

## *Democrazia maggioritaria e democrazia di investitura (con elezione diretta del 'capo del Governo'): sui limiti di una proposta (risalente e presente) di riforma della forma di governo<sup>(\*)</sup>*

Ugo ADAMO\* Silvio GAMBINO\*\*

**Sommario:** 1. Premesse. Su alcuni nodi della democrazia italiana nel più recente trentennio e sulle mancate riforme 2. Fra democrazia 'assediate' e democrazia: deformazioni costituzionali nella riedita prospettiva di rafforzamento (senza contrappesi) dell'Esecutivo secondo la proposta del Governo Meloni 3. Intorno alla proposta di modifica degli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e (tante) altre questioni 4. Riflessioni conclusive. Verso l'esclusione del conflitto dai luoghi della rappresentanza a presunta salvaguardia degli interessi di efficienza e di governabilità

### **1. Premesse. Su alcuni nodi della democrazia italiana nel più recente trentennio e sulle mancate riforme**

L'analisi del dibattito in corso sulle riforme istituzionali – unitamente alle ragioni della mancata o incompleta attuazione della Costituzione – suggerisce di interrogarsi, in via preliminare, sugli obiettivi e la filosofia di fondo che sorreggono le ipotesi di riforma formulate nel tempo.

Anche rispetto alle maggioritarie esperienze europee in tema di forme di governo (ma soprattutto a quella tedesca e a quella francese), infatti, per la dottrina costituzionale<sup>1</sup> e per quella comparatistica<sup>2</sup>, la forma di governo accolta in Costituzione e la sua concreta esperienza è sempre apparsa meritevole di riforma per superare le ragioni politiche e istituzionali che ne hanno contribuito a determinare una forma 'debole' fra i governi parlamentari contemporanei; e ciò sia in ragione delle scelte operate dal costituente del 1947 sulla base di un supposto *metus tyranni*, sia per l'impatto che sulla stessa hanno avuto nel tempo i partiti politici e le leggi elettorali (che unitamente alle prassi e alle convenzioni hanno concorso a definire la singolare 'costituzione materiale' del Paese)<sup>3</sup>.

---

(\*) Frutto della riflessione congiunta dei due autori, il presente lavoro è stato materialmente redatto da Silvio Gambino (§§ 1-2) e da Ugo Adamo (§§ 3-4).

\* Associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università della Calabria.

\*\* Emerito di Diritto pubblico comparato, Università della Calabria.

<sup>1</sup> Fra i primi, almeno, A. Ruggeri, *In tema di "disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri: impressioni e notazioni sparse sui profili costituzionali della legge n. 400 del 1988*, in *Scritti in onore di A. Falzea*, III, t. 2, Milano, 1991, p. 739 ss.; G. Pitruzzella, *Il presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986.

<sup>2</sup> Nell'ampia bibliografia, in tema, ci limitiamo a richiamare i volumi (a nostra cura), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997; *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007. In tali opere costituiscono oggetto di approfondita analisi le esperienze costituzionali europee di maggiore attualità nel presente dibattito e la stessa dinamica evolutiva delle diverse forme di governo (soprattutto di quelle parlamentari e di quelle semi-presidenziali), non trascurando confronti comparativi con la forma di governo presidenziale (della quale l'esperienza nord-americana costituisce un modello ideal-tipico).

<sup>3</sup> Per un approccio interpretativo e problematico-critico alla nozione, cfr. C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940 (riediz. 1998); M. Galizia, in *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico F. Serafini*, 1963; G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972; E. Spagna Musso, *Osservazioni per uno*

La prospettiva di osservazione (non solo più opportuna ma perfino obbligata), così, appariva quella della stretta interazione tra sistema politico e sistema costituzionale, non trascurando, naturalmente, le dinamiche endo-governative, i rapporti fra Parlamento e Governo e la disciplina intervenuta nel corso del settantennio trascorso.

Un'analisi del dibattito sulle riforme costituzionali, tornato d'attualità, in particolare con la proposta all'esame del Parlamento riguardante il c.d. premierato, così, induce a riflettere, prioritariamente, su questioni e interrogativi di scenario circa l'adeguatezza a risolvere situazioni di crisi istituzionale che non sembra possano essere intese in termini di mera 'crisi di governabilità', ma che hanno radici più profonde al livello di intreccio tra sistema istituzionale e politico-costituzionale, dove intervengono ulteriori variabili (extra-istituzionali) di analisi come quelle culturali, quelle politiche e la stessa continuità storico-istituzionale. Solo uno sforzo analitico che muova dalla ricostruzione di queste premesse, pertanto, parrebbe idoneo a depurare gli elementi contingenti presenti nel dibattito, alla ricerca delle più profonde ragioni delle disfunzioni osservabili sia nella forma di Stato che in quella di Governo per come osservabili alla luce della concreta esperienza di più di una metà di secolo.

Quanto ai rapporti fra Stato e Governo, fino ai primi anni Novanta del secolo scorso, le dinamiche di sviluppo della democrazia nel Paese si caratterizzavano (e così venivano colte) come dinamiche relative a 'una democrazia bloccata', 'zoppa', in quanto, nel suo funzionamento, non trovava concreta applicazione la regola dell'alternanza al Governo fra le forze politiche – idea guida e centrale della stessa teoria costituzionale liberal-democratica -. La riforma elettorale dei primi anni Novanta (l. n. 277/1993), in una ottica prevalentemente maggioritaria, ha assicurato l'effettività dell'alternanza al Governo ma, nel nuovo contesto segnato dalla crisi dei 'partiti di massa' e dall'affermazione delle tendenze alla personalizzazione del potere (soprattutto nei vertici degli esecutivi), ha aperto nuove e più complesse problematiche caratterizzate dall'affermarsi di 'partiti personali' e dalla disgregazione della lealtà politica da parte degli eletti, nonché dalla persistente difficoltà ad assicurare la coerenza e la stabilità dell'indirizzo politico governativo. Tema quest'ultimo che ha dato vita a una ricca analisi dottrina che, muovendo dalle esperienze europee di governo maggiormente stabili (soprattutto quella tedesca e per molto tempo anche quella francese), aveva teorizzato l'esigenza di perseguire una non ben definita governabilità<sup>4</sup>.

In tale prospettiva, la legislazione elettorale successiva alle riforme dei primi anni Novanta ha risolto la questione della *leadership* nei governi, ma la formazione di questi ultimi, nel fondo, restava ancorata alle risalenti problematiche dei 'governi di coalizione', con la conseguenza che alla stabilità dell'Esecutivo non si accompagnava la forza e la stessa autorevolezza nell'indirizzo politico-programmatico e con essi della loro stessa stabilità.

Ci si è chiesto, cosa debba veramente intendersi quando si parla di crisi istituzionale. Per rispondere a un simile interrogativo, non bisogna necessariamente pensare a una sorta di rottura escatologica, senza ritorno, degli equilibri e dei poteri fondamentali dello Stato, tale da produrre effetti di confusione, di 'anarchia deresponsabilizzante' nel funzionamento dei poteri e nell'attività degli organi costituzionali.

A ben vedere, questa visione, probabilmente cara a un certo modo deterministico e 'catastrofistico' di pensare ai processi istituzionali, appare inadeguata, a fronte dell'esigenza di una più congrua definizione della crisi istituzionale, che bisognerebbe piuttosto intendere come un processo di adeguamento (in sede di attuazione e di vita dell'ordinamento costituzionale) delle regole e dell'organizzazione costituzionale formale alle esigenze dei più rilevanti centri di potere politico-comunitari. Non deve pensarsi soltanto, in tal senso, ai partiti politici, dovendosi includere in un elenco essenziale di tali centri comunitari di potere, almeno, i sindacati, le associazioni industriali e i mezzi di comunicazione di massa. Tali centri, nella concreta realtà, (sono andati e) vanno tuttora assolvendo a un ruolo di veri e propri soggetti (materiali) di indirizzo politico (costituzionale e/o di governo), in grado di appannare la tradizionale organizzazione

---

*studio del diritto costituzionale quale struttura sociale*, in *Studi in onore di C. Esposito*, IV, Padova, 1974; M. Nigro, *Costituzione ed effettività costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972; F. Modugno, *Il concetto di costituzione*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Milano, 1977; G. Guarino, *Sulla normatività della Costituzione materiale*, in *Il foro penale*, 1957; S. Bartole, *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1986.

<sup>4</sup> A. Lucarelli, [Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità](#), in *Rivista AIC*, 4/2023, p. 296 ss.

costituzionale della democrazia rappresentativa, per affermare una realtà costituzionale operante a partire dal ruolo centrale e pressoché incontrastato che essi si sono assegnati in sede di 'costituzione reale'.

Peraltro, tale tendenza appare osservabile sia nella fase storico-politica che precede la crisi dei partiti di massa, pienamente esplicitata a partire dai primi anni Novanta, sia in quella successiva, con la costituzione di un sistema politico profondamente innovato nei suoi soggetti (in ogni caso poco o affatto interessati a conformarsi alle regole costituzionali del 'metodo democratico' al loro interno).

A tale proposito, è stato anche sottolineato come questo tipo di problemi abbia portato una parte della dottrina gius-pubblicistica, soprattutto quella più attenta ai problemi di effettività dell'ordinamento costituzionale (a partire dalla richiamata lettura fattane da Mortati nei primi decenni repubblicani), a interrogarsi sulla stessa capacità ermeneutica delle categorie dottrinarie classiche, per affinare strumenti analitici capaci di analizzare in modo più approfondito lo stato effettivo dei rapporti tra gli organi e i poteri costituzionali, inquadrabili più efficacemente, secondo un simile approccio, con categorie mobili come quelle di 'costituzione materiale', 'reale', 'vivente'<sup>5</sup>.

Se da una parte, così, crisi istituzionale non significa necessariamente rottura dell'ordinamento formale quanto piuttosto funzionamento dei poteri costituzionali difforme da quello previsto nell'ordinamento formale, si è allora portati a chiedersi se essa possa identificarsi con la c.d. crisi di 'governabilità' e ancora se esista veramente una simile crisi di 'governabilità' nella forma di governo italiana e in che cosa realmente essa consista. Una prima risposta al problema potrebbe senz'altro individuarsi nel riconoscere come la crisi, opportunamente censurata, consista nella mancanza di stabilità del Governo, nella sua scarsa capacità di incidere, in quanto organo costituzionale di direzione politica, nelle strutture amministrative per rendere esecutive le proprie decisioni.

Assumono rilievo, da questo angolo visuale, anche se non risolutivo, tutte quelle proposte di riforma istituzionale intese a garantire autonomia reale all'Esecutivo nelle sue fasi costitutive e nella sua concreta attività, attraverso una ristrutturazione dell'assetto organizzatorio, così come una svalorizzazione del momento collegiale del Governo<sup>6</sup>.

Anche prescindendo, ora, dal ricordare le implicazioni sulla crisi dello Stato contemporaneo, bene riassunta nelle formule della 'crisi dello Stato sociale', della 'crisi dello Stato fiscale' (intese come inadeguatezza dello Stato contemporaneo a dare risposte appaganti ai bisogni sociali a causa dei vincoli imposti dalle crisi economiche coinvolgenti le democrazie contemporanee e dei relativi vincoli finanziari), una riflessione, anche essenziale, sullo stato dell'istituzione-Governo nel Paese (ma non solo in esso), nella sua concreta realtà, porta ad affermare che la questione della stabilità governativa, nel fondo, costituisce un falso problema, nel senso che essa non coglie appieno le problematiche (di funzionalità) del governo nella moderna società.

In una società complessa, infatti, aperta ai rapporti di interscambio economico, istituzionalmente coordinata con realtà sovranazionali, in breve, in una società, caratterizzata da una pluralità di centri di potere (organizzati e non, nazionali, locali e sovranazionali, pubblici e privati, formali e materiali, spesso in tensione fra loro), risulta complesso se non anche vano ritenere che l'organo-Governo possa avere una forza capace di prescindere e/o sovrapporsi ai partiti, ai gruppi di interesse e agli altri più rilevanti centri di potere politico, non trascurando in ogni caso che la maggioranza parlamentare di governo non esaurisce la rappresentatività che la democrazia parlamentare attribuisce alle forze politiche parlamentari e alle relative regole di funzionalità dell'organo parlamentare.

Sembra più realistico, in tale quadro, sostenere che la debolezza osservabile nel funzionamento dell'organo-Governo – più che un fenomeno congiunturale – sia da assumere come un fatto congenito e strutturale nell'ambito degli Stati contemporanei a democrazia pluralistica.

---

<sup>5</sup> S. Gambino, *La comparazione nel diritto costituzionale: approccio 'normativistico' e approccio 'realista' alla zona grigia del diritto costituzionale*, in L. Melica, L. Mezzetti, V. Piergigli (cur.), *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, I, Padova, 2015.

<sup>6</sup> G. Pitruzzella, *Artt. 92-93*, in G. Branca, A. Pizzorusso (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 120 s.; G. Ferri, *Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n. 400 /1988: introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019; G. Grasso, R. Perrone (cur.), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2015; G. Tarli Barbieri, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, p. 2 ss.

Ciò spiega, per ritornare all'analisi della crisi istituzionale e soprattutto della crisi dell'organo-Governo, per quali ragioni la scansione della crisi di quest'ultimo non comporti una crisi ancora più radicale, profonda e irreversibile. Ma ciò spiega, al contempo, lo stesso fenomeno dello stravolgimento dei poteri pubblici, quando si osservi il tipo di utilizzo del potere normativo da parte del Governo, sempre più orientato nel senso dell'elusione se non della stessa espressa violazione dei vincoli imposti dall'art. 77 Cost., ovvero sia dell'abuso della decretazione d'urgenza.

L'insieme di queste osservazioni, nella loro inevitabile schematicità, portano a sottolineare l'esigenza che la riforma delle istituzioni costituzionali non debba sottovalutare i nodi registrati in sede di 'costituzione materiale', nel sistema politico-costituzionale concretamente vigente, nel quale soltanto è possibile cogliere il ruolo dei soggetti politico-comunitari e il funzionamento concreto degli organi costituzionali, che fanno del modello italiano un 'caso' (singolare) di (in)-governabilità, una forma atipica di governo, in presenza di evidenti modificazioni nel suo assetto concreto e nella relativa stabilità (prima e) a seguito delle riforme elettorali di tipo (prevalentemente) maggioritarie intervenute (nell'ultimo trentennio)<sup>7</sup>.

Per rendere più compiuta tale analisi, è ora necessario inquadrarla con specifico riferimento a una questione centrale, dal punto di vista teorico, come quella del posto occupato nel costituzionalismo contemporaneo (e in quello italiano per quanto concerne la presente analisi) dalla Costituzione in quanto documento formale ('diritto legislativo in senso stretto'). L'originalità e la 'fondamentalità' dei suoi principi normativi – la prescrittività normativa – non fondano la loro immediata obbligatorietà su presupposti e su valori di tipo giusnaturalistico o etico, costituendo tali elementi una mera premessa del vincolo giuridico-costituzionale.

In questa materia, come sappiamo, la dottrina gius-pubblicistica italiana è stata attraversata da tutta una serie di ripensamenti che hanno la loro origine nel dibattito della dottrina tedesca degli anni Trenta<sup>8</sup>. Come risultato, come si è accennato, tale dibattito aveva portato all'emersione in una parte della dottrina costituzionale di una nuova categoria ermeneutica – quella della 'costituzione materiale' – che è servita da fondamento interpretativo sia delle prassi invalse di inadempimento costituzionale (c.d. 'congelamento' della Costituzione) sia delle stesse prassi e convenzioni (*ultra* ma anche *contra constitutionem*) concernenti le strutture organizzative dell'ordinamento costituzionale di governo nel secondo dopoguerra

In proposito, tuttavia, deve sottolinearsi che, da almeno tre decenni, si è ormai in presenza di una sorta di levata di scudi da parte della dottrina gius-pubblicistica, che sottolinea i rischi in cui s'incorre assumendo come presupposto dell'analisi dottrinarie una sorta di 'svalorizzazione' dell'ordinamento costituzionale formale, risolvendo in buona sostanza il diritto costituzionale nel mero fatto, nella descrizione della fenomenologia istituzionale (più o meno patologica). Si è già osservato, in merito, come il mero riferimento, in termini di 'costituzione materiale', alla 'volontà sovrana' dei centri di potere politico-comunitari affermatasi nella società rischia di confondere i margini di distinzione tra attività di governo e attività costituente. La questione risultava ben chiara già con riguardo agli stretti rapporti osservabili fra riforma costituzionale c.d. 'Renzi/Boschi' e riforma elettorale; la stessa si ripropone nell'attualità, in una sorta di sinistra continuità con i tentativi di riforma della forma di governo perseguiti dal Governo Meloni, tuttora in discussione parlamentare.

<sup>7</sup> Nell'ampia bibliografia in tema, cfr. anche G. Azzariti, *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Firenze, 2007; Id., *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, 2/2014; M. Luciani, M. Volpi, *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995; S. Gambino, *Forma di governo e rappresentanza politica fra 'costituzione materiale' e riforme istituzionali riflessioni introduttive*, in Id. (cur.), *Forme di governo*, Milano, Giuffrè, 2007; S. Gambino, G. Moschella, *La riforma elettorale in Italia: un modello discutibile di democrazia maggioritaria*, in S. Gambino, G. Ruiz-Rico Ruiz, *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996; S. Gambino, *Forma di governo e riforma costituzionale. Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto'* in Id., *Diritto costituzionale comparato ed europeo. Lezioni*, Milano, 2004; Id., *Riforme elettorali e governabilità*, Cosenza, 2008.

<sup>8</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931; M. Galizia, P. Grossi (cur.), *Il pensiero giuridico di C. Mortati*, Milano, 1990; Santi Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969 (ried.); G. Cianferotti, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra '800 e '900*, Milano, 1980; V. E. Orlando, *Lo Stato e la realtà*, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari ordinati in sistema*, Milano, 1956. In tema, sia consentito richiamare anche il mio *Stato sociale e Stato socialista in Costantino Mortati*, Lungro, 2002.

Si può perfino affermare che la categoria di ‘costituzione materiale’, se assunta in alternativa alla funzione di attuazione e di interpretazione della Costituzione, può agevolmente utilizzarsi, come è puntualmente avvenuto in sede di prassi costituzionale, per avallare gli stessi ritardi nell’assicurare piena attuazione alle disposizioni costituzionali (che l’avrebbero richiesto). Tali concezioni svalutative della Costituzione, che attribuiscono al presupposto pattizio un valore pressoché giuridico, individuano nelle forze politiche le naturali destinatarie di un sostanziale potere costituente di aggiornare, in modo sistematico e senza riforme formali, l’ordinamento costituzionale; in realtà, esse si rifanno a malcelate e inaccettabili concezioni risalenti dello Stato come espressione di una ‘riviviscenza gius-naturalistica’ dei diritti fondamentali.

A fronte di tale concezione (evoluzionistica) dell’ordinamento costituzionale appare più convincente la lettura secondo la quale non c’è nulla di naturale nella forma di Stato che viene costituzionalizzata e che, se persiste indubbiamente un rapporto di continuità tra costituzione materiale e validità delle norme costituzionali, è soprattutto nella Costituzione formale “come atto integralmente e direttamente obbligante”<sup>9</sup> che deve fondarsi e trovare rinnovato impegno il ruolo della interpretazione costituzionale e più in generale ogni prassi emancipatoria della democrazia parlamentare e la stessa tutela della funzione partecipativa delle forze sociali e politiche.

Tale prospettiva può aiutare nel comprendere le perplessità sulla filosofia di fondo che ispira quelle proposte di riforma istituzionale che non tengono strettamente ancorate, nella filosofia istituzionale che ne è alla base, le proposte di riforma dell’assetto dei poteri costituzionali alle finalità dello Stato repubblicano e agli obiettivi cui lo chiama la relativa previsione costituzionale.

Ciò osservato dalla prospettiva teorica, non può certo negarsi come l’ordinamento costituzionale italiano, non certo sotto il profilo dei principi e dei diritti fondamentali, quanto nella sua formula organizzativa, appaia, per più profili, inadeguato (nei suoi aspetti di certezza e di effettività) a dare risposte efficaci ed efficienti alla composita (pluralistica) domanda sociale.

Deve tuttavia osservarsi come, da questo punto di vista, ogni prospettiva di riforma appare legittima e auspicabile, a condizione che le finalità democratiche (e i valori) a base della Repubblica non vengano posti in questione, risultando inutilizzabili, in caso contrario, le stesse procedure di revisione costituzionale (art. 139 Cost.).

Ciò detto, in modo (inevitabilmente) schematico, con riferimento alla questione del sovraccarico delle aspettative e delle domande riversate sul sistema politico-istituzionale e come (possibile) pretesa legittimazione delle proposte di semplificazione dello stesso, si può ora proporre qualche osservazione su quell’insieme di proposte, avanzate già a partire da (risalenti) ricerche dottrinarie (come quelle del ‘Gruppo di Milano’ nel corso degli anni ‘80 del secolo scorso<sup>10</sup>) sulla ‘nuova’ Costituzione, intese a trasformare i moduli organizzativi della forma di governo nella direzione della ‘democrazia immediata’ o della ‘democrazia di investitura’<sup>11</sup> (inquadrate in modo critico da Leopoldo Elia come “Premierato assoluto”<sup>12</sup>), in breve verso forme di presidenzializzazione dell’Esecutivo (sia pure sistemicamente incoerenti, come si vedrà in seguito) accompagnate da forme, viepiù crescenti nel tempo, di personalizzazione della politica e delle cariche elettive di vertice<sup>13</sup>. Tali tematiche, come si ricorda, erano state riprese nel dibattito pubblico-istituzionale dapprima dall’ex Premier Renzi, con

---

<sup>9</sup> M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982, p. 65; Id., *Politica e antipolitica: democrazia d’indirizzo versus democrazia d’investitura*, in S. Labriola (cur.), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003.

<sup>10</sup> «Gruppo di Milano», *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, due tomi, pp. XXXII-104.

<sup>11</sup> M. Duverger, *Le nuove frontiere della democrazia*, *Rassegna parlamentare*, 1996, 2; L. Elia, *Stabilità del Governo e regime parlamentare*, in *La riforma delle istituzioni*, Roma, 1995; M. Dogliani, *Politica e antipolitica: democrazia d’indirizzo versus democrazia d’investitura*, in S. Labriola (cur.), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003; S. Gambino, *Democrazia di investitura o democrazia parlamentare? Interrogativi e dubbi su revisione costituzionale e democrazia maggioritaria*, in C. Amirante (cur.), *Tra riforma costituzionale e Italicum*, Napoli, 2016.

<sup>12</sup> L. Elia, [Il Premierato assoluto](#), relazione al seminario di ASTRID sul progetto governativo di riforma della seconda parte della Costituzione, Roma, 22 settembre 2003, in [www.astrid-online.it](#).

<sup>13</sup> L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, 1/2006, 5-11; S. Gambino, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

esiti referendari negativi al progetto di revisione costituzionale e ora, sia pure con pretese nel fondo più limitate, dal Governo Meloni, con riguardo specifico al ‘premierato elettivo’, al regionalismo asimmetrico<sup>14</sup> e alle stesse previsioni in materia di giudici e di giustizia)<sup>15</sup>.

Ciò che si vuole osservare, da questo punto di vista, tuttavia, non è solo la validità (o la incomprimibile problematicità) della scelta di un sistema elettorale maggioritario con l’elezione a suffragio (di fatto, e ora in ipotesi anche di diritto) diretto del vertice dell’Esecutivo, con i conseguenti effetti di semplificazione degli schieramenti politici che le sono propri. Infatti, la pratica attuazione di questo indirizzo legislativo (e dottrinario), a più di un ventennio di sperimentazione, ha dimostrato tutti i suoi limiti strutturali e funzionali. Si vuole invece sottolineare il fatto che simili strategie istituzionali sembrano aspirare in modo pressoché esclusivo a una concezione teorica che pare esaurire nella riformulazione del mero assetto della forma di governo le proprie finalità. Pare invece che esse non sottolineino a sufficienza, innanzitutto, lo stretto collegamento che deve esistere tra forma di Governo e forma di Stato, volto a garantire la logica pattizia sottesa al vigente ordinamento. In altre parole, a poco servirebbe chiamare i cittadini a fare direttamente le proprie scelte sulla *leadership* degli organi esecutivi (e sulle stesse prospettive politico-istituzionali della ‘capocrazia’, che è nei fatti una forma di ‘democrazia’) – assumendo in questa scelta una carica (autosufficiente) di legittimazione democratica dell’Esecutivo – se manca un’adeguata politica istituzionale capace di garantire un efficace sistema di informazione sulle implicazioni e sulle conseguenze delle più rilevanti scelte politiche da adottare, una valorizzazione del Parlamento nella sua funzione di contropotere all’Esecutivo e, soprattutto, se le leggi elettorali non accompagnano con coerenza sistemica una simile strategia istituzionale e costituzionale (nel rispetto dell’art. 48 Cost. sul diritto di voto).

Da queste osservazioni emerge, pertanto, la necessità di una analisi che – prendendo le mosse dalla peculiarità della forma di governo sperimentata nel secondo dopoguerra, dalla sua interazione con i partiti politici (soprattutto della maggioranza di governo), dall’intreccio in essa registrato in passato (peculiare se considerato rispetto alle altre forme di governo parlamentari europee) fra Costituzione formale e centralità occupata dai partiti politici (e soprattutto dal partito di maggioranza relativa) – si proponga di affrontare le ragioni di diritto e la stessa questione della conformità alla Costituzione di un’interpretazione che esaurisca nella previsione dell’art. 49 Cost. l’unica forma di partecipazione dei cittadini alla formazione della politica nazionale.

A fronte della tendenza, radicata nelle forze politiche, di considerare la riforma istituzionale in termini strettamente politici e, dunque, subordinata a un eventuale cambiamento degli attuali rapporti di forza, è andata rafforzandosi in una parte della dottrina e nella cultura politica maggioritaria dei primi anni Novanta la propensione ad attribuire ai meccanismi istituzionali un valore autonomo e dunque a intervenire con riforme nei circuiti che collegano i principali processi istituzionali per favorire la trasformazione dei rapporti di forza politici. In questa prospettiva, il sistema elettorale veniva individuato come il più importante tra questi circuiti, attribuendo a esso la capacità di sbloccare la situazione di ‘stallo’ fra le forze politiche e, senza alcuna revisione (o stravolgimento) della Costituzione, di ridefinire e delimitare il ruolo ‘spurio’ dei partiti e il rapporto fra questi ultimi e le istituzioni costituzionali. Restituendo ‘lo scettro al principe’/cittadino<sup>16</sup> si assumeva, al contempo, di poter realizzare una democrazia ‘compiuta’, ‘governante’, ‘decidente’.

<sup>14</sup> Fra gli altri, F. Pallante, *Spezzare l’Italia. Le regioni come minaccia all’unità del Paese*, Torino, 2024; S. Gambino, [Repubblica delle autonomie e \(problematiche di effettività dei\) diritti sociali, fra riforme costituzionali \(del Tit. V\), legislazione di attuazione e principi fondamentali della Costituzione](#), A. Lollo, *Autonomia differenziata e premierato: pesi e contrappesi*, entrambi in questa stessa Rivista, 1/2024, rispettivamente, I, p. 19 ss. e II, p. 21 ss.

<sup>15</sup> AA.VV., *Riformare il giudice disciplinare dei magistrati?*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, 158/2012; G. Silvestri, *Principi costituzionali e sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in *Sistema penale*, 20.06.2020; N. Rossi, *Il sorteggio per i due CSM e per l’Alta Corte disciplinare. Così rinascono corporazione e gerarchia*, in *Questione giustizia*, 29.05.2024.

<sup>16</sup> G. Pasquino, *Capi di governo*, Bologna, 2007; Id., *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, 1986; Id., *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, 1980; Id., *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982. In tema cfr. anche il nostro *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Politica del diritto*, 2008.

La posta in gioco appariva indubbiamente alta, in quanto venivano messi in discussione lo stesso concetto di rappresentanza, l'equilibrio politico conseguito nel tempo, l'esistenza stessa di alcuni partiti (con l'eventuale previsione di una clausola di sbarramento), o di sistemi di potere e di creazione del consenso consolidati nel tempo. I referenti politici di una riforma di questo tipo, vale a dire i partiti politici (e il movimento referendario che l'aveva sostenuta), a fronte della grande varietà di proposte formulate, non hanno però dimostrato effettivo interesse al tema.

Occorre, quindi, verificare, da una parte, se le condizioni politiche – i rapporti fra i partiti, la crisi di consenso che li riguarda – muovano effettivamente nella direzione di una revisione dei meccanismi elettorali, dall'altra – se si concorda con l'analisi che indica nei partiti politici e nella forma di governo da essi in concreto realizzata le cause non secondarie del blocco e delle distorsioni degli apparati istituzionali – in quale misura le proposte emerse nel tempo appaiano adeguate a rimuovere le cause all'origine della crisi di governabilità del sistema e con essa della stessa crisi dei partiti (che, con il passare del tempo, è divenuta viepiù grave).

L'orientamento che si segue non respinge certo, in via astratta, la prospettiva della necessaria attivazione di un processo di concorrenzialità e di alternanza al governo fra forze politiche (idea guida della democrazia parlamentare); tuttavia, una simile strategia istituzionale risulta sistemicamente coerente a condizione che tale alternanza si realizzi in un quadro costituzionale garantito (nell'equilibrio costituzionale dei poteri e nel sistema pluralistico di formazione della opinione pubblica).

Pur considerando il ruolo esercitato (almeno in passato) dai partiti di massa e pur riconoscendo l'esigenza di un adeguato realismo nel ricorrente dibattito sul rendimento delle istituzioni costituzionali, a fronte delle presenti crisi istituzionali, esso argomenta nel senso della scarsa capacità risolutoria della crisi istituzionale delle maggioritarie proposte di ingegneria costituzionale (avanzate nel passato trentennio), se non è affrontata in via preliminare la questione del ruolo effettivo svolto dai partiti politici nell'ordinamento costituzionale reale e la questione da più tempo matura di un'attenzione riformistica da rivolgere alla questione della loro democrazia interna e dei loro rapporti con gli organi costituzionali, relativamente alla loro attività a rilevanza pubblicistica (organizzazione delle campagne elettorali, finanziamento pubblico, accesso ai mezzi di comunicazione di massa, ecc.).

Risulta in tal senso giustificato il convincimento – più che dei rischi di natura politica – circa la stessa inefficienza pratica delle proposte istituzionali più radicali, volte alla ricostruzione del consenso nei confronti delle istituzioni del Governo, in particolare, attraverso il ricorso a nuove forme di governo (di stampo presidenziale, semi-presidenziale o di 'premierato forte') che tuttavia lascino inalterate regole, soggetti, comportamenti e convenzioni vigenti nell'ordinamento costituzionale.

Tirando le fila complessive di queste osservazioni di sintesi delle problematiche osservabili nel settantennio alle spalle, così, può dirsi che, se in astratto il dibattito sulle riforme istituzionali e costituzionali ha una sua validità in quanto riflessione sui nodi politici della democrazia italiana e sulle cause che l'hanno resa una 'democrazia bloccata' – se non si vuole incorrere nel rischio di una chiusura autoritaria-(populistica) del sistema politico-istituzionale – sarebbe necessario attendere allo scioglimento di quelli che, a giudizio comune, costituiscono i nodi accertati da sciogliere: da una parte, quelli finalizzati al miglioramento dell'attività e del funzionamento dell'istituto parlamentare, dall'altra – e in particolare – quelli relativi al superamento dei vincoli nella struttura governativa e della rivitalizzazione del sistema amministrativo e della valorizzazione del sistema regionale/autonomistico (che muova dall'abrogazione dell'art. 116, c. 3, Cost.), accompagnato da idonee misure con riguardo specifico alla responsabilità e alla trasparenza amministrativa nella gestione della spesa pubblica e alle necessarie politiche perequative per consentire al sistema regionale eguali opportunità di partenza nella gestione delle proprie politiche (in attuazione dell'art. 119, commi 3 e 5, Cost).

Si vuole affermare, in tal senso, che risulterebbe quanto mai opportuno spostare il centro delle attenzioni riformistiche dalle proposte di 'macro' a quelle di 'micro-ingegneria' e da queste alle problematiche più specificamente politiche e alle regole effettive – con i relativi soggetti – di funzionamento del sistema politico-costituzionale.

Ma tale prospettiva si scontra con una realtà che non è (più) composta di soli assetti giuridico-costituzionali quanto piuttosto di uomini, che rendono tali assetti concretamente vivi e operanti. Si vuole dire, cioè, che nessuna riforma appare praticabile se non si affronta prioritariamente il problema della classe politica, del suo ampliarsi a dismisura (in ciò sostenuta dalla legislazione elettorale), del suo conseguente accentuare la politicità dell'azione amministrativa ma soprattutto l'offuscamento delle regole e delle istituzioni costituzionali.

Una direzione riformistica, che rimane fondamentale nell'ottica delle analisi fin qui svolte, tuttavia, è quella più specificamente orientata a un intervento riformatore concernente taluni aspetti della vita del partito a maggiore gravitazione pubblicistica, nonché la sottolineatura di altri aspetti della stessa vita interna dei partiti che – benché prevalentemente attribuiti alla loro organizzazione interna – devono rispondere a procedure giuridiche più garantistiche (la previsione, in tal senso, di statuti-tipo che disciplinino in modo efficace la democrazia interna dei partiti appare una questione non ulteriormente rinviabile, in particolare a fronte di partiti la cui democrazia interna è tutt'altro che controllabile)<sup>17</sup>.

In evidente divergenza con talune tesi pessimistiche, secondo cui la legislazione elettorale maggioritaria avrebbe definitivamente distrutto i partiti di massa (così come conosciuti nell'ultima metà del secolo trascorso), la prospettiva di fondo in cui s'inscrivono queste riflessioni, pertanto, è nel senso di ritenere tutt'altro che esaurita la funzione rappresentativa dei partiti a favore di modalità rappresentative di tipo personalistiche, assicurate dal ruolo assolto dalle *leadership*, che troverebbero il loro *pendant* costituzionale in prospettive di nuovi assetti presidenzialistici delle istituzioni di governo, sia che si pensi alle inadeguate formule di governo semi-presidenzialistiche previste dalla Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, sia che si pensi alle ancora più discutibili proposte di elezione (quasi) diretta del Presidente del Consiglio nel testo di revisione Renzi/Boschi e ora della Presidente del Consiglio, in quello che è stato efficacemente colto come una strategia volta a sostenere il progetto istituzionale e politico della 'capocrazia' alla base della politica istituzionale del Governo Meloni<sup>18</sup>.

Ancorché il dibattito sul punto sia ancora in corso nelle aule parlamentari e da parte degli studiosi delle istituzioni, infatti, e pur in presenza della crisi in cui versano i partiti politici, chi scrive assume come tutt'altro che esaurite le funzioni di rappresentanza svolte da tali strutture associative e partecipative. Rispetto alle proposte di riforma costituzionale avanzate nel recente passato, ispirate a forme (più o meno estreme) di presidenzialismo, si ritiene, al contrario, del tutto inadeguata per il Paese la forma di governo presidenziale, che una parte degli stessi studiosi degli Stati Uniti ritiene inadeguata rispetto alle esigenze di 'governabilità' di quel Paese. Analisi omologa può farsi per il semipresidenzialismo (francese, ma non solo) per ragioni che trovano d'accordo la maggioritaria dottrina costituzionale (ancorché non sempre quella politologica) del Paese d'oltralpe<sup>19</sup>.

Se, dunque, la stessa prospettiva dell'attuale, confusa, fase politica non sembra lasciare aperte molte strade a una ingegneria costituzionale fondata sull'accoglimento di forme di governo presidenziali, semi-presidenziali, o di premierato elettivo, con le relative – connesse – conseguenze di accentuata personalizzazione delle cariche istituzionali, rimane comunque confermato che i partiti politici, così come ridefiniti alla luce delle esigenze rappresentative imposte dalla legislazione elettorale (prevalentemente maggioritaria), costituiscono strumenti insostituibili per assicurare le funzioni di rappresentanza politica e di mediazione rispetto alla composita congerie degli interessi rappresentati

---

<sup>17</sup> S. Gambino, *Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005.

<sup>18</sup> M. Ainis, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, Milano, 2024; G.F. Pasquino, *Capi di Governo*, Bologna, 2009. In tema, fra gli altri, cfr. anche, S. Gambino, *Presidenzialismo e parlamentarismo nella Va Repubblica francese e nelle proposte di riforma costituzionale in Italia*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997; nonché Id., *Crisi del partito di massa, forma di governo e riforme elettorali. Dal semipresidenzialismo debole al premierato assoluto*, in G. Giraudi (cur.), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.

<sup>19</sup> Per entrambe le forme di governo nel testo citate, e non solo, cfr. A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007.



in Parlamento, ancorché gli stessi non possano rivendicare ruoli di esclusività nell'esercizio di tale funzione.

La crisi dei partiti, così, non riguarda la funzione di concorso alla formazione della politica nazionale da parte dei cittadini – che costituiva e costituisce tuttora un modello avanzato di democrazia partecipativa – quanto piuttosto il processo di condizionamento degli organi costituzionali di governo da essi operato. Come ai primordi dello Stato moderno, il tema centrale del costituzionalismo contemporaneo, così, rimane quello di 'limitare il sovrano', che oggi è rappresentato (anche, ma non solo) dal sistema dei partiti (di quello che almeno permane di tali soggetti comunitari).

Quanto alle forme politiche e istituzionali riguardate dalla evoluzione del settantennio repubblicano post-costituzionale, esse possono riassumersi nella centralità della rappresentanza politica e con essa della democrazia parlamentare, che ha registrato (a partire dai primi anni sessanta) rilevanti problematiche evolutive anche (ma non solo) a partire dalla integrazione fra organizzazione costituzionale dei poteri e legislazione elettorale. Si ricordano fra tutte l'esperienza britannica, prima, e quella francese a partire dai primissimi anni sessanta.

In tale quadro, pertanto, il tema delle riforme in discussione è di natura prevalentemente costituzionale, ancorché non se ne possa negare la portata nel fondo politica. Il dibattito, in tale prospettiva, infatti, non riguarda una legge qualsiasi, disponibile a essere trattata con l'usuale metodo parlamentare, quanto piuttosto un testo che, da due secoli a questa parte, costituisce (e come tale viene colta) una 'tavola alta' di valori condivisi che – anche per tale ragione – si accompagna con procedure rigide e con limiti (espliciti e impliciti) alla revisione. Diversamente deve dirsi con riguardo alla legge elettorale che non abbisogna di tali procedure rafforzate e dei connessi vincoli; cionondimeno tutti sono convinti come essa costituisca la fonte di disciplina del pluralismo politico del Paese e delle relative forme di legittimazione democratica, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 48 Cost.

Così, non risulta vano ricordare come, (soprattutto) nell'ultimo trentennio, siano stati esperiti diversi tentativi di cambiamento (sia costituzionali che legislativi) nella forma di governo, nel sistema politico, e in quello elettorale. Tuttavia, poiché ora vogliamo soprattutto soffermarci sulla riforma costituzionale muovendo dall'apporto a tale dibattito dal 'combinato disposto' costituito dal testo di revisione Boschi-Renzi e dalla legge elettorale (c.d. *'Italicum'*), non potremo ripercorrere in modo approfondito il dibattito svoltosi nel Paese (e in dottrina) a partire dai primi anni '90 e quello che ha accompagnato il tentativo di revisione costituzionale (del centrodestra del tempo), che fu severamente respinto dal corpo referendario il 25 e 26 giugno 2006, con una significativa maggioranza di voti contrari del 61,3%<sup>20</sup>. Non potremo nemmeno soffermarci sul tentativo di revisione costituzionale promosso dal Governo Letta, per molti profili perfino più discutibile di quello che era stato alla base del testo di revisione Boschi-Renzi, e ciò soprattutto in ragione della discutibile 'manomissione' delle garanzie costituzionali relative alle procedure di revisione accolte nell'art. 138 Cost.<sup>21</sup>.

Unitamente a tale premessa, è anche da ricordare come fra gli esiti di tale dibattito e dei relativi riflessi politico-istituzionali può farsi rientrare, come si è già accennato, una profonda trasformazione della forma-partito (e più in generale del complessivo sistema politico-partitico) che aveva accompagnato in modo positivo lo sviluppo della democrazia repubblicana nella fase post-costituzionale. In tale quadro evolutivo, l'affermazione dei 'partiti-cartello', prima, e dei 'partiti personali', in seguito, costituisce il sintomo di un processo più ampio, che ha le sue radici più profonde nella perdita progressiva del modulo partecipativo nella scelta dei candidati da parte dei partiti a favore di decisioni che si sono gradualmente trasferite nelle mani di ristrette oligarchie (segreterie dei partiti) tali da porsi a sostegno di *leadership* sempre più autoreferenziali (e autocratiche).

Le forze politiche, senza sostanziali differenze al loro interno e rispetto al relativo orientamento programmatico e ideologico, in tale prospettiva, si sono rifiutate di "regolare gli sregolati"<sup>22</sup> – i partiti

---

<sup>20</sup> S. Gambino, [Rappresentanza e stabilità governativa \(alla ricerca di un equilibrio difficile da realizzare fra\) riforme elettorali \(partigiane\) e \(tentativi di\) riforma costituzionale](#), in *Astrid Rassegna*, 7/2014.

<sup>21</sup> A. Pace, [Il metodo \(sbagliato\) della riforma. Note critiche al d.d.l. n. 813 Sen.](#), in *www.costituzionalismo.it*, 1-2/2013.

<sup>22</sup> G.U. Rescigno, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Politica del diritto*, 1/1984.

politici – con la conseguenza che (anche in ragione di tale rifiuto) ne è seguita una loro profonda delegittimazione politica talora surrogata da forme alternative di partecipazione politica di tipo meramente associativo o movimentistico, ovvero dal ricorso a forme di partecipazione/decisione via *web* con conseguente pretesa di porsi come superamento delle forme consolidate della democrazia rappresentativa.

È in una simile cornice che si è inserita la prospettiva di un ripensamento del sistema elettorale, chiaramente compendiata nel titolo (e nei contenuti) di un efficace saggio politologico della metà degli anni '80 che richiamava l'esigenza della restituzione dello "scettro al principe"<sup>23</sup>; un principe costituito dai cittadini-sovrani e uno scettro che era stato, sia pure con scarsa qualità rappresentativa, occupato dai partiti politici i quali, da strumenti di partecipazione politica, gradualmente, si erano andati costituendo come un vero e proprio diaframma fra i cittadini e le istituzioni rappresentative e di governo. I tentativi di riforma costituzionale sperimentati in materia (in gran parte senza esiti), nonché la legislazione di riforma elettorale intervenuta nel tempo, tuttavia, si sono dimostrati inidonei a farsi carico della soluzione dei problemi della instabilità dei governi e, al contempo, della realizzazione dell'obiettivo di valorizzare le esigenze rappresentative delle Camere.

In tale quadro, più che avvalersi dei risultati delle più mature esperienze comparatistiche in tema di 'democrazia maggioritaria' e di 'governi parlamentari razionalizzati', le forze politiche erano andate alla ricerca di soluzioni strumentali e partigiane, capaci di volta in volta di assicurare la stabilità alla base delle maggioranze (contingenti) di governo<sup>24</sup>, rilevandosi per quello che istituzionalmente essi esprimevano (e concorrevano a sostenere), cioè 'governi di coalizione', in altri termini, governi sostenuti da forze politiche e fondati su accordi elettorali intorno a un *leader*, che, nel Parlamento, rivendicavano visibilità nelle funzioni di governo e responsabilità rappresentativa. Quali che fossero i meccanismi utilizzati, pertanto, non pare che sia stato conseguito l'atteso obiettivo assegnato alla (nuova) legislazione elettorale di tipo maggioritario intervenuta a sostegno delle esigenze di rafforzamento dell'Esecutivo.

Il tema ritornava così a riproporsi con una intensità politica pari a quella dei primi anni '90, allorché si era manifestato nel Paese un nuovo orientamento (almeno parzialmente di apertura) verso la 'democrazia maggioritaria', costituita in gran parte da scelte di investitura elettorale diretta (dei vertici) degli esecutivi e di semplificazioni elettorali e partitiche ('democrazia di investitura'), in breve, di formule orientate nella direzione della 'personalizzazione' della politica e della 'presidenzializzazione' dell'Esecutivo<sup>25</sup>.

A partire dalla elezione diretta dei sindaci, nei primi anni '90, passando per l'elezione a suffragio universale dei Presidenti delle regioni (come può dirsi per tutti gli statuti regionali), in tal modo, era iniziato un percorso che, sia pure in modo non lineare, si orientava verso il modello del c.d. 'Sindaco d'Italia'; cioè un modello di investitura democratica (dei vertici) degli esecutivi che, nel tempo, si era accompagnato con forme più o meno intense di personalizzazione della politica e di affermazione di 'partiti personali', nello scenario di un leaderismo viepiù esasperato nel tempo. Un modello tuttavia di complessa (bisognerebbe dire forse di impossibile) utilizzazione per ipotesi di riforma costituzionale dell'Esecutivo statale.

Dopo più di un trentennio di pratica di tale modello di democrazia sarebbe apparso ragionevole interrogarsi sulla congruità politica e costituzionale delle esperienze registrate in tema di rapporti fra rappresentanza politica e stabilità governativa alla luce della legislazione maggioritaria intervenuta. In tale ottica, se, da una parte, i partiti politici ne sono risultati (inevitabilmente) delegittimati, dall'altra, la dinamica dei rapporti fra Parlamento e Governo ha visto il primo (pressoché totalmente) asservito al secondo e quest'ultimo piegato a logiche di tutela di interessi settoriali (e spesso 'corporativi' e 'personali'), incompatibili con un modello di democrazia costituzionale (che si assuma come matura). Altra è, tuttavia, la rappresentazione (ricorrente) di tali rapporti che, nella prospettiva semplificata

<sup>23</sup> G.F. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, 1986.

<sup>24</sup> S. Gambino, *Riforme elettorali e governabilità*, Cosenza, 2008; Id., *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977.

<sup>25</sup> L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, cit., p. 10.

trice delle forze politiche e di singoli *leader* di governo, viene radicalmente capovolta denunciando la inadeguatezza degli strumenti istituzionali a disposizione del Governo nonché la lentezza delle procedure parlamentari.

Così, se le strategie istituzionali alla base della legislazione elettorale volta e sostenere auspicate prospettive di bipolarismo politico dovevano costituire – almeno nell'intenzione dei proponenti – una modalità per farsi carico dei problemi della 'governabilità' (contrastando in tal modo l'aleatorietà dei 'governi di coalizione'), esse risultano aver fallito nell'intento ma, al contempo, hanno avuto modo di comprimere oltre il ragionevole le esigenze della rappresentanza politica (con misure di sbarramento elettorale fortemente irragionevoli quanto agli effetti di distorsione della rappresentanza politica e di conseguenza all'esclusione fattuale dal Parlamento di tutte le forze politiche minori). Se l'obiettivo fosse stato quello di individuare modelli di rapporti equilibrati fra esigenze (politiche e costituzionali) della rappresentanza politica ed esigenze della 'stabilità governativa', la maggioranza parlamentare (nel tempo e nella fase attuale) avrebbe potuto individuare nel dibattito scientifico e nell'esperienza di altri Paesi con parlamentarismo razionalizzato (soprattutto nella RFT) soluzioni (più che) adeguate a soddisfare ambedue i richiamati valori.

Ciò in ogni caso costituiva una necessità dopo la pubblicazione sulla G.U. della sentenza costituzionale n. 1/2014, nella quale erano stati censurati due (rilevanti) vizi di legittimità costituzionale presenti nella legge elettorale n. 270/2005 (c.d. '*Porcellum*') che, almeno con riguardo alla irragionevolezza del 'premio di maggioranza', risultavano osservabili anche nella legge elettorale che seguiva, la n. 52/2015<sup>26</sup>.

## **2. Fra democrazia 'assediate' e democrazia: deformazioni costituzionali nella riedita prospettiva di rafforzamento (senza contrappesi) dell'Esecutivo secondo la proposta del Governo Meloni**

Nel quadro del percorso evolutivo della trasformazione (e della crisi) dei partiti (nelle relative relazioni con il popolo, gli organi di governo e gli organi dello Stato), appare ora opportuno soffermarsi su alcune peculiarità registrate soprattutto nel più recente decennio, anche nella prospettiva di attuazione del processo (in corso) delle riforme costituzionali ed elettorali. Ciò anche al fine di poter meglio comprendere una parte delle ragioni della polarizzazione (politica) affermatasi nel Paese nel più recente trentennio, contestualmente al varo di riforme elettorali a base maggioritaria (alle quali doveva ricondursi secondo alcuni studiosi il prodursi di una cultura antipolitica e antipartitica, in ragione dell'individuare da parte della società nei partiti politici una 'casta autoreferenziale', meramente attenta alla propria autoriproduzione), che si intersecavano in modo preoccupante con le ipotesi di revisione costituzionale adottate dalla maggioranza di governo del tempo (guidata da Matteo Renzi, nel suo ruolo di Presidente del Consiglio, espresso dal PD, e al contempo segretario politico del partito) e che erano quindi approdate a un'ampia mobilitazione politica nella cornice di un *referendum* costituzionale che aveva consentito un'ampia partecipazione di cittadini (colta anche come espressiva di 'patriottismo costituzionale').

Ragioni sia di metodo che di contenuto materiale fanno assumere che quel tentativo di revisione costituzionale (poi respinto nel *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, con il 59,1% di voti contrari) ponesse problemi di rilevante disarmonia costituzionale evidenziando specifici profili di irragionevolezza (anche individuabili nello scarto fra obiettivi dichiarati dai legislatori di riforma del tempo ed effettiva idoneità delle soluzioni previste a realizzare tali obiettivi).

I dubbi più significativi riguardavano in particolare alcune delle misure accolte nel 'combinato disposto' costituito da una legge elettorale fortemente maggioritaria (legge n. 52/2015, c.d. '*Italicum*') e dalle previsioni contenute in quel testo di revisione costituzionale (Renzi/Boschi) oggetto del *referendum* costituzionale, finalizzate soprattutto al superamento del bicameralismo paritario e alla (attesa/pretesa) semplificazione del procedimento legislativo. Si trattava, in realtà, di prospettive obiettivamente irragionevoli

---

<sup>26</sup> A. Ruggeri, A. Rauti, *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015.

(e pericolose) quando si rifletteva sul tasso di accentramento di potere che si sarebbe concentrato nelle mani del Governo (ma soprattutto in quelle del Presidente del Consiglio, *leader* del partito che avesse vinto le elezioni sulla base di quella legge elettorale) e, pertanto, sulle possibili alterazioni del principio costituzionale di separazione dei poteri, con i conseguenti (possibili) effetti di sbilanciamento fra 'funzione rappresentativa' e 'funzione di governo'.

Tali fondamentali funzioni della democrazia rappresentativa erano state anche censurate dalla Corte costituzionale al momento di argomentare la pronuncia di (parziale) illegittimità costituzionale della previgente legge elettorale n. 270/2005. Se il sostegno alla formazione della maggioranza parlamentare (del tempo) e alla garanzia della stabilità del governo del Paese costituivano obiettivi costituzionalmente legittimi da perseguire, rendendo più rapido il processo decisionale, per la Corte costituzionale, non avrebbe potuto in ogni caso accordarsi copertura costituzionale a quelle previsioni della legge che:

producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.<sup>27</sup>.

I riflessi materiali di quella legge elettorale sull'assetto e gli equilibri dei poteri costituzionali in termini di legittimazione democratica (che diveniva fattualmente 'quasi diretta') del 'capo' del Governo raggiungevano, come si dirà in seguito, una intensità mai toccata in precedenza (né in epoca fascista da parte della legge Acerbo, n. 2444/1923, né in quella repubblicana da parte della c.d. 'legge truffa', proposta dalla DC nel 1953). Nella opinione di molti studiosi, alla filosofia istituzionale di quella legge (colta per questo come illiberale) si deve un apporto cospicuo nel formarsi dell'indirizzo negativo del corpo referendario che si esprimerà nel respingere la conferma della revisione costituzionale e successivamente dello stesso rancore nei confronti dei partiti che avrebbe alimentato la stagione del populismo (che successivamente, almeno in parte, avrebbe incanalato il proprio consenso verso le destre ora *partners* della maggioranza di governo sotto la guida del(la) Presidente del Consiglio dei ministri Meloni).

In tale prospettiva, il nuovo scenario disegnato dal 'combinato disposto' costituito dal tentativo di revisione costituzionale e dalla riforma elettorale muoveva nella direzione di un nuovo indirizzo costituzionale (ma, evidentemente, anche di un nuovo progetto politico e istituzionale per il Paese) fondato sulla (manifesta) svalorizzazione del Parlamento a favore del rafforzamento e della (discutibile) legittimazione (quasi diretta) del capo dell'Esecutivo, nel quadro della esasperazione politica del leaderismo sostenuta dal sistema politico e in particolare dalla maggioranza di governo; in breve, un quadro politico-istituzionale sostanzialmente sbilanciato nella prospettiva del rafforzamento dell'Esecutivo (senza adeguati bilanciamenti) e della personalizzazione della politica.

La critica sostanziale nei confronti di questa complessa e problematica trama normativa poteva individuarsi negli effetti di sbilanciamento degli equilibri costituzionali, che si accompagnavano con una chiara svalutazione/dequotazione del Parlamento a tutto favore del Governo e al suo interno del rafforzamento del Presidente del Consiglio, per il quale non a torto era stato coniato il brocardo di '*uomo solo al governo*', richiamando in modo inevitabile la stagione del fascismo. Ciò anche in ragione, per come si è osservato, della sua elezione quasi-diretta, sulla base di quanto prevedeva l'*Italicum*.

Una simile tendenza all'investitura (diretta o quasi-diretta) del 'capo del Governo', invero, era in corso di graduale configurazione, in assenza di disposizioni di revisione formale delle disposizioni costituzionali in tema di governo, ricorrendo alle *technicalities* iper-maggioritarie rese disponibili dai meccanismi della (nuova) legge elettorale, nella quale il voto al partito del *leader* che vinceva le elezioni si caricava di una investitura democratica 'quasi-diretta' del capo del Governo con gli effetti di 'trascinamento' che una simile investitura democratica diretta avrebbe avuto, in modo pressoché inevitabile, sulla legittimazione politica e sul funzionamento concreto dell'insieme dei poteri costituzionali. Una modalità nella quale era '*come se*'

<sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 1/2014, p.to 3.1 (corsivo aggiunto). Su cui, da ultima, I. Ciolli, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2024, p. 88 ss.

gli elettori scegliessero direttamente e in modo contestuale chi vinceva le elezioni e chi sarebbe stato chiamato a guidare il Governo; una modalità che 'aggravava' materialmente le funzioni e le connesse garanzie disponibili nella vigente forma di governo parlamentare, con particolare riguardo al ruolo (di garanzia e di equilibrio) in essa svolto dal Presidente della Repubblica, e che disegnava scenari di squilibrio nel rapporto Parlamento/Governo, nonché assenza di veri e propri contropoteri, (che sarebbero) transitati sulla base di quella riforma nelle mani del partito che vinceva le elezioni, 'eleggeva direttamente' il Presidente del Consiglio, disponeva di un premio in termini di seggi parlamentari che lo portavano a disporre di una maggioranza parlamentare ampia e stabile (artificiosamente fissata legislativamente al 54%) e che, da tali posizioni politiche, (avrebbe potuto) influenzare in modo significativo la (stessa) formazione del Senato e della Camera dei deputati.

Se queste condizioni fossero risultate tutte nella disponibilità del *leader* politico capo del Governo, senza un contestuale rafforzamento di contropoteri in capo al Parlamento e agli organi di garanzia, i rischi di tendenze autarchiche (se non perfino demagogiche quando si pensi a talune *leadership* partitiche dell'ultimo ventennio) nella gestione del potere da parte dell'Esecutivo (e del suo 'capo') sarebbero stati più che evidenti. Il tutto aggravato da una grave crisi del sistema politico-partitico e dalla residualità (in realtà, dalla inesistenza), all'interno dei partiti politici 'sopravvissuti alla crisi', del rispetto della regola costituzionale della 'democrazia interna', per come è dato tuttora osservare.

Diversamente dalle analisi di una parte della dottrina costituzionale impegnata nel sostenere le ragioni della revisione costituzionale (del tempo), l'orientamento della rimanente parte non riteneva affatto, in modo argomentato, che 'quel' testo di revisione costituzionale costituisse 'un significativo passo in avanti' nella direzione del superamento dei problemi evidenziati nella vita costituzionale del Paese. O meglio, si sarebbe potuto forse assumerlo ma a condizione di far prevalere le esigenze politologiche su quelle eminentemente costituzionalistiche, negando in tal modo le esigenze garantistiche proprie della 'democrazia costituzionale', e ciò sia con riguardo alle esigenze di conformazione democratico-partecipativa delle istituzioni rappresentative, sia con riguardo alla 'terzietà' e alla funzionalità delle istituzioni e delle procedure di garanzia costituzionale (a partire dalle maggioranze necessarie alla procedura di revisione costituzionale e, a seguire, della elezione del Presidente della Repubblica e di un terzo dei componenti della Corte costituzionale e di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura da parte del Parlamento in seduta comune - che la revisione costituzionale, letta nel combinato disposto con la legge elettorale iper-maggioritaria, correva il rischio di esporre a condizionamenti pericolosi per l'effettività delle esigenze di garanzia degli equilibri costituzionali e del funzionamento della forma parlamentare di governo -) e in tale prospettiva dello stesso impatto sulla effettività dei diritti e delle libertà dei soggetti.

È in tale ottica, pertanto, che poteva affermarsi (prima che il corpo elettorale ne stabilisse la 'censura' referendaria) che quella revisione costituzionale costituisse una inammissibile 'manomissione' dei principi della 'democrazia costituzionale', definiti come 'supremi' da una consolidata giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sent. 1146/1988, fino alla più recente sent. n. 1/2014), come quello della sovranità popolare (art. 1. Cost.), quello dell'eguaglianza e della ragionevolezza (art. 3 Cost.), quello democratico (art. 48 Cost.), evidenziando come la loro violazione da parte del testo di revisione si accompagnasse con la soppressione di quei 'pesi' e 'contrappesi' che la teoria costituzionale, fin dalle sue origini liberal-democratiche, aveva assunto come necessari e indefettibili.

Siamo, pertanto, dinanzi a una chiara strategia volta a introdurre nel sistema politico-costituzionale una forma di governo già definita come '*premierato assoluto*' evoluto nelle forme attualmente in discussione parlamentare di '*premierato elettivo*' proposto dal Governo Meloni<sup>28</sup>.

Il *metus tyranni*, come si è ricordato, aveva suggerito ai costituenti del 1947 di essere prudenti nella scelta della forma di governo, evitando ogni possibile rischio di concentrazione di potere in una sola persona o in uno solo potere dello Stato. Dopo più di settanta anni questo rimane ancora un problema irrisolto, per la cui analisi i confronti comparativi con la risalente e stabile democrazia britannica risultano obiettivamente forzati e non convincenti nel merito.

---

<sup>28</sup> Cfr. *infra* §§ 4-5.

### 3. Intorno alla proposta di modifica degli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e per (tante) altre questioni

Ripercorso il solco storico-politico-istituzionale nel quale si situano tutti i progetti di riforma della forma di governo dell'ultimo trentennio, prendiamo ora in considerazione l'ultima proposta rientrante nella medesima linea riformatrice, il cui ddl è stato appena approvato in Commissione Affari costituzionali del Senato<sup>29</sup>.

Con la presentazione alle Camere del ddl costituzionale A.S. 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*), da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, lo scorso 15 novembre 2023<sup>30</sup> ha preso abbrivio il percorso parlamentare di un nuovo (ennesimo) tentativo di riforma della Parte II della Costituzione. Attenzionata subito dalla dottrina<sup>31</sup> come una riforma dalle troppe ombre e dalle pochissime (trascurabili) luci<sup>32</sup>, già lo scorso 24 aprile il suo cammino ha conosciuto un importante 'traguardo' con l'approvazione in Commissione. Seppure l'iter di riforma costituzionale sia ancora lungo e tortuoso (e mentre si scrive si è consci che il testo è ancora soggetto a proposte emendative, e soprattutto a vere e proprie 'logiche di scambio' elettorale<sup>33</sup>), le annotazioni che seguono vogliono offrire spunti di riflessione critica a partire dalla rubrica del ddl<sup>34</sup>, perché questa ci fa intendere come chi ha esercitato l'iniziativa abbia voluto escludere (o comunque non cercare) la strada di una riforma condivisa, proiettandosi già da subito verso il referendum 'costituzionale'.

Come accaduto durante la scorsa Legislatura per la riduzione del numero dei parlamentari, nel titolo del ddl presentato al Senato – questa volta scritto direttamente dal Governo –, agli articoli oggetto di proposta di modifica si accompagna l'indicazione dei contenuti degli stessi. Tale titolo, però, contiene un riassunto solo parziale (nulla si dice, per esempio, sugli atti presidenziali che non richiederebbero più la controfirma ministeriale o sulla deroga al semestre bianco) e in un caso (*il rafforzamento della stabilità del Governo*) palesemente ingenuo se non proprio ingannevole, perché pone un assunto indimostrato, se non anche incostituzionale qualora rappresentativo di un interesse che si bilanciassi<sup>35</sup> in modo irragionevolmente prevalente rispetto al principio della rappresentanza<sup>36</sup>. Si tratta, in quest'ultimo caso,

<sup>29</sup> M. Volpi, [Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività](#), in *Astrid rassegna*, 6/2024.

<sup>30</sup> Che ha assorbito il ddl costituzionale (*Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione - n. 830*) d'iniziativa (non a caso per quanto sostenuto nei §§ precedenti) dei senatori Renzi, Paita, Enrico Borghi, Fregolent, Sbröllini, Scalfarotto e Musolino, già presentato il 1° agosto 2023.

<sup>31</sup> Come una riforma "tecnicamente sconclusionata": AA.VV., *Costituzione quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Firenze, 2024, p. 55. C'è chi ne ha parlato come di un giudizio financo benevolo: E. Rossi, [La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria](#), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2024, p. 5.

<sup>32</sup> Le poche sono arrivate durante la discussione in Commissione e sono da considerarsi tali non in generale ma solo se riferite al ddl governativo (su tutte il venir meno del 55% come risultato costituzionalmente imposto per il premio di maggioranza per la futura legge elettorale).

<sup>33</sup> Con il testo di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., in tema di regionalismo differenziato, e con il ddl costituzionale su *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare* deliberato dal Governo lo scorso 29 maggio.

<sup>34</sup> Comunque modificata nel testo proposto dalla Commissione.

<sup>35</sup> A dire il vero non saremmo neanche dinanzi a un vero e proprio bilanciamento avendo a mente Corte cost., sent. n. 1/2014; trovandoci dinanzi, da una parte a un principio (governabilità), dall'altra a un interesse (stabilità), quindi al massimo saremmo dinanzi a un bilanciamento diseguale.

<sup>36</sup> Nel titolo non si trattava neanche del rinvio a una legge elettorale che deve garantire il premio di maggioranza ex art. 92, c. 2, a seguito della riforma. Il tema della legge elettorale è centrale perché si è proposta una norma transitoria che posticipa l'effetto giuridico dell'abrogazione e delle modifiche costituzionali alla entrata in vigore della nuova legge elettorale (per il Parlamento e il premier). Proprio per il suo contenuto, l'art. 5 ddl costituzionale contiene non una "norma transitoria" quanto piuttosto una norma 'posticipatoria' dell'entrata in vigore della riforma a seguito di una produzione normativa (di una fonte, la legge statale) a essa subordinata; di una fonte che, però, può comportare che l'effetto dell'abrogazione sospesa si protragga per un tempo indefinito e ciò perché non esistono obblighi giuridici per imporre al Parlamento di legiferare e non si può escludere che le future maggioranze (che dovrebbero dar seguito all'art. 5 della proposta) siano diverse da quelle che approveranno la riforma, eventualmente intenzionate a non darvi seguito. L'art. 5 ('Norme transitorie') così recita "2. La presente legge costituzionale si

di un argomento parassitario in quanto contenente una *petitio principii*, e perché razionalmente insufficiente e affetto da (grave) indeterminatezza. Il Governo, invece, lo ha proposto in quanto intenzionato a caratterizzare con *quel* testo una riforma che necessiterà prima della maggioranza assoluta (assunta l'impossibilità di raggiungere quella dei 2/3) e del *referendum* poi. Esplicitato l'intento di una legittimazione diretta<sup>37</sup>, il Governo era consapevole che il titolo dell'eventuale quesito referendario prenderà il nome dalla rubrica della riforma.

Se tale progetto di revisione costituzionale dovesse proseguire in questa direzione, si assisterebbe all'ennesima torsione politica dell'istituto referendario. Il testo costituzionale – come è noto – non attribuisce alcuna aggettivazione al *referendum ex art. 138 cost.*, ma volendone individuare una che meglio ne rispecchi la natura questa non potrebbe che essere quella di 'oppositivo'<sup>38</sup>.

E infatti, il *referendum* costituzionale non richiede alcun *quorum* di partecipazione; se questo fosse previsto vorrebbe dire che le minoranze dovrebbero trasformarsi in maggioranza, col che si chiederebbe troppo a chi già tenta di opporsi a un progetto che ha ottenuto la maggioranza dei voti nei luoghi della rappresentanza parlamentare. E ancora, la richiesta del *referendum* da parte della stessa maggioranza svilirebbe in modo assai rilevante lo stesso potere di revisione costituzionale così come prescritto dall'art. 138 Cost. che invece ritiene possibile la contrapposizione referendaria oppositiva alla volontà (già) espressa dal Parlamento.

Ritornando al testo, nel corso del dibattito in commissione senatoriale, esso ha conosciuto diverse modifiche, anche di rilievo, che andremo ad analizzare prendendo a riferimento quello deliberato il 24 novembre.

Una redazione, quella del testo licenziato<sup>39</sup>, che in molte sue parti appare sciatta, forse anche per essere il risultato di continue contrattazioni tra le diverse anime presenti nella compagine governativa<sup>40</sup> dove il confronto dialogico è assai acceso e volto al raggiungimento della maggioranza assoluta e, quindi, all'esclusione di una proposta condivisa anche dalle opposizioni, in linea con la torsione dell'istituto referendario per come pocanzi sottolineato.

La riforma ha come suo cardine il rapporto tra Parlamento e Governo, ma ciò non significa che altre modifiche non interessino altri organi, con conseguente mancata omogeneità della proposta di riforma costituzionale<sup>41</sup>.

L'art. 59 – nelle intenzioni dei riformatori – non dovrebbe più riconoscere la nomina dei senatori a vita da parte del PdR (a oggi atto presidenziale per forma e sostanza). In piena distonia con quanto si legge nella *Relazione* del ddl 935<sup>42</sup>, la proposta di abrogazione di tale disposto non si pone in consonanza con gli obiettivi di razionalizzazione di ciò che, almeno nelle intenzioni, si prefigge di raggiungere la

---

applica 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". In dottrina per tutti cfr. E. Rossi, *La nomina del Presidente del Consiglio*, cit., p. 1 ss.

<sup>37</sup> Già all'indomani dell'approvazione del ddl in Consiglio dei ministri si è avuto premura di chiarire alla stampa che sarà certamente richiesto il *referendum* 'confermativo'.

<sup>38</sup> S. Panizza, [Alcuni dubbi sulla qualificazione come "confermativo" del referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost. ad opera dei relativi decreti di indizione del Presidente della Repubblica](#), in *Dirittifondamentali.it*, 1/2020, p. 553 ss.; F. Ferrari, [Confermativo? No, questo referendum è oppositivo](#), in *LaCostituzione.info* del 9 novembre 2016.

<sup>39</sup> La proposta disegna una forma di governo unica nel panorama comparato (di premierato elettivo) che si distanzia anche dalle altre esperienze di premierato: T.E. Frosini (cur.), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004; R. Tarchi, [Il "premierato elettivo": una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana](#), in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2003, p. 6 ss.

<sup>40</sup> Insiste molto su questo – e a ragione – A. Lollo, *Autonomia differenziata e premierato*, cit., p. 21 ss. D'altronde, i tempi di lavoro sia in Senato (ddl costituzionale) che alla Camera (ddl sull'autonomia differenziata) dimostrano l'intenzione di procedere parallelamente nei due rami del Parlamento. Cfr., altresì, G. Azzariti, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in *Queste istituzioni*, 4/2022, p. 3 ss.

<sup>41</sup> Diversamente da quanto si legge a pagina 2 del Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 57 (3/11/2023): "Il testo si ispira a un criterio minimale di modifica della costituzione vigente".

<sup>42</sup> "La formulazione del testo è ispirata a un criterio «minimale» di modifica della Costituzione vigente, nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare e che pertanto gli interventi di revisione debbano limitarsi a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi".

maggioranza determinata a seguito delle elezioni, che non potrebbe essere messa in discussione da una sia pur minima partizione del consesso senatoriale, a maggior ragione a seguito della riforma del 2020 che ha determinato in cinque il numero massimo dei senatori a vita<sup>43</sup>. La *ratio* della proposta è quella per cui è necessario ridurre il più possibile il rischio di una mancata consonanza elettorale tra legislativo ed esecutivo. Rischio che potrebbe determinarsi nel caso in cui alcuni parlamentari arrivassero a poter alterare i numeri di una maggioranza che – per come vedremo – è trainata dal *premier* eletto.

Altra proposta (autonoma nel contenuto e che mal si concilia con le altre) è quella che interessa l'art. 83 Cost., che pospone dal terzo al sesto scrutinio per l'elezione del Capo dello stato il passaggio dalla maggioranza dei 2/3 a quella assoluta dei componenti. Non è stata presa in considerazione piuttosto la possibilità di 'salvaguardare' la terzietà del Presidente della Repubblica innalzando i *quorum* per la sua elezione<sup>44</sup>. E infatti, la mera previsione di più scrutini da tre a sei per giungere al medesimo risultato già oggi possibile (anche con meno tempo) si palesa facilmente come una modifica superflua in quanto il Presidente della Repubblica sarà (poi) comunque eleggibile dalla sola maggioranza.

Ancora una volta ultronea a quella parte di riforma che tratta dei rapporti tra gli organi costituzionali di vertice<sup>45</sup> è la previsione per cui “[g]li atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità”, che segue quella per cui “[n]on sono controfirmati” quelli presenti nell'elenco<sup>46</sup> riportato nell'art. 89 riformato nella previsione della proposta. Se da alcuni<sup>47</sup> è stata definita una innovazione “storica”, da altri<sup>48</sup> è comunque da salutare favorevolmente, da altri<sup>49</sup> ancora – più condivisibilmente – questa parte di riforma è assunta come una precisazione singolare o comunque gravida di problemi interpretativi che appaiono – ci si sente di aggiungere – non di secondo grado. Al di là delle problematiche connesse a una proposta che costituisce una elencazione parziale degli atti che per la giurisprudenza (un po' meno per la dottrina) sono sia formalmente che sostanzialmente presidenziali tanto da non richiedere la controfirma, il richiamo alla *nomina* del Presidente del Consiglio dei ministri quale atto sostanzialmente presidenziale fra quelli che non necessitano di controfirma mal si concilia (per usare un eufemismo) con l'elezione diretta del *premier*.

Più sopra si parlava di qualche luce; fra queste vi è il limite del doppio mandato consecutivo del *premier* eletto. La luce non solo non è piena, ma appare assolutamente tenue, poiché il divieto è solo per un mandato di tipo *consecutivo*, e la disposizione appare, ancora una volta, come un *unicum*<sup>50</sup> per il quale:

<sup>43</sup> Non solo non si sono prese in considerazione ipotesi emendative meno drastiche (la riduzione a tre; l'abrogazione della durata vitalizia; ...), ma si è annullata la *ratio* della previsione che è, come recita la stessa carta costituzionale, quella di garantire nella Camera la presenza di “cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario”, e quindi di introdurre in Senato “alcune personalità in cui ciascun italiano, al di là delle opinioni politiche, possa riconoscersi e dimostrare che la Repubblica fondata sul lavoro premia col suo più alto riconoscimento coloro che con il lavoro la hanno illustrata”: P. Franceschi, *Art. 59*, in G. Ferrara, T. Martines, Id., S. Traversa, D. Marra, E. Vozzi, *Commentario della Costituzione. Artt. 55-63. Le Camere*, T. I, G. Branca (cur.), Roma, 1984, p. 107.

<sup>44</sup> Alla luce della costituzionalizzazione di un premio di maggioranza nell'art. 92, c. 2, Cost.: “[l]a 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”.

<sup>45</sup> Si è quindi dinanzi a una legge costituzionale dal contenuto disomogeneo che, se approvata attraverso un *referendum* ‘confermativo’, si porrebbe in netto contrasto con la libertà di voto, obbligando l'elettore a esprimere un unico voto sull'intero testo, nonostante le modifiche costituzionali proposte siano diverse e non direttamente consequenziali.

<sup>46</sup> 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”. *Corsivo nostro*.

<sup>47</sup> C. Fusaro, [Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma](#), in *Astrid*, 5/2024, 5 aprile 2024, p. 6.

<sup>48</sup> A. Ruggeri, [La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero si modifica la Costituzione per tornare... all'originario dettato \(nota minima su una vicenda anomala\)](#), in *Consulta online*, 1/2024, p. 447.

<sup>49</sup> M. Volpi, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo*, cit., p. 3.

<sup>50</sup> Se si prende a riferimento l'elezione di un *premier*, non già se il paragone è con il sindaco. Infatti, la misura ricorda molto, l'art. 51, c. 3, TUEL, quella per cui nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, consente un terzo mandato consecutivo, se uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, anche se solo per causa diversa dalle “dimissioni volontarie”. Questa previsione non è presente, come visto, nel progetto di riforma.



[I] 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.

Non prevedendo alcunché in tema di divieto di ricandidatura in caso di dimissioni, sicuramente non è escludibile che uno scioglimento 'imposto'<sup>51</sup> potrebbe comportare un premierato consecutivo (con tre elezioni, di cui una 'indotta') per una durata di dodici anni e 6 mesi. L'obiettivo della governabilità, in questo caso, sarebbe abbondantemente raggiunto, ma – per quello che diremo – ancora una volta a discapito della rappresentanza<sup>52</sup>.

Veniamo finalmente al *punctum dolens* della proposta riformatrice che riguarda la forma di governo e, quindi, gli artt. 92 e 94 Cost., per cui il PdR *conferisce*<sup>53</sup> al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo, oltre a nominare e a revocare, su proposta di questi, i ministri<sup>54</sup>.

Qui il cuore del 'premierato all'italiana' (meglio detto 'assoluto'): allontanandosi sia dalle forme moniste che dualiste<sup>55</sup>, la proposta di riforma prescrive che il *premier* che riceve una legittimazione diretta abbia comunque bisogno della fiducia camerale, e che il Parlamento (anch'esso investito di una legittimazione diretta) rimanga ostaggio del potere di scioglimento che rientra nella potestà esclusiva del *premier*. La legittimazione universale e diretta, *id est*, non è sufficiente a garantire stabilità per nessuno dei due organi costituzionali.

Oltre a rimanere incomprensibile la previsione di una nuova mozione di fiducia verso il *premