i. la marginalizzazione del Legislativo

Su questo punto si deve evidenziare che, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, il potere legislativo ha gradualmente perduto, a vantaggio del potere governante, la centralità nel sistema istituzionale italiano, che aveva raggiunto l'espansione massima negli anni Settanta. Si tratta di un processo che pare inarrestabile, già concretizzatosi nelle altre democrazie occidentali e collegato al

⁶⁵ Si v. sul punto P. BONETTI, *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive*, in [Astrid Rassegna](#), fasc. n. 58/2009, 1 ss.

pieno sviluppo dello stato democratico-sociale nonché alla necessità di prendere decisioni sempre più rapide in molti contesti⁶⁶.

Il graduale passaggio dalla perdita di centralità alla marginalizzazione è iniziato nell'ultimo decennio del XX secolo e si è estremizzato nella XVIII legislatura (2018-2023)⁶⁷. Il sintomo principale della patologia è rappresentato dall'affermazione della signoria del Governo sulle fonti normative, affermatasi per mezzo di diversi strumenti:

a) la progressiva atrofizzazione della legge parlamentare come fonte principale del diritto a beneficio degli atti governativi con forza di legge (decretazione d'urgenza e delegazione legislativa). Anche tale processo (anche denominato "*fuga dalla legge*") era in corso da tempo⁶⁸ e non ha conosciuto interruzioni (anzi si può dire il contrario) nemmeno durante i governi "*tecnici*" che si sono succeduti dal 1993 ad oggi (Ciampi, Dini, Monti, Draghi);

b) il frequente ricorso alla questione di fiducia (principalmente in sede di conversione dei decreti legge e di legge di bilancio) e alla tecnica dei maxiemendamenti⁶⁹;

c) la "frantumazione legislativa", fenomeno con cui si intende la disorganicità e l'eterogeneità dei contenuti della normazione primaria che colpisce sia la legislazione parlamentare (si pensi non solo alla legge di bilancio ma anche alla legge comunitaria e a quella sulla concorrenza) che i decreti-legge (sempre più *omnibus*);

d) il monocameralismo di fatto, termine con cui si individua la prassi che ha portato a svolgere l'istruttoria del procedimento legislativo in una sola delle due assemblee approvando un testo di fatto non emendabile (per volontà della maggioranza) nell'altra. Tale prassi si è manifestata sia nella conversione dei decreti-legge sia nell'approvazione della legge di bilancio.

ii. *L'eccessiva rigidità istituzionale*

L'adozione di una forma di governo nella quale il Primo ministro non può essere, di fatto, sostituito e qualunque evento porti alla sua cessazione dalla carica conduce a nuove elezioni rende un sistema politico ontologicamente rigido.

Chi scrive è convinto del fatto che sia inopportuno replicare una simile ingessatura al livello nazionale e che occorra lasciare libera la formazione dei governi, come accade in quasi tutte le altre democrazie occidentali che praticano forme di governo di tipo parlamentare.

I governi tecnici e di unità nazionale che hanno contraddistinto la nostra storia istituzionale dopo il crollo del sistema di partiti che hanno scritto ed attuato la Costituzione sono un esempio di come la libertà di formare governi sostenuti da partiti che alle elezioni si erano programmaticamente contrapposti possa essere una risorsa. Essi sono stati additati dalle forze politiche come il male assoluto ma sono stati necessari per approvare riforme (come ad es. la riforma delle pensioni nel governo Monti) e adottare provvedimenti di contenimento della spesa/aumento delle entrate che i partiti assai difficilmente avrebbero potuto far digerire al proprio elettorato. Mi spingo a dire che anche il governo Lega-Cinquestelle è una dimostrazione della vitalità di un sistema parlamentare aperto.

Tornare ripetutamente al voto in un breve lasso di tempo può accentuare le divisioni e rendere assai difficile la formazione di governi stabili come dimostrano i recenti esempi della Spagna e della Grecia (ove dal 2015 ad oggi i comizi elettorali sono stati convocati per cinque volte in otto anni).

⁶⁶ Si leggano, sulla centralità del potere governante nelle moderne democrazie occidentali, le magistrali pagine di G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, II ed., Milano, 2001, soprattutto 91 ss.

⁶⁷ Si v., su questo tema, M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?* in [Nomos](#), n. 3/2021, 1 ss.

⁶⁸ V. i numerosi contributi del volume a cura di R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011.

⁶⁹ Cfr. N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, e, più recentemente, la monografia di G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.

Mi sembra utile ricordare, inoltre, che i tentativi di imporre il bipolarismo forzosamente attraverso il sistema elettorale (dapprima con il *Mattarellum* e poi con il *Porcellum*) sono miseramente falliti.

Volendo mantenere un rapporto diretto con gli elettori si potrebbe ricorrere all'introduzione del *recall*, istituto di revoca popolare del Governatore previsto in molti Stati della Federazione americana⁷⁰ e nelle Costituzioni (presidenziali) di Messico (dal 2019), Colombia e Bolivia. Pensando, invece, di attenuare la portata del *simul simul* un correttivo idoneo a garantire la dinamicità del sistema potrebbe essere la sfiducia costruttiva (prevista negli ordinamenti costituzionali di Germania e Spagna), che impedisce di aprire una crisi al buio e obbliga ad avere già individuato un nuovo candidato alla Presidenza del Consiglio⁷¹.

iii. *L'incapacità di impedire i "ribaltoni"*

Come si è già *supra* evidenziato, nemmeno un sistema ultrarigido come quello neoparlamentare è in grado di evitare che, nel corso della legislatura, si possano verificare mutamenti negli equilibri interni alle coalizioni e che si formino maggioranze di governo diverse rispetto a quelle premiate dagli elettori nei seggi (Sicilia *docet*).

Nella forma di governo regionale è sufficiente che il Presidente revochi gli assessori dei partiti che hanno deciso di uscire dalla coalizione con esponenti dei partiti che si sono accordati per entrarvi. Eventuali sanzioni sono solo di natura politica.

Similmente, nel testo di premierato elettivo che sarà discusso dalle Camere è previsto che il Presidente del Consiglio eletto e che è cessato dalle funzioni (ad esempio a seguito di dimissioni) possa essere reincaricato. Ma non si ipotizza (e sarebbe tecnicamente impossibile farlo) il mantenimento della stessa maggioranza uscita dalle urne. Quindi, una volta dimessosi o sfiduciato, il *Premier* demoeletto potrebbe cercare i voti per la sua conferma anche tra i partiti che erano, dopo le elezioni, all'opposizione. Analogo discorso vale per il possibile *Premier* di riserva, il quale dovrebbe provenire dalle fila dei parlamentari eletti in collegamento con il Presidente demoeletto ma ben potrebbe coagulare una maggioranza diversa da quella iniziale sia pure dovendo portare a compimento un programma già approvato: ma, anche in questo caso, il vincolo è solo di natura politica e non giuridica.

7. Conclusioni

Nelle pagine di questo contributo abbiamo cercato di capire quali elementi di riflessione per il progetto di premierato elettivo, recentemente licenziato dal Consiglio dei ministri e in attesa di essere esaminato dalle Camere, possano venire dalla pratica ventennale del neoparlamentarismo in sede regionale.

Invero, se pure qualche differenza sussiste, i due sistemi di governo sembrano condividere i medesimi elementi strutturali ossia il collocarsi all'interno della tendenza alla presidenzializzazione degli esecutivi, l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo a turno unico, un premio di maggioranza del 55% dei seggi disponibili per le liste collegate al Presidente eletto, un meccanismo di stabilità per impedire che, in corso di legislatura, il Presidente possa essere sostituito.

Se è così, possiamo ritenere che, per un verso, si potrebbero estendere al premierato elettivo alcuni dei capisaldi evidenziatisi nella prassi regionale dal 1999 ad oggi: la stabilità dei governi, la preminenza politica e giuridica del Presidente rispetto agli altri componenti del Gabinetto, la

⁷⁰ V. A. DE PETRIS, *Da «We the people» a «Hasta la vista, Davis!»: origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, 1833 ss.

⁷¹ Sulla storia e l'impatto dell'istituto nel costituzionalismo tedesco, v. M. FRAU, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto nell'ordinamento costituzionale tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012 (24.7.2012).

visibilità e il prestigio del capo del governo, l'acquisizione da parte del corpo elettorale della capacità di determinare (almeno all'inizio della legislatura) non solo il vertice dell'Esecutivo ma anche le maggioranze di governo.

