

ALESSANDRO FRICANO\*

## Il premierato claudicante: aspirazioni e incongruenze della riforma costituzionale Meloni-Casellati\*\*

ABSTRACT (EN): The contribution intends to analyze the constitutional effects of the introduction of the elective premiership in the Italian system. The attempt to guarantee the stability through interventions to rationalize the form of government, in recent constitutional history, has resulted in a run-up to the myth of legislative governments without, however, an effective system of counterweights. This contribution aims to delve into the origins, evolution and possible outcomes of the Meloni-Casellati reform (DDL n. 935) with particular regard to the impact of the direct election on the form of government, on the electoral system and on the maintenance of the constitutional guarantee bodies.

ABSTRACT (IT): Il contributo intende analizzare gli effetti costituzionali dell'introduzione del premierato elettivo nell'ordinamento italiano. Il tentativo di garantire la stabilità degli esecutivi mediante interventi di razionalizzazione della forma di governo, nella storia costituzionale recente, si è tradotto in una rincorsa al mito dei governi di legislatura senza tuttavia un effettivo sistema di contrappesi. Il presente contributo si pone lo scopo di approfondire le origini, l'evoluzione ed i possibili esiti della riforma costituzionale Meloni-Casellati (DDL n. 935) con particolare riguardo all'impatto dell'elezione diretta del vertice esecutivo sulla forma di governo, sul sistema elettorale e sulla tenuta degli organi di garanzia.

SOMMARIO: 1. Il mito della governabilità come fine ultimo della razionalizzazione. – 2. Il premierato à l'italienne: alle origini del dibattito scientifico e politico. – 3. La revisione della forma di governo nella XIX legislatura. – 4. Il contenuto normativo del DDL n. 935. – 5. L'impatto della riforma sul sistema costituzionale tra contraddizioni e criticità.

### 1. Il mito della governabilità come fine ultimo della razionalizzazione

Nella comparazione con le democrazie avanzate la *doléance* più ricorrente verte proprio sull'esigua durata degli esecutivi italiani e sulla loro relativa instabilità. Dal 1946 ad oggi, in un arco temporale di settantotto anni, si sono susseguiti sessantotto governi presieduti rispettivamente da trentuno diversi presidenti del Consiglio dei Ministri nel corso di diciannove legislature. Per più di mezzo secolo la *governabilità ad ogni costo* è stata, e resta tuttora, una chimera.

L'origine dell'improprio termine *governabilità* andrebbe ricondotta ad un modello neoliberista di società. Non a caso secondo Ralf Dahrendorf essa «denota la capacità dei governi di imprimere una direzione alle economie, alle società e alle comunità politiche in cui essi

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Palermo.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

operano, e di farlo in modo efficace»<sup>1</sup>. Sebbene la governabilità intesa come «attitudine ad essere governati»<sup>2</sup> sia funzionale al mantenimento dell'indirizzo politico sancito all' art. 95 Cost. essa andrebbe distinta dalla stabilità, quale combinazione di durata ed efficacia dell'azione di governo. Nel corso delle legislature al fine di scongiurare la perpetuazione di esecutivi «a direzione plurima dissociata»<sup>3</sup> o «a multipolarità diseguale»<sup>4</sup> si è ritenuto ovviare mediante un progressivo rafforzamento in senso monocratico del Presidente del Consiglio rispetto al Governo, inteso come organo collegiale, senza tuttavia coglierne le ragioni di fondo.

L'eterna dicotomia tra democrazia *proporzionale* o *maggioritaria*, *multipolare* o *bipolare*, *bloccata* o *dell'alternanza*, *partecipativa* o *decidente*, *consociativa* o *competitiva*, *mediata* o *immediata*, *diffusa* o *di investitura*, *conflittuale* o *governante*, *pluralista* o *identitaria* non costituisce una questione squisitamente nominale ma riguarda la qualità delle forme di governo. Secondo il politologo francese Maurice Duverger<sup>5</sup> i sistemi maggioritari coincidono perfettamente con i c.d. *sistemi dualisti*, propri cioè delle democrazie dell'alternanza in cui la competizione avviene tra partiti o coalizioni di partiti secondo un bipolarismo rigido. La distinzione cara a Duverger tra *democrazia immediata* e *democrazia mediata* sembrerebbe corrispondere alla classificazione elaborata da Arend Lijphart tra *modello Westminster* e *modello consensuale*<sup>6</sup>. Lijphart prendendo in considerazione ben trentasei democrazie contemporanee arriva a sostenere l'impossibilità di applicare il c.d. *modello Westminster*, ispirato alla logica maggioritaria, a quegli ordinamenti contraddistinti da fratture (*cleavages*) territoriali, sociali, etniche, linguistiche e religiose. Le società plurali necessitano

<sup>1</sup> Cfr. R. DAHRENDORF, *Stralci dalle osservazioni di Ralf Dahrendorf sullo studio relativo alla governabilità*, in *Appendici. Dibattito nel corso della riunione plenaria della Commissione trilaterale. Kyoto, 31 maggio 1975*, in M. J. CROZIER, S. P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, 1975, trad. it. di Vito Messina, Franco Angeli, Milano, 1977, p. 191.

<sup>2</sup> Osservazione avanzata da M. VOLPI, *Sistema elettorale e forma di governo parlamentare: come fuoriuscire dall'ideologia maggioritaria*, in *Lo Stato*, n. 10, 2018, p. 467.

<sup>3</sup> E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo, Analisi e prospettive*, Edizioni di Comunità, Roma, 1980, p. 49.

<sup>4</sup> L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, *passim*.

<sup>5</sup> «Com'è noto, secondo il costituzionalista francese, la distinzione tra sistemi in cui l'elettore può scegliere direttamente il Governo (democrazie immediate) e i sistemi nei quali sono i partiti dopo le elezioni a farlo (democrazie mediate) avrebbe un'importanza esplicativa ben maggiore di quella offerta dalle tradizionali tipologie delle forme di governo, tant'è che le analogie tra Gran Bretagna e Stati Uniti (l'una con forma di governo parlamentare e l'altra con sistema presidenziale) sarebbero maggiori di quelle esistenti tra Italia e Gran Bretagna (pur avendo entrambe una forma di governo parlamentare) così G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 15.

<sup>6</sup> «I governi di maggioranza monopartitici e quelli basati su larghe coalizioni differiscono gli uni dagli altri sotto due importanti prospettive: in primo luogo naturalmente, sotto l'aspetto del numero degli attori partitici, visto che in un caso abbiamo un solo partito e nell'altro una coalizione. In secondo luogo, relativamente al tipo di sostegno parlamentare assicurato al governo. Quando ci soffermiamo su questo aspetto, infatti, la teoria classica delle coalizioni costruisce una tripartizione distinguendo tra: 1) governi a maggioranza minima vincente, che sono «vincenti» nel senso che il partito o i partiti al potere detengono una maggioranza di seggi parlamentari, ma «minima» nel senso che il governo non include alcun partito che non sia necessario per giungere alla maggioranza in parlamento; 2) gabinetti a maggioranza eccedente, che contengono cioè un numero di partiti maggiore di quelli necessari per ottenere la maggioranza in parlamento; 3) governi di minoranza, che non sono cioè sostenuti da una vera maggioranza parlamentare. Ora, il tipo di esecutivo più chiaramente maggioritario è quello monopartitico a maggioranza minima vincente, mentre quello tipicamente consensuale è a maggioranza multipartitica ed eccedente.» cit. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 111-112.

dunque di un governo del conflitto orientato alla tutela delle minoranze. L'autore olandese giunge così alla conclusione che il *modello consensuale* fondato sul proporzionalismo sia il migliore per assicurare una maggiore rappresentanza politica in ordinamenti eterogenei. La frammentazione, di cui la forma di governo parlamentare è l'espressione più evidente, si spiega soltanto in virtù di un pluralismo magmatico idoneo a giustificare la necessità di un frazionamento del potere politico. Volendo operare una semplificazione, i modelli maggioritari-immediati apparirebbero a società prevalentemente omogenee con una polarizzazione a bassa intensità, i modelli consociativi-mediati sarebbero invece appannaggio esclusivo di società eterogenee a conflitto crescente.

Sebbene l'instabilità sia una patologia legata alla disfunzione anche di altri apparati, essa è principalmente riferibile al rapporto Parlamento-Governo ogni qualvolta si ravvisi l'impossibilità di adottare provvedimenti realizzatori di un determinato indirizzo politico<sup>7</sup>. Non vanno confusi con l'instabilità taluni elementi patologici che pure contribuiscono ad incrementarla come l'annosa questione del bicameralismo perfetto, il prolungamento dei tempi dell'*iter* legislativo, i rapporti fra Stato e Regioni, la posizione del Presidente del Consiglio all'interno del Governo, il numero dei Ministeri e da ultimo le interferenze normative reiterate dall'Esecutivo di cui l'abuso della decretazione d'urgenza è l'espressione più evidente. Instabilità e debolezza non sono quindi sinonimi. Da ciò sembrerebbe discendere la necessità di distinguere l'esigua durata degli esecutivi dall'efficienza ed efficacia della loro azione. Il tema della stabilità è pertanto da inquadrare, o meglio circoscrivere, nell'alveo decisionale e più precisamente in quello della volontà politica. Sembrerebbero assai convincenti le conclusioni di Boris Mirkin-Guetzévitch, impegnato sui temi parlamentarismo razionalizzato<sup>8</sup> già a partire dagli anni trenta del Novecento<sup>9</sup>. Lo studioso franco-ucraino giunse alla conclusione che «*le problème de la stabilité gouvernementale n'est pas un problème constitutionnel*»<sup>10</sup>. Nessuna regola costituzionale sarebbe dunque di per sé sufficiente a garantire la stabilità dei governi che dovrebbe invece realizzarsi mediante strumenti precipuamente politici.

---

<sup>7</sup> Così C. LAVAGNA, *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato, III*, Giuffrè, Milano, 1984, già in *Il Politico*, anno XLVI, n. 1-2, 1981, pp. 157-158.

<sup>8</sup> Di uno dei concetti più fraintesi nella letteratura costituzionalistica parla Frau. Secondo l'A. il parlamentarismo razionalizzato non sarebbe da intendere come l'insieme dei dispositivi costituzionali volti a favorire la stabilità del governo, questi ultimi corrisponderebbero invero a forme di razionalizzazione della procedura parlamentare; v. M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2016, p. 5.

<sup>9</sup> Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928; ID., *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, in *Revue politique et parlementaire*, 1937.

<sup>10</sup> Prosegue l'Autore: «*aucune loi, aucune règle rigide ne peut la réaliser si la vie politique d'un pays n'en offre pas les conditions nécessaires. Les règles constitutionnelles de la procédure parlementaire sont presque inutiles lorsqu'il s'agit d'un gouvernement ayant une forte majorité; à un gouvernement de coalition s'appuyant sur une majorité instable, cette procédure ne saura assurer la stabilité*» cit. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. II, n. 4, 1950, p. 613. Tornerà sul tema poco prima della sua scomparsa v. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954.

Il dibattito sulla forma di governo in Italia<sup>11</sup> e la ricerca e di eventuali meccanismi di stabilizzazione sono risalenti nel tempo e attraversano per intero la storia costituzionale a partire dagli albori dell'età repubblicana. Il 4 settembre 1946 la Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione – una volta escluse sia la formula presidenziale sia quella direttoriale in quanto ritenute dall'Assemblea Costituente non corrispondenti alle condizioni della società italiana – si pronunciò con l'ordine del giorno Perassi «per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Nel corso della travagliata esperienza costituzionale italiana non sono mancati infatti cantieri di riforme volti all'efficientamento istituzionale e alla stabilità dei governi sebbene nessuno di questi abbia mai visto la luce<sup>12</sup>. I primi tentativi di rafforzamento del potere esecutivo emersero nel dibattito politico tra il 1982 e 1983 con il c.d. *Decalogo Spadolini*, con il c.d. *Gruppo di Milano* coordinato da Gianfranco Miglio e con la c.d. *Grande riforma* avanzata da Bettino Craxi. Dopo il *Comitato Riz-Bonifacio* (VIII legislatura) venne preferita l'istituzione di apposite commissioni bicamerali: *Bozzi* (IX legislatura), *De Mita-Iotti* (XI legislatura) e *D'Alema* (XIII legislatura) che tuttavia non ebbero mai esito positivo. Neppure il *Comitato Speroni* (XI legislatura), la *Bozza Violante* (XV legislatura), il *Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali* istituito nel 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e la *Commissione Quagliariello* (XVII legislatura) riuscirono nell'intento riformatore. A questi tentativi si aggiunsero i due referendum costituzionali, entrambi drammaticamente naufragati, il primo nel 2006 promosso dal centrodestra ed il secondo nel 2016 dall'allora Premier Matteo Renzi. Sebbene in misura assai diversa e con soluzioni prospettate marcatamente distinte, tutti i rimedi proposti ebbero in comune l'individuazione di un nuovo paradigma di stabilità mediante il quale realizzare la corsa al mito dei governi di legislatura<sup>13</sup>. Quanto detto non poteva non trovare eco anche nella

---

<sup>11</sup> Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 634 e ss.; V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, CEDAM, Padova, 1973; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973; P. RIDOLA, *La classificazione dei regimi parlamentari*, Tip. Veneziana, Roma, 1988; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XIV, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, vol. III, Giuffrè, Milano, 2009.

<sup>12</sup> Sul punto v. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015.

<sup>13</sup> Ricorda Manzella: «D'altra parte, malgrado gli insuccessi, non tutto è stato vano, non tutto è da buttare negli anni trascorsi in ricerca continua. La lunga storia, dipanatasi da legislatura a legislatura, da governo a governo, mostra come le vie di riforma, alternativamente percorse, con abbandoni e ripensamenti, abbiano però avuto due punti fermi: uno strutturale, l'altro politico. Il primo è che la stabilità di governo è stata sempre individuata nell'autonoma legittimazione costituzionale del presidente del Consiglio. Su questo vi è stata sostanziale convergenza. Sia che fosse prescelta la formula "parlamentare" (legittimazione unitaria attraverso il superamento dell'assurdo bicameralismo fiduciario); sia quella semipresidenziale (legittimazione per derivazione dall'elezione diretta dal capo dello Stato); sia la formula "elettorale" (legittimazione per investitura del corpo elettorale o come risultato di meccanismi elettorali maggioritari). In qualunque via prescelta, stabilità di governo e stabilità del suo presidente sono coincise. L'altro punto è che, nell'andirivieni dei progetti, è rimasta sempre immutata la formula che, dal 1867, fa coincidere l'identità di governo – di ciascun governo – con la funzione di indirizzo politico del suo presidente. Il presidente del Consiglio

giurisprudenza costituzionale che con sentenza n. 1 del 2014 ha definito la «stabilità del governo del Paese» un «obiettivo di rilievo costituzionale»<sup>14</sup>.

## 2. Il premierato *à l'italienne*: alle origini del dibattito scientifico e politico

Occorre preliminarmente distinguere tra *premierato elettivo* (o *forte*) e *premierato non elettivo*. Il c.d. *modello neoparlamentare* costituirebbe, almeno sotto il profilo nominale, l'evoluzione della forma di governo parlamentare<sup>15</sup>. Qualsiasi sistema di governo a legittimazione diretta tende ad ispirarsi al premierato britannico che tuttavia, essendo il Regno Unito una democrazia parlamentare, non prevede l'elezione diretta del *Prime Minister* ma l'elezione dei rappresentanti della Camera dei Comuni mediante un sistema maggioritario uninominale secondo il meccanismo *first-past-the-post*. Il Sovrano conferisce quindi l'incarico di formare il Governo al *leader* del partito che ha ottenuto la maggioranza di seggi. Il carattere non scritto del costituzionalismo inglese, la coincidenza tra *leadership* e *premiership* e la natura bipartitica del sistema politico hanno reso il premierato britannico un modello di non agevole esportazione negli ordinamenti continentali<sup>16</sup>.

Tra i primi ad elaborare in dottrina la formula del premierato elettivo fu il politologo francese Maurice Duverger alla fine degli anni Cinquanta<sup>17</sup>. Ad introdurre questo tema nel dibattito scientifico italiano fu invece Costantino Mortati prevedendo la contestuale elezione del *Premier* e del Parlamento mediante un sistema maggioritario<sup>18</sup> mitigando tuttavia la rigidità del *simul stabunt vel simul cadent* grazie al ruolo arbitrale del Presidente della Repubblica.

Tale proposta fu altresì avanzata da Serio Galeotti<sup>19</sup> prima all'interno del *Gruppo di Milano* e successivamente nell'ambito del *Comitato Speroni* in cui vennero elaborate due soluzioni con riguardo alla forma di governo: l'elezione diretta del Primo Ministro (sostenuta da Serio Galeotti) e l'elezione diretta a doppio turno eventuale del Capo dello Stato mediante l'adozione di un sistema semipresidenziale ispirato al modello francese (proposta da Gianfranco Ciaurro).

È possibile cogliere il medesimo tenore riformista anche nel progetto di revisione costituzionale pensato da Roberto Ruffilli. Affinché la *democrazia dell'alternanza* potesse prevalere sulle logiche stantie della *democrazia bloccata* Ruffilli propose negli anni Ottanta, oltre ad un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, l'idea del *cittadino come arbitro*<sup>20</sup>

---

rappresenta dunque l'intersezione istituzionale in cui convergono stabilità giuridica e cifra politica identitaria di governo» cit. A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, pp. 49-50.

<sup>14</sup> C. cost. n. 1/2014, *Considerato in diritto* 3.1.

<sup>15</sup> Secondo Cavino la forma neoparlamentare sarebbe da intendersi come «strutturalmente dualista, ma funzionalmente monista» M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 4 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024, p. 50.

<sup>16</sup> Parla di «madre dei premierati», con riguardo al modello inglese di *premiership*, pur nella consapevolezza della sua esatta irriproducibilità T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, n. 1, 2004, p. 6.

<sup>17</sup> M. DUVERGER, *Un révisionnisme de gauche*, in *Le Monde*, 18 maggio 1956.

<sup>18</sup> C. MORTATI, *La Costituzione e le crisi*, in *Gli Stati*, n. 10, 1973.

<sup>19</sup> S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal Popolo. "Il governo di legislatura"*, Giuffrè, Milano, 1984.

