



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO II

Antonio Ignazio Arena

**Revisione della forma di governo e rispetto dei principi fondamentali
(riflessioni a margine della proposta di legge a.s. n. 935)**

6 giugno 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Antonio Ignazio Arena
Revisione della forma di governo e rispetto dei principi fondamentali
(riflessioni a margine della proposta di legge a.s. n. 935)*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Forma di governo (legittime modalità di revisione) e sistema politico. – 3. Violazione del principio della separazione dei poteri? – 4. Perplessità sulla possibilità di coniugare l'elezione popolare del *Premier* con l'attribuzione al Governo della competenza all'adozione di decreti-legge. – 5. Una riforma incompatibile con la democrazia rappresentativa? – 6. Osservazioni conclusive.

ABSTRACT: *The paper examines the proposal for constitutional reform A.S. no. 935. It is argued that this proposal aims to change the form of government in a way that is suspected of constitutional illegitimacy by contrasting with the principle of the separation of powers and with the democratic-representative characterization of the legal system. In particular, it seems problematic to combine the popular election of the head of the executive with the powers traditionally vested in the executive in a parliamentary form of government. No less problematic are the measures aimed at guaranteeing a majority in the Chambers without setting a minimum threshold of votes to be reached and those aimed at limiting the independence of parliamentarians during the formation of new governments during the legislature.*

1. Introduzione

La proposta di legge di revisione costituzionale in commento¹ è volta a prevedere l'elezione popolare del Primo ministro e a costituzionalizzare un sistema elettorale contraddistinto dalla

*  contributo sottoposto a referaggio.

Antonio Ignazio Arena è Ricercatore (TD B) in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina.

¹ Il riferimento è al disegno di legge costituzionale A.S. n. 935, "Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica", comunicato alla Presidenza del Senato il 15 novembre 2023. Durante i lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica sono stati presentati numerosi emendamenti relativi al titolo della proposta, il che sembra suggerire che esso non sia pienamente rispondente ai suoi contenuti (per esempio, la formula "rafforzamento della stabilità del Governo" è discutibile, così come lo è il mancato cenno al procedimento di formazione del Governo, allo scioglimento delle Camere e quindi alle prerogative del Presidente della Repubblica). Bisogna tenere conto che, in genere, il titolo viene ripreso nel quesito referendario, ove naturalmente si giunga alla celebrazione del *referendum* costituzionale. In proposito, l'art. 16 della l. 25 maggio 1970, n. 352, prevede la



garanzia dell'attribuzione di una maggioranza in entrambi i rami del Parlamento agli esponenti delle forze politiche schierate, al momento della competizione elettorale, a sostegno del *Premier*; a ridurre la possibilità di formazione di nuovi Governi in corso di legislatura e a restringere l'indipendenza dei singoli componenti delle assemblee legislative (v. *infra*, par. 5); infine, a indebolire il ruolo del Presidente della Repubblica nelle dinamiche proprie della forma di governo².

Tale proposta è fatta qui oggetto di considerazioni critiche.

Dopo un chiarimento preliminare relativo alla nozione di “forma di governo”, distinta – secondo quanto sembra preferibile – dal sistema politico e suscettibile sì di modifica, ma nel rispetto dei principi fondamentali – si argomenta nel senso della problematica compatibilità con questi ultimi delle soluzioni normative da essa prospettate. Si intende quindi mettere in dubbio l'affermazione che si rinviene nell'analisi tecnico-normativa di accompagnamento alla proposta, per la quale «il modello di forma di governo previsto nel disegno di legge è in armonia con i principi costituzionali di democrazia, rappresentatività, separazione dei poteri e con il rispetto delle prerogative degli organi costituzionali. Non si ravvisano contrasti con i limiti espliciti e impliciti alla revisione costituzionale»³.

L'elezione popolare del *Premier* e le limitazioni relative alla formazione di un nuovo Governo e allo scioglimento delle Camere rendono meramente virtuale l'ipotesi della sfiducia e perciò difficilmente “sostenibili” – in un ordinamento contraddistinto dalla separazione dei poteri –

menzione degli articoli interessati dalla proposta di revisione e l'indicazione dell'oggetto della stessa. Quest'ultimo, in linea di massima, riprende il titolo della proposta.

² Piuttosto dubbio è dunque che la proposta miri effettivamente – come si legge nella relazione illustrativa – a «preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica» (p. 4). Peraltro, nel corso dei lavori in commissione, è stato approvato l'em. 2.0.1. (testo 3), presentato dal sen. Pera, che inserisce nel testo della proposta di legge una modifica dell'art. 89 Cost., il quale nella nuova formulazione indicherebbe al comma I gli atti presidenziali non bisognosi della controfirma. Tra questi, è ricompreso l'atto di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri. In disparte le perplessità relative alla volontà (o meno) di individuare, così, i soli atti “sostanzialmente presidenziali”, è chiaro che tale modifica non può trarre in inganno: il Presidente della Repubblica non avrebbe, infatti, molta scelta nell'emanare il decreto di nomina del *Premier* eletto, stando a quanto si vorrebbe prevedere all'art. 92 Cost. Nel corso delle audizioni svoltesi presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, a partire dal 29 novembre 2023, in molti hanno sottolineato l'indebolimento del ruolo e delle funzioni del Presidente della Repubblica: v. part. gli interventi di M. CARTABIA, U. DE SIERVO e G. SILVESTRI. Tutti i testi delle audizioni citati in questo lavoro sono disponibili sul sito istituzionale del Senato della Repubblica: v. [Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 935 - 19ª Legislatura \(senato.it\)](#). *Contra* v. le osservazioni in quella sede svolte da A. POGGI, per la quale «certamente [...] l'elezione diretta incide in maniera più netta sul potere presidenziale di nomina, ma lascia integri i poteri di condizionamento sulla compagine governativa, come pure i poteri presidenziali di condizionamento politico in caso di crisi di governo risolvibili con modifiche nella stessa compagine governativa». In vero, nel corso dei lavori in commissione è stato approvato un emendamento che contempla la revoca (oltreché la nomina) dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (v. em. 3.2000, presentato dal Governo).

³ A.S. n. 935, p. 8.



talune prerogative governative. Tra queste, spicca per il rilievo in concreto assunto nel seno delle dinamiche politico-istituzionali, la competenza ad adottare decreti-legge, la quale si spiega proprio in ragione della caratterizzazione (effettivamente) parlamentare del sistema di governo (v. *infra*).

Dipiù, la costituzionalizzazione del sistema elettorale (o almeno di alcuni suoi aspetti fondamentali), nei termini rinvenibili nel testo della proposta, sembra incoerente con la giurisprudenza costituzionale relativa alle leggi elettorali: l'orientamento espresso da tale giurisprudenza è basato, infatti, su principi indisponibili anche per il legislatore costituzionale.

Infine, la contrazione dell'indipendenza del singolo parlamentare (in particolare, con riguardo alle votazioni fiduciarie) – in sintonia con una tendenza riscontrabile già sul piano di intervenute modifiche regolamentari⁴ – appare in contraddizione con i lineamenti della democrazia rappresentativa così come definiti dalla Costituzione.

Naturalmente, non si può con certezza pronunciare un giudizio sulla proposta di legge, i cui contenuti potrebbero peraltro essere (pure significativamente) rivisti nel corso dell'*iter* parlamentare.

Non si può, soprattutto perché, nel valutare una forma di governo, occorre tener conto non solo dell'astratta "formula" delineata a livello costituzionale, ma della sua interazione con il contesto politico e sociale⁵. Ad ogni modo, dall'esame dell'articolato, sulla conciliabilità delle misure prospettate con i principi fondamentali emergono non pochi interrogativi.

Essi vanno segnalati, e – si può precisare – non tanto per prefigurare un (improbabile?) giudizio di legittimità costituzionale sull'eventuale legge di revisione, ma (almeno per il momento) per comprendere – anzitutto sul piano teorico, e poi anche in relazione alle dinamiche proprie del confronto entro la sfera pubblica (e politico-istituzionale, in specie) – se (e a quali condizioni) la riforma potrebbe armonizzarsi con gli elementi di base del sistema costituzionale, che si vorrebbero rispettati tanto da parte dei suoi proponenti quanto da parte dei suoi oppositori.

⁴ Non sono poche le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari che, nonostante la conclamata crisi dei partiti politici, rispondono a una logica "gruppo-centrica" e limitano l'indipendenza dei singoli parlamentari: cfr. A. LUCARELLI (*Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, 310 s.), per il quale i regolamenti parlamentari sono «diventati ormai camicie di forza che ostacolano il libero dibattito tra le forze politiche e costringono i singoli parlamentari a farsi, anziché "rappresentanti della nazione", portavoce delle fazioni in campo (gruppi, correnti, corporazioni)».

⁵ Come osservato da M. LUCIANI (*Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, 9), «ferrei nessi di consequenzialità tra riforme costituzionali (ed elettorali) e variazioni del funzionamento della forma di governo e del rendimento del sistema politico-partitico non ci sono: i risultati delle riforme dipendono anche dalla cultura politica, dal tipo e dal livello di strutturazione del sistema dei partiti, dalle attitudini degli elettori, etc., sicché è molto ingenuo postulare comodi automatismi».



