



2024 FASCICOLO III

Patrizia Magarò

**Suggerimenti comparate (e anomalie) nel disegno di legge costituzionale
sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri**

4 novembre 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Patrizia Magarò
**Suggerimenti comparate (e anomalie) nel disegno di legge costituzionale
sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri* ****

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il lessico della riforma. – 3. Teoria e pratiche dei governi di legislatura. – 4. Quale forma di governo delinea il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati? – 5. (*segue*) talune sue aporie. – 6. Le insidie dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri – 7. Suggerimenti e suggerimenti giuscomparatistici. – 8. Il “premierato elettivo” e le riforme del “terzo piano”.

ABSTRACT: The essay analysis the Italian constitutional bill proposing the direct election of the President of the Council of Ministers, aiming to stabilize the government and reduce parliamentary instability. The author highlights the critical aspects of the reform, particularly focusing on its hybrid structure, which introduces elements of instability and potential government crises, diverging from well-established models such as the German and French systems, often seen as more conducive to stability.

Finally, the text considers the democratic implications and the need for electoral reform to mitigate the risk of an excessively majoritarian system. It also emphasizes the importance of rethinking the Italian political system, which is currently highly fragmented and facing a crisis of representation, suggesting that adopting rules to strengthen internal party discipline could be a prerequisite for any effective and lasting institutional reform.

1. Premessa

Il cantiere delle riforme costituzionali, già animato dai lavori sull'autonomia regionale differenziata, è stato ulteriormente vivacizzato, il 15 novembre 2023, dalla presentazione del disegno di legge di iniziativa governativa recante «Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri»¹.

*  contributo sottoposto a referaggio.

Patrizia Magarò è Professoressa associata di Diritto pubblico comparato nell'Università di Genova.

** Il presente lavoro costituisce la rielaborazione della relazione svolta al Seminario “L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri. Verso una nuova forma di governo?” svoltosi a Genova il 15 marzo 2024.

¹ [Atto Senato n. 935, XIX legislatura](#), 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. L'esame in sede referente, presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, è stato avviato il 23 novembre 2023 e si è concluso il 24 aprile 2024. Il disegno di legge A.S. 935-A – cui faremo riferimento in questo studio – risultante dalle modifiche approvate dalla Commissione in sede referente, è stato discusso dall'Assemblea del Senato dal 14 maggio al 18



Superata l'ipotesi di una riforma in senso presidenziale sostenuta nel corso della scorsa campagna elettorale, la coalizione di centro-destra ha individuato nel "premierato" la soluzione a suo avviso più idonea a risolvere le «problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il "transfughismo" parlamentare»².

L'investitura popolare del vertice dell'Esecutivo e «la stabilizzazione della sua carica» mirerebbero, inoltre, a «consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione».

Ciò in quanto «la mancanza di stabilità e di coesione delle compagini governative e del continuum che lega maggioranza parlamentare ed Esecutivo si traduce, innanzitutto, nella difficoltà di concepire indirizzi politici di medio-lungo periodo, di elaborare e attuare riforme organiche, di farsi carico, in ultima analisi, delle prospettive e del futuro della Nazione». Tanto più che «la fluidità e il trasformismo che si registrano, storicamente, in sede parlamentare depotenziano alquanto, in corso di legislatura, la decisività del voto elettorale rispetto all'investitura della maggioranza e alla definizione del suo mandato in termini di contenuti programmatici».

Si aggiungano il marcato astensionismo e la «sempre più evidente disaffezione verso la politica dei cittadini, i quali si trovano impossibilitati – come invece è necessario in un ordinamento democratico – a distinguere e imputare correttamente le responsabilità nell'ambito di un sistema decisionale vischioso», con ciò determinandosi anche «una forte compressione della capacità di selezionare, giudicare, e dunque confermare o non confermare, la classe dirigente alle urne». La Commissione Affari costituzionali del Senato ha esaminato il testo e ha approvato alcuni emendamenti, in gran parte presentati dallo stesso Governo per recepire rilievi emersi nel corso delle audizioni. Il progetto di riforma è stato quindi trasmesso all'Aula, che lo ha approvato, in prima deliberazione, il 18 giugno 2024 (atto Sen. n. 835), assorbendo, peraltro, il d.d.l. costituzionale di iniziativa del senatore Renzi e altri, che prevedeva anch'esso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio³.

giugno 2024 e, dopo l'approvazione in prima deliberazione, è stato quindi trasmesso alla Camera (A.C. 1921, cui è stato abbinato per l'esame in sede referente da parte della Commissione Affari costituzionali la proposta di legge Boschi A.C. 1354, vertente sulla medesima materia).

² Cfr. la Relazione illustrativa al disegno di legge A.S. 935. Per un commento sulle «proposte della destra al governo», si veda M. VALBRUZZI, S. VENTURA, [Le riforme costituzionali in Italia](#), Friedrich Ebert Stiftung, settembre 2023. Sulle riforme istituzionali e le forme di governo si veda E. CHELI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 7 settembre 2022; si vedano altresì F. Fabrizzi, G. Pitruzzella, A.M. Poggi, V. Tondi Della Mura, F. Vari (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2023; M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo*, in [Rivista AIC](#), n. 1/2024; M. AINIS, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, Milano, 2024.

³ [Atto Senato n. 830, XIX legislatura](#), *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*, presentato il 1° agosto 2023.



Anche se ovviamente non è dato al momento di prevedere il concreto e definitivo esito dell'*iter* di revisione, sembra, però, possibile sviluppare sin d'ora alcune riflessioni di carattere generale sugli aspetti più innovativi della riforma, che, se si propone di introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, intende operare nel solco della «tradizione costituzionale e parlamentare italiana», preservando «al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, figura chiave dell'unità nazionale».

2. Il lessico della riforma

La ricerca di una certa continuità con la tradizione parlamentare caratterizza, per vero, in maniera più evidente il metodo della riforma, sia per quanto concerne gli aspetti procedurali, sia in riferimento alla sua dimensione squisitamente "lessicale".

Sotto il primo profilo, va osservato che la riforma interessa, sul piano formale, solo pochi articoli della Costituzione, dalla cui modifica discendono però effetti non certo "minimali" sul complessivo assetto politico-istituzionale attuale⁴.

La "muscolarità" che da tempo caratterizza la dialettica fra le forze politiche sembra destinare, anche questa volta, il disegno di riforma ad essere approvato "a colpi di maggioranza" e a costituire l'oggetto di un eventuale successivo *referendum* costituzionale, ormai piegato a strumento di legittimazione popolare delle scelte assunte dal Governo in carica. Del resto, sembra essersi quasi del tutto spenta la eco delle parole con cui Pietro Calamandrei saggiamente avvertiva che l'Esecutivo, in occasione delle riforme costituzionali, dovrebbe non soltanto lasciare «vuoti i banchi al momento della discussione in Assemblea», ma evitare altresì di «ingerirsi nella formulazione del progetto stesso, se si vuole che esso scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana»⁵.

Proprio, peraltro, nella prospettiva referendaria (destinata a diventare anche un rischioso *stress test* per il Governo), finisce per assumere particolare importanza la dimensione lessicale, come rivelano le formule linguistiche scelte dai proponenti per veicolare mediaticamente il contenuto della riforma.

Da tempo, nel lessico politico, vengono utilizzati termini volti a trasmettere, in maniera quasi subliminale, idee e programmi anziché a soddisfare, sul piano dell'analisi giuridica, l'esigenza di definire in maniera costituzionalmente corretta la sostanza delle modifiche proposte. Tali vocaboli (dei quali si continua oggi ad abusare, con la rinuncia alla precisione da parte dei media e il rassegnato avallo della comunità scientifica) vengono appositamente

⁴ Sulla formulazione del testo, "ispirata a un criterio « minimale » di modifica della Costituzione vigente", si veda la Relazione illustrativa al disegno di legge A.S. 935, cit., 5.

⁵ Cfr. P. CALAMANDREI, *Come nasce la nuova Costituzione* (a cura di G. Azzariti), in Costituzionalismo.it, 3/2015, 1, già pubblicato in *Il Ponte*, III (1947), 1-8.



scelti per comunicare, in maniera politicamente efficace, un progetto di mutamento che si vuole imprimere alla realtà istituzionale del paese.

È stato il caso dell'improprio ricorso al termine "federalismo"⁶, ma anche – per un esempio più aderente al tema della forma di governo – al vocabolo "governatore", in luogo della formula più corretta, sul piano costituzionale, di "presidente della giunta regionale". Come noto, evocando scenari d'oltreoceano (e segnatamente la leadership dei *governors*, ossia dei *chief executive* negli Stati della Federazione statunitense, legittimati direttamente dal voto popolare), tale termine fu inizialmente introdotto nel linguaggio politico per segnare una pretesa discontinuità con la tradizione parlamentare e per sostenere una nuova dinamica istituzionale a livello regionale, nella quale l'Esecutivo (ma soprattutto il suo vertice) doveva essere considerato il fulcro del sistema.

Considerazioni analoghe possono proporsi in riferimento all'impiego – solo in Italia – dell'ambiguo termine "premierato", cui in realtà non corrisponde una precisa e strutturata forma di governo, nella tradizionale classificazione operata dalla dottrina giuridica⁷.

Il vocabolo ha caratterizzato in particolare le analisi di taglio politologico, in cui l'attenzione dello studioso non risulta principalmente rivolta alla modellistica costituzionale, ma si concentra sul sistema politico e sulla sua rilevanza sull'aspetto giuridico-formale della forma di governo⁸.

La formula in esame è stata utilizzata in Italia per indicare uno degli aspetti evolutivi del cd. "modello Westminster"⁹, efficace espressione con cui vengono riassunti sia il prototipo

⁶ Su questo aspetto si veda, per esempio, M. OLIVETTI, *Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo Titolo V, venti anni dopo*, in F. Fabrizzi, A. Poggi, G. M. Salerno (a cura di), *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, 4-5, in federalismi.it, 1° agosto 2022.

⁷ Si veda, in particolare, T. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in T. Frosini (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Torino 2004, 14-15, per il quale il premierato rappresenta «l'evoluzione della forma di governo parlamentare» e «si caratterizza per il fatto di mettere al centro del sistema il Primo Ministro indicato (non eletto!) dal corpo elettorale, insieme alla maggioranza di cui egli è leader, e quindi investito dalla doppia fiducia, elettorale e parlamentare». Per G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2003, 285, il termine "premierato" indica un «governo forte», «nel senso di governo efficiente, di governo in grado di governare. Dire "premierato forte" è pleonastico: se è premierato, è per definizione forte (strutturalmente parlando)».

⁸ Su tali aspetti si veda, in particolare, M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e di governo*, Torino, 2018, 91 ss. Sul valore (euristico, descrittivo e prescrittivo) dei modelli elaborati con il supporto della comparazione, si veda R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in DPCEonline, 4/2021, 4267.

⁹ Si vedano al riguardo, ad esempio, M. RUSSELL, R. SERBAN, *The Muddle of the 'Westminster Model': A Concept Stretched Beyond Repair*, in *Government and Opposition*, 4/2021, 744 ss.; R. A. W. RHODES, J. WANNA, P. WELLER, *Comparing Westminster*, Oxford, 2009; A. HARDLING, *The "Westminster Model" Constitution Overseas: Transplantation, Adaptation and Development in Commonwealth States*, in A. Torre, L. Volpe (a cura di), *La Costituzione britannica, The British Constitution*, Giappichelli, Torino, 2005, 541 ss.; G. PASQUINO, *Il modello Westminster*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3/2002, 553 ss.; A. MARCHETTI, *Il Westminster model tra*



della democrazia maggioritaria, sia la versione ideale del sistema parlamentare storicamente consolidatosi nel Regno Unito.

Il modello è caratterizzato da una serie di elementi che connotano il peculiare funzionamento del *parliamentary system* britannico, tra i quali anzitutto il sistema elettorale maggioritario, il sistema politico bipartitico e il *cabinet government system* cui, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, si è preferita la formula *Prime ministerial government*¹⁰, per evidenziare la primazia nel frattempo acquisita dal Primo Ministro, titolare di importanti poteri, leader del partito di maggioranza e, di fatto, investito nella sua carica direttamente dagli elettori.

L'espressione "governo del premier"¹¹ è risultata poi utile per descrivere la dinamica evolutiva di altre esperienze contemporanee di parlamentarismo maggioritario o fortemente razionalizzato, nelle quali la preminenza del Primo ministro è il risultato di una progressiva "presidenzializzazione degli Esecutivi"¹².

Il "premierato" prefigurato dal disegno di legge costituzionale dovrebbe, pertanto, più correttamente essere accompagnato dall'aggettivo "elettivo", poiché la novità rispetto al sistema finora descritto consiste in un meccanismo "giuridico" di legittimazione democratica diretta dell'organo monocratico posto al vertice dell'Esecutivo.

Tali precisazioni appaiono ancora più opportune tenendo conto del fatto che il termine "premierato" ricorre da tempo nelle riflessioni e nelle proposte di un'area culturale (non solo di sinistra) di matrice riformista, senza però essere sempre necessariamente connesso all'elezione di diritto del vertice dell'Esecutivo¹³.

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 assetto della forma di governo britannica, in [Rivista AIC](#), 1/2018.

¹⁰ Si veda, in particolare, R. H. S. CROSSMAN, *The Myths of Cabinet Government*, Cambridge, 1972 e ID., *Prime Ministerial Government*, in A. King (eds.), *The British Prime Minister*, London, 1985, 175 ss. Sul dibattito accademico, nel Regno Unito, relativo al "governo di gabinetto" e al "governo del Primo ministro", alla luce della diversa valutazione dei primi ministri britannici (in termini di potere, influenza e leadership esercitati), si veda diffusamente A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, 2020. Si vedano altresì G. CARVALE, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997 e G. G. CARBONI, *Il modello Westminster tra politica e diritto*, in [Nomos](#), 1-2022.

¹¹ Anche l'utilizzo della parola "premier" – assente in altri sistemi parlamentari – non appare sempre pienamente corretto (in Germania, ad esempio, si parla di Cancelliere, mentre in Spagna di Presidente del Governo). In altri paesi, l'appellativo "premier" può indicare il vertice dell'esecutivo negli enti subnazionali (come in Canada e in Australia).

¹² Cfr. T. Poguntke, P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford 2005, A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino 2007.

¹³ Al "governo di legislatura" si interessarono Costantino Mortati, Giuseppe Maranini e Silvano Tosi, ma fu Serio Galeotti a proporre sistematicamente un «governo di legislatura con premier elettivo» (cfr. S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di Governo*, in P.L. Zampetti (a cura di), *La funzionalità dei*



Pur agendo nel quadro del sistema parlamentare, la cui debole razionalizzazione si vorrebbe superare, il disegno di legge costituzionale accompagna al rapporto fiduciario tra l'Esecutivo e il Legislativo l'introduzione di un nuovo meccanismo destinato a incidere sull'architettura istituzionale e la distribuzione del potere di indirizzo politico fra gli organi costituzionali. Non diversamente da quanto accade nelle forme di governo parlamentari (ove l'elezione diretta del Capo dello Stato, sul piano giuridico formale, determina il passaggio a un sistema di tipo semipresidenziale), l'investitura da parte del popolo del "premier" finisce infatti per connotare la forma di governo in termini dualistici¹⁴ e perviene a costituire

partiti nello Stato democratico, Milano, 1967. Tale contributo fu poi sviluppato da Galeotti all'interno del Gruppo di Milano, coordinato da Gianfranco Miglio, pubblicato poi con il titolo *Un governo scelto dal popolo. Il "governo di legislatura". Contributo per una grande riforma istituzionale*, Milano, 1984 e infine da lui riproposto all'interno del Comitato Speroni, istituito nel 1994. Si veda poi quanto riportato nel dossier del Servizio Studi del Senato n. 215/1 del maggio 2024 (*Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio. Nota sull'A.S. nn. 935 e 830-A*) relativamente al dibattito sulle riforme istituzionali a partire dagli anni '80 del secolo scorso e in particolar modo sulle proposte relative alla figura del Presidente del Consiglio elaborate tra la IX e la XVIII legislatura, fra le quali va ricordata soprattutto quella sviluppata nel 1997 all'interno della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (cd. "bicamerale D'Alema").

Nel corso dei lavori di tale Commissione, il relatore sulla forma di governo, il senatore Salvi, aveva elaborato la proposta di un "governo del Primo ministro", in alternativa all'ipotesi semipresidenziale (opzione che, alla fine, è prevalsa). La cd. "bozza Salvi" prevedeva l'elezione sostanzialmente diretta ma formalmente indiretta del Primo ministro, stabilendo un meccanismo di collegamento dei candidati alla carica di Primo ministro con i candidati alla Camera dei deputati (l'unica ad essere titolare del rapporto fiduciario), secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, la quale doveva assicurare altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale.

Il testo "A" degli articolati presentati dal senatore Salvi sulla forma di governo prevedeva inoltre che il Primo ministro nominasse e revocasse i ministri, con proprio decreto e presentasse il suo programma al Parlamento, senza fiducia preventiva. Veniva poi introdotta la mozione di sfiducia costruttiva e, qualora quest'ultima fosse stata presentata, il Primo ministro non avrebbe potuto chiedere e ottenere dal Presidente lo scioglimento della Camera. Infine, in caso di morte, dimissioni o impedimento del Primo ministro, il Parlamento avrebbe eletto un nuovo vertice dell'Esecutivo, a maggioranza assoluta dei componenti (e ove tale maggioranza non fosse stata raggiunta in due votazioni successive – e comunque entro dieci giorni – il Presidente della Repubblica avrebbe sciolto il Parlamento e indetto nuove elezioni).

Sul tema si vedano, *amplius*, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948 – 2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 431 ss.; S. GAMBINO, *Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto'. Riflessioni critiche sulla ingegneria costituzionale in tema di forma di governo*, in G. Giraudi (a cura di), *Crisi della politica e riforme costituzionali*, Soveria Mannelli, 2004; P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, 2004; S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2003, 281 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2003, 323 ss.

¹⁴ Si fa riferimento alla classificazione delle forme di governo in monistiche e dualistiche in base al criterio della "legittimazione unica o separata del Parlamento e del Governo", su cui si veda, in particolare, M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 94-95.



l'elemento principale, anche se non esclusivo, caratterizzante il sistema neoparlamentare (o semiparlamentare)¹⁵.

3. Teoria e pratiche dei governi di legislatura

Non è forse un caso che sia stato proprio il teorico del semipresidenzialismo, il celebre costituzionalista e politologo francese Maurice Duverger, ad aver delineato, sin dal 1956, (riprendendo l'idea del "*gouvernement de législature*" proposta da Léon Blum¹⁶) i caratteri di un modello che ha inizialmente definito come "neoparlamentare" – per distinguerla dalla forma parlamentare razionalizzata – e successivamente proposto anche come "semiparlamentare"¹⁷.

Cercando l'antidoto per superare i mali della IV Repubblica, Duverger traduce in regole giuridico-formali ciò che nel Regno Unito costituisce il frutto di un'articolata esperienza politico-istituzionale, evolutasi nel corso dei secoli in un contesto peraltro caratterizzato da una Costituzione consuetudinaria e storicistica.

Nell'elaborare il modello euristico, Duverger cerca di riprodurre gli esiti di tale evoluzione in contesti non bipartitici, anzitutto procedendo alla stabilizzazione del Primo ministro per l'intera legislatura. Il vertice dell'Esecutivo deve perciò venire eletto contestualmente all'Assemblea legislativa e la sfiducia da parte di quest'ultima, come pure la morte, l'impedimento permanente, le dimissioni del Primo ministro, comportano lo scioglimento del Parlamento.

Il Capo dello Stato continua ad essere eletto dalle Camere, esercitando un potere mediatore.

La rigidità del modello derivante dalla insostituibilità del Primo ministro nasce dalla ricerca di un contraltare a un sistema politico (che si suppone diverso da quello bipartitico britannico) caratterizzato da un pluripartitismo esasperato e dalla instabilità delle coalizioni.

¹⁵ Va ricordato che, ad opinione di alcuni, la forma di governo semipresidenziale costituirebbe una variante del sistema parlamentare e, più precisamente, «*un régime parlementaire à correctif présidentiel*». Cfr. J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, 1978, 18-19 e 280-281 ; M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, 4^e éd., Lgdj, Paris, 2019, 165 ss. (l'autrice preferisce la categoria «*régime parlementaire biélectif*»).

¹⁶ Si veda L. BLUM, *Lettres sur la réforme gouvernementale* (1917-1918), Parigi, 1918. Sul punto, ricorda J. O. FROSINI, *Il sistema "primo-ministeriale": una quinta forma di governo?* in *Quaderni costituzionali*, 2/2010, 298, che Blum si dichiarò favorevole a un sistema nel quale al primo ministro fosse permesso di governare per l'intera durata della legislatura e che potesse essere sfiduciato solo in circostanze eccezionali.

¹⁷ Cfr. M. DUVERGER, *Les monarchies républicaines*, in *Pouvoirs*, n. 78, 1996, 117 ss. Sulla lezione di Duverger in tema di razionalizzazione e nuova centralità dell'Esecutivo, si veda, in particolare, S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Milano, 1997, spec. 11 ss.