<sup>20</sup> R. RUFFILLI, P. A. CAPOTOSTI (a cura di), *Il Cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, il Mulino, Pubblicazioni AREL, Bologna, 1988.

della formazione dei governi. Scegliendo non più un singolo partito ma una coalizione pre-elettorale il cittadino avrebbe operato quale *dominus* del sistema politico determinando così una dialettica bipolare dell'alternanza. In questo modo la formazione delle maggioranze di governo non sarebbe dipesa più dalla volontà dei partiti ma dalla volontà popolare<sup>21</sup>.

L'elezione diretta del Premier venne altresì sostenuta negli anni Novanta da Augusto Barbera<sup>22</sup> come possibile alternativa al presidenzialismo fino ad animare il dibattito accademico nei primi anni duemila grazie al contributo di numerosi studiosi<sup>23</sup>.

Come un fiume carsico la proposta del premierato è emersa a più riprese nel dibattito politico italiano. Nella prima delle ottantotto tesi per la definizione della piattaforma programmatica de *L'Ulivo*, elaborata il 6 dicembre 1995 in vista dell'elezioni politiche dell'anno successivo, si riteneva opportuna «l'adozione di una forma di governo centrata sulla figura del Primo Ministro investito in seguito al voto di fiducia parlamentare in coerenza con gli orientamenti dell'elettorato»<sup>24</sup>. L'opzione premierale finì per lambire anche il dibattito tra Domenico Fisichella, Franco Bassanini, Cesare Salvi e Giuliano Urbani durante i lavori per la c.d. *bozza Fisichella* nel 1996. In continuità con suddetta proposta si colloca l'art. 1 della bozza di legge di revisione costituzionale avanzata da Cesare Salvi nella seduta antimeridiana di mercoledì 28 maggio 1997 della Commissione bicamerale presieduta dall'on. Massimo D'Alema. Il progetto prevedeva che la candidatura alla carica di Primo ministro avvenisse mediante collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento, assicurando l'indicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale. Il Capo dello Stato avrebbe poi nominato Primo ministro «il candidato a tale carica al quale è collegata la maggioranza dei parlamentari eletti.»<sup>25</sup>.

Anche la suggestione del *Sindaco d'Italia*, originariamente proposta da Mario Segni e poi rilanciata da Matteo Renzi, si fonda sulla presunta necessità di adeguare la forma di governo

---

<sup>21</sup> Partecipazione diretta dei cittadini nel circuito decisionale condivisa anche da G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

<sup>22</sup> Così A. BARBERA, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 1990.

<sup>23</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1, 1997; G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2003; S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2002; ID, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2003; T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004; F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi sull'elezione diretta del primo ministro*, Aracne, Roma, 2005.

<sup>24</sup> La tesi n. 1, rubricata "Uno Stato che funziona: forma di governo ed elezioni", con riguardo al Governo del Primo Ministro riteneva necessario «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. Secondo i modelli vigenti negli altri Paesi in cui la forma di governo si orienta intorno al Primo Ministro, appare opportuno dare vita ad una convenzione costituzionale secondo la quale un cambiamento di maggioranza di Governo richieda di norma e comunque in tempi brevi lo scioglimento della Camera politica e il ricorso a nuove elezioni. Viceversa resta possibile la sostituzione del Premier all'interno della medesima maggioranza col metodo della sfiducia costruttiva. Ai fini di una maggiore legittimazione democratica per ciò che concerne il sistema elettorale, appare preferibile l'adozione del collegio uninominale maggioritario a doppio turno di tipo francese.» v. [bit.ly/Tesi1Ulivo](http://bit.ly/Tesi1Ulivo).

<sup>25</sup> V. [bit.ly/Bicamerale28maggio1997](http://bit.ly/Bicamerale28maggio1997).

nazionale all'attuale sistema di governo adottato a livello locale. Sia la legge 25 marzo 1993, n. 81 che ha introdotto l'elezione del Sindaco, del Presidente della provincia e dei rispettivi consigli comunali e provinciali sia la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale costituirebbero i parametri a cui ispirarsi per la realizzazione del premierato in Italia. La trasposizione a livello nazionale del modello di governo periferico non tiene tuttavia in considerazione come la presenza del Presidente della Repubblica differenzi l'assetto centrale da quello regionale o comunale. Più precisamente va rilevato che sia il Presidente della Regione sia il Sindaco si limitano ad illustrare il programma politico che intendono attuare nel corso del loro mandato e non necessitano una volta eletti del voto di fiducia dei rispettivi Consigli, essendo legati a quest'ultimi da un rapporto di *aut simul stabunt aut simul cadent*.

### 3. La revisione della forma di governo nella XIX legislatura

L'agenda politica dell'attuale maggioranza di governo nel corso della XIX legislatura è orientata all'approvazione di tre riforme costituzionali<sup>26</sup> cruciali: l'autonomia differenziata, la riforma dell'ordinamento giudiziario e la revisione della forma di governo parlamentare mediante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Ciascuna delle tre proposte costituisce rispettivamente una rivendicazione delle forze politiche di maggioranza: l'autonomia differenziata per la *Lega*, la riforma della giustizia per *Forza Italia* ed il premierato elettivo per *Fratelli d'Italia*. Nel programma comune presentato dalla coalizione di centrodestra in occasione delle elezioni politiche del 2022, al terzo punto dedicato alle riforme istituzionali, figurava l'elezione diretta del Presidente della Repubblica<sup>27</sup>. Una posizione, quella dell'investitura popolare del Capo dello Stato, in continuità con una tradizionale rivendicazione della destra italiana sin dai tempi del *Movimento Sociale Italiano*<sup>28</sup>. Anche i tre dei partiti di maggioranza<sup>29</sup> facevano esplicita menzione nei rispettivi programmi elettorali della soluzione presidenzialista

---

<sup>26</sup> Sull'attuale stagione costituente; AA.VV., *Riforme istituzionali e forme di governo*, G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2023; E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023, M. VOLPI, *Quale forma di governo per l'Italia*, Mucchi editore, Modena, 2023.

<sup>27</sup> Di elezione diretta del Capo dello Stato parlava anche il programma elettorale depositato di Forza Italia. Durante un'intervista a Radio Capital, andata in onda il 12 agosto 2022, Silvio Berlusconi parlando di presidenzialismo ha dichiarato che «Se entrasse in vigore questa riforma penso che sarebbero necessarie le dimissioni del presidente Mattarella per andare alle elezioni dirette di un nuovo presidente che, guarda caso, potrebbe essere ancora lui». Per un commento puntuale di Gaetano Azzariti sull'accaduto v. L. MILELLA, *Berlusconi sul Quirinale, Azzariti: "Grave sgarbo a Mattarella, non si gioca con le istituzioni"*, in *la Repubblica*, 12 agosto 2022.

<sup>28</sup> Come osserva opportunamente De Fiores «questa destra, alla retorica del capo non ha mai inteso rinunciare. L'elezione diretta è nel suo dna. Lo è sempre stata, sin dalle prime legislature della Repubblica. A ispirarne le ragioni, già negli anni Cinquanta del secolo scorso, era stato Carlo Costamagna: giurista di punta del fascismo e poi critico inflessibile della Costituzione repubblicana, da questi ritenuta una *costituzione acefala*. Cioè senza un capo». C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023, p. xxvii.

<sup>29</sup> V. [bit.ly/ProgrammaFDI](https://bit.ly/ProgrammaFDI) p. 5, [bit.ly/programmaLega](https://bit.ly/programmaLega) p. 148, [bit.ly/ProgrammaForzaItalia](https://bit.ly/ProgrammaForzaItalia) p. 4.

come rimedio alla instabilità di governo, affermando il nesso funzionale tra stabilità istituzionale e crescita economica.

Gli intenti riformatori dell'Esecutivo, già manifestati nel corso dell'ultima campagna elettorale, sono stati ulteriormente ribaditi nelle dichiarazioni programmatiche<sup>30</sup> rese dalla Presidente Meloni il 25 ottobre alla Camera dei Deputati in occasione del voto di fiducia. La *Premier* ha sottolineato la necessità di una riforma costituzionale che consenta «all'Italia di passare da una democrazia interlocutrice a una democrazia decidente», individuando nell'instabilità politica sia «la ragione per la quale la capacità negoziale dell'Italia nei consessi internazionali è stata debole» sia «la ragione per la quale gli investimenti stranieri, che mal sopportano la mutevolezza dei Governi, sono stati scoraggiati». Nel *merito* la Presidente Meloni ha sottolineato la necessità «di una riforma costituzionale in senso presidenziale, che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare» aprendo tuttavia «all'ipotesi di un semipresidenzialismo sul modello francese, che in passato aveva ottenuto un ampio gradimento anche da parte del centrosinistra, ma rimaniamo aperti anche ad altre soluzioni». Quanto al *metodo* invece la *Premier* ha ribadito la volontà di cercare un confronto «con tutte le forze politiche presenti in Parlamento, per arrivare alla riforma migliore e più condivisa possibile» pur precisando che di fronte a opposizioni pregiudiziali il Governo si muoverà secondo il mandato «conferito su questo tema dagli italiani: dare all'Italia un sistema istituzionale nel quale chi vince governa per cinque anni e alla fine viene giudicato dagli elettori per quello che è riuscito a fare». La strada intrapresa dal Governo per la realizzazione delle riforme istituzionali non è stata – come ovvio – né quella di un'Assemblea costituente (che si giustificerebbe soltanto per cambi di regime o in presenza di svolte storicamente rilevanti<sup>31</sup>), né quella di una Commissione parlamentare bicamerale, né tantomeno quella di un Comitato di saggi. Dopo un breve confronto con le opposizioni<sup>32</sup> sulla c.d. *madre di tutte le riforme* il Governo ha approvato, nella seduta del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023, il testo contenente la proposta di un *premierato elettivo*<sup>33</sup>. Il disegno di legge costituzionale n. 935<sup>34</sup>

<sup>30</sup> V. <http://bit.ly/dichiarazioniprogrammatiche>.