2. Forma di governo (legittime modalità di revisione) e sistema politico

Nel corso dei lavori svolti dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica sono stati acquisiti pareri (spesso decisamente) negativi nei riguardi della proposta presentata dal Governo. Su alcuni dei severi giudizi espressi, benché condivisibili⁶, in questa sede non si riflette, volendosi richiamare l'attenzione – pur senza pretesa di esaustività – unicamente sui profili che sembrano di maggiore importanza nella prospettiva della preservazione della caratterizzazione liberaldemocratica dell'ordinamento e, anche a prescindere da ciò, di più forte interesse dal punto di vista teorico.

Bisogna, però, preliminarmente precisare – visto il perdurante dissenso, in proposito, in dottrina⁷ – che il discorso che qui si conduce presuppone *una* definizione della forma di governo per la quale essa va ricondotta, per intero, alla dimensione normativa, alla quale, invece, non possono ascrivere i partiti politici.

Questi ultimi, certo, sono molto diversi oggi – per organizzazione e per ideologia (oltreché, com'è ovvio, per programmi) – rispetto a quelli che hanno segnato i primi decenni della storia repubblicana⁸. Essi, tuttavia, non meno di quelli, danno vita a un sistema politico in grado di

⁶ Fondato è anzitutto il rilievo per il quale la proposta di riforma mira, attraverso l'introduzione di nuove norme giuridiche, a rimediare a problemi di natura squisitamente politica o, più ampiamente, sociale. Ciò si coglie già avendo riguardo all'*incipit* della relazione illustrativa, dalla quale si apprende dell'obiettivo di offrire soluzione a problematiche quali «l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il "transfughismo" parlamentare», il «marcato astensionismo», la «disaffezione verso la politica dei cittadini» (p. 3). Cfr. gli interventi in occasione delle audizioni presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica di E. CHELI («Le cause prime dell'instabilità dei Governi e delle difficoltà che si registrano nell'esercizio della funzione di indirizzo politico da parte della maggioranza vanno ricercate non tanto in difetti della macchina costituzionale, bensì nella fragilità del tessuto politico sottostante») e di G. SILVESTRI («Gli obiettivi della riforma proposta dal ddl n. 935 sono dichiarati nella Relazione. Si vuole porre rimedio: a) all'instabilità dei Governi; b) all'eterogeneità e volatilità delle maggioranze; c) al "transfughismo" parlamentare. Si tratta di problemi che nascono dal sistema politico [...] C'è il rischio concreto che la conflittualità, rimossa artificialmente dalle istituzioni democratiche rappresentative, esploda incontrollabile nella società civile, fortemente complessa e frammentata»). Di contro, si è osservato che «lo sviluppo effettivo del nostro sistema [...] pare da tempo indirizzato indubbiamente nella direzione del parlamentarismo maggioritario, pur con qualche temporaneo mutamento di rotta [...] in realtà, la transizione italiana verso il parlamentarismo maggioritario si è rivelata difficoltosa perché il sistema dei partiti che reggeva il parlamentarismo compromissorio non esiste più [...] di qui la necessità di modificare l'attuale normativa costituzionale» (così, nel corso delle audizioni, A. POGGI). Per un verso, quindi, si prende atto dell'esistenza di problemi che riguardano il sistema politico piuttosto che la normativa costituzionale, per altro verso si individuano tendenze storiche tali da suggerire la "necessità" della riforma.

⁷ È sufficiente richiamare le diverse impostazioni, in proposito, di L. ELIA [*Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970, 634 ss.] e M. LUCIANI [*Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, annali, III, 2010, 556 ss.].

⁸ Si è scritto, ancora di recente, di un sistema dei partiti "destrutturato": M. LUCIANI, *L'evoluzione della democrazia costituzionale italiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2024, 233.



incidere sul funzionamento della forma di governo, ma non di definirla o qualificarla⁹. In altre parole, sembra opportuno distinguere tra la “struttura” della forma di governo e il suo “funzionamento”¹⁰.

Entro l’ordinamento costituzionale vigente, il cambiamento della (“struttura” della) forma di governo, in senso proprio, può aversi solo per il tramite dell’affermazione di norme costituzionali e, dunque, in via espressa, unicamente ricorrendo al procedimento delineato dall’art. 138 Cost.

Orbene, così come molto chiaramente si indicheranno di seguito le perplessità relative ad aspetti che attengono al merito della proposta di revisione, altrettanto nettamente deve esprimersi sollievo per il rispetto delle forme all’uopo costituzionalmente previste. Ciò, in Italia, non è banale, perché non poche volte sono state tentate revisioni in “forme altre”, “in deroga” all’art. 138 Cost., da ritenere costituzionalmente inammissibili¹¹.

A completamento di questo inciso, va peraltro aggiunta almeno una duplice considerazione.

Non pare, infatti, possa obiettarsi che la provenienza della proposta dal Governo sia di per sé in contrasto con le norme procedurali fissate dalla Carta¹²; e va ulteriormente sottolineato che il rispetto delle forme del procedimento non è separabile, concettualmente, dai principi di libertà e di pluralismo sanciti dalla Costituzione (ai quali, in ultima analisi, l’interpretazione del procedimento di cui all’art. 138 Cost. deve ispirarsi).

⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 556, che osserva: «Il loro essere “presupposti” quali condizioni di fatto non fa sì che i partiti siano anche “posti” quali elementi costitutivi della forma di governo. Ciò che sta “fuori” di essa può essere importante, per il suo funzionamento, tanto quanto ciò che vi sta “dentro”, ma non per questo cessa d’essere un elemento che non appartiene alla sua struttura».

¹⁰ Cfr. M. LUCIANI (*L’evoluzione della democrazia costituzionale italiana*, cit., 234), il quale riferendosi alle ricostruzioni teoriche che riprendono la «nota concezione sostanzialistica della forma di governo diffusa da Leopoldo Elia», scrive: «Sfugge, in realtà, a queste ricostruzioni l’essenziale distinzione fra struttura e funzionamento di una forma di governo, che vengono non a caso affiancate l’una all’altra in modo consapevolmente unitario».

¹¹ Sull’inderogabilità delle forme di cui all’art. 138 Cost. v. V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell’Italia repubblicana*, Padova, 1995, 74; M. MANETTI, *La deroga all’art. 138 Cost. e la mossa del cavallo*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Torino, 2016, 1309; P. RIDOLA, *L’innovazione costituzionale della riforma tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale*, in M. Siclari (cur.), *L’istituzione del Comitato parlamentare per le riforme istituzionali*, Roma, 2013, 72; A. PACE, *La disapplicazione dell’art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2013, 2444 ss.

¹² Diversamente, invece, si è in passato orientata autorevole dottrina: v. P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull’art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, 6 ss. ed E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?* Pisa, 2016, 29. Sul solo piano dell’opportunità, critiche in relazione alla provenienza governativa della proposta A.S. n. 935 in A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., 313. Il tema è stato oggetto di dibattito anche in aula (v. Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta n. 156 dell’8 febbraio 2024).



Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 935 mira, dunque, espressamente (e legittimamente), a modificare la forma (parlamentare¹³) di governo¹⁴.

La modifica della forma di governo è costituzionalmente ammissibile perché la connotazione parlamentare del sistema di governo non appartiene, in quanto tale, all'insieme dei principi fondamentali che – come limpidamente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (v. part. sent. [n. 1146 del 1988](#)) – costituiscono limite alla revisione costituzionale: «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi – si legge nella celebre pronuncia da ultimo citata – che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»¹⁵.

A ben vedere, potrebbe dirsi, in contesto liberaldemocratico, che la forma di governo è il modulo normativo storicamente prescelto per attuare il principio della separazione dei poteri in funzione della salvaguardia delle libertà e dei diritti. Se si modifica la forma di governo, ciò che conta è dunque, entro un ordinamento di tal fatta, che sia preservato anzitutto il principio della separazione dei poteri.

In realtà, con ciò si intende il principio della separazione dei poteri in un'accezione molto ampia che implica una precisa concezione (democratica) della libertà e dei diritti: se la separazione dei poteri si realizza attraverso un meccanismo di “pesi” e “contrappesi” basato su centri di potere autonomi e quindi, tra l'altro, e per quanto adesso maggiormente interessa, su una rappresentanza parlamentare autonoma, tale concezione della libertà e dei diritti esige, perché il loro rispetto sia effettivo, la configurazione dell'assetto istituzionale tutto (e delle sue relazioni con la società, a partire da quelle intrattenute con il sistema politico) in modo

¹³ Come noto, una parte della dottrina ha messo in dubbio, a partire dalla rilevazione di alcune tendenze in fatto, la qualificazione parlamentare della forma di governo: per tutti v. I.A. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. Giuffrè, I.A. Nicotra (curr.), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2012, 19 ss. *Contra* però v. part. U. DE SIERVO, *Significative prassi presidenziali e qualche ardita ricostruzione dottrinale*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, cit., 832 ss.).

¹⁴ Alla luce di quanto appena osservato nel testo, appare discutibile l'affermazione che si rinviene nella relazione illustrativa in merito al «criterio “minimale” di modifica della Costituzione vigente» (p. 4) cui sarebbe stata ispirata la formulazione della proposta di legge costituzionale. Cfr. part. gli interventi, nel corso delle audizioni presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, di F. LANCHESTER («Il testo della proposta di innovazione costituzionale è breve, ma investe lo snodo centrale della forma di governo, attualmente vigente, fino a incidere sulla stessa forma di Stato») e di G. ZAGREBELSKY («Altro che piccola riforma, piccoli ritocchi: è uno stravolgimento senza cautele, ponderazioni e contrappesi»). *Contra*, in quella stessa sede, T.E. FROSINI.