Tale elaborazione rimane a lungo un prodotto puramente intellettuale, che circola anche in Italia nelle riflessioni di studiosi di aree culturali diverse¹⁸, fino a quando non viene recepito nel 1992 da Israele (che lo applicherà nel 1996, per poi abbandonarlo nel 2001)¹⁹ e quindi adattato alla realtà istituzionale dei livelli di governo locale e regionale in Italia, ove la fondamentale regola del *simul stabunt simul cadent* viene applicata in maniera rigorosa, in un sistema in cui si è coniugata l'elezione diretta e contestuale del vertice degli esecutivi (sindaci e presidenti di giunta) e delle assemblee (consigli comunali e regionali) con la garanzia giuridica, a vantaggio dei primi, di una chiara maggioranza consiliare²⁰.

Per quanto il Governo intenda muoversi nel solco della "tradizione parlamentare", limitandosi a interventi di revisione costituzionale volti a superare la debole razionalizzazione della forma di governo attuale e "strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi", la proposta in oggetto apertamente si richiama al "Premierato israeliano".

È però da verificare se i meccanismi previsti dal disegno di legge costituzionale prefigurino l'inveramento di una nuova forma di governo, che potrebbe più correttamente definirsi – per le ragioni che si sono fin qui illustrate – neoparlamentare o semiparlamentare, ovvero se essi debbano ritenersi l'espressione di una più incisiva e atipica razionalizzazione del sistema parlamentare, in una chiave non assembleare né presidenziale e neppure a tendenza equilibratrice, bensì marcatamente "primo ministeriale".

¹⁸ Per un'esauritiva analisi sull'origine del modello, sul dibattito francese fra il 1956 e il 1962 e quello sviluppatosi in Italia, a partire dagli anni '60 del secolo scorso, si vedano S. CECCANTI, *Il premierato: matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2003, 281 ss.; ID., *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, 107; F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2000, 579 ss.; J. O. FROSINI, *Il sistema "primo-ministeriale": una quinta forma di governo?* cit., 297 ss.; G. PASQUINO, *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2/2003, 309 ss.

¹⁹ Sull'esperienza di Israele si vedano, ad esempio, F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2000, cit., spec. 583 ss.; E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2/2002, 239 ss., il quale ribadisce come il mancato raggiungimento degli obiettivi che il sistema si era prefissato siano dipesi dal ricorso alla doppia scheda (una per l'elezione della *Knesset*, con il sistema proporzionale e una per l'elezione del Premier, con la formula maggioritaria) e dalla «necessità per il Premier di ottenere, una volta eletto, la fiducia parlamentare e costretto a formare coalizioni all'interno del frammentato panorama partitico prodotto dalla doppia scheda».

Sulle ascendenze francesi della forma di governo neoparlamentare e sul dibattito italiano relativo al "governo di legislatura italiano con premier elettivo", in sede accademica e politica, si vedano anche M. AINIS, *Capocrazia*, cit., 31-34 e T. E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2023, 7 ss.

²⁰ Su tali aspetti si veda l'appendice dedicata alle modalità di elezione dei Presidenti di Regione e Sindaci, contenuta nel dossier del Servizio Studi, Servizio Studi del Senato n. 215 /1 del maggio 2024 (*Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio. Nota sull'A.S. nn. 935 e 830-A*), cit., 51 ss.



Va precisato sin d'ora che proprio il diritto comparato insegna che non esiste una forma di governo in grado di garantire una soluzione al problema della "governabilità", ma si può solo offrire un contributo che si adatti al contesto politico specifico (e dunque tenga conto del sistema elettorale, del sistema partitico e del grado di polarizzazione della società).

Qualità imprescindibile della soluzione prescelta – anche nel caso in cui la forma di governo finisse per risultare spuria o ibrida, rispetto alla modellistica costituzionale comparata – deve ritenersi la sua coerenza interna, da valutare alla luce delle diverse variabili del sistema politico-istituzionale.

4. Quale forma di governo delinea il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati?

Il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo intende riformare le istituzioni per garantire la stabilità, la governabilità e l'efficienza dei processi decisionali. A ciò risulterebbe strettamente funzionale l'introduzione dell'investitura diretta, tramite il voto popolare, del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale sembra rappresentare una «soluzione più gradita alla maggioranza delle forze in Parlamento»²¹⁾ rispetto a quella dell'elezione diretta del Capo dello Stato.

Se appare chiaro l'intento del Governo di superare la "debole" razionalizzazione del sistema parlamentare, non può dirsi che l'esito di tale operazione apporti un risultato altrettanto chiaro sul piano della classificazione delle forme di governo.

La relazione illustrativa al disegno di legge costituzionale richiama espressamente, come si è già ricordato, la soluzione istituzionale israeliana applicata a partire dal 1996, che si intende recepire evitando però quelle degenerazioni funzionali che ne hanno di fatto determinato l'insuccesso.

Le formule utilizzate, nel dibattito parlamentare e nella comunicazione mediatica, sono in genere, assai sbrigativamente, quelle di "premierato", "premierato elettivo", "sistema a premier direttamente legittimato". In effetti, la forma di governo che emerge dal testo finora deliberato appare caratterizzata da elementi decisamente spuri rispetto al modello euristico neoparlamentare (cui peraltro non potrebbe essere pienamente ricondotta neppure l'esperienza di Israele²²⁾, che la rendono di fatto un *unicum* nel panorama comparato.

²¹ Intervento del Ministro degli esteri Antonio Tajani a *Mezz'ora in più*, su Rai 3, 7 maggio 2023.

²² L'esperienza di Israele è eloquente circa il fatto che la qualificazione della forma di governo neoparlamentare diventa, a ben vedere, piuttosto dubbia se nello schema duvergeriano si introducono dei correttivi. L'insuccesso di tale esperienza è infatti principalmente dipeso dalle numerose deroghe al rigido modello neoparlamentare, che hanno finito per annullare il potere dissuasivo del meccanismo *simul stabunt simul cadent*, necessario a un funzionamento coerente del sistema. Per M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra i modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1997, 278, il caso di Israele risultava, già al suo avvio, di difficile inquadramento teorico, dal momento che «le elezioni del Primo ministro e



Non è però quest'ultimo aspetto della riforma quello che si rivela, a ben vedere, come il più problematico. È stato opportunamente evidenziato che la forma di governo è «un abito che in astratto non va bene per tutti», ma deve essere adattato alle misure del Paese che deve indossarlo, tenendo conto «delle sue caratteristiche e anche delle (sue) malformazioni»²³.

La praticabilità della soluzione congegnata dal legislatore costituzionale dovrebbe dunque essere valutata non sulla base di una esperienza già esistente o esistita, ma anzitutto alla luce della sua logica interna e dell'attitudine a risolvere le criticità previamente individuate.

Il diritto pubblico comparato appare al riguardo assai utile, in quanto fornisce opportuni riferimenti per valutare i limiti delle ipotesi formulate ed esprimere un giudizio pronostico sull'efficacia degli strumenti istituzionali prescelti.

Andrebbe però precisato che, allo stato attuale, sembra possibile solo svolgere considerazioni di carattere generale, relativamente ad alcune zone d'ombra della riforma, ma non esprimere una valutazione complessiva sull'adeguatezza del disegno di legge costituzionale nel raggiungere gli obiettivi prefissati, poiché risultano del tutto assenti i necessari chiarimenti sul meccanismo di elezione del Presidente del Consiglio e dei membri delle due Camere parlamentari, rinviati a un successivo intervento della legge ordinaria²⁴.

Il riformato articolo 92 Cost., infatti, si limita a stabilire, al comma 2, che il «Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi», aggiungendo che «le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente».

Appare opportuno il fatto che la Commissione Affari costituzionali del Senato abbia approvato l'emendamento volto a stabilire un limite ai mandati del Presidente del Consiglio dei ministri; significativo è anche il fatto che tale precisazione sia stata introdotta dopo il rigetto, sempre presso la medesima Commissione permanente, dell'emendamento al

della *Knesset*, che sono contestuali ma separate, si svolgono con sistemi elettorali molto diversi, maggioritario a doppio turno il primo, proporzionale quasi puro il secondo, il che accentua il rischio di maggioranze divise o dell'elezione di un Premier incapace di trovare una maggioranza di governo. Inoltre, nel patto di legislatura che dovrebbe legare il Primo ministro e la *Knesset* vi è un'evidente asimmetria a sfavore del primo, in quanto la riforma del 1992 prevede varie ipotesi di *special elections*, nelle quali si procede alla sola rielezione del Premier (quando questi non sia in grado di formare il Governo entro un certo termine o si dimetta o sia rimosso dalla carica in seguito all'approvazione di una mozione a maggioranza dei due terzi da parte del Parlamento)».

²³ Cfr. G. ZAGREBELSKY, nell'intervista di S. FIORI, *Il presidenzialismo, un pericolo per questa Italia*, in [la Repubblica](#), 7 agosto 2022.

²⁴ Il testo finale approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato ha stabilito (art. 2, 3) che «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».



decreto legge n. 7 del 2024, presentato dal partito della Lega per modificare (eliminandolo o innalzandolo) il limite dei mandati per i sindaci e i presidenti delle giunte regionali.

In tal modo, vengono applicate anche al Presidente del Consiglio le regole oggi valide per gli incarichi monocratici al vertice di un organo politico esecutivo cui si accede tramite elezione diretta²⁵ (che costituisce un tradizionale principio del costituzionalismo, volto a limitare il potere in funzione garantista)²⁶.

A tale ultimo proposito, vale la pena osservare che stabilire un limite ai mandati pare ancora più opportuno nella prospettiva – già in precedenza ricordata – della “presidenzializzazione degli esecutivi”, fenomeno che ha già interessato il quadro politico decentrato, con una forte personalizzazione del ruolo dei presidenti delle giunte regionali e dei sindaci, a scapito degli altri organi istituzionali periferici.

Potrebbe al riguardo anzi osservarsi come l’esperienza dei “governatori” sia stata fino ad oggi richiamata – utilizzando tale *nomen* per indicare i presidenti delle giunte regionali – senza mai dare adeguatamente conto anche dell’esistenza, negli Stati della Federazione statunitense, di stringenti forme di “controllo” sulle cariche elettive da parte dei cittadini, attraverso meccanismi quali ad esempio il *recall*²⁷.

Tornando al disegno di legge costituzionale, va osservato che gli interventi migliorativi del testo originario lasciano ancora aperto lo spinoso problema della legge elettorale, che costituisce il vero «perno della riforma»²⁸.

Permangono le perplessità coralmemente espresse sull’opportunità di prevedere, nella Costituzione, un premio su base nazionale, al fine di garantire «una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto

²⁵ Su tale aspetto è peraltro di recente intervenuta la Corte costituzionale, nella [sentenza n. 60 del 2023](#), in tema di limite ai mandati consecutivi dei sindaci, da ritenersi il contraltare alla loro elezione diretta, volto a garantire principi di rango costituzionale quali «la par condicio effettiva tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della classe politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali».

²⁶ Sul limite del doppio mandato si veda M. GALDI, [Il limite del doppio mandato e la “democrazia dei cittadini” \(riflessioni a margine di Corte cost. sent. 10 luglio 2019, n. 173\)](#), in questa [Rivista](#), 2019/III, 550 ss. Sul divieto di ricoprire per più di due volte consecutive il ruolo di presidente di regione, si veda l’interessante rassegna di OPENPOLIS, [“I presidenti di regione e il limite dei due mandati”](#), aggiornata al luglio 2023.

²⁷ Sulla revoca degli eletti si veda, ad esempio, D.G. BIANCHI, *Élite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia*, Soveria Mannelli, 2013. Ricorda M. AINIS, *Capocrazia*, cit., 42 edizione del Kindle, che il *recall* è un istituto che «Woodrow Wilson – ventottesimo presidente degli Stati Uniti – definì a suo tempo “la salvaguardia della politica” e che discende a propria volta dall’ostracismo forgiato nel 510 a.C. dalla democrazia ateniese, come antidoto alle derive autoritarie, all’affermazione dei tiranni. Ha un sapore diverso dall’*impeachment*, intanto perché quest’ultimo viene azionato dal corpo legislativo anziché dai cittadini, e in secondo luogo perché l’*impeachment* presuppone un reato, mentre la revoca s’adatta ai casi di cattiva amministrazione, negligenza, abuso di potere, e più in generale al tradimento delle promesse elettorali»

²⁸ Cfr. E. CHELI, *Audizione innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato* in data 16 aprile 2024, 2.



del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche» (ai sensi del riformulato art. 92, comma 3 Cost.).

Tale aspetto della riforma appare del tutto eccentrico nel panorama comparato e costituzionalizza un premio di maggioranza che pietrifica la prevalenza del principio della “governabilità” su quello della rappresentatività (aspetto sulla cui conformità alla Costituzione è lecito dubitare, alla luce della giurisprudenza della Consulta).

In primo luogo, non sembra che un simile irrigidimento della disciplina sul sistema di voto costituisca la soluzione più efficace per risolvere il problema dell’«ipercinetismo compulsivo e inconcludente in materia elettorale»²⁹ del legislatore italiano.

L’esito del bilanciamento tentato costituisce peraltro l’opposto di quello cui pervengono le Costituzioni straniere contemporanee – oltre all’esempio storico della Repubblica di Weimar – che contengono disposizioni sul sistema elettorale, limitandosi a dettare generiche disposizioni di principio e sempre allo scopo di garantire il pluralismo politico³⁰.

Ma soprattutto non può ritenersi scongiurato il rischio dell’inveramento di una dinamica addirittura “ipermaggioritaria”, resa possibile dall’assenza di una soglia minima di voti necessari per conseguire il premio in oggetto³¹.

²⁹ Cfr. F. LANCHESTER, *L’ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2017, 721-725. Per un tentativo di “verificare la compatibilità dell’attuale sistema elettorale con i principali principi posti dalla proposta di riforma costituzionale” si veda L. TRUCCO, *Legge elettorale: e se poi invece ...*, in [laCostituzione.info](#), 2 ottobre 2024. Sul tema si veda altresì A. SPADARO, [Riforma costituzionale \(premierato elettivo\) o riforma elettorale \(maggioritario con designazione del Premier\)?](#) in questa *Rivista*, 2023/III, 1063 ss.

³⁰ Sulla costituzionalizzazione della formula elettorale si veda, ad esempio, C. SPINIELLO, *Carte costituzionali e legislazioni elettorali: le ragioni di un inesauribile rapporto. Riflessioni sparse, in chiave comparata, a partire da alcuni recenti studi sul tema*, in [Nomos](#), n. 1/2021. Per una rassegna sulle disposizioni in materia di sistemi elettorali nelle Costituzioni europee, si veda il Dossier del Servizio Studi del Senato, *Proposta di modifiche costituzionali per l’introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio. Note sull’A.S. nn. 935 e 830-A*, n. 215/1, maggio 2024, 63 ss., ove si ricorda che «tra le Costituzioni dei ventisette Paesi dell’Unione europea, e le Costituzioni delle quattro democrazie europee consolidate che non ne fanno parte (Svizzera, Norvegia, Islanda e Regno Unito), su un totale di trentuno testi costituzionali, diciannove accolgono la costituzionalizzazione del sistema elettorale» (Costituzioni di Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Islanda, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovenia, Spagna, Svezia). Ove esistenti, le disposizioni costituzionali in materia di sistema elettorale sono in genere orientate alla costituzionalizzazione del principio della rappresentanza proporzionale.

³¹ Il disegno di legge costituzionale A.S. 935 demanda a una futura legge elettorale la determinazione sia dell’entità del premio, sia della soglia minima per il suo conseguimento. Si deve poi tenere conto della giurisprudenza costituzionale sul premio di maggioranza senza soglia minima di voti conseguiti (specialmente delle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017), sistematicamente richiamata, in un’appendice riepilogativa, nel Dossier del Servizio Studi del Senato, *Proposta di modifiche costituzionali per l’introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio. Note sull’A.S. nn. 935 e 830-A*, cit., 10, in cui si ricorda altresì che l’attribuzione di un premio di maggioranza è stata prevista, nell’esperienza repubblicana, dalle leggi n. 270 del 2005, n. 52 del 2015 e (per l’elezione della sola Camera dei deputati) dalla legge n. 148 del 1953. Sarebbe però necessario conoscere sin d’ora anche ulteriori aspetti tecnici del sistema elettorale (ad esempio se sia



5. (segue) *talune sue aporie.*

Risulta, pertanto, ancora più evidente lo strabismo di un disegno di legge costituzionale che, in altre sue disposizioni, sembra voler invece recuperare spazi “assemblearistici”³² a favore delle forze parlamentari.

La circostanza emerge, ad esempio, nella disciplina del ruolo del Presidente del Consiglio, e, più in generale, dei diversi momenti in cui si snoda il rapporto fiduciario.

Sotto il primo profilo, andrebbe preliminarmente osservato che la riforma definisce il vertice dell’Esecutivo in maniera abbastanza “debole”. Se l’obiettivo della riforma consiste nel rafforzare il Presidente del Consiglio, al punto da farlo eleggere direttamente dai cittadini, perché non adottare opportunamente una nuova denominazione, il cui *nomen iuris*³³ evochi proprio quel cambiamento che si intende imprimere al nuovo sistema istituzionale?

È noto che la qualificazione di “Primo ministro” enfatizza la leadership politica del Capo dell’Esecutivo all’interno del partito e della maggioranza parlamentare e la sua preminenza decisionale sugli altri membri del Governo. È proprio tale scenario, in un’epoca di crescente personalizzazione della politica, che si vuole già oggi richiamare, sul piano della comunicazione mediatica, ricorrendo all’impropria dizione “premier” (un anglismo a sua volta tratto dal francese) in luogo di quella – oggi costituzionalmente più corretta – di Presidente del Consiglio.

Ragionando diversamente, si dovrebbe concludere che la scelta di non mutare il nome del vertice dell’Esecutivo costituisca un aspetto di coerenza della riforma, visto che il progetto

consentito il voto disgiunto, quanti voti possa esprimere l’elettore, ecc.), al fine di poter scongiurare il rischio di maggioranze differenti nelle due Camere. Su tali profili critici e sull’effetto di trascinamento dell’elezione del Parlamento determinato dalla investitura del Presidente del Consiglio a maggioranza relativa (senza ipotizzare un secondo turno o ballottaggio), che ridurrebbe il Parlamento a un organo di ratifica delle scelte dell’Esecutivo e comunque sul fatto che «la maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere deriverebbe non dal voto popolare per le stesse, ma in via indiretta “a traino”, dal voto espresso per l’elezione di un diverso organo costituzionale», si veda, tra i tanti, ad esempio R. CALVANO, *Audizione sul DDL 935, artt. 3-4*, Commissioni Affari costituzionali del Senato, 16 aprile 2024.

³² Cfr. M. CAVINO, *Audizione sui disegni di legge nn. 935 e 830* presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, 7.

³³ Ricorda A. CELOTTO, nella sua Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato del 12 dicembre 2023, 2, che il nome “Presidente del Consiglio” si è consolidato per consuetudine fin dall’epoca statutaria e venne modificato solo con la legge n. 2263 del 1925, specificando che si trattava di “Primo Ministro, capo del governo”. «Fu poi Bonomi nel 1944 a cambiare la qualificazione della propria carica in “Presidente del Consiglio dei ministri, primo ministro, segretario di Stato”. E l’Assemblea costituente a ritornare alla dizione “Presidente del Consiglio dei ministri” che troviamo utilizzata nella attuale Costituzione. Anche se il progetto di Costituzione, presentato il 31 gennaio 1947, ancora utilizzava la dizione di “Primo Ministro, Presidente del Consiglio” che venne modificata soltanto nella seduta del 23 ottobre 1947, per chiarire la natura collegiale del Governo e la posizione non di supremazia (ma di direzione, indirizzo e coordinamento) del Presidente del Consiglio».



non attribuisce al Presidente del Consiglio poteri tali da renderlo davvero, sul piano giuridico, un autentico *primus super pares* (ad eccezione del potere di scioglimento, che potrebbe essere utilizzato anche contro la “sua” maggioranza parlamentare).

Vero è che, a seguito dell’approvazione di un emendamento in seno alla Commissione Affari costituzionali del Senato, il nuovo quinto comma dell’art. 92 della Costituzione stabilirebbe che il Presidente del Consiglio possa proporre al Capo dello Stato la revoca dei ministri e non solo la nomina di questi ultimi. Tale previsione consentirebbe al Presidente del Consiglio di assicurare meglio l’unità di indirizzo politico e amministrativo, ritirando direttamente l’incarico a un membro del Governo. Ad oggi invece, i Presidenti del Consiglio possono al limite sfruttare un procedimento di sfiducia individuale, quale sostituto funzionale della revoca.

Sul rapporto fra i membri dell’Esecutivo e il suo vertice tuttavia peserà il fatto che quest’ultimo continuerà a dirigere la politica generale del Governo, a promuovere e coordinare l’attività dei ministri, ma non potrà ancora fissare le “direttive politiche” cui i ministri stessi sono tenuti a conformarsi, a pena, se del caso, di una loro revoca³⁴.

Guardando poi alla disciplina del rapporto fiduciario, si colgono ulteriori elementi di “debolezza”³⁵ del complessivo ruolo assegnato al vertice dell’Esecutivo e alcune significative “eccentricità” rispetto alle regole di funzionamento del modello neoparlamentare.

Il nuovo articolo 94, comma 3 Cost. stabilisce che il Governo (formato dal Presidente del Consiglio, cui il Capo dello Stato “conferisce” l’incarico e dai ministri nominati da quest’ultimo, su proposta del primo), dopo aver giurato nelle mani del Presidente della Repubblica, deve presentarsi, entro dieci giorni, dinanzi alle Camere, per ottenere la fiducia.

³⁴ Può essere interessante ricordare che in seno all’Assemblea costituente (nella seduta del 7 gennaio 1947 della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione), Ezio Vanoni sostenne che «il Primo Ministro dovrebbe avere il potere di esonerare dalla carica ogni Ministro che non volesse conformarsi alle direttive da lui impartite», raccomandando di fissare in una norma costituzionale «il potere preminente del Primo Ministro nei confronti degli altri Ministri, per poter avere un Governo stabile ed efficiente».

Nella Repubblica federale tedesca, il Cancelliere federale determina le linee direttive (*Richtlinien*) della politica interna ed estera, ai sensi dell’art. 65 del *Grundgesetz*. L’esercizio della *Richtlinienkompetenz* interessa i rapporti intragovernativi e non è escluso che il Cancelliere possa revocare il ministro che non si attenga alle direttive impartite (si veda al riguardo quanto riportato in Corte costituzionale, Servizio Studi Area di Diritto Comparato, *Il Cancelliere Scholz esercita il suo potere di direttiva per ottenere il provvisorio mantenimento in esercizio di tre centrali nucleari*, 19 ottobre 2022).

³⁵ Per A. RUGGERI, [La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria](#), in questa [Rivista](#), 2023/III, 1009 ss., “il futuro Premier è un cavaliere senza cavallo, ovvero sia non dotato dei poteri congrui rispetto al modo con cui è preposto all’ufficio”. Si veda altresì [Id.](#), [Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione \(note minime su una spinosa questione\)](#), in questa [Rivista](#), retro, 1157 ss.



L'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo sembra però rendere superflua non solo la duplicità dei tempi per la formazione del Governo (incarico del Presidente del Consiglio – istituito fino ad oggi definito sulla base di una consolidata prassi istituzionale e che verrebbe ora costituzionalizzato – e nomina dei ministri, ex art. 92, comma 5), ma soprattutto l'investitura iniziale.

Non si comprende infatti la ragione per cui – contrariamente al modello duvergeriano e in maniera simile a quanto accaduto in Israele – il Governo debba ottenere la fiducia iniziale nonostante la diretta legittimazione popolare del Presidente del Consiglio.

Inoltre, in numerosi sistemi parlamentari la fiducia è accordata al solo Primo Ministro, prima della nomina da parte del Capo dello Stato (ciò avviene per l'elezione del Cancelliere tedesco, del Presidente del Governo in Spagna e in numerosi Paesi dell'Europa centro-orientale) oppure su iniziativa dello stesso Parlamento (come in Giappone e in Svezia).

Solo in una minoranza di Paesi il voto di fiducia iniziale viene esplicitamente richiesto, dopo la nomina del Governo e tra essi figura l'Italia (oltre al Belgio e alla Grecia, storicamente esempi di democrazie “mediate” e non di “investitura”).

In altre parole, nella maggior parte dei sistemi parlamentari non vi è una investitura iniziale (e infatti si parla di parlamentarismo “negativo”) e la fiducia si considera presunta, fino a quando, cioè, non ne venga messa in discussione la permanenza, ad opera del Parlamento (mediante la mozione di sfiducia) o dello stesso Governo (con la questione di fiducia, estranea però alla tradizione britannica).

Ciò consente la formazione di Governi di minoranza³⁶, ma non sembra che tale eventualità possa verificarsi nello scenario prefigurato dalla riforma in esame, dato appunto la costituzionalizzazione di un premio di maggioranza.

Altri profili problematici della disciplina inerente alla relazione fiduciaria si connettono al fatto che la (necessaria) riforma del bicameralismo paritario – o di ciò che viene anche ritenuto un anomalo monocameralismo “alternato”³⁷ o “di fatto”, ma comunque imperfetto – poteva anche essere inaugurata in maniera graduale.

Pare utile a tale proposito ricordare che il disegno di legge costituzionale intende rispondere all'esigenza di rendere più spediti i processi decisionali e l'elaborazione delle politiche pubbliche, senza però ricorrere a scelte, come quelle compiute in altri sistemi parlamentari, nei quali il rapporto di consonanza politica intercorre esclusivamente tra il Governo e un solo ramo del Parlamento, ove pure esista una seconda Camera. Anche senza giungere a una simile soluzione, sarebbe stato utile, per esempio, almeno stabilire che la

³⁶ Sul tema si vedano, ad esempio, B. N. Field, S. Martin (eds.), *Minority Governments in Comparative Perspective*, Oxford, 2022 e K. STRØM, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, 1990.

³⁷ Si veda sul tema, in particolare, C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in Costituzionalismo.it, 3/2022.



fiducia debba essere accordata e revocata dalle due Camere in seduta comune (come ad esempio accade in Romania).

Su di un altro piano, va poi evidenziato il fatto che alla rigida regola del *simul stabunt simul cadent* vengono sottratte alcune vicende che possono verificarsi nella dinamica del rapporto fiduciario.

Il riformulato art. 94 Cost. stabilisce che nel caso in cui l'Esecutivo presieduto dal Presidente eletto non ottenga la fiducia iniziale, il Capo dello Stato rinnova a quest'ultimo l'incarico di formare il Governo e in caso di ripetuto insuccesso, si procede allo scioglimento delle Camere (comma 3).

Lo scioglimento opera automaticamente in tale ipotesi e in caso di revoca, mediante mozione motivata, della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, ma è "semiautomatico" (ai sensi del settimo comma) "negli altri casi di dimissioni".

Infatti, in tali ipotesi, entro sette giorni, qualora il Presidente del Consiglio dimissionario lo richieda, il Presidente della Repubblica «conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio»³⁸.

La disciplina appena richiamata continua a costituire l'espressione più significativa sia del "carattere irrisolto" del doppio circuito di legittimazione del vertice dell'Esecutivo eletto («fiduciaria da un lato e plebiscitaria/rappresentativa dall'altro»³⁹), sia della fretteolosità che ha contraddistinto il *drafting* delle disposizioni di riforma.

Sotto quest'ultimo aspetto, può osservarsi come il testo proposto infine dalla Commissione Affari costituzionali del Senato non menzioni più esplicitamente (rispetto alla versione iniziale del disegno di legge) la figura del Presidente "subentrante" – che nemmeno l'Assemblea ha ritenuto di dover specificare meglio nel dettaglio – per evitare dubbi interpretativi in relazione al potere di nomina e revoca dei ministri, ai casi di interruzione del rapporto fiduciario e a quelli di scioglimento delle Camere⁴⁰.

³⁸ L'art. 94 è stato oggetto di riformulazione linguistica (rispetto al testo licenziato dalla Commissione Affari costituzionali) con l'emendamento 7.900 proposto dal Governo e approvato dal Senato nella seduta del 13 giugno 2024, per tener conto dei casi in cui non sarebbe possibile aversi una proposta da parte del Presidente del Consiglio. Si è infatti precisato che «il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio» anche «nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto».

³⁹ Cfr. R. CALVANO, *Audizione sul disegno di legge costituzionale, artt. 3-4*, Commissioni Affari costituzionali del Senato, 16 aprile 2024, 2.

⁴⁰ Il testo d'iniziativa del Governo modificava l'art. 94 Cost., prevedendo in un nuovo quarto che «in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato



Per quanto concerne la “sanzione” per la rottura del “patto di Governo”, la logica della derivazione popolare del capo dell’Esecutivo dovrebbe comportare sempre la sostituibilità di tale figura da parte del popolo e non ad opera della maggioranza parlamentare, magari diversa da quella uscita dalle urne. In altre parole, se lo scopo della riforma – esplicitamente richiamato nella relazione illustrativa al disegno di legge – è quello di scongiurare i “ribaltoni”, l’unica via ammissibile dovrebbe coerentemente consistere nel porre fine *tout court* alla legislatura.

Viene insomma da chiedersi se quanto stabilito dalle nuove norme possa non solo consentire il conseguimento dell’agognata stabilità, ma anche rendere davvero trasparente agli occhi degli elettori la dinamica delle vicende politiche e parlamentari.

Il meccanismo automatico del *simul stabunt simul cadent* è molto limpido e comprensibile, ma allo stesso tempo si connota per un’estrema rigidità, che peraltro espone il sistema istituzionale al rischio di ripetute elezioni, le quali potrebbero non essere realmente determinanti nella soluzione della crisi politica del paese.

Simile caratteristica costituisce l’irriducibile “cifra” della forma di governo neoparlamentare, che spiega la ragione per cui quest’ultima non trovi oggi alcuna applicazione pratica al mondo (e, in passato, la proposta a favore di una sua introduzione è stata respinta in Belgio, nei Paesi Bassi e perfino in Giappone⁴¹).

La dissoluzione automatica delle Camere riposa in fondo su una logica analoga a quella dell’esercizio del potere di scioglimento che, nei sistemi parlamentari, tende ad essere sostanzialmente attratto dai Primi ministri quale contraltare al potere di crisi del Parlamento, come efficace deterrente per compattare una maggioranza sfilacciata o come definitiva scelta di rinviare al corpo elettorale la risoluzione di un conflitto politico⁴².

non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

⁴¹ A tale riguardo, si faccia riferimento a B. MADDENS, S. FIERS, *The direct PM election and the institutional presidentialisation of parliamentary systems*, in *Electoral Studies*, 4/2004, 769 ss.

⁴² Va comunque ricordato che, riguardo all’istituto dello scioglimento parlamentare, nel disegno di legge costituzionale il Presidente del Consiglio potrebbe dimettersi con poche remore – anche prima del voto su una mozione di sfiducia già presentata – e chiedere la dissoluzione delle Camere. Il disegno di legge, infatti, non prevede un congegno simile a quello previsto in Spagna, per cui il *Presidente del Gobierno* non può presentare una proposta di scioglimento se è già stata depositata una mozione di censura (ex art. 115.2 CE). Per un quadro comparato sullo scioglimento si veda, in particolare, S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023. Si vedano altresì, P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. Vol. I, Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Milano, 1984; P. LAUVAUX, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, 1983; A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in T. Frosini (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, cit., 39 ss.; M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1983; G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. 28, Roma, 1992; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, 2016, 5-50 e 265-297; C. MARTINELLI, *Formazione del*



Le deroghe alla regola del *simul stabunt simul cadent* in qualche modo diluiscono invece la responsabilità dei partiti nel rispondere del loro operato ai cittadini-elettori e ciò parrebbe realizzarsi, nella proposta di riforma in esame, con la “costituzionalizzazione” delle crisi extraparlamentari. Le dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, anziché provocare lo scioglimento delle Camere, potrebbero infatti condurre a un “rimpasto” (il Presidente dimissionario accetta l’incarico di formare un “nuovo” Governo”) o a una “staffetta” con un altro parlamentare appartenente alla maggioranza uscita dalle urne.

Tale norma “antiribaltone” potrebbe tuttavia venire sostanzialmente aggirata, poiché non è da escludere che la fiducia sia accordata da una coalizione differente da quella originaria.

Anche alla luce di tale scenario, sarebbe stato forse opportuno prevedere nella Costituzione un’esplicita disciplina della questione di fiducia (che in altri ordinamenti, costituisce la pietra angolare della razionalizzazione del sistema parlamentare), il cui rigetto dovrebbe in linea di principio ricomprendersi nei motivi di rottura del “patto di governo”.

Come è noto, l’istituto in oggetto è stato introdotto nel nostro ordinamento in via consuetudinaria, per essere quindi recepito dai regolamenti parlamentari e divenire oggetto di un utilizzo crescente, anche da parte di Esecutivi sostenuti da un’ampia maggioranza⁴³.

Stante i caratteri dell’attuale sistema politico, destinati certamente a non mutare nel breve periodo, in assenza di riforme più sistemiche, è lecito ritenere che la posizione della questione di fiducia rimarrà uno dei momenti di massima tensione della dialettica parlamentare. Tale strumento continuerà a rivelarsi prezioso per il Governo sia per ragioni “politiche” – per compattare la maggioranza parlamentare che lo sostiene – sia per motivi

governo e scioglimento del Parlamento nel processo evolutivo del modello Westminster: regole convenzionali, norme scritte e prassi politica, in *Il Filangieri*, 2018, 7-47; R. TARCHI, *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato. Presentazione di un convegno e riflessioni a margine*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*, in [DPCE online](#), 2020-01-13, 3-20; G. MAESTRI, *Dissoluzioni anticipate: considerazioni in chiave comparata in materia di scioglimento parlamentare*, in [federalismi.it](#), 22, 2024, 50-190.

Su un uso “tattico” e “di maggioranza” dello scioglimento da parte del Primo ministro nell’esperienza britannica si vedano, ad esempio, G. CARVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in [Nomos](#), 3/2021; C. SERPOLLA, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act: può tornare tutto come prima*, in [DPCE online](#), 3/2022, 1501 ss.; A. OSTI, *Il Dissolution and Calling Act 2022 e l’abrogazione del Fixed-term Parliaments Act 2011: niente di nuovo sul fronte occidentale*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2022, 122 ss.

Nella Repubblica federale tedesca, lo scioglimento ricorre in soli due casi e opera quando le forze politiche non sono in grado di esprimere (*rectius* di eleggere) un Cancelliere, per cercare di risolvere “in via parlamentare” la crisi di Governo (*ex art. 63 Grundgesetz* sull’elezione del Cancelliere da parte del *Bundestag* e art. 68 *Grundgesetz* sulla disciplina della mozione di fiducia).

⁴³ Sul tema si vedano, per esempio, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996; D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2021, 31; N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 41 ss.



“tecnici” – in funzione antiostruzionistica – e in ogni caso utile in tutte le occasioni in cui risulti necessario ristabilire l’unità dell’indirizzo politico.

Anche in tale prospettiva, appare opportuno evitare ambiguità interpretative, precisando nel disegno di legge costituzionale ciò che al momento non pare possa darsi per scontato (sia in dottrina, sia nel dibattito politico), ossia che il rigetto della questione di fiducia equivale alla revoca della fiducia stessa e le dimissioni del Governo devono configurarsi sempre come un atto dovuto e non volontario⁴⁴.

6. *Le insidie dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*

Le ragioni degli scollamenti e delle anomalie rispetto al modello neoparlamentare, presenti nel disegno di legge costituzionale in esame, sembrano dipendere dalla necessità (politica) di mantenere, nelle pieghe dell’impianto giuridico della forma di governo, sufficienti spazi per consentire al Parlamento di inserirsi nella dialettica delle crisi scaturite da conflitti interni alla coalizione.

L’obiettivo della riforma in esame sembra infatti mirare anzitutto alla “costituzionalizzazione” delle crisi extraparlamentari, per assicurare anche in tali casi continuità di governo nella legislatura. Poiché non vi sono previsioni tali da escludere il protrarsi del fenomeno del transfughismo, non sembra possa escludersi l’ipotesi di un mutamento della maggioranza a sostegno del Presidente del Consiglio eletto nel corso della legislatura, senza che tale “ribaltone” sia seguito dallo scioglimento delle Camere.

La previsione di un Presidente del Consiglio “subentrante” nel progetto di riforma conferma poi la volontà dei proponenti di sottrarre, in alcuni specifici casi, la risoluzione della crisi alla volontà popolare, rimettendola a una più opaca decisione delle forze parlamentari.

⁴⁴ Su tale aspetto si vedano, in particolare, a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, 248.

Nel dossier della Camera dei deputati n. 319, del 4 luglio 2024 (*Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione. AA.C. 1354 e 1921. Schede di lettura*), 66, si osserva che «potrebbe essere oggetto di approfondimento se “per altri casi di dimissioni” occorrono intendersi solo le ipotesi di dimissioni derivanti da crisi extraparlamentari” che non obbligano giuridicamente il Governo a dimettersi o se vi vadano ricomprese anche quelle conseguenti alla reiezione di una questione di fiducia posta dal governo medesimo su una propria iniziativa che necessiti di approvazione parlamentare».

Va al riguardo ricordato che il subemendamento 7.900/54 (poi respinto dal Senato) era stato presentato dal senatore Pera proprio per chiarire tale aspetto, proponendo di precisare che il Presidente del Consiglio possa chiedere al Capo dello Stato, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere “nel caso di dimissioni volontarie, da presentarsi al termine di una informativa parlamentare, e nel caso di dimissioni dovute a reiezione di una questione di fiducia” (si veda il resoconto stenografico della seduta del Senato n. 197 del 12 giugno 2024).



Ciò detto, i meccanismi previsti nel disegno di legge costituzionale non sono però utili anche a rafforzare l'efficacia decisionale degli Esecutivi, la quale in realtà sembra maggiormente dipendere da fattori extragiuridici, essendo strettamente legata alla stabilità (e alla compattezza) delle coalizioni politiche.

La "via italiana al premierato" lascia infatti irrisolto il problema del condizionamento sull'azione dell'Esecutivo esercitato dalle formazioni politiche minori presenti nella maggioranza di governo. L'elezione diretta potrebbe pertanto non essere l'elemento determinante nel sottrarre un Presidente del Consiglio "travicello" al quotidiano logoramento causato dagli altalenanti umori della maggioranza, facendolo divenire il centro nevralgico di un'attività del Governo destinata a proiettare i suoi risultati nel medio e lungo periodo.

Per le ragioni finora viste, non pare potersi valutare più soddisfacente neppure l'altro disegno di legge costituzionale volto all'introduzione dell'investitura popolare del vertice dell'Esecutivo, proposto dal senatore Renzi, come primo suo firmatario, che è stato esaminato dal Senato, congiuntamente al progetto di riforma di iniziativa governativa e in cui è stato, come già detto, assorbito.

Il contenuto dell'A.S. 830 (e dell'identico, nei contenuti, A.C. 1354) era nel complesso più aderente al modello duvergeriano di sistema neoparlamentare, ma prevedeva anch'esso una significativa eccezione alla regola del *simul stabunt simul cadent*, in relazione alla disciplina della questione di fiducia (che sarebbe stata in tal modo esplicitamente prevista nel testo costituzionale): a partire dal giorno successivo al rigetto della fiducia, il Governo infatti avrebbe potuto chiedere alle Camere una nuova deliberazione e solo in caso di esito negativo, il Presidente del Consiglio (la cui denominazione resta immutata) avrebbe rassegnato le dimissioni⁴⁵.

Da un lato, affioravano gli stessi dubbi espressi a proposito del disegno di legge Meloni-Casellati, circa l'idoneità dell'investitura diretta del Presidente del Consiglio a risolvere il problema della "governabilità".

Dall'altro lato, a suscitare forti perplessità era soprattutto la pretesa di poter trasporre con successo a livello nazionale la formula del «sindaco d'Italia» (espressione utilizzata per la prima volta da Mario Segni, agli inizi degli anni '90), ossia il sistema di governo esistente a livello comunale dal 1993, poi sostanzialmente introdotto nell'ordinamento regionale, a seguito della riforma costituzionale del 1999.

«Fuorviante»⁴⁶ appariva, a ben vedere, la premessa su cui si basava tale proposta, che sottovalutava la diversità esistente fra gli organi parlamentari e quelli di rappresentanza

⁴⁵ Per un'analisi e confronto dei disegni di legge costituzionale nn. 935 e 830, si veda, in particolare, M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio*, in [Osservatorio costituzionale](#), 1/2024.

⁴⁶ Come già osservato nel 2004 da L. ELIA, [Relazione alla Commissione affari costituzionali della Camera sul progetto di riforma costituzionale \(AC 4862\)](#).



territoriale, sia sul piano istituzionale, che su quello sostanziale. A livello locale e regionale, non esiste una figura equivalente a quella del Presidente della Repubblica (che rende perfino abbastanza improprio, al riguardo, parlare di “forma di governo”, il cui studio è volto, come è noto, ad indagare sulla distribuzione del potere politico tra Governo, Parlamento e Capo dello Stato). Né deve trascurarsi il fatto che il Parlamento delibera «su questioni che non vengono minimamente sfiorate in sede di consiglio regionale o in quelle degli enti locali».

Andrebbe poi ricordato che la stabilità di governo degli enti territoriali è stata nel tempo favorita soprattutto dalla rigida applicazione della formula *simul stabunt simul cadent*, senza eccezione alcuna.

Ma pare più utile rilevare che l’elezione diretta dei presidenti delle giunte ha favorito una forte personalizzazione del potere, che si è soprattutto espressa sia nella “leaderizzazione dei partiti”, sia nella “presidenzializzazione degli esecutivi”⁴⁷. Inoltre, i dati sull’affluenza al voto nelle elezioni amministrative sembrano smentire la tesi per cui l’elezione diretta del vertice dell’esecutivo costituirebbe un antidoto alla crisi della democrazia, in quanto capace di avvicinare le istituzioni ai cittadini, favorire la partecipazione politica e arginare il negativo fenomeno del crescente astensionismo elettorale⁴⁸.