D'altra parte, il premierato elettivo - per come delineato nel disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa - oltre ad accentuare il fenomeno (già in avanzato stato di realizzazione) della marginalizzazione del Parlamento nella definizione delle politiche pubbliche e della legislazione, condividerebbe con il neoparlamentarismo una forte rigidità istituzionale e non parrebbe in grado di impedire mutamenti nelle maggioranze di governo in corso di legislatura.

E, tra le segnalate criticità, soprattutto la rigidità istituzionale (voluta, nella misura in cui mira ad impedire che le indicazioni espresse dal corpo elettorale sul capo del governo e sulla sua maggioranza non siano disattese dai partiti in corso di legislatura) appare, a chi scrive, il punto di maggiore vulnerabilità di siffatta *governance* perché l'estrema litigiosità e frammentazione del nostro sistema partitico (attestata dalla costante numerosità dei gruppi parlamentari⁷² e dai ripetuti episodi di transfughismo⁷³), cui né le leggi elettorali che si sono succedute dal 1993 né cospicui premi di maggioranza sono stati in grado di porre un freno, potrebbe portare a frequenti ritorni alle urne con ripercussioni sulla già calante partecipazione al momento elettorale.

Senza dimenticare che i tanto vituperati governi "tecnici" e di unità nazionale (che la riforma si sforza di archiviare) hanno avuto l'indubbio merito di tranquillizzare i mercati finanziari sull'affidabilità del nostro Paese e di rammendare una gestione della finanza pubblica che, a partire dagli anni Ottanta (nel 1981 il debito pubblico italiano si trovava al 60% del Pil, anche grazie agli acquisti di titoli di stato da parte della Banca d'Italia), è stata spesso irresponsabile, consentendoci di rimanere all'interno dell'area Euro e di evitare cure draconiane simili a quelle imposte dalle istituzioni internazionali (FMI, BCE ed Eurogruppo)⁷⁴ alla Grecia per ottenere aiuti ed evitare il fallimento.

Inoltre, senza voler fare alcuna agiografia di questa tipologia di governo (che costituisce una delle peculiarità della forma di governo italiana post Guerra Fredda), va evidenziato come, in tutti i casi in cui si è ricorso ad un governo a guida non politica, le necessità congiunturali (che hanno mosso l'azione del Presidente della Repubblica nel promuovere siffatte compagini governative) si siano sposate con le convenienze degli stessi partiti (nessuno escluso), che hanno potuto scaricare su di essi le colpe di sacrifici e di maldigerite (dal corpo elettorale) imposizioni fiscali e/o previdenziali.

Cercare di porre un rimedio alla frammentazione e alle fratture di un sistema partitico caotico e composito come quello italiano blindando la coalizione che ha espresso il Presidente del Consiglio designato dagli elettori ed impedendo la formazione di maggioranze alternative in corso di legislatura appare, nella prospettiva del governo parlamentare, un errore paragonabile al pensare di eliminare un virus con gli antibiotici.

E, per concludere, ci affidiamo alle parole di Mirkine-Guetzevitch che, nel 1950, così ammoniva: "*Il problema della stabilità di governo non è un problema costituzionale: nessuna legge, nessuna regola rigida la può realizzare se la vita politica di un paese non offre le condizioni necessarie*"⁷⁵.

⁷² Si possono, a tal fine, riportare alcuni dati sulla consistenza dei gruppi parlamentari (diversi dal Misto) nelle diverse legislature, rinvenibili nel [sito](#) storico della Camera dei deputati: nella I legislatura si è arrivati a contare 8 gruppi; alla conclusione della V (maggio 1972) si registravano 9 gruppi; al termine della X (aprile 1992) si contavano 11 gruppi; nella XV legislatura si sono contati fino a 14 gruppi; la XVIII si è chiusa con 8 gruppi ma ben 9 componenti del Misto (nel quale erano affluiti 107 deputati).

⁷³ Secondo i dati riportati da Openpolis (www.openpolis.it), i cambi di gruppo totali nella XVIII legislatura sono stati 456 (297 alla Camera e 159 al Senato) ed hanno visto coinvolti 217 deputati e 87 senatori.

⁷⁴ Nel linguaggio dei media la "trojka".

⁷⁵ B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, fasc. 2-4/1950, 613.