¹⁵ C. cost., sent. [n. 1146 del 1988](#), p. 2.1, *cons. in dir.*



coerente con il principio democratico¹⁶. Nell'ordinamento vigente principio della separazione dei poteri e principio democratico sono strettamente intrecciati.

Ciò premesso, è possibile comunque distinguere, sebbene solo per comodità, alcuni rilievi più strettamente attinenti al principio della separazione dei poteri e altri relativi al principio democratico (e più esattamente alla democrazia *rappresentativa*, come tratto identificativo dell'ordinamento *democratico* vigente).

3. Violazione del principio della separazione dei poteri?

Sono state addotte varie argomentazioni per sostenere che il progetto di revisione rischia di determinare uno squilibrio tra i poteri¹⁷.

Secondo una parte della dottrina, tale squilibrio potrebbe essere compensato attraverso un irrobustimento delle "garanzie costituzionali". Di qui il suggerimento¹⁸, poi accolto dal Governo e dalla Commissione Affari costituzionali, di un limite ai mandati consecutivi del *Premier*¹⁹ o, anche, le proposte – fin qui non accolte – di innalzamento dei *quorum* previsti per l'elezione

¹⁶ Cfr. G. SILVESTRI (*Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, I tematici, *Potere e Costituzione*, dir. da M. Cartabia, M. Ruotolo, 2023, 1124), che ricorda quale sia «il nodo centrale di tutta la problematica, politica e giuridica, della separazione dei poteri: il rapporto tra la sfera istituzionale dei rapporti tra gli organi costituzionali e la sfera, prettamente politica e comunque non formalizzata, del coordinamento necessario perché l'intera compagine statale non vada in frantumi». In questa prospettiva, la separazione dei poteri presuppone che l'unità della comunità sia assicurata non dalla prevalenza di un potere sugli altri poteri, ma dall'«armonico coordinamento» di distinti e autonomi poteri, raggiungibile soltanto attraverso l'interazione tra sistema istituzionale e fattori politici esterni al «circuito istituzionale formalizzato». Come noto, tale coordinamento fu tentato nelle esperienze costituzionali europee dell'Ottocento/primi Novecento, ma il carattere solo formalmente «aperto» della sfera pubblica e quindi la mancanza di effettività per tutti nel godimento dei diritti (di partecipazione politica, e non solo) condusse al superamento o all'involuzione autoritaria di questi sistemi (per tutti, v. J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, trad. it. a cura di A. Illuminati, F. Masini, W. Perretta, Roma-Bari, 2006, 103 ss.). Di modo che, si riconobbe l'impossibilità di disgiungere la separazione dei poteri e la tutela delle libertà classiche dalla salvaguardia dei diritti sociali e di partecipazione politica (J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad. it. a cura di L. Ceppa, Roma-Bari, 2013, 98 ss.).

¹⁷ *Ex plurimis*, v. le dichiarazioni in occasione delle audizioni presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica di G. AZZARITI (per il quale la proposta di riforma «comporta un azzardo, squilibrando ulteriormente la nostra instabile forma di governo») e di F. LANCHESTER (per il quale la proposta «confligge con gli *standard* del costituzionalismo democratico, basato sull'equilibrio e la separazione dei poteri»). Cfr. altresì quanto emerso in occasione della discussione e votazione delle questioni pregiudiziali in aula: Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta n. 186 dell'8 maggio 2024).

¹⁸ Cfr., tra gli altri, N. ZANON, in occasione dell'audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica.

¹⁹ Il riferimento è all'emendamento 3.2000 del Governo, approvato in Commissione Affari costituzionali.



del Presidente della Repubblica²⁰, dei giudici costituzionali e dei componenti “laici” del CSM²¹ o per l’approvazione (e la modifica) dei regolamenti parlamentari²² e per la revisione della Costituzione²³.

Sembra che questa “logica compensatoria” sia condivisibile, ma quanto viene richiesto in nome di essa appare insufficiente e, per alcuni versi, inutile o criticabile.

Il limite dei due mandati, in vero, non offre alcuna garanzia perché in caso di involuzione autoritaria risulterebbe facilmente aggirabile.

Un limite ai mandati consecutivi come Presidente della Repubblica era contemplato, ad esempio, dalla Costituzione della Federazione russa quando, nel 2008, Putin appoggiò la candidatura di Medvedev, eletto Presidente della Federazione, e assunse le funzioni di Primo ministro, per poi tornare a ricoprire la carica di Presidente federale nel 2012. Di per sé solo, tale limite è dunque insufficiente, sebbene non del tutto inutile.

Quanto poi ai *quorum*, la richiesta di innalzamento – già avanzata in altre occasioni – si basa sull’idea che alcune decisioni dovrebbero essere sottratte alla maggioranza di governo. Molte delle decisioni in questione, però, sono già in atto assumibili (talora solo dopo alcuni scrutini) a maggioranza assoluta (e quindi possono essere assunte dalla maggioranza di governo, se coesa). È vero che l’A.S. n. 935 incide sul sistema elettorale, ma nell’ordinamento vigente il sistema elettorale non è stabilito a livello costituzionale.

Peraltro, il semplice innalzamento dei *quorum* non sarebbe idoneo a “compensare” la portata dello squilibrio generato da un’eventuale approvazione della riforma.

Tale portata si può fino in fondo apprezzare, infatti, solo avendo riguardo a quelle competenze che – nella Costituzione vigente – spettano al Governo e risultano compatibili con il principio della separazione dei poteri unicamente per via della forma (parlamentare) che a esso si è ritenuto di dare da parte dei costituenti. Una scelta, come noto, legata alla frammentazione della società italiana (e particolarmente del sistema politico): e cioè a

²⁰ M. CARTABIA, in occasione dell’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. È stato accolto, durante i lavori della Commissione Affari costituzionali, l’em. 02.1, presentato dai senatori E. Borghi e Musolino, modificativo dell’art. 83 Cost. (nel testo, successivamente approvato anche in aula, l’abbassamento del *quorum* richiesto per l’elezione del Presidente della Repubblica – da due terzi alla maggioranza assoluta – è previsto “dopo il sesto scrutinio” anziché “dopo il terzo”). Per le ragioni indicate nel testo, neppure questa modifica appare idonea a compensare gli squilibri che potrebbero scaturire dall’approvazione della proposta di riforma.

²¹ G. ZAGREBELSKY, in occasione dell’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica.

²² G. CERRINA FERONI, in occasione dell’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica.

²³ M. CARTABIA, in occasione dell’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica.



condizioni sociali che, sia pur in un mondo per altri aspetti completamente diverso, persistono tutt'oggi²⁴.

È solo in virtù della natura parlamentare della forma di governo che alcune competenze dell'esecutivo possono essere riguardate come "interferenze funzionali" (e non come violazioni del principio della separazione dei poteri).

Nel dir così, naturalmente, si vuol richiamare l'attenzione sul "modello costituzionale", senza che ciò significhi disconoscere o sottovalutare il rilievo delle "torsioni" del "modello" medesimo, riscontrabili sul piano del funzionamento della forma di governo²⁵; "torsioni" che tuttavia è possibile adesso lasciare in disparte.

Laddove, quindi, si modificasse la forma di governo, nel senso di passare a una forma presidenziale o "ibrida", la spettanza di ogni competenza governativa non strettamente attinente alla tradizionale sfera di attribuzione di un potere *esecutivo* dovrebbe essere rimessa in discussione (v. *amplius* par. 4)²⁶.

Il discostamento dalla forma parlamentare è negato nella relazione di accompagnamento al disegno di legge²⁷, ma è palese se si esamina il testo della proposta ed è stato riconosciuto pressoché unanimemente in dottrina²⁸. Ed è un discostamento assai significativo.

Ciò può rilevarsi a partire dalla constatazione per la quale la forma di governo che si vorrebbe introdurre presenta delle affinità con quella di quasi tutte le regioni.

²⁴ Cfr. gli interventi, in occasione delle audizioni presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, di E. CHELI e G. ZAGREBELSKY.

²⁵ Secondo autorevole dottrina, però, tanto vistose e frequenti sono le torsioni del "modello" delineato dalla Carta costituzionale da ingenerare dubbi sulla stessa possibilità di qualificare come "parlamentare" (o altrimenti) la forma di governo in atto vigente (v. part. A. RUGGERI, *Ha una forma la forma di governo?*, in [Rivista, Studi 2023/III](#), 771 ss., nonché ID., *I parametri delle dinamiche della forma di governo*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2023, 228 ss.). Trattasi, com'è agevole intendere, di un tema tanto vasto da non poter essere sviluppato nell'ambito di un contributo dall'oggetto assai più circoscritto come quello che qui si presenta.

²⁶ Come a suo tempo rilevato da C. SCHMITT (*Dottrina della costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, 250 ss.), in un sistema contraddistinto da una rigida separazione dei poteri il Governo non dovrebbe avere influenza sul Parlamento, e pertanto dovrebbe essere privo, tra l'altro, dell'iniziativa legislativa e del potere di adottare atti aventi forza di legge; dovrebbe inoltre essere estraneo al procedimento di formazione delle leggi e allo scioglimento del legislativo.

²⁷ Cfr. part. A.S. n. 935, pp. 4 s.

²⁸ Cfr., ad ogni modo, part. F. FURLAN (*Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in questa [Rivista, Studi 2023/III](#), 1020 ss., part. 1027), che nel ricostruire proposte ed esperienze che potrebbero considerarsi ispirare le modifiche qui in discussione (riprendendo il pensiero, tra gli altri, di M. DUVERGER, C. MORTATI, S. GALEOTTI), accosta le soluzioni proposte a quelle introdotte in quasi tutte le regioni italiane (osservando, d'altronde, che «vi sono forti dubbi che il sistema neoparlamentare [...] possa essere ascritto alla famiglia del parlamentarismo»). Più avanti (v. 1035) riconduce la proposta al *genus* del "parlamentarismo razionalizzato", pur rilevando che tale "razionalizzazione" si realizza attraverso una «presidenzializzazione dell'esecutivo».



Si è detto, per criticare uno degli argomenti addotti a favore della riforma, che il livello statale di governo non può paragonarsi a quello regionale (o locale)²⁹. Per un verso, però, il paragone può essere utile perché è diffusa tra gli studiosi la convinzione che la fiducia – uno degli elementi cardine del parlamentarismo, unitamente alla estraneità del Capo dello Stato alla determinazione dell’indirizzo politico³⁰ – sia ormai, a livello regionale/locale, meramente “virtuale”. Ciò in ragione del meccanismo del *simul-simul*, che rende l’eventualità della sfiducia remota³¹. In disparte ogni considerazione sull’utilità della persistenza del voto di fiducia iniziale rispetto al “Premier eletto” dal popolo, pure nel sistema propugnato dai riformatori – che non prevede il meccanismo del *simul-simul*, ma tuttavia contempla la c.d. “clausola anti-ribaltone”³² e fortemente limita il potere di scioglimento delle Camere spettante al Presidente della Repubblica – la sfiducia appare un’eventualità remota³³. Sfiduciando un Premier direttamente eletto dal popolo, con un mandato conferito “per cinque anni”³⁴, il Parlamento si contrapporrebbe alla volontà del corpo elettorale³⁵.

²⁹ *Ex plurimis*, v. l’intervento, in occasione dell’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, di U. DE SIERVO.

³⁰ Benché in questa sede non sia possibile dilungarsi in proposito, va ricordato che secondo una parte della dottrina (v. spec. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica. Un’interpretazione della forma di governo parlamentare*, Napoli, 2010, 53) andrebbe, in vero, ridiscussa l’estraneità del Capo dello Stato all’insieme degli organi di indirizzo politico: il Presidente della Repubblica sarebbe un «organo che può legittimamente porre un “veto politico” alle scelte d’indirizzo del gabinetto».

³¹ Secondo A. D’ATENA (*Diritto regionale*, Torino, 2019, 322) «l’aver configurato la sfiducia come una sfiducia distruttiva, che travolge, oltre alla Giunta che la subisce, il Consiglio che la approva, ha conferito alla stessa una consistenza eminentemente virtuale». In tal senso, v. anche A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, 271, per il quale «il modello prefigurato dal legislatore costituzionale solo apparentemente conserva il rapporto fiduciario tra Presidente e Consiglio».

³² Per riprendere la relazione illustrativa di A.S. n. 935 (v. p. 5). Cfr., però, F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent’anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, cit., 1038.

³³ In tal senso, v. part. A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., 315. Cfr., altresì, F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent’anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, cit., 1033, che ricorda come nel senso dell’«impossibilità di configurare un rapporto fiduciario in presenza dell’elezione diretta del vertice dell’esecutivo si è anche espressa la Consulta, nella [...] sentenza [n. 2 del 2004](#) sullo Statuto calabrese».

³⁴ Il riferimento al mandato quinquennale appare rivelatore della torsione presidenziale della forma di governo (cioè che si vorrebbe imprimere a essa), nonostante la dichiarata intenzione di mantenere la forma di governo parlamentare; a ritenere non meramente virtuale la sussistenza del rapporto di fiducia, invece, tale riferimento apparirebbe del tutto retorico, e bisognerebbe concludere (come rilevato da G. SILVESTRI, in occasione dell’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica), che «la durata quinquennale del mandato [del Premier] è solo teorica [anche] in considerazione dell’esperienza storica delle continue convulsioni all’interno delle maggioranze parlamentari, che non sono conseguenza della forma di governo prevista dalla Costituzione vigente, ma della conformazione del sistema politico italiano».

³⁵ Anche chi ritiene che la richiesta di una “fiducia” parlamentare dopo l’elezione diretta «potrebbe non essere del tutto incongrua» (N. ZANON, in occasione dell’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato



A nulla – sembra – varrebbe osservare che dall'entrata in vigore della Costituzione del 1947 mai un Governo è stato costretto alle dimissioni per via della approvazione di una mozione di sfiducia. Ciò in quanto, com'è stato fatto notare, l'attuale disciplina del rapporto fiduciario ha costituito lo "sfondo" di tutte le crisi di governo³⁶.

Secondo quanto qui si sostiene, la crisi si farebbe invece, una volta approvata la riforma, improbabile e nondimeno lo sarebbe la formazione di un Governo con un nuovo *Premier* in corso di legislatura, fuorché nell'ipotesi in cui muti la *leadership* all'interno dello schieramento vincitore in occasione delle ultime elezioni (e al netto, chiaramente, di imprevedibili sviluppi entro il sistema politico, dalla cui interazione con la nuova forma di governo potrebbero derivare conseguenze inattese).

Con un meccanismo che irrigidisce, per questo e per altri aspetti, la forma di governo, l'allontanamento dal parlamentarismo è forte³⁷.

I Governi non si "farebbero" più "in Parlamento", cioè sulla base della volontà dei rappresentanti del popolo in Parlamento; e, con ogni probabilità, non si disfarebbero più in Parlamento³⁸. Difatti, non è frequente – come dimostra l'esperienza – che si preferisca lo scioglimento (giuridicamente necessario o anche solo politicamente inevitabile) dell'assemblea alla quale si appartiene alla permanenza in carica di un esecutivo del quale pure si ritiene criticabile l'operato. Il rapporto fiduciario, per essere effettivo, implica che i controllori possano far cadere il Governo potendo sperare ragionevolmente di mantenere la propria carica (in disparte il caso in cui la crisi di governo si verifichi alla fine della legislatura).

della Repubblica), osserva che «presenta qualche rischio mettere a confronto [...] legittimazione popolare e parlamentare».

³⁶ Per riprendere L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981, 93, che osserva, per l'appunto, che pure «nella crisi extraparlamentare la sfiducia sta sullo sfondo».

³⁷ Anche per questo aspetto, la relazione illustrativa risulta poco attendibile. Dalla stessa si apprende che le modifiche avrebbero, tra l'altro, l'obiettivo di «evitare un eccessivo irrigidimento della forma di governo, non ricorrendo al meccanismo automatico del *simul stabunt simul cadent*, previsto, com'è noto, nel modello costituzionale relativo agli organi apicali delle regioni» (p. 5). Tuttavia, le forti limitazioni in ordine alla formazione di nuovi Governi in corso di legislatura possono considerarsi irrigidire in modo considerevole dinamiche cruciali della forma di governo. Di introduzione di «elementi di rigidità nelle dinamiche del circuito dell'indirizzo politico governativo» ha discusso M. CARTABIA, in occasione dell'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, avvertendo: «Occorre fare attenzione a non confondere rigidità con stabilità». In tal senso v. altresì, nella medesima sede, le relazioni di E. CHELI e di N. ZANON. Si v. anche F. FURLAN, *Il premierato eletto è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, cit., 1037 ss.

³⁸ Come ebbe ad osservare W. BAGEHOT (*La Costituzione inglese*, trad. it. a cura di S. Pastorino, Bologna, 1998, 93), caratteristica della forma parlamentare di governo è che la durata dell'esecutivo «dipenda dalla sua condotta»: pertanto esso non ha un mandato a tempo, rimane in carica finché ha la fiducia del legislativo. Nel sistema delineato nella proposta in commento, l'ipotesi della crisi di governo generata dall'incrinatura del rapporto con il Parlamento diviene improbabile per il modo in cui è disciplinata la formazione di un nuovo esecutivo in corso di legislatura, e per le misure relative allo scioglimento e al premio di maggioranza costituzionalmente "garantito".



Come che si qualifichi la nuova forma di governo, essa avrebbe dunque – anche tenendo conto, verosimilmente, di quella che potrebbe essere l’interazione con il sistema politico (e di quelle che potrebbero essere le sue caratteristiche dinamiche) – un’affinità sostanziale (oltreché formale) con i sistemi di tipo presidenziale³⁹. Si è scritto, infatti, di «un presidenzialismo incentrato sulla elezione popolare del capo dell’esecutivo»⁴⁰. Ne consegue, come accennato, che la ragionevolezza (almeno di alcune) delle attribuzioni del Governo andrebbe ridiscussa⁴¹.

4. Perplessità sulla possibilità di coniugare l’elezione popolare del Premier con l’attribuzione al Governo della competenza all’adozione di decreti-legge

In questa sede non sarebbe possibile esaminare tutte le prerogative governative per valutare se le stesse siano compatibili con una modifica della forma di governo del genere indicato nel paragrafo precedente.