7. Suggestioni e suggerimenti giuscomparatistici.

A fronte di tale premessa, viene pertanto da chiedersi quale possa essere il reale valore aggiunto di un’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e se non sia opportuno cogliere altre suggestioni comparate, per cercare un’alternativa più adatta ad evitare le “degenerazioni del parlamentarismo”, nonché per meglio affrontare il vero problema che attanaglia la forma di governo attuale, ossia la refrattarietà del sistema politico alla logica della stabilità (e della coesione) delle coalizioni.

Le soluzioni più originali presenti nelle proposte di riforma istituzionale finora esaminate sono calibrate infatti sui difficili equilibri delle maggioranze di governo attuali, sicché potrebbe essere utile ragionare in via prioritaria su quali meccanismi possano circoscrivere le ipotesi di “crisi al buio”, avviate dalle forze politiche senza fornire un’alternativa costruttiva di governo e senza consentire ai cittadini di distinguere le responsabilità dei partiti e imputarla ad essi correttamente.

⁴⁷ Si veda, al riguardo, F. FURLAN, [Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent’anni di elezione diretta dei Presidenti di regione](#), in questa [Rivista](#), 2023/III, 2020 ss.

⁴⁸ Per tali aspetti si veda, in particolare, la [Relazione](#) presentata, il 14 aprile 2022, dalla Commissione di esperti (istituita, il 22 dicembre 2021, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento), «con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto», spec. 41 ss.



A tale logica risponde ad esempio l'istituto della sfiducia costruttiva prevista nel *Grundgesetz* della Repubblica federale tedesca (ma lo stesso può dirsi relativamente all'art. 49 co. 2 della Costituzione della V Repubblica francese), non a caso ritenuto da molti un'opzione di razionalizzazione preferibile a quella, più radicale, rappresentata dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il *Konstruktives Misstrauensvotum* ha esercitato suggestioni in molti Paesi (venendo introdotto anche in Israele, una volta abbandonata l'investitura diretta del Premier) e sembra avere talvolta contribuito al mantenimento di un certo grado di stabilità governativa⁴⁹.

Resta tuttavia da dimostrare che tale obiettivo sia stato raggiunto in Germania grazie al solo meccanismo previsto dall'art. 68 del *Grundgesetz*, dovendosi piuttosto guardare all'interazione di differenti fattori – peraltro difficilmente riproducibili nel contesto italiano attuale – quali una legge elettorale selettiva (proporzionale ma con un'elevata soglia di sbarramento), un'articolata regolamentazione dei partiti, una chiara identità di questi ultimi, che rende pressoché assente il transfughismo e una configurazione del sistema politico storicamente convergente al centro, grazie a previsioni costituzionali volte a impedire ai partiti antisistema la presenza nel *Bundestag* o comunque ad escluderli dal finanziamento pubblico⁵⁰. Ma, soprattutto, bisognerebbe tener conto del fatto che, proprio in ragione di una "ossessione per la stabilità", la Legge Fondamentale di Bonn ha inteso evitare pericolosi

⁴⁹ Sulla peculiarità della sfiducia costruttiva rispetto alle altre forme di razionalizzazione del sistema parlamentare, si veda in particolare M. FRAU, *La funzione (frintesa) della sfiducia costruttiva*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023 e, ID., *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012. Per altri aspetti comparati (specie in riferimento alla formazione del Governo in Germania e Spagna), si veda, in particolare, S. BONFIGLIO, *Designazione, investitura e nomina del Premier nelle costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei "governi di matrice presidenziale"* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2022, 728 ss.

⁵⁰ Si veda l'art. 21 del *Grundgesetz*, dedicato ai partiti politici, il cui comma 2 afferma che «i partiti, i quali per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti mirino ad attentare al libero e democratico ordinamento costituzionale o a sovvertirlo o a mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale tedesca, sono incostituzionali». Sulla questione di incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale, il quale è altresì chiamato a esprimersi (ai sensi del comma 3, modificato nel 2017) sull'esclusione dal finanziamento statale dei «partiti che, a causa dei loro obiettivi o del comportamento dei loro aderenti, mirano a indebolire o ad abolire l'ordine fondamentale democratico libero o a mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale tedesca».

Può essere utile ricordare che, con sentenza del 23 gennaio 2024 (2 BvB 1/19), il *Bundesverfassungsgericht* ha escluso, per sei anni, dal finanziamento pubblico il partito *Die Heimat* (in precedenza noto come *Nationaldemokratische Partei Deutschlands – NPD*), in quanto esso «mostra disprezzo per l'ordine fondamentale democratico libero e, in considerazione dei suoi scopi e del comportamento dei suoi membri e aderenti, è orientato verso l'abolizione di tale ordine». Tale partito «mira a sostituire il sistema costituzionale esistente con uno stato autoritario basato su una "*Volksgemeinschaft*" etnica ("comunità popolare"). La sua concezione politica non rispetta la dignità umana di tutti coloro che non fanno parte della "*Volksgemeinschaft*" etnica ed è anche incompatibile con il principio della democrazia».



vuoti di potere, consentendo al Governo sfiduciato⁵¹, ancorché minoritario (in alternativa allo scioglimento del *Bundestag* e previa dichiarazione, da parte del Presidente della Repubblica, dello “stato di emergenza legislativa” ex art. 81 GG), la possibilità di continuare l’attuazione del proprio programma politico, mediante leggi approvate con il consenso del solo *Bundesrat*.

Si tratta di un rimedio eccezionale, al quale non si è fatto finora ricorso, ma della cui capacità dissuasiva nessuno ha mai dubitato e di cui dovrebbe tenersi conto qualora volesse importarsi il meccanismo della sfiducia costruttiva in Italia, poiché è lecito supporre che un Governo privo del necessario sostegno parlamentare non rimarrà in carica aspettando di essere formalmente sfiduciato e rinuncerà alle dimissioni solo se in grado di continuare l’attuazione del proprio programma legislativo.

8. Il “premierato elettivo” e le “riforme del terzo piano”

Pur essendo volto a modificare pochi articoli della Carta fondamentale, il progetto di riforma pone regole la cui applicazione porterà a una sistematica rilettura dei rapporti fra gli organi costituzionali.

Ciò è, ad esempio, vero in relazione ai rapporti fra il Presidente del Consiglio e il Presidente della Repubblica, in ordine ai quali il disegno di legge costituzionale lascia aperti alcuni dubbi interpretativi (relativi per esempio all’esercizio dei poteri spettanti al Capo dello Stato, i cui atti peraltro non saranno sempre tutti controfirmati), sicché non è da escludersi che – in caso di tensioni, in questa inusuale *cohabitation* – il vertice dell’Esecutivo possa richiamare la sua legittimazione popolare per orientare la lettura di regole e prassi in maniera differente rispetto al passato.

La prospettiva, poi, di possibili effetti distorsivi causati dal premio di maggioranza richiederebbe sin d’ora l’allestimento di adeguati contrappesi all’elezione diretta del Presidente del Consiglio⁵², quali, ad esempio, l’individuazione di procedure e istituti volti a

⁵¹ L’art. 68, comma 1, del *Grundgesetz* stabilisce che una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale deve essere approvata dal *Bundestag* a maggioranza dei suoi membri; in caso contrario, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il *Bundestag*. Il potere di scioglimento viene meno qualora il *Bundestag* elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale.

⁵² Sul ruolo del Capo dello Stato e sui contropoteri si veda N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere “forte” un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2024. Per gli autori del *Paper* di ASTRID n. 94, [Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa](#), dicembre 2023, 5, la forma di governo prefigurata nel disegno di legge costituzionale concentra «il massimo potere nelle mani del vertice del governo senza adeguati contrappesi e senza un’adeguata separazione dei poteri». Tali preoccupazioni persistono anche dopo l’approvazione, in seno alla Commissione Affari costituzionali del Senato,



garantire una sana dialettica parlamentare, l'esistenza di spazi adeguati per l'opposizione e le minoranze politiche, nonché la riqualificazione del ruolo del Legislativo, sempre più marginalizzato e svilito sia dal flusso alluvionale di atti normativi prodotti dall'Esecutivo, sia dal progressivo indebolimento della sua funzione di controllo⁵³.

Ma, soprattutto, nessuna riforma potrà incidere positivamente sulle dinamiche della forma di governo se la sua configurazione viene decontestualizzata dal sistema politico in cui deve concretamente operare.

Come è stato provocatoriamente osservato, «il desiderio di premierato nasce da un'invidia freudiana per l'efficienza e la stabilità riconosciuta ad altri sistemi politici»⁵⁴, nei quali l'elezione "di fatto" dei primi ministri rappresenta il risultato della stratificazione di consuetudini, regole specifiche sui partiti e sulla disciplina dei gruppi parlamentari, difficilmente replicabili nel nostro paese.

Dovendo tenere conto del peculiare contesto politico-istituzionale italiano, sembra potersi concludere che quella parlamentare, in ragione della sua flessibilità, continua ad apparire la forma di governo che meglio si adatta alle esigenze di un sistema dei partiti il quale guarda

dell'emendamento che modifica l'art. 83, comma 3, Cost., richiedendo la maggioranza assoluta per l'elezione del Presidente della Repubblica solo a partire dal sesto scrutinio.

⁵³ Sul tema si vedano, in particolare, C. DE FIORES, M. DELLA MORTE, *Le insidie del Premierato*, in *il Mulino*, 11 dicembre 2023. Per U. DE SIERVO, Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, 16 aprile 2024, il disegno di legge costituzionale pone le premesse per «un'ulteriore espansione dei poteri governativi nell'adozione delle fonti normative di competenza parlamentare» [...] in piena contraddizione con le diffuse tendenze a far recuperare al Parlamento il suo potere legislativo».

In tema di garanzie, va poi ricordato che, in seno alla Commissione Affari costituzionali del Senato, è stato presentato un emendamento (4.0.5) volto a dare concretezza – attraverso l'introduzione di un articolo 96-bis Cost. – al cosiddetto "statuto delle opposizioni". L'intento del suo proponente (il senatore Pera) consisteva nel prevedere «un contrappeso all'aumentata centralità della figura del Presidente del Consiglio (favorendo, altresì, l'efficace implementazione di un sistema politico bipolare), istituendo la figura (mutuata dall'esperienza britannica) del Capo dell'opposizione. Esso viene eletto, sulla base di un'esposizione programmatica, da tutti i parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere alle forze politiche di opposizione e dovrà essere sentito dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio nei casi di guerra e di grave pericolo per la sicurezza nazionale oltre che in altri casi specificatamente individuati dalla legge. Le modalità di elezione ed i poteri della figura sono invece riservate ai regolamenti parlamentari». Tale emendamento è stato poi ritirato e trasformato in un ordine del giorno (G7.1000, accolto poi dal Governo, nel corso dell'esame da parte del Senato del disegno di legge costituzionale, nel quale si esprime «la necessità che, nei Regolamenti parlamentari, sia riconosciuta la figura istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione – da parte dei parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere ai gruppi di opposizione – e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere».

Sullo "statuto delle minoranze d'opposizione innanzi alla riforma del premierato forte" si veda G. MATUCCI, [Lo statuto delle opposizioni nella forma di governo che cambia](#), in questa *Rivista*, retro, 532.

⁵⁴ Cfr. R. BIN, *Premierato? Una risposta sbagliata a un problema mal posto*, in [laCostituzione.info](#), 11 gennaio 2024.



alla democrazia dell'alternanza, ma che ormai da più di un decennio è caratterizzato da un tripolarismo instabile e da coalizioni a geometria variabile⁵⁵.

Anche la retorica dei “governi tecnici”⁵⁶ (espressione con la quale, negli ultimi venti anni, sono stati denominati gli Esecutivi guidati da personalità estranee al mondo della politica), che ha criticamente accompagnato la definizione di alcune disposizioni del progetto di riforma in esame, deve essere inquadrata alla luce dell'evoluzione del sistema dei partiti negli ultimi decenni.

Il disegno di legge costituzionale ha inteso escludere, per il futuro, Governi guidati da soggetti esterni al circuito parlamentare: il Presidente del Consiglio dei ministri dovrà essere infatti eletto «nella Camera nella quale abbia presentato la sua candidatura» e pure l'eventuale Presidente del Consiglio subentrante dovrà necessariamente avere lo status di parlamentare (e a tale logica sembra rispondere altresì la decisione di abolire la categoria dei senatori di nomina presidenziale).

L'esclusione degli Esecutivi tecnici “a tutela presidenziale” è volta a limitare – nelle intenzioni dei proponenti – l'espansione “a fisarmonica” dei poteri del Capo dello Stato; andrebbe però opportunamente ricordato che, proprio grazie a tali *reform governments*⁵⁷

⁵⁵ È stato osservato che, sin dagli anni '90 del secolo scorso, gli schieramenti politici di centro-destra e centro-sinistra hanno indicato, in via di fatto, il loro candidato alla presidenza del Consiglio, il quale era pertanto già noto agli elettori prima del voto. Per tale ragione, una soluzione più coerente viene ritenuta quella di ridefinire i poteri e le prerogative del Presidente del Consiglio, senza prevedere l'elezione diretta. L'attuale tripolarismo del sistema politico renderebbe però piuttosto problematica la soluzione di risolvere in sede elettorale il nodo della premiership, come è stato ad esempio proposto nel 1996 nella tesi 1 dell'Ulivo, in cui si suggeriva una forma di «governo del Primo Ministro [...], investito in seguito al voto di fiducia parlamentare in coerenza con gli orientamenti dell'elettorato. A tal fine è da prevedere, sulla scheda elettorale, l'indicazione – a fianco del candidato del collegio uninominale – del partito o della coalizione alla quale questi aderisce e del candidato premier da essi designato». Nel 2005, la riforma costituzionale promossa dal Governo di centro destra guidato da Berlusconi (e poi respinta dal corpo elettorale nel *referendum* costituzionale svoltosi l'anno successivo) prevedeva una forma di governo in cui il Primo ministro veniva “designato” (e non eletto) dal corpo elettorale.

Sulle proposte di riforma alternative al “premierato elettivo”, che rafforzano la figura del Presidente del Consiglio, rimanendo però nell'ambito della forma di governo parlamentare e prendendo spunto dall'esperienza tedesca (mozione di sfiducia costruttiva, scioglimento, questione di fiducia), si vedano, ad esempio il Paper di ASTRID n. 94, del dicembre 2023, cit. Si vedano altresì S. CECCANTI, *Verso un premierato non elettivo. Quattro strategie possibili per la transizione incompiuta*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2023, 621ss.; ID., *Proposta di un articolato a quello predisposto dal Governo Meloni*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 25 novembre 2023; C. FUSARO, Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, 4 dicembre 2023; P. BECCHI, G. PALMA, *Per un premierato ragionato ed equilibrato*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](https://www.federalismi.it), 4, 2023.

⁵⁶ Per M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in [Osservatorio costituzionale](https://www.federalismi.it), n. 1/2024, 56, in ragione della eterogeneità della maggioranza che sostiene i governi tecnici, questi ultimi «possono anche essere definiti come governi di unità nazionale».

⁵⁷ Sul tema si veda, in particolare, C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica*, n. 11/2021, il quale osserva che i



(formati, in situazioni di particolare gravità, per realizzare incisive riforme in ambito economico-sociale e comunque sempre legittimati dal sostegno delle Assemblies rappresentative⁵⁸), il sistema istituzionale ha potuto funzionare regolarmente, anche di fronte a eventi traumatici esterni, situazioni emergenziali e rischiose fasi di stallo determinate dalle difficoltà della politica nazionale e dall'assenza di una maggioranza di governo ben definita.

Il riequilibrio fra poteri democratici e poteri tecnocratici, al quale risulterebbero funzionali le nuove disposizioni costituzionali, è un'esigenza che non dovrebbe perciò farsi discendere da disfunzioni della forma di governo, ma dalla condizione di crisi in cui ormai versa da tempo il sistema politico italiano, determinata da molteplici fattori fra i quali spiccano, ad esempio, l'indebolimento della capacità di rappresentanza dei partiti, la trasformazione di questi ultimi in macchine elettorali al servizio dei leader, la crescente spinta alla disintermediazione e la pretesa di instaurare un rapporto diretto fra popolo e istituzioni.

Non si tratta di fenomeni caratterizzanti solo il nostro paese, ma in Italia, più che altrove, un certo sentimento "antiparlamentare" accompagna da tempo le proposte di riforme istituzionali, traducendosi in disegni di legge costituzionali spesso incoerenti, dal contenuto disorganico e caratterizzato da "compulsioni al leaderismo" prive degli opportuni *balances*.

In un simile scenario, possono ben comprendersi i suggerimenti di quanti ritengono che si debba anzitutto partire da un corretto rafforzamento della mediazione politica, attraverso una rigenerazione dei partiti (e l'effettiva attuazione dell'art. 49 della Costituzione), secondo una scelta che è stata seguita nel secondo dopoguerra in molti paesi, adottando una legislazione apposita sulle formazioni politiche, che ne ha regolamentato vari aspetti (e talvolta anche una specifica disciplina normativa per disincentivare il fenomeno del transfughismo⁵⁹).

Del resto, proprio l'introduzione di un'elezione diretta del Presidente del Consiglio pone ancor più l'accento sull'assenza di verifica, al momento, del concreto operare del "metodo democratico" all'interno dei partiti, metodo che spesso viene richiamato nelle proposte

"governi tecnici" sono espressione di un fenomeno tendenzialmente circoscritto a pochi paesi europei (Grecia, Italia e alcuni Stati dell'Europa orientale) e si sono formati in peculiari congiunture politico-economiche di particolare complessità e gravità, sostenuti da maggioranze diverse da quelle emerse dalle elezioni, con un orizzonte limitato, sia sul piano temporale che programmatico e composti da personalità tecniche, non espressione di partiti politici. Sul "governo tecnico" nel dibattito politico, si veda anche F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2012.

⁵⁸ Si veda sul punto, ad esempio, A. POGGI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato sui ddl. nn. 830 e 935*, novembre 2023, 8.

⁵⁹ Per una riflessione sul tema, anche in chiave comparata, si veda T. FENUCCI, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, 2021. Si veda altresì S. CURRERI, *Gruppi politici e "anti-transfughismo": nuove regole e spunti critici*, in [laCostituzione.info](#), 22 febbraio 2022.



volte, per esempio, a introdurre le elezioni primarie per la selezione dei candidati, almeno per quanto riguarda le cariche monocratiche⁶⁰.

L'influenza del sistema politico sulle concrete dinamiche delle forme di governo, che è stata evidenziata in tempi risalenti⁶¹, dovrebbe rendere superfluo ricordare – come invece si è costretti ripetutamente a fare – l'ammonimento di Mirkine Guetzévitch, il quale affermava che il parlamentarismo razionalizzato rappresenta «il tentativo di regolare la stabilità governativa», ma insieme avvertiva come quest'ultima non costituisca «un problema costituzionale» e come «nessuna legge, nessuna rigida regola possa realizzarla se la vita politica di un paese non ha in sé gli elementi necessari a garantire tale stabilità»⁶².

Sarebbero dunque poco opportune – e comunque non risolverebbero davvero i mali che affiggono il paese – quelle riforme “temerarie”, frutto di contingenti compromessi politici, come alla fine sembra doversi qualificare quella proposta dal Governo, con il disegno di legge costituzionale sull'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Insomma – ricorrendo alla ruspante metafora di chi⁶³, già in passato, ha stigmatizzato la pervicacia con cui il riformatore italiano ricerca soluzioni originali, creando però ibridi destinati a non funzionare – una prima ed “edificante” prospettiva potrebbe consistere nel superare la sindrome dei “riformisti del terzo piano”, che porta a elaborare modifiche della forma di governo a supporto del “mito”⁶⁴ della governabilità, senza però avere previamente “ristrutturato” il sistema dei partiti e ridotta la frammentazione politica tramite adeguate formule elettorali.

⁶⁰ Si vedano, in particolare, G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in [Astrid](#), 2012 e F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017.

⁶¹ Si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, vol. XIX, 634 ss. Per M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2015, 139, lo studio di Elia «ha segnato uno spartiacque proponendo un approccio non più solo statico ma dinamico al tema delle forme di governo», il cui funzionamento non può essere spiegato «senza fare riferimento all'assetto del sistema dei partiti». Quest'ultimo, tuttavia, non può ritenersi un elemento costitutivo della forma di governo, la quale rappresenta «una categoria giuridica che viene determinata dall'insieme delle norme giuridiche che regolano i rapporti fra gli organi costituzionali titolari di poteri politici».

⁶² Cfr. B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, fasc. 2-4/1950, 613.

⁶³ Si veda G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, cit., 292.

⁶⁴ Al riguardo si veda, in particolare, A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, [Rivista AIC](#), n. 4/2023. Si veda altresì M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in [Osservatorio costituzionale](#), 1/2024.