<sup>31</sup> Così M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in *federalismi.it*, 7 giugno 2023, p. 2.

<sup>32</sup> La Presidente Meloni, nelle dichiarazioni rese il 9 Maggio 2023 dopo il confronto Governo-opposizioni sulle riforme istituzionali, ha dichiarato: «pare che a monte vi sia una chiusura abbastanza trasversale, più netta, su sistemi di modello presidenziale o semipresidenziale e che invece la valutazione sia più variegata nell'ipotesi di una elezione diretta del Presidente del Consiglio, del Capo del Governo» v. <https://bit.ly/DichiarazioneMeloni9maggio2023>.

<sup>33</sup> Secondo il Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 del 3 Novembre 2023: «La riforma costituzionale ha l'obiettivo di rafforzare la stabilità dei Governi, consentendo l'attuazione di indirizzi politici di medio-lungo periodo; consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione; favorire la coesione degli schieramenti elettorali; evitare il transfughismo e il trasformismo parlamentare. [...] Il testo si ispira a un criterio "minimale" di modifica della Costituzione vigente, in modo da operare in continuità con la tradizione costituzionale e parlamentare italiana e da preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, figura chiave dell'unità nazionale».

<sup>34</sup> Si riporta il titolo del DDL n. 935: *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*. Circa la mutazione del titolo, originariamente rubricato «Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia», a seguito della delibera governativa v. M. A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, Rielaborazione

è stato presentato in Senato il 15 novembre dalla Presidente del Consiglio dei Ministri Giorgia Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Casellati, suscitando rilevanti perplessità sia in dottrina<sup>35</sup> sia all'interno della stessa maggioranza di centro-destra<sup>36</sup>.

---

dell'audizione tenuta in data 5 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, in *Osservatorio Costituzionale*, 2024, n. 1, p. 30. Per ulteriori difformità tra la bozza ufficiosa ed il DDL n. 935 v. E. CATERINA, *Sulla misteriosa sparizione della "scheda unica" dal ddl costituzionale sul "premierato"*, in *laCostituzione.info*, 4 Dicembre 2023.

<sup>35</sup> Plurime e immediate sono state le manifestazioni di dissenso espresse a mezzo stampa dalla dottrina rispetto ai contenuti della riforma Meloni-Casellati, *ex multis* in ordine cronologico: M. VILLONE, intervista di D. Preziosi, *Intervista a Massimo Villone: «Il premierato svuoterà i poteri del Quirinale. Meloni non divida il paese»*, in *Domani* 8 maggio 2023; M. VOLPI, intervista di A. Cangemi, *Premierato, il costituzionalista Volpi: "Proposta pessima, non esiste in nessun Paese al mondo"*, in *fanpage.it*, 1 settembre 2023; C. PINELLI, intervista di F. Olivo, *Cesare Pinelli: "Con la riforma Meloni avremo un Presidente snaturato, un parlamento sminuito e un premier non così forte"*, in *HuffingtonPost*, 30 Ottobre 2023; G. PASQUINO, *Il premierato del governo è l'anticamera di un populismo vittimista*, in *Domani*, 31 ottobre 2023; A. MORRONE, *Il "premieratino" di Meloni è inutile e dannoso*, in *Domani*, 31 ottobre 2023; S. CECCANTI, intervista di F. Di Bisceglie, *Il ddl sul premierato, un guazzabuglio rischioso. Parla Ceccanti*, in *formiche.net*, 31 ottobre 2023; L. TESTA, *Riforme e premierato, perché ciò che vuole fare il governo Meloni deve preoccuparci molto*, in *il Fatto Quotidiano*, 31 ottobre 2023; M. LUCIANI, intervista di C. Bertini, *La norma anti-ribaltoni una trovata fallimentare*, in *La Stampa*, 1 novembre 2023; F. CLEMENTI, intervista di M. Iasevoli, *Intervista. Il costituzionalista Clementi: «Premierato, riforma confusa e ambigua»*, in *Avvenire*, 1° novembre 2023; G. AZZARITI, *Il «premierato» del governo Meloni è l'anticamera dell'autocrazia*, in *Il Manifesto*, 3 novembre 2023; G.M. FLICK, intervista di C. Bertini, *Riforma illogica che apre una frattura tra il capo del governo e il Quirinale*, in *La Stampa*, 3 novembre 2023; E. CHELI, intervista di F. Grignetti, *"La Costituzione voleva evitare il potere nelle mani di uno solo. Così si va verso il bonapartismo"*, in *La Stampa*, 4 novembre 2023; M. AINIS, *La Costituzione incostituzionale*, in *la Repubblica*, 4 novembre 2023; P.L. PETRILLO, *Il premierato del governo è un incentivo ai ribaltoni*, in *Domani*, 4 novembre 2023; C. FUSARO, *Premierato, un progetto invotabile. Proposte riformiste per modificarlo*, in *libertaeguale.it*, 9 novembre 2023; C. MIRABELLI, intervista di A. Picariello, *Intervista. Mirabelli: «La riforma del premierato? Meglio con leggi e regolamenti»*, in *Avvenire*, 21 dicembre 2023. In senso favorevole invece: F.S. MARINI, intervista di Emilia Patta, *Premierato, Marini: stabilità e governabilità senza toccare poteri Presidente*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 novembre 2023; G. GUZZETTA, intervista di F. De Palo, *Fine dei ribaltoni, il premierato di Meloni secondo Guzzetta*, in *formiche.net*, 14 novembre 2023; I. A. NICOTRA, intervista di A. Gravino, *L'intervista. La costituzionalista Nicotra: "Il premierato è apprezzabile. Può superare anche il referendum"*, in *Secolo d'Italia*, 3 novembre 2023; F. GIUFFRÈ, intervista di G. Sabatini, *Premierato, Giuffrè: "Potrebbe essere la volta buona, gli italiani già votano così sindaci e governatori"*, in *Secolo d'Italia*, 6 novembre 2023.

<sup>36</sup> Critiche di rilievo al premierato sono pervenute anche da autorevoli esponenti di centro-destra. Secondo Gianni Letta, già Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, intervenendo il 30 novembre ad un evento promosso dall'associazione "Progetto Città" a Firenze, la riforma costituzionale ridurrebbe i poteri del Presidente della Repubblica «perché la forza che ti deriva dalla investitura popolare è certamente maggiore di quella che deriva dal Parlamento: non sta scritto, ma è ovvio che poi nella dialettica chi è investito ha più forza». Riguardo alla figura del Capo dello Stato, Letta ribadisce che «sta bene così: non l'attenuerei, non la ridisegnerei, non toglierei nessuna delle prerogative così come attualmente sono state esercitate» v. Redazione ANSA, *Gianni Letta, riforma ridurrebbe i poteri presidente Repubblica*, in *ansa.it*, Firenze, 30 novembre 2023. In occasione del convegno "Costituzione, Parlamento, Democrazia" tenutosi martedì 12 Dicembre 2023 presso l'Aula dei Gruppi parlamentari della Camera dei Deputati, l'ex Presidente Gianfranco Fini ha dichiarato: «Un partito che aveva messo nel programma elettorale l'opzione presidenzialista ha dovuto prendere atto che non era praticabile, molto probabilmente perché all'interno della coalizione hanno espresso dissenso per l'elezione diretta e popolare del Capo dello Stato che portasse ad un modello francese. Meloni ne ha preso atto e ha trovato con gli alleati un'intesa su un altro modello. Mi spiace che, non avendo potuto guardare a Parigi, nel lodevole intento di rafforzare le prerogative del capo del governo e di dare stabilità l'attuale governo non abbia dato un'occhiata a quel che accade a Berlino. Sarebbe stata una strada più facile da comprendere. Il modello tedesco con la sfiducia costruttiva contribuisce alla stabilità». Il Presidente emerito del Senato Marcello Pera, esprimendo le sue perplessità sia sul

Stando alle dichiarazioni dei gruppi parlamentari non vi sarebbe il *quorum* costituzionale a favore della riforma Meloni-Casellati che dovrà quindi affrontare un complesso *iter* parlamentare e con ogni probabilità sarà sottoposta a *referendum* popolare ai sensi dell'art. 138 Cost.