³⁹ Secondo una parte della dottrina «il premierato non è presidenzialismo, ma neoparlamentarismo, quindi basato sul rapporto fiduciario governo-parlamento» come sarebbe dimostrato dal fatto che in questo sistema «è impensabile e impossibile che ci sia un primo ministro eletto quale *leader* di un certo schieramento politico e una maggioranza parlamentare dello schieramento opposto» (così T.E. FROSINI, in occasione dell’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica). Ad ogni modo, la necessaria coincidenza tra orientamento politico del Governo e della maggioranza che lo sostiene in Parlamento è sì un tratto tipico delle forme parlamentari, ma deriva dall’assenza di una legittimazione popolare diretta dell’esecutivo. Ciò che caratterizza la forma presidenziale, in altre parole, non è semplicemente la possibilità di un diverso orientamento politico dell’esecutivo e del legislativo, ma anche la legittimazione popolare diretta del primo: l’elezione popolare (almeno sostanzialmente) diretta del capo dell’esecutivo è un elemento imprescindibile di ogni sistema presidenziale, così come la formazione del Governo in Parlamento è elemento che contraddistingue la forma parlamentare (in tal senso v. M. VOLPI, *Quale forma di governo per l’Italia*, Modena, 2023, 26). L’idea centrale, nel parlamentarismo, non è che il Governo e il Parlamento debbano condividere il medesimo indirizzo, *quale che sia il modo di formazione del Governo*, ma che il Governo, in quanto è espressione del Parlamento, deve seguirne gli orientamenti, realizzando il programma voluto dai rappresentanti del popolo. A riprova di ciò, si osservi che secondo lo stesso T.E. FROSINI, «non ha molto senso prevedere che il Presidente del Consiglio, eletto a suffragio universale, si presenti alle Camere per avere la fiducia». D’altronde, una riprova del fatto che sia la logica del presidenzialismo a ispirare, in ultima analisi, i riformatori può rinvenirsi, com’è stato fatto notare, nel programma elettorale del principale partito di maggioranza (v. A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolicizzata*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2023, 120).

⁴⁰ M. VOLPI, *Quale forma di governo per l’Italia*, cit., 9. L’A. osserva che, nella prospettiva dei sostenitori della riforma, «si adoperano i modelli di forma di governo come birilli intercambiabili e quel che conta è l’elezione diretta del capo del potere esecutivo qualsiasi sia il ruolo e i poteri che gli vengano attribuiti» (21). Cfr., altresì, *ivi*, 45 ss.

⁴¹ Può essere interessante ricordare come anche fra coloro che auspicano revisioni costituzionali intese a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri (e del Governo, in genere), si rinvergono critiche rispetto alla proposta dell’elezione diretta del capo dell’esecutivo: per tutti, v. F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?* Bologna, 2023, 218.



È ben possibile che alcune di queste prerogative, ancorché costituiscano interferenze funzionali congeniali alla forma di governo parlamentare, possano essere mantenute anche nel quadro di una forma di governo “ibrida”.

Ad esempio, l’iniziativa governativa di cui all’art. 71, comma 1, Cost. potrebbe essere conciliata con una presidenzializzazione (non piena) della forma di governo, senza che ciò possa negativamente incidere sull’esigenza di rispettare il principio della separazione dei poteri⁴².

In generale, le “interferenze” possono essere più o meno significative e quindi la ragionevolezza della loro previsione dev’essere valutata volta per volta, tenendo conto del complesso delle norme che regolano la formazione e la sfera di attribuzioni dei poteri esecutivo e legislativo.

In un sistema di rigida separazione, rispetto al potere legislativo, il potere esecutivo è per definizione “funzionalmente subordinato”⁴³.

A partire da questa premessa, può intendersi in che senso si possano dire maggiormente significative quelle “interferenze” che lo rendono, al contrario, relativamente pari-ordinato al legislativo; che gli consentono di intervenire sulla legislazione alla quale, altrimenti, esso dovrebbe sottostare.

Proprio queste “interferenze” che più ampiamente incidono sul regime di rigida separazione difficilmente possono armonizzarsi con un’investitura popolare dell’esecutivo (o del suo capo).

Sembrano dunque esservi talune prerogative che, in presenza di una legittimazione popolare diretta del capo dell’esecutivo, non possono essere (previste o, come nel caso adesso

⁴² Attraverso l’esercizio dell’iniziativa il Governo si limita ad avviare il procedimento di formazione della legge, rimanendo per il resto piena l’autonomia delle Camere in ordine all’approvazione o meno della proposta. Una separazione assoluta dei poteri è impossibile, naturalmente, anche nei sistemi presidenziali (cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., 247 s.) e pertanto interferenze funzionali inevitabilmente dovranno rinvenirsi in quei sistemi nei quali si opta per moduli ibridi – né puramente presidenziali né puramente parlamentari. Ad ogni modo, alcune di queste interferenze – come si argomenta nel testo – sono “sostenibili”, alla luce del principio della separazione dei poteri, solo nel quadro di una forma parlamentare di governo.

⁴³ Per riprendere, per questo aspetto, l’impostazione teorica di R. CARRÉ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, trad. it. a cura di M. Calamo Specchia, Milano, 2008, 45 («il potere di eseguire le leggi, per quanto esteso, va analizzato solo nella sua natura secondaria e funzionalmente subordinata»). Sull’impostazione teorica di CARRÉ DE MALBERG, in rapporto alla tradizione propria del costituzionalismo francese, v. part. M.A. CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, I, Padova, 1969, 106 ss. Come ovvio, non è possibile in questa sede dilungarsi sulla problematica questione della definizione dei contorni della funzione esecutiva. Con quanto affermato nel testo non si intende, ad ogni modo, negare le differenze esistenti – per usare le espressioni di C. MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 373 ss.) – tra “funzione amministrativa” e “funzione di governo”. Rimane comunque ferma, per così dire, in negativo, l’irriducibilità delle stesse alla legislazione (ivi, 373).



in discussione,) mantenute senza mettere a rischio la tenuta di un sistema liberaldemocratico⁴⁴ (anche se, come detto, non ci sono automatismi e molto dipende dall'interazione con il contesto sociale di riferimento). Ciò, certo, se si assume che – secondo la lezione di Montesquieu – chiunque abbia potere tenda (in assenza di adeguati “freni”) ad abusarne.

L'investitura popolare (diretta) rende, infatti, più “forte” (in termini politici) il Governo. Conseguentemente il potere esecutivo necessita, al contempo, di maggiore autonomia (senza la quale si avrebbe una pericolosa contraddizione tra la sua legittimazione politica e la dipendenza istituzionale) e di minori possibilità di interferire o influire sull'esercizio del potere legislativo (altrimenti il Governo non soltanto contenderebbe il ruolo di legislatore al Parlamento, ma finirebbe per sostituirsi sistematicamente a esso, senza che il legislativo possa disporre di adeguati contropoteri).

Sulla base di quanto fin qui si è osservato, tra le attribuzioni meritevoli di essere ripensate nell'eventualità dell'introduzione della elezione popolare del capo dell'esecutivo sembra dunque doversi annoverare particolarmente la *competenza* del Governo all'adozione dei decreti-legge.

Nel caso del decreto-legge l'“interferenza” è, infatti, notevole: senza previa delega, il Governo adotta atti equiparati alla legge e quindi (seppur provvisoriamente) si sostituisce *in toto* al Parlamento nell'esercizio della funzione che, per antonomasia, lo contraddistingue (art. 70 Cost.).

Se il Governo è espressione del Parlamento, è ragionevole che possa, al verificarsi di casi straordinari di necessità e urgenza, adottare provvedimenti provvisori con forza di legge. Di qui la scelta compiuta in Assemblea costituente.

Se il Governo (o il suo capo), invece, è espressione diretta del popolo (e non del Parlamento), si dovrebbe assumere eletto per governare, in ogni circostanza, nel rispetto delle leggi.

Quanto alla modifica del sistema legislativo, la competenza dovrebbe spettare, invece, *solo* al Parlamento (al massimo, il Governo dovrebbe poter adottare atti aventi forza di legge se delegato dal Parlamento, secondo quanto previsto dall'art. 76 Cost.): una più rigida separazione dei poteri sarebbe quindi indispensabile a preservare il ruolo del legislativo e gli equilibri tra quest'ultimo e l'esecutivo.

La scelta di richiamare, in questa sede, l'attenzione sull'adozione dei decreti-legge non è casuale. Essa risponde a una ragione teorica (alla stretta attinenza alla forma parlamentare dell'attribuzione in parola), ma anche a una ragione pratica, e cioè il rilievo che in concreto ha assunto l'adozione dei decreti-legge nell'assetto istituzionale vigente. Il frequente ricorso alla

⁴⁴ Un riferimento alla «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)» si rinviene in F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, cit., 1035.



decretazione d'urgenza è d'altronde fenomeno che contraddistingue particolarmente l'attuale Legislatura.

Come risaputo, però, l'art. 77 Cost. è stato oggetto di differenti interpretazioni.

A seguire una (risalente) impostazione, sarebbero puramente e semplicemente i presupposti indicati dall'art. 77 Cost. a giustificare l'adozione del decreto-legge⁴⁵.

Secondo un altro orientamento esso non attribuirebbe una vera e propria competenza al Governo per un diverso ordine di ragioni. Tale articolo si limiterebbe a prevedere l'adozione del decreto-legge come semplice eventualità di fatto. In questa prospettiva, l'adozione del decreto-legge sarebbe in radice illegittima⁴⁶.

Orbene, non è possibile dilungarsi in proposito, ma bisogna almeno precisare che quanto si è affermato in questa sede presuppone, invece, l'accoglimento dell'interpretazione in virtù della quale l'art. 77 Cost. conferisce al Governo una competenza all'adozione di decreti-legge. Questi ultimi, dunque, non traggono il loro fondamento *giuridico* dai "casi straordinari di necessità e urgenza", quanto piuttosto dalla previsione normativa che, al verificarsi di tali circostanze, rende competente il Governo alla loro adozione e pertanto i decreti-legge non "nascono" illegittimi⁴⁷.

Secondo la lettura che pare preferibile, quella di cui all'art. 77 Cost. è dunque da intendersi come un'attribuzione del Governo. Tale attribuzione, in un sistema informato al principio della separazione dei poteri, si giustifica solo in quanto il Governo è espressione del Parlamento e da quest'ultimo è controllato *ex post*. A riprova di ciò, come anche la prassi sviluppatasi dimostra, la valutazione operata dalle Camere in sede di conversione risponde a criteri squisitamente politici. Del resto, pure dalla giurisprudenza costituzionale si apprende della natura di tale valutazione, differente rispetto a quella richiesta alla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità⁴⁸.

La funzionalità del controllo parlamentare in sede di conversione (o meno) del decreto, vista la sua natura politica, sembra dipendere (almeno anche) dalla sussistenza del rapporto di fiducia e dalla concreta possibilità che il venir meno della fiducia determini la crisi di governo

⁴⁵ Per critiche a questa impostazione, v. per tutti C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, 1962, 834.

⁴⁶ Per tutti, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 833.

⁴⁷ Per tutti, v. L. PALADIN, *Art. 77*, in G. Branca, A. Pizzorusso (curr.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 52 ss.

⁴⁸ Dalla giurisprudenza costituzionale si apprende che «non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa» (C. cost., sent. [n. 29 del 1995](#), punto 2 *cons. in dir.*).



(e, se le condizioni politiche lo consentono, ciò conduca, nel corso della stessa legislatura, alla formazione di un nuovo Governo sostenuto dalle due Camere).

Infatti, se il Parlamento non fosse determinante nella formazione del Governo e non lo potesse costringere alle dimissioni senza che questo produca (automaticamente o, comunque, per effetto della mera volontà dello stesso Governo dimissionario) il suo scioglimento, la sola necessità della conversione per stabilizzare nel tempo gli effetti del decreto risulterebbe insufficiente a evitare uno squilibrio nei rapporti tra Governo e Parlamento.

Sembra, dunque, che l'attribuzione in parola sia giustificabile in quanto il Governo trae la sua legittimazione (esclusivamente) dalla fiducia parlamentare e permane in carica solo finché la stessa effettivamente si mantenga. È quantomeno dubbio che, divenuta meramente ipotetica l'eventualità della crisi parlamentare, continui a essere ragionevole prevedere tale attribuzione.

Un Governo legittimato direttamente dall'elezione popolare, che adotta decreti parordinati alle leggi, verosimilmente con un'interpretazione dei presupposti come quella sedimentata nella prassi repubblicana (e avallata dalla "dottrina dell'evidente mancanza" sviluppata dalla Corte costituzionale⁴⁹), finirebbe per operare in assenza di adeguati "contrappesi".

Naturalmente il Parlamento potrebbe ancora negare la conversione, ma l'ipotesi del diniego di conversione si farebbe anch'essa remota (cioè ancor più di quanto non lo sia oggi) in tutti i casi in cui essa sia viceversa auspicata dal Governo (il quale, peraltro, seguirebbe probabilmente a porre la questione di fiducia sulla proposta di conversione, ove ritenuto politicamente opportuno)⁵⁰.

In vero, potrebbe obiettarsi che, già in atto, il controllo parlamentare sul Governo (anche) in sede di conversione dei decreti-legge non sia particolarmente incisivo⁵¹. Non lo si nega. Tuttavia, mentre ad oggi almeno può addursi come giustificazione che il Governo è dopotutto "espressione" del Parlamento, ove venisse approvata la riforma in discussione è dubbio che

⁴⁹ C. cost., sent. [n. 29 del 1995](#), p. 2 *cons. in dir.* («la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione»).

⁵⁰ In verità, anche sulla possibilità di mantenere l'istituto della questione di fiducia occorrerebbe interrogarsi nel contesto di una mutata forma di governo caratterizzata dall'elezione popolare del capo dell'esecutivo.

⁵¹ Il fatto che generalmente, in Parlamento, la maggioranza opti per la conversione del decreto-legge appartiene alla fisiologia della forma di governo, nella quale l'esecutivo «tramite il collegamento con i partiti politici della maggioranza, è politicamente omogeneo al Parlamento ed in grado di influenzare lo svolgimento della sua attività»: così G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 55.



tale giustificazione potrebbe essere seriamente proposta. Se la legittimazione del Governo è popolare, il Parlamento (anche se ciascuna Camera rimane formalmente competente ad approvare la mozione di sfiducia) non può controllarne l'operato *così come in un regime parlamentare*.

Come si apprende dalle vicende del costituzionalismo americano, «un esecutivo debole implica azione di governo parimenti debole. E debole azione di governo non è che un altro nome per cattiva azione di governo; e un governo che si conduca male, sarà, in pratica, comunque esso possa essere in teoria, un cattivo governo»⁵². Epperò, la “forza” dell'esecutivo è un obiettivo che, in una liberaldemocrazia, deve essere armonizzato con il principio della separazione dei poteri.

Nel ricercare un esecutivo “forte”, i costituenti americani configurarono infatti un Congresso “forte” e pienamente garantito nella sua autonomia e un Presidente sì caratterizzato da una larga sfera di attribuzioni, ma privo della possibilità di adottare atti aventi forza di legge (oltretutto privo dell'iniziativa legislativa) e in grado di intervenire nel procedimento di formazione della legge soltanto una volta che quest'ultima sia stata approvata e senza poter esercitare un potere di veto assoluto in ordine all'entrata in vigore della legge medesima⁵³.

Non è dunque un caso che nella più antica tra le liberaldemocrazie contemporanee nelle quali l'esecutivo è legittimato tramite l'elezione popolare, questi sia privo del potere di adottare, anche in casi di necessità e urgenza, atti aventi *forza di legge*⁵⁴.

Né sarebbe persuasivo obiettare che l'attribuzione in parola è indispensabile al verificarsi dei presupposti giustificativi, perché ancora una volta l'esperienza degli Stati Uniti dimostra che esistono modalità alternative di gestione delle “emergenze”, che non per forza richiedono la competenza del potere esecutivo all'adozione di provvedimenti pari-ordinati alla legge⁵⁵.

⁵² A. HAMILTON, *Il Federalista n. 70*, in A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *Il Federalista (Commento alla Costituzione degli Stati Uniti)*, trad. it. a cura di B.M. Tedeschini Lalli, Pisa, 1955, 478.

⁵³ A. HAMILTON, *Il Federalista n. 69*, in A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *Il Federalista (Commento alla Costituzione degli Stati Uniti)*, cit., 468 ss.

⁵⁴ Cfr. C. BASSU, M. BETZU, F. CLEMENTI, G. COINU, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, Torino, 2022, 49 ss. Appare opportuna, dunque, l'osservazione di M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, cit., 31 s. il quale si chiede come mai i sostenitori della riforma non si siano ispirati alla «manifestazione più antica e autentica» del presidenzialismo, cioè quella degli Stati Uniti d'America. L'A. rileva che una delle ragioni (forse la più significativa) si lega al «ruolo giocato negli Stati Uniti dal sistema di freni e contrappesi chiamato a garantire l'equilibrio tra i poteri e un Parlamento forte».

⁵⁵ Sembra opportuno limitare l'orizzonte della riflessione a provvedimenti non riconducibili alla logica dello “stato d'eccezione” e della “sospensione” della Costituzione: ove, infatti, si considerassero questo genere di prerogative (“ontologicamente” diverse dal decreto-legge, giusta la tesi per la quale esso non può avere forza di legge costituzionale, e comunque non contemplate nella proposta in commento), altre dovrebbero essere le considerazioni da svolgere. Non pare dunque appropriato obiettare, rispetto a quanto sostenuto nel testo, che nei sistemi semipresidenziali (si pensi, in particolare, alla Francia), il Presidente eletto dal popolo dispone di significativi poteri nello “stato d'eccezione” (v. art. 16 Cost. francese). In vero, poi, in dottrina si è sottolineato



D'altronde, a ulteriore riprova di quanto appena sostenuto può addursi l'esperienza degli ordinamenti regionali in Italia, nei quali (in disparte alcune peculiarità presenti nelle regioni speciali Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) il Presidente direttamente eletto dal corpo elettorale regionale è privo di poteri paragonabili a quelli di cui all'art. 77 Cost.⁵⁶.

In definitiva, non pare coerente con l'intenzione di preservare l'equilibrio tra i poteri e, dunque, la conformazione liberaldemocratica dell'ordinamento, prevedere in Costituzione tanto l'elezione popolare del capo dell'esecutivo quanto le competenze che generalmente un governo possiede (se le possiede) unicamente in un regime parlamentare (o comunque a esso affine).

L'introduzione dell'elezione popolare del Presidente del Consiglio dovrebbe dunque comportare una riduzione delle competenze dell'esecutivo (qualificabili come interferenze rispetto al potere legislativo), se la separazione dei poteri dev'essere mantenuta: e, anzitutto, dovrebbe comportare l'impossibilità per l'esecutivo di adottare atti aventi forza di legge senza previa delega del Parlamento⁵⁷.

5. Una riforma incompatibile con la democrazia rappresentativa?

La proposta di revisione della forma di governo appare poi criticabile anche in quanto difficilmente può essere giudicata in armonia con la caratterizzazione democratico-rappresentativa dell'ordinamento⁵⁸.

come l'assetto istituzionale semipresidenziale (francese) risulti privo di adeguati contrappesi rispetto al protagonismo del Presidente della Repubblica [ancora di recente, come ricordato da M. VOLPI (*Quale forma di governo per l'Italia*, cit., 36), la Francia è stata definita, in ragione della sua forma di governo, «il Paese meno democratico dell'Europa Occidentale»]; e come tale sistema istituzionale si sia fin qui conciliato con la forma di Stato liberaldemocratica, in Francia (e non solo), più che altro in ragione di fattori sociali (cfr. M. AINIS, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, Milano, 2024, 48 s.).

⁵⁶ Parte della dottrina, favorevole all'elezione diretta del *Premier*, si è chiesta: «Perché nei governi decentrati c'è elezione diretta del vertice dell'esecutivo e a livello nazionale no? Si tratta di uno strabismo istituzionale, che andrebbe corretto con delle nuove lenti costituzionali» (T.E. FROSINI, in occasione dell'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica). Tuttavia, se si sostiene che il raffronto tra livello regionale e nazionale di governo è praticabile, dev'esserlo anche per altri aspetti, come quello relativo alla competenza o meno all'adozione di atti aventi forza di legge.

⁵⁷ Destano preoccupazione, quindi, le proposte di legge costituzionale presentate da esponenti dell'attuale maggioranza di governo finalizzate a estendere l'efficacia nel tempo dei decreti-legge: v. part. A.S. n. 892.

⁵⁸ Paradossalmente, nella relazione illustrativa si sostiene, invece, che la proposta «mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione» (p. 3). Come si cerca di argomentare in questa sede, però, non c'è possibilità di effettiva attuazione del principio democratico che possa prescindere dal rispetto dell'autonomia della rappresentanza parlamentare e, più in generale, del principio della separazione dei poteri. Cfr. E. CHELI, in occasione dell'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica: «L'inversione del rapporto tra Parlamento e



Ciò è stato fatto osservare da molti⁵⁹. La costituzionalizzazione di tratti salienti del sistema elettorale, per come definita nel testo della proposta, è in contrasto con la giurisprudenza costituzionale e specialmente con le sentenze n. [1 del 2014](#) e n. [35 del 2017](#). Si apprende chiaramente da tali pronunce che il motivo dell'illegittimità delle norme elettorali annullate dalla Corte risiede non in un generico contrasto con previsioni costituzionali, ma nella loro incompatibilità con principi fondamentali⁶⁰.

Pertanto, per quanto interessa in questa sede, neppure con legge di revisione costituzionale si può, senza fissare un numero minimo di voti da raggiungere, attribuire alle liste a sostegno del *Premier* eletto la maggioranza dei seggi nelle due Camere (nella formulazione originaria della proposta si stabiliva il cinquantacinque per cento dei seggi⁶¹, ma successivamente, per

Governo intacca, nel nostro caso, le stesse basi di quella “democrazia rappresentativa” che viene definita nell’art. 1 della nostra Carta costituzionale e di conseguenza va a incidere in quella “forma repubblicana” che la stessa Costituzione, nell’art. 139, sottrae a revisione costituzionale».

⁵⁹ Cfr. gli interventi svolti in occasione delle audizioni presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica da: M. CARTABIA (che, in riferimento al premio di maggioranza osserva: «Questa disposizione è molto problematica [...] Fissare un premio di maggioranza al 55% al buio, senza cioè determinare una soglia minima di voti e senza conoscere il tipo di sistema elettorale che sarà prescelto, si pone a mio parere in contrasto con i principi costituzionali che sono stati messi in luce dalle pronunce della Corte costituzionale n. [1 del 2014](#) e n. [35 del 2017](#). Si trattava di principi supremi che anche il legislatore costituzionale è tenuto a rispettare»); U. DE SIERVO («sorge naturale il dubbio se un “premierato” come quello proposto sia davvero compatibile con una democrazia parlamentare fondata sull’elettorato popolare»); G. SILVESTRI («Il premio di maggioranza del 55%, senza previsione di una soglia minima, contrasta con il principio costituzionale supremo della democraticità delle istituzioni rappresentative»); G. ZAGREBELSKY («Il premio potrebbe essere conquistato anche da una maggioranza solo relativa molto bassa. Il silenzio su questo aspetto del sistema elettorale potrebbe aprire uno scenario in radicale contrasto con le esigenze di minima, necessaria, rappresentatività. Esigenze che, in conformità con l’insegnamento della Corte costituzionale, configurerebbero la violazione di un “principio supremo” della Costituzione democratica: in breve, una riforma costituzionale incostituzionale»); N. ZANON (che con riferimento al premio di maggioranza osserva: «Per poterne fruire non pare sufficiente che un candidato alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri vinca le elezioni con una qualunque percentuale di voti, e in particolare senza che sia prevista una soglia minima»).

⁶⁰ Discutibile è dunque quanto si apprende dall’analisi tecnico-normativa relativa alla proposta di legge costituzionale, nella quale si legge: «Risultano orientamenti della Corte costituzionale con riferimento al tema del premio di maggioranza (sentenze nn. [1 del 2014](#) e [35 del 2017](#)), che si riferiscono a legislazione ordinaria e non possono essere automaticamente estesi alla valutazione di legittimità di norme di rango costituzionale. Ad ogni modo, le norme proposte si armonizzano con tali orientamenti giurisprudenziali che dovranno essere tenuti in debita considerazione in sede di revisione della legislazione elettorale di Camera e Senato» (v. p. 9).

⁶¹ Nella relazione illustrativa della proposta di legge costituzionale si scrive che essa «si fa carico della questione della governabilità, salvaguardando al contempo il principio di rappresentatività, affidando alla legge la determinazione di un sistema elettorale delle Camere che, attraverso un premio assegnato su base nazionale, assicuri al partito o alla coalizione di partiti collegati al Presidente del Consiglio la maggioranza dei seggi parlamentari» (p. 4).



questo aspetto, il testo è stato emendato⁶²). Non è possibile soprassedere, in attesa della legge elettorale⁶³, sulla formulazione della proposta di revisione perché la mera costituzionalizzazione del premio in seggi da assegnare ai “vincitori”, senza definizione di una ragionevole soglia minima di voti da raggiungere per ottenerlo, sarebbe per questo solo incostituzionale⁶⁴.

E, d'altronde, nel testo della proposta l'ottenimento del premio è “*garantito*”, di modo che ove questa fosse approvata (addirittura) si potrebbe ritenere impossibile per il legislatore ordinario subordinare l'aggiudicazione del premio al raggiungimento di una soglia minima di voti (come, invece, richiesto *expressis verbis* dalla Corte costituzionale⁶⁵).

Si noti che in un sistema maggioritario puro non ci sono “premi garantiti” ai vincitori, ma la maggioranza in Parlamento si conquista seggio per seggio, collegio per collegio⁶⁶. L'idea del

⁶² Cfr. em. 3.2000, proposto dal Governo, per effetto del quale all'art. 92 Cost. si stabilirebbe: «La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività» [«e di tutela delle minoranze linguistiche»: v. em. 3.2000/444, a prima firma del sen. [Durnwalder](#)].

⁶³ Si noti, comunque, che la riforma troverebbe applicazione soltanto a decorrere dalla data del primo scioglimento delle Camere successivo alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere.

⁶⁴ Cfr. quanto osservato da U. DE SIERVO in occasione dell'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica («Pur scrivendosi che bisognerebbe ispirarsi a “principi di rappresentatività e governabilità”, non si determina però alcun *quorum* minimo di voti da conseguire per far scattare il premio elettorale [...] Tutto ciò nega decisamente l'eguaglianza di trattamento dei votanti e la complessiva rappresentatività delle liste, con conseguenti dubbi evidenti di costituzionalità»). In altra sede, il medesimo A. si è soffermato proprio sul testo risultante dall'emendamento volto a eliminare il riferimento al cinquantacinque per cento dei seggi delle due Camere, osservando: «Si continua a proporre che il Parlamento disciplini un sistema maggioritario, senza però che la Costituzione determini quale sia l'aliquota di voti da conseguire necessariamente al fine di vincere il confronto elettorale e conseguire il premio, né un'eventuale procedura di ballottaggio» (v. U. DE SIERVO, *I tentativi di cambiare i principi della nostra Costituzione*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 3/2023, 5).

⁶⁵ In C. cost., sent. n. [1 del 2014](#), p. 3.1, *cons. in dir.*, si legge: «Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.) [...] Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.» (corsivi aggiunti).

⁶⁶ Infatti, come osservato da M. VOLPI (*Quale forma di governo per l'Italia*, cit., 60 s.), «nello stesso Regno Unito negli ultimi tredici anni vi sono stati due *hung Parliament* (nel 2010 e nel 2017) che hanno dato vita rispettivamente a un governo di coalizione e a due governi conservatori minoritari con il sostegno esterno del partito nazionalista di destra nordirlandese, si sono formati ben otto governi e, dopo le elezioni del 2019 che



sistema elettorale con “premio garantito” ai vincitori sembra quindi da ricondurre *non* alle logiche del sistema elettorale maggioritario, ma dei sistemi elettorali (proporzionali) “corretti”⁶⁷. E rispetto a questi ultimi, a seguire la giurisprudenza costituzionale, nessun premio può essere “garantito” (neppure in Costituzione) a prescindere dalla contestuale (e ragionevole) determinazione di una soglia minima percentuale di voti ottenuti⁶⁸.

Inoltre, la proposta appare incompatibile con la democrazia rappresentativa per il modo in cui limita l’indipendenza dei parlamentari e l’autonomia del Parlamento.

La ragione di ciò risiede nei vincoli introdotti in ordine alle votazioni fiduciarie. Esse presuppongono nell’attuale ordinamento una piena garanzia dell’indipendenza dei parlamentari, senza che sia formalmente prestabilito chi può ricevere la fiducia né prefissate le condizioni alle quali la crisi dev’essere risolta per il tramite dello scioglimento. E l’indipendenza dei parlamentari conferisce senso al sistema democratico-rappresentativo, perché quest’ultimo diviene scarsamente funzionale alla tutela delle libertà e dei diritti laddove la prima risulti eccessivamente ridotta o finanche eliminata. Alla salvaguardia dell’indipendenza dei parlamentari è strettamente legato inoltre il principio del pluralismo, mentre a esso si oppone «la semplificazione eccessiva e artificiale del processo decisionale politico», che rischia di condurre «a una deriva identitaria» e a rinnegare «la complessità della rappresentanza (la difficoltà, ma anche la ricchezza del pluralismo)»⁶⁹.

Orbene, nel disegno dei riformatori l’indipendenza dei parlamentari sarebbe negativamente incisa; anzitutto perché i parlamentari dovrebbero rispettare la volontà imperativamente espressa dal corpo elettorale, potendosene discostare: 1) ad inizio legislatura, solo al prezzo di determinare lo scioglimento delle Camere o 2) una sola volta in corso di legislatura, a) solo se il Presidente del Consiglio non si è visto “revocare” la fiducia (perché in questo caso si avrebbe, invece, lo scioglimento automatico delle Camere), b) solo se il *Premier* dimissionario, fuori dall’ipotesi predetta, non opta per lo scioglimento delle Camere e, ove questa ipotesi si verifichi, solo scegliendo (scartata la possibilità di un nuovo

hanno stabilito una maggioranza parlamentare di partito, le fibrillazioni interne al partito conservatore e le difficoltà economico-sociali hanno prodotto il cambiamento di tre Primi ministri».

⁶⁷ Come osservato da F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent’anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, cit., 1033, dal testo della proposta «potrebbe desumersi una scelta implicita per una formula proporzionale dal momento che un maggioritario o un sistema misto sarebbero difficilmente compatibili con il premio».

⁶⁸ Può condividersi l’opinione espressa da chi ritiene che, per il raggiungimento degli obiettivi dichiarati dai riformatori (ammesso che le condizioni sociali e politiche siano tali da consentirlo, perché le sole riforme non sono sufficienti), basterebbe intervenire sul piano della legge elettorale: v. part. A. SPADARO, [Riforma costituzionale \(premierato elettivo\) o riforma elettorale \(maggioritario con designazione del Premier\)?](#) in questa [Rivista, Studi 2023/III](#), 1063 ss.

⁶⁹ Così B. PEZZINI, in occasione dell’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica.



incarico conferito alla medesima persona da parte del Capo dello Stato) di sostenere un altro esponente della medesima maggioranza⁷⁰.

In vero, nell'originaria formulazione della proposta l'autonomia delle Camere risultava compromessa anche in quanto la riforma veicolava espressamente l'idea⁷¹ – peraltro incompatibile con la complessità delle questioni da affrontare in Parlamento e con la loro imprevedibilità al momento dell'elezione dei deputati e dei senatori⁷² – che il programma di governo (in ipotesi, anche il programma dell'esecutivo con *Premier* diverso da quello eletto e quindi formato in corso di legislatura) non potesse che essere corrispondente agli impegni assunti, durante la competizione elettorale, dal *Premier* eletto dal popolo⁷³. Almeno questa previsione è stata eliminata, ferma restando l'eventuale individuazione del nuovo *Premier* entro la medesima maggioranza di governo⁷⁴.

⁷⁰ In tal senso, v. ancora l'intervento di B. PEZZINI in Commissione Affari costituzionali: «Il ruolo dei parlamentari, il senso della rappresentanza politica, non è predefinito e cristallizzato dall'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione [...] il ruolo è, per ciascun parlamentare, segnato e conformato dal dovere di rappresentare *politicamente* la nazione (a ciò essendo rivolte la libertà garantita dal divieto di mandato imperativo, ex art. 67 e le stesse prerogative parlamentari ex art. 68)».

⁷¹ «Francamente sconcertante», la definisce A. RUGGERI, [La riforma Meloni e le sue stranezze al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria](#), in questa [Rivista, Studi 2023/III](#), 1016.

⁷² Si v. quanto osservato da N. ZANON, in occasione dell'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica («In politica, come si sa, le cose cambiano, e le scelte devono adattarsi ai cambiamenti»). Cfr., altresì, F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, cit., 1035 e A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., 308.

⁷³ Si v. quanto rilevato, in occasione dell'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, da G. ZAGREBELSKY il quale, a proposito del fatto «che il successore debba impegnarsi a rispettare il programma del predecessore», nota: «Tale impegno dovrebbe estendersi anche al partito o ai partiti che formano la maggioranza, quella di prima e la stessa di dopo, ed allora ci si potrebbe chiedere se ciò non confligge con il “senza vincolo di mandato” dell'articolo 67 della Costituzione che costituisce l'essenza della posizione del parlamentare nelle costituzioni liberali. E, infine, l'impegno al rispetto della formula politica anteriore costituirebbe non solo l'antidoto contro i “ribaltoni”, ma anche alla formazione di più larghe maggioranze nel segno dei governi di “unità nazionale” necessari per far fronte ai momenti di crisi acute». Cfr. pure quanto riscontrato, nella medesima sede, da B. PEZZINI, che a proposito dei vincoli scaturenti dall'elezione diretta scrive di «un'indubbia coloritura plebiscitaria» e di «una marcata accentuazione personalistica [...] Come spiegare altrimenti che il programma resta valido anche dopo una *delegittimazione* parlamentare – sfiducia, questione di fiducia respinta, dimissioni “volontarie” politiche?». *Contra* G. CERRINA FERONI, sempre in occasione dell'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, per la quale l'«*intuitus personae*» starebbe «alla base di ogni rapporto fiduciario, cioè della *fides* tra mandante e mandatario. Dunque, anche della responsabilità politica di chi è eletto. Un convertirsi repentino nel proprio opposto, urta irrimediabilmente con la fiducia politica e la dialettica democratica».

⁷⁴ Cfr. em. 4.2000 (testo 2), proposto dal Governo, per effetto del quale all'art. 94 Cost. si leggerebbe: «In caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. In caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della



Al netto di ciò e in conclusione, le modifiche proposte rischiano di comportare uno svilimento del ruolo e delle funzioni del Parlamento quale organo della “rappresentanza democratica”. La proposta sembra dunque doversi ricondurre al “paradigma della semplificazione” che alla complessità dei meccanismi della rappresentanza democratica preferisce la democrazia “immediata”, in questo caso basata sulla «elezione popolare del vertice dell’esecutivo»⁷⁵.

6. Osservazioni conclusive

In definitiva, dunque, una revisione costituzionale volta a introdurre l’elezione popolare del capo dell’esecutivo comporta una presidenzializzazione (ancorché incompleta) della forma di governo. Essa, quindi, dovrebbe ritenersi compatibile con il principio della separazione dei poteri soltanto attraverso una contrazione delle interferenze funzionali. Ciò significa che la maggiore stabilità del Governo dovrebbe essere bilanciata con una riduzione delle sue competenze. In particolare, a venir meno dovrebbero essere le competenze più strettamente legate al regime parlamentare. Inoltre, secondo quanto qui si sostiene, la (parziale) presidenzializzazione della forma di governo, se si vuole mantenere aperta la possibilità della formazione di un nuovo Governo in corso di legislatura, e quindi senza ritorno alle urne, non dovrebbe in nessun modo incidere negativamente sull’autonomia del Parlamento e sulla indipendenza dei suoi singoli componenti, né sul pieno rispetto del principio democratico. Pertanto, il Parlamento dovrebbe essere libero di sfiduciare il Governo e di formarne uno nuovo senza i vincoli in precedenza criticati e nessun “premio” dovrebbe essere costituzionalmente “garantito” a quanti si sono presentati nelle liste volte a sostenere, al momento della competizione elettorale, il futuro capo dell’esecutivo.

Tuttavia, è lecito dubitare della funzionalità di un sistema così congegnato. Sarebbe piuttosto preferibile optare, se proprio si volesse abbandonare la forma parlamentare, per una presidenzializzazione piena, epperò *con conseguente ulteriore e completa ridefinizione (contrazione) delle prerogative dell’esecutivo*.

Ad ogni modo – tenendo conto delle condizioni sociali e politiche – decisamente più ragionevole sarebbe non abbandonare la forma di governo parlamentare.

Repubblica, che lo dispone. Qualora non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l’incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio».

⁷⁵ M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, cit., 4.