Il DDL n. 935 nella sua formulazione originaria, poi modificata dalla Commissione nella seduta antimeridiana del 24 aprile 2024, prevedeva una c.d. *clausola anti-ribaltone* al fine di scongiurare la formazione di *governi tecnici*. In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto il Presidente della Repubblica avrebbe potuto conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente dimissionario o ad un altro parlamentare della maggioranza chiamato a realizzare i medesimi impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto aveva ottenuto la fiducia. Siffatta *staffetta costituzionalizzata* non avrebbe rafforzato il Governo ma soltanto la maggioranza rendendo il Presidente subentrante, seppur vincolato al mantenimento dell'indirizzo politico del suo predecessore, assai più forte del Presidente eletto<sup>37</sup>. Un paradosso rispetto alla supposta necessità di una maggiore corrispondenza tra la legittimazione consensuale del *leader* e l'effettivo rafforzamento monocratico del Presidente del Consiglio<sup>38</sup>.

---

meccanismo di sostituzione del Primo ministro sia la costituzionalizzazione del sistema elettorale, ha dichiarato: «si vuole lasciare 'intatte' le prerogative del Presidente della Repubblica, come si dice in modo palesemente insincero. Perché è evidente che se si rafforza, fino al massimo dell'elezione diretta, la figura del Primo ministro necessariamente si indebolisce quella del Presidente della Repubblica: certe cose che il secondo prima faceva, dopo non potrebbe farle più. Il rischio è che, essendo entrambi forti, si instauri una diarchia istituzionale e politica o un bi-presidenzialismo, fonte di tensioni e attriti» così M. PERA, intervista di E. Patta, *Premierato, Pera: «Riforma forzata. Rischio conflitti con il Capo dello Stato»*, in *Sole 24 Ore*, 4 novembre 2023. Gaetano Quagliariello, già Ministro per le riforme costituzionali, ha invece manifestato il timore «che si possa determinare un'asimmetria, perché la figura meno legittimata – il capo dello Stato – si troverebbe a controllare quella a legittimità più forte, perché proveniente dal popolo. Da questa asimmetria al conflitto istituzionale, il passo potrebbe essere breve» cit. G. QUAGLIARIELLO, intervista di E. Lorito, *Riforme costituzionali. Quagliariello: «Scelta una via tortuosa»*, in *Panorama*, 4 novembre 2023. Anche l'On. Giorgio Mulè, Vicepresidente della Camera dei Deputati, in un'intervista rilasciata a titolo personale ha affermato che «con la riforma del premierato si rischia di favorire i ribaltoni anziché evitarli». A detta dello stesso neppure il trasformismo verrebbe risolto in quanto l'attuale riforma «nulla vieta che si aggregi un'altra forza politica» alla maggioranza determinata del risultato elettorale v. G. MULÈ, intervista di G. Casadio, *Premierato, dubbi anche nel centrodestra. Mulè: «Ci vuole un tso». E il dietrofront sulla scheda unica diventa un pasticcio*, in *la Repubblica*, 20 novembre 2023.

<sup>37</sup> Di «un cavaliere senza cavallo» in riferimento al *Premier* parla A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *Consulta Online*, n. 3, 2023, p. 1013. Proprio la disposizione anti-ribaltone «nel tentativo di blindare la durata degli esecutivi e, attraverso essi, l'intera legislatura, finirebbe per blindare anche il vincolo di ubbidienza dei parlamentari di maggioranza al loro capo: non solo a quello eletto, ma eventualmente anche al suo successore. Con buona pace dell'art. 67 della Costituzione, della rappresentanza della nazione e del divieto di mandato imperativo.» C. DE FIORES, M. DELLA MORTE, *Le insidie del premierato*, in *il Mulino*, 11 dicembre 2023.

<sup>38</sup> «La *legittimazione democratica* diretta che si vorrebbe per la funzione di Presidente del Consiglio appare una *legittimazione generica* – di natura *carismatico/plebiscitaria* – alla funzione dell'organo monocratico» così B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 6 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, in *Osservatorio Costituzionale*, 2024, n. 1, p. 70. Ulteriori criticità a riguardo sono state rilevate da G. SILVESTRI, *Relazione dell'audizione sui disegni di legge di revisione costituzionale nn. 830 e 935*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 28 novembre 2023; M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. premierato*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023; F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta Online*, n.

Tra gli emendamenti approvati vi è anche lo stralcio della costituzionalizzazione del premio di maggioranza, originariamente fissato al 55% dei seggi da assegnare su base nazionale alle liste collegate al Presidente del Consiglio più votato. Gli stessi Costituenti preferirono non indicare tassativamente in Costituzione alcuna formula elettorale, sebbene autorevole dottrina ritenesse implicito al testo un *favor* circa l'adozione di una legge proporzionale<sup>39</sup>. Come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale «l'Assemblea Costituente, pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria»<sup>40</sup>. La Corte costituzionale ha inoltre precisato più di recente che «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa»<sup>41</sup>. Non esiste dunque «un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del Legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico»<sup>42</sup>. Anche la Commissione di Venezia in più occasioni ha raccomandato di non introdurre nelle Costituzioni espliciti riferimenti al sistema elettorale ma di attenersi ad alcune indicazioni di carattere generale onde evitare un eccessivo irrigidimento<sup>43</sup>. La modifica è così intervenuta rimettendo al legislatore ordinario la determinazione del premio.

Nel corso della medesima legislatura è stato depositato da *Italia Viva* un disegno di legge, dal contenuto in parte analogo a quello presentato dalla maggioranza, avente ad oggetto gli artt. 88, 92, 95, 95 Cost<sup>44</sup>. Secondo il DDL n. 830 il Presidente del Consiglio dei Ministri è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente alle Camere, ha potere di nomina e revoca dei Ministri e non necessita della fiducia iniziale del Parlamento.

---

3, 2023; F. ZAMMARTINO, *Il progetto di revisione costituzionale del governo Meloni: cambiare tutto per non cambiare niente*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023; D. MONE, *Il d.d.l. costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023; C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024.

<sup>39</sup> Fra tutti C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1952, pp. 849-875.

<sup>40</sup> Corte cost. sent. n. 429 del 1995, punto 2.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>41</sup> Corte cost. ord. n. 260 del 2002.

<sup>42</sup> Corte cost. sent. n. 1 del 2014, punto 3.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>43</sup> In particolare «recommended enshrining in the Constitution only the main principles of the electoral system, in order to ensure the necessary flexibility in the future development of that system» cfr. CLD-AD (2015)38 come opportunamente rilevato da M. CARTABIA, *Relazione dell'audizione sui disegni di legge di revisione costituzionale nn. 830 e 935*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 28 novembre 2023, p. 6.

<sup>44</sup> Concordano sulle ragioni del premierato P. BECCHI, G. PALMA, *Il premierato. Una riforma necessaria*, Cesena, Historica-Giubilei Regnani, 2023.

#### 4. Il contenuto normativo del DDL n. 935

Il testo del disegno di legge costituzionale n. 935 propone la modifica di ben sette disposizioni costituzionali: gli artt. 57, 59, 83, 88, 89, 92, 94 Cost.

Il progetto di riforma dispone l'abolizione del laticlavio vitalizio mediante l'integrale abrogazione del secondo comma dell'art. 59 Cost., riservando lo *status* di senatore a vita ai soli Presidenti emeriti della Repubblica<sup>45</sup>. Il testo prevede inoltre una norma transitoria secondo cui resterebbero comunque in carica i senatori a vita di nomina presidenziale alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Tale necessità troverebbe fondamento, almeno apparentemente, nella riduzione del numero dei parlamentari – introdotta con legge costituzionale 19 ottobre 2020 n. 1. – che giustificerebbe una rimodulazione dei senatori vitalizi (non di rado assenti ai lavori parlamentari) per un miglior funzionamento dell'Assemblea. Tuttavia la *ratio* dell'abolizione, nell'ottica dell'attuale maggioranza di governo, sembrerebbe proprio la partecipazione di questi alle procedure fiduciarie. Emblematico quanto accaduto in occasione del conferimento della fiducia al Governo Prodi II quando furono determinanti i voti dei senatori a vita e di quelli eletti nella circoscrizione Estero. I senatori designati dal Capo dello Stato tra i cittadini «che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario» – al pari degli altri rappresentanti da cui si distinguono soltanto per durata della carica e fonte di legittimazione – non sono tenuti ad assolvere un ruolo *super partes* né tantomeno operano come *longa manus* del Presidente ma esercitano le loro funzioni in ossequio al libero mandato parlamentare *ex art.* 67 Cost. Non sussiste infatti in capo ad essi un dovere di correttezza istituzionale che imponga loro di astenersi dall'esprimersi in senso favorevole o contrario su una determinata questione o dal votare la fiducia al Governo, anche quando il proprio voto dovesse risultare decisivo per la tenuta dell'Esecutivo.

Non sembrerebbero invece suscettibili di particolari perplessità le modifiche apportate agli artt. 83 e 89 Cost. Viene fissato dopo il sesto scrutinio, in luogo al terzo attualmente vigente, il termine per procedere all'elezione del Presidente della Repubblica a maggioranza assoluta. Si esclude altresì la controfirma per taluni atti del Capo dello Stato quali: la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi alle Camere e il rinvio delle leggi. Inoltre, secondo la nuova formulazione dell'art. 88 Cost., il Presidente della Repubblica non può sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato «salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto» e non già nel caso in cui il semestre coincida in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

L'art. 92 Cost. come novellato prevede che la legge disciplini «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

<sup>45</sup> Cfr. A. FRICANO, *I senatori a vita nell'ordinamento costituzionale italiano tra esigenze di continuità istituzionale tentativi di riforma*, in *Rassegna Parlamentare*, settembre/dicembre, anno LXV, 2023.

linguistiche». Secondo una delle due norme transitorie la presente legge costituzionale troverebbe applicazione a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successivi alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere.

Il nucleo centrale della riforma va individuato nella modifica degli artt. 92 e 94 Cost. e quindi nell'elezione diretta del Presidente del Consiglio<sup>46</sup>, elemento irrinunciabile per l'attuale maggioranza come antidoto ai governi tecnici e alle grandi coalizioni<sup>47</sup>. Il rescritto art. 92 Cost. prevede che il Presidente del Consiglio sia eletto, contestualmente alle Camere, a suffragio universale e diretto per cinque anni e 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. Il Presidente del Consiglio risulterà così eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura. Resta in mano al Presidente della Repubblica – soltanto formalmente – il conferimento dell'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio eletto. Viene riconosciuto inoltre al Presidente del Consiglio il potere di proposta di nomina e di revoca dei ministri, azzerando quindi ogni possibile margine di discrezionalità del Capo dello Stato all'atto della nomina della compagine ministeriale. Entro dieci giorni dalla sua formazione, secondo il nuovo art. 94 Cost., il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia. Nel caso in cui non dovesse essere approvata la mozione di fiducia all'Esecutivo, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico di formare il Governo al Presidente eletto<sup>48</sup>. Se anche in quest'ultimo caso il Governo non dovesse ottenere la fiducia delle Camere o nel caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento del Parlamento. Nell'ipotesi di dimissioni del Presidente, previa informativa parlamentare, questi può proporre entro sette giorni lo scioglimento delle Camere

---

<sup>46</sup> Nel rilevare l'eccentricità dell'elezione diretta, Ruggeri opera un paragone con l'investitura popolare dei *leader* di partito nell'ambito delle c.d. elezioni primarie distinguendo tra «una pratica giuridicamente irrilevante e provvista di significato unicamente nel chiuso delle relazioni tra e nelle formazioni politiche» ed un'altra che «attiene alla copertura di una delle massime cariche istituzionali, anzi proprio di quella maggiormente significativa nella prospettiva di una nuova forma di governo» v. A. RUGGERI, *Riforme costituzionali: quali e perché?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2023, pp. 135-136.

<sup>47</sup> «La riforma sembra essere l'approdo del conflitto tutto italiano tra posizioni contrapposte che si contendono il campo ogniqualvolta si affrontano temi riguardanti la forma di governo e la democrazia parlamentare: la monarchia elettorale assoluta – per cui il mandato ricevuto dagli elettori assorbe quello parlamentare, nonché lo stesso principio della separazione dei poteri – e la visione assemblearista che, diversamente, riconduce al mandato elettorale conferito ai partiti il potere di conformare le coalizioni di governo» così L. DI MAJO, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024, p. 24.

<sup>48</sup> Suggestisce particolare cautela nello spostare a livello costituzionale ciò che si è consolidato in convenzioni o prassi Zanon: «L'incarico scritto in Costituzione suscita perplessità [...] così come l'inserimento in essa della stessa figura del "Presidente eletto", distinta da quella del Presidente del Consiglio *tout court*. Avremmo, anzi, un proliferare di varianti costituzionalizzate del vertice dell'esecutivo: il Presidente eletto, il Presidente eletto incaricato ma in attesa di fiducia, e (dopo il voto di fiducia) quello, infine, nella pienezza dei suoi poteri.» N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 30 novembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024, p. 98.

al Presidente della Repubblica, che lo dispone<sup>49</sup>. Qualora non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare della maggioranza di governo, eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio<sup>50</sup>.

## 5. L'impatto della riforma sul sistema costituzionale tra contraddizioni e criticità

Così come formulato nel disegno di legge costituzionale n. 935 il premierato proposto dall'attuale maggioranza di governo sembrerebbe il risultato malriuscito di un compromesso tra gli stessi partiti della coalizione<sup>51</sup>. Esito e tempistiche della revisione della forma di governo dipenderebbero infatti dall'eventuale avanzamento dell'autonomia differenziata e della riforma della giustizia. Nonostante talune modifiche da accogliere con favore rispetto alla prima versione il giudizio scientifico sulla riforma costituzionale resta nel suo complesso negativo per almeno quindici ragioni:

a) Il premierato elettivo non trova attualmente riscontro in nessun ordinamento costituzionale. L'elezione diretta del capo dell'Esecutivo, pur temperata da un sistema elettorale proporzionale e privo di un collegamento tra candidato *Premier* e liste, ha trovato infatti applicazione soltanto nell'esperienza israeliana dal 1996 al 2001 a seguito di una riforma approvata nel 1992, senza significativi effetti in ordine alla stabilità<sup>52</sup>.

b) La riforma incide profondamente sui poteri del Presidente della Repubblica, trasfigurando il ruolo da questi assunto nel corso della storia costituzionale più recente. Un capo dell'Esecutivo forte di una legittimazione popolare diretta renderebbe debole un Capo

---

<sup>49</sup> Secondo De Siervo «anche nell'emendamento governativo non mancano disposizioni discutibili, come la possibilità del Presidente del Consiglio dimissionario “volontario” di decidere entro una settimana di imporre lo scioglimento anticipato delle Camere al Presidente della Repubblica («che lo dispone»): davvero curioso questo intervallo fra le dimissioni e l'eventuale decisione di scioglimento delle Camere, quasi che si ipotizzi una trattativa in quei giorni del Capo del Governo uscente e la sua maggioranza parlamentare, richiamata all'ordine mediante la minaccia dello scioglimento anticipato. Si avrebbe così una conferma del dominio politico del vertice politico sulla sua stessa coalizione» U. DE SIERVO, *I tentativi di cambiare i principi della nostra Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2024, p. 7.

<sup>50</sup> Tale disposizione invero potrebbe legittimare eventuali accordi tra i partiti della coalizione per un avvicendamento concordato al vertice dell'Esecutivo, prevedendo che è un altro esponente della maggioranza possa subentrare al Presidente del Consiglio eletto, così S.E. PIZZORNO, *Gli emendamenti presentati dal Governo. (Appendice al contributo Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2024, p. 106-107.

<sup>51</sup> Di «cattivo drafting» dovuto alla contrattazione infra-coalizionale parla F. LANCHESTER, *Il disegno di legge A.S. n. 935 2023*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023, p. LXXIX.

<sup>52</sup> Tale sistema prevedeva l'elezione contestuale e disgiunta sia della *Knesset* sia del Primo ministro secondo un sistema a doppio turno eventuale. Cfr. F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000; E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2002. L'originalità del modello proposto, attualmente non previsto in alcun ordinamento, non costituirebbe invece un limite per Frosini, secondo il quale sia il semipresidenzialismo (sperimentato in Francia nel 1958) sia il cancellierato tedesco (inserito nella *Grundgesetz* del 1949) non esistevano in nessun'altra esperienza costituzionale al momento della loro attuazione v. T. E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2024, p. 65.

dello Stato eletto invece dal Parlamento in seduta comune<sup>53</sup>, non soltanto privandolo della sua *moral suasion* ma compromettendo in concreto l'esercizio delle sue più alte funzioni. I poteri del Presidente della Repubblica risulterebbero così fortemente limitati, vincolando sia la nomina del *Premier* e dei Ministri sia lo scioglimento delle Camere<sup>54</sup>. Ambo le funzioni verrebbero sostanzialmente determinate dal Presidente del Consiglio demoeletto senza i necessari contrappesi costituzionali. Una *deminutio* tutt'altro che nominale. La riforma sembrerebbe infatti ignorare il ruolo assunto dal Presidente della Repubblica rispetto all'evoluzione della forma di governo parlamentare<sup>55</sup>, declassando il Capo dello Stato da «grande regolatore del gioco costituzionale»<sup>56</sup> ad un «re travicello»<sup>57</sup> privo cioè di poteri effettivi.

c) Rimane irrisolto il nodo relativo alla legge elettorale, non ancora elaborata sebbene l'eventuale operatività della riforma sia subordinata all'entrata in vigore della stessa. Il rescritto art. 92 Cost. nulla dice sull'individuazione di un *quorum* minimo il cui raggiungimento risulti necessario affinché possa scattare il premio di maggioranza. In tal senso non sembrerebbe neppure trascurabile l'impatto che avrebbe il voto di cinque milioni di italiani residenti all'estero<sup>58</sup>. In particolare, l'attribuzione del premio di maggioranza per potersi ritenere costituzionalmente conforme dovrà tenere conto degli orientamenti giurisprudenziali emersi dalle pronunce costituzionali n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. La distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi non può quindi in alcun modo compromettere il principio di eguaglianza del voto. Inoltre, subordinare l'operatività della riforma costituzionale all'approvazione di una legge elettorale di attuazione potrebbe porre in essere incognite di rilievo costituzionale. Si pensi ad esempio all'ipotesi in cui suddetta legge elettorale venisse dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale<sup>59</sup>. Vale la pena evidenziare come i parlamenti di almeno ventuno dei ventisette paesi membri dell'Unione Europea siano eletti mediante sistemi di tipo proporzionale<sup>60</sup>. La netta

<sup>53</sup> Trattasi al contempo di un «ruolo (troppo) debole del Presidente del Consiglio eletto» e di un «ruolo (troppo) forte del Presidente del Consiglio non eletto» così A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 28 novembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica e nel convegno organizzato dalla rivista *federalismi.it* presso la Camera dei deputati il 4 dicembre 2023, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2024, pp. 78-85.

<sup>54</sup> Posizione magistralmente condivisa da M. CARTABIA, «*Imparare di nuovo a stare insieme*». Intervista a Marta Cartabia, in *La Civiltà Cattolica*, n. 4175, 1° giugno 2024, pp. 444-459.

<sup>55</sup> Afferma Massimo Luciani: «[...] la storia repubblicana ha dimostrato che il ruolo del capo dello Stato è strettamente dipendente (oltre che dalla personalità del titolare della carica, ovviamente) dalla debolezza o - specularmente - dalla forza del raccordo Parlamento-Governo: quanto più debole è quel raccordo, tanto più consistente tende a farsi il protagonismo del Presidente; quanto più esso è forte, tanto più flebile si fa la sua presenza sulla scena politica e la sua capacità di incidere nel funzionamento della forma di governo» cit. M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, Relazione al Convegno «Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana», Roma, 20 febbraio 2017, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, p.15.

<sup>56</sup> E. TOSATO, in *Atti Assemblea Costituente*, CCXXVI, seduta pomeridiana di venerdì 19 settembre 1947.

<sup>57</sup> V. E. ORLANDO, in *Atti Assemblea Costituente*, CCLXVIII, seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947.

<sup>58</sup> Sul punto si veda R. CALVANO, *Audizione sul DDL 935, artt. 3-4*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 16 aprile 2024, pp. 5-6.

<sup>59</sup> Tesi avanzata anche da E. ROSSI, *La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2024, pp. 4-5.

<sup>60</sup> Germania, Austria, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Danimarca, Finlandia, Svezia, Spagna, Portogallo, Grecia, Cipro, Polonia, Romania, Repubblica Ceca, Croazia, Slovenia, Slovacchia, Bulgaria, Estonia e Lettonia. A questi

prevalenza del proporzionalismo negli ordinamenti costituzionali europei, malgrado le numerose differenze circa i meccanismi correttivi adottati, dimostra che le torsioni maggioritarie non siano di per sé funzionali alla stabilità. La *democrazia maggioritaria* può dunque riprodurre condizioni di governabilità in ordinamenti tendenzialmente omogenei. Al contrario, la *democrazia consensuale* consente di rappresentare meglio il conflitto in quegli ordinamenti segnati da profonde fratture sociali, economiche, territoriali e linguistiche. Soltanto il ritorno ad un sistema proporzionale puro con soglia di sbarramento al 5% potrebbe invero restituire centralità al Parlamento fungendo da garanzia per un *governo della complessità*.

d) Per quanto concerne invece le precondizioni necessarie alla realizzazione del premierato pare evidente che tale forma prediliga un sistema bipolare in parte estraneo alla tradizione costituzionale italiana. A dimostrazione della fallace corrispondenza tra stabilità e principio maggioritario basterebbe richiamare alla memoria come durante la vigenza di modelli prevalentemente maggioritari, coincidente con l'esperienza della c.d. Seconda Repubblica, nessun Esecutivo si è distinto per una permanenza in carica superiore a tre anni ad eccezione del Governo Berlusconi II. Oggi come allora mancano le condizioni sociali prima ancora che politiche per un bipolarismo sul *modello Westminster*.

e) Dalla lettura della proposta si evince chiaramente come gli interventi di modifica non introducano neppure una piena applicazione del meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*. In tal senso parrebbe oltremodo incauto prevedere l'elezione diretta del *Premier* prescindendo dal principio del *simul simul* che tuttavia meglio si adatterebbe ad un sistema monocamerale o bicamerale non paritario, ben lungi quindi dall'attuale modello italiano. Non a caso il terzo comma dell'art. 126 Cost., con riguardo all'ordinamento regionale, dispone che «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio». Resta da chiedersi quale vantaggio vi sia nel declassare il Presidente del Consiglio ad un Presidente di Regione o un Sindaco ed il Parlamento ad un Consiglio regionale o comunale. Traslitterare a livello nazionale elementi, siano essi puri o temperati, propri della forma di governo locale rischierebbe di produrre un inutile irrigidimento del sistema costituzionale<sup>61</sup>.

---

andrebbero aggiunti anche i parlamenti di Irlanda e Malta eletti attraverso il meccanismo del voto singolo trasferibile (*single transferable vote*). Italia, Ungheria e Lituania prevedono invece un sistema elettorale misto. Dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea soltanto in Francia vige un sistema maggioritario uninominale a doppio turno.

<sup>61</sup> In tal modo, afferma Azzariti, finirebbe per innestarsi una «logica parlamentare entro una gabbia presidenziale». Secondo l'A. «per dare autorevolezza al Governo non appare al via giusta quella di trattare il Presidente del Consiglio alla stregua di un Sindaco, riducendo il Parlamento alla irrilevanza di un Consiglio comunale». G. AZZARITI, *Relazione dell'audizione sui disegni di legge di revisione costituzionale nn. 830 e 935*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 5 dicembre 2023, pp. 5-6.

f) Non si comprende la necessità di mantenere il rapporto fiduciario in presenza di un'investitura diretta del Presidente del Consiglio. La fiducia del Parlamento risulterebbe cioè ultronea rispetto alla legittimazione popolare del capo del Governo<sup>62</sup>.

g) Vi sarebbe poi il rischio di crisi indotte dalle dimissioni del *Premier* direttamente eletto per anticipare un voto di sfiducia, per assicurarsi la permanenza alla guida dell'Esecutivo fino a nuove elezioni o nella speranza di poter succedere a sé stesso dopo il voto.

h) Verrebbe del tutto meno il ruolo di mediazione dei partiti politici nel procedimento di formazione del Governo.

i) Non v'è traccia nel disegno di revisione costituzionale della sfiducia costruttiva, prevista in democrazie parlamentari consolidate come Germania e Spagna quale strumento di razionalizzazione della forma di governo<sup>63</sup>. Ciò disattende la stessa *ratio* della riforma lasciando irrisolto l'annoso dilemma della stabilità.

j) La riforma non prevede alcun rafforzamento dell'opposizione parlamentare, presupposto essenziale nelle forme di governo caratterizzate dalla centralità del vertice esecutivo<sup>64</sup>.

k) La coincidenza tra mandato parlamentare e mandato governativo finirebbe per ridurre l'Assemblea a mero organo di ratifica delle decisioni del Presidente, con il rischio di un'ulteriore espansione dell'Esecutivo nell'attività di produzione normativa a danno del Parlamento<sup>65</sup>.

l) Il mantenimento della dicitura *Presidente del Consiglio dei Ministri* – in uso in età statutaria fino al 1925 e successivamente reintrodotta da Bonomi nel 1944 e poi nella

---

<sup>62</sup> Sostiene Frosini: «Le forme di governo parlamentari a legittimazione diretta si esprimono attraverso la possibilità che viene attribuita al corpo elettorale di scegliere una maggioranza e il suo leader; pertanto, esse si fondano su di una doppia relazione fiduciaria: la prima (implicita) è quella che si instaura fra il Governo (e il suo leader) e il corpo elettorale; la seconda (esplicita) è quella fra Governo e Parlamento. Entrambi i rapporti di fiducia hanno alla loro base lo stesso atto di indirizzo politico, che è il programma di governo. Questo sviluppo della forma di governo parlamentare si è manifestato attraverso l'assunzione del principio maggioritario quale parametro di riferimento per l'operato del Governo, come criterio ordinatore del sistema nel suo concreto funzionamento» cit. T. E. FROSINI, *Il discreto fascino delle forme di governo*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, p. 4240. Spataro distingue a sua volta tra «premierato hard, puro o elettivo» in cui «la doppia legittimazione popolare, sia del Premier che del Parlamento, di fatto "marginalizza" i poteri del Capo dello Stato» e «premierato soft, non elettivo» mediante un sistema elettorale maggioritario con designazione del Primo ministro così A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in *Consulta online*, n. III, 2023, p. 1070.

<sup>63</sup> Il meccanismo della sfiducia costruttiva è già previsto in numerosi ordinamenti come la Germania, il Belgio, la Spagna, l'Ungheria, la Polonia, la Slovenia, l'Albania, Israele e il Lesotho.

<sup>64</sup> «Il diritto comparato evidenzia come le forme di governo a prevalenza del capo del governo, combinate con sistemi elettorali maggioritari, assicurano la governabilità del sistema in un quadro di rispetto dei principi democratici a condizione che sia istituzionalizzata e garantita l'opposizione in Parlamento. L'assenza, infatti, di questo elemento produce, quanto meno, tre effetti immediati: trasforma il capo del governo in un leader assoluto senza un contro-potere adeguato, impedisce la formazione di una alternativa di governo che sia in grado di competere alle successive elezioni con un certo grado di credibilità, spinge al di fuori del Parlamento le istanze critiche favorendo il conflitto sociale e l'instabilità. In altre parole, il diritto comparato mostra come non possa esistere il premierato senza l'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare» cit. P. L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 2, p. 82.

<sup>65</sup> U. DE SIERVO, *Il ddl di revisione costituzionale n. 935 dopo il lavoro della Prima Commissione del Senato*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 16 aprile 2024, p.4.

Costituzione del 1948<sup>66</sup> – parrebbe improprio non essendo più questi un *primus inter pares*<sup>67</sup>. Più coerente con il disegno di legge proposto sarebbe stato invece il ricorso alla denominazione di *Primo Ministro*. La riforma del premierato andrebbe di fatto ad accentuare la progressiva monocratizzazione dell'organo esecutivo.

m) Tra gli aspetti più controversi dell'attuale proposta di riforma figura l'assenza di robusti *checks and balances*. L'eventuale (ed assai probabile) combinazione tra sistema ultra-maggioritario e premierato produrrebbe effetti deleteri anche sul piano dei contrappesi costituzionali. Si pensi al *quorum* necessario per l'elezione di taluni organi di garanzia come il Presidente della Repubblica ed i cinque giudici costituzionali, oppure per l'elezione dei membri laici del Consiglio superiore della magistratura<sup>68</sup>.

n) I senatori a vita, oltre ad arricchire il dibattito parlamentare grazie alla loro esperienza e alle loro riconosciute competenze, costituiscono uno degli ultimi elementi di differenziazione del Senato della Repubblica nell'ambito di un sistema bicamerale perfetto ma monocamerale di fatto. Basterebbe osservare alcuni dati empirici per comprendere la sostanziale inutilità dell'intento abrogativo: con l'entrata in vigore della riforma sul taglio dei parlamentari l'incidenza dei cinque senatori a vita è aumentata dal 1,56% al 2,44% nelle votazioni della Camera d'appartenenza e dallo 0,53% allo 0,83% nelle votazioni in seduta comune. I dati evidenziano come tale peso, sebbene numericamente apprezzabile, non sia tale da condizionare negativamente i lavori parlamentari. Sarebbe sufficiente una revisione del Regolamento del Senato che escluda il computo dei senatori vitalizi ai fini del raggiungimento del numero legale. Ridimensionarli nel numero, nelle funzioni o abolirli del tutto significherebbe cedere alla scure

---

<sup>66</sup> Per una ricostruzione accurata del dibattito sull'uso del *nomen* "Primo Ministro" in Assemblea Costituente v. L. DELL'ATTI, *La premiership come mito. Suggestioni sulle evoluzioni della forma di governo italiana lungo i tentativi di un suo rafforzamento monocratico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2022, pp. 7-10.

<sup>67</sup> La riforma apporterebbe altresì modifiche tacite all'impianto costituzionale. L'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo finirebbe per operare «una distinzione qualitativa» tripartita dell'organo governo «finora considerato uno e trino, ovvero composto dal Consiglio dei ministri, i ministri e il Presidente del Consiglio» v. I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024, p. 107.

<sup>68</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *Relazione dell'audizione sui disegni di legge di revisione costituzionale nn. 830 e 935*, tenuta presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica in data 28 novembre 2023, p.2. Di «rischio della sostanziale devitalizzazione dei meccanismi di garanzia» parla A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023, p. LXIX. Il mancato esercizio di un reale bilanciamento mediante gli organi di controllo e garanzia secondo Lucarelli si tradurrebbe infatti in una «tirannia della maggioranza» A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, p. 316. Concorda Ruotolo: «sono proprio i limiti e le istituzioni deputate a farli osservare che rafforzano la democrazia, la qualificano come democrazia costituzionale, impedendo che la stessa si riduca a mero dominio di una contingente maggioranza.» M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023, p. xxiv. Perplexità condivise in dottrina anche da R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, pp. 34-37; A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023; F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023; F. PASTORE, *Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel DDL costituzionale, A.S. n. 935 della XIX legislatura: la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un "premierato"*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023.

impietosa del populismo, capace di ridurre tale istituto ad un mero ornamento di archeologia costituzionale.

o) Se è vero, come sostenuto dall'attuale maggioranza, che l'Esecutivo Meloni sarà un governo di legislatura a Costituzione invariata – in quanto frutto di una vittoria alle urne e non già di un accordo post-elettorale – non si comprende perché una riforma in senso premierale dovrebbe ritenersi necessaria o anche solo prioritaria<sup>69</sup>.

L'esperienza del cancellierato maturata nella Repubblica Federale di Germania, dove Angela Merkel ha governato consecutivamente per sedici anni, dimostra come anche nell'alveo di un sistema parlamentare sia possibile garantire la stabilità dei governi al netto di forzature verticistiche. Gli accorgimenti costituzionali e sub-costituzionali da adottare per favorire la durata in carica degli esecutivi potrebbero essere molteplici: l'introduzione della sfiducia costruttiva per la parlamentarizzazione delle crisi di governo; la stipula di contratti di governo tipici, scritti e pubblici che investano di responsabilità politica i partiti e i loro rispettivi *leader*; la riforma dei regolamenti parlamentari con particolare riguardo allo statuto dell'opposizione. Ciascuno degli interventi sopracitati opererebbe quale correttivo dell'attuale assetto costituzionale lasciando tuttavia inalterata la natura parlamentare della forma di governo italiana.

Se è vero, come insegna l'esperienza della Repubblica di Weimar, che sono i governi deboli a determinare la crisi della democrazia, è altrettanto vero che la verticalizzazione del potere esecutivo scevra di un sistema di garanzie allontani l'Italia dalle democrazie compiute. Del resto, l'ipotesi di un *premierato claudicante* dall'impronta cesaristica parrebbe estranea alla trama costituzionale. La riforma Meloni-Casellati, prendendo in prestito le parole usate da Leopoldo Elia in tempi non sospetti, realizzerebbe «un premierato assoluto, che contrasta con il principio cardine del costituzionalismo elaborato in più di due secoli dopo le rivoluzioni di fine Settecento: il principio che si oppone alla concentrazione di troppi poteri in un solo titolare di un ufficio pubblico»<sup>70</sup>. La proposta di revisione della forma di governo mancherebbe quindi di quell'equilibrio che, come osservava lo stesso Augusto Barbera già nei primi anni Novanta, costituisce «la condizione necessaria perché la legittimazione diretta dei governi non acquisti tratti plebiscitari»<sup>71</sup>. La scelta di «combinare elementi non combinabili del governo presidenziale con elementi del governo parlamentare, sottraendo, però, all'uno e all'altro la loro corretta curvatura costituzionale»<sup>72</sup> sembrerebbe scarsamente incisiva rispetto alle esigenze di razionalizzazione e di stabilità politico-istituzionale. Si potrebbe finanche configurare il paradosso di una *riforma costituzionale incostituzionale*<sup>73</sup>, proposta in assenza di un autentico

<sup>69</sup> Interrogativi condivisi anche da R. BIN, *Una riforma da ridere*, in *laCostituzione.info*, 12 novembre 2023.

<sup>70</sup> L. ELIA, *Il premierato assoluto*, relazione al Seminario ASTRID sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione, Roma, 22 settembre 2003, in ID., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 62.

<sup>71</sup> Così A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 90.

<sup>72</sup> E. CHELI *Audizione innanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato in data 16 aprile 2024 del sul disegno di legge costituzionale n. 935 in tema di premierato*, p. 6.

<sup>73</sup> «Una legge di revisione costituzionale con siffatto contenuto può (deve, secondo il nostro concetto di rigidità costituzionale) essere sottoposta a controllo di legittimità costituzionale. [...] Il problema della ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale, avente a oggetto una legge di revisione



spirito costituente tra le parti sociali, in cui il Presidente *sceglie e scioglie* il Parlamento. In forza degli aspetti critici fin qui richiamati la *cura* (*rectius* il premierato) parrebbe più nociva della *malattia* (l'instabilità).

---

costituzionale mi sembra possa essere superato utilizzando e adattando il percorso argomentativo svolto dalla stessa Corte con riferimento alle leggi elettorali [...] Una volta ammesso il controllo sulla legge di revisione costituzionale, si pone il tema della reale possibilità della Corte di spingersi fino a dichiararne la incostituzionalità. Ciò in virtù delle regole procedimentali che attengono alla revisione: al di là - come argomentato finora - del poterlo fare, il giudice delle leggi (di tutte le leggi, anche di quelle di revisione costituzionale) si spingerebbe fino a dichiarare incostituzionale ciò che, sottoposto a referendum costituzionale, è stato votato favorevolmente dal corpo elettorale? Se non vuole tradire se stessa, il suo ruolo e la Carta di cui è custode, verificata la contrarietà costituzionale, dovrebbe pronunciarsi nel senso dell'accoglimento. La tensione tra giurisdizione costituzionale e potere democraticamente legittimato sarebbe certamente acuta. [...] Consentire, al contrario, che le leggi di revisione costituzionale, al di là di ogni affermazione, sfuggano di fatto ad ogni tipo di sindacato, renderebbe ogni discorso sulle norme sulla normazione costituzionale, da questo punto di vista, un ammasso di parole vuote». V. MARCENÒ, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2024, pp. 19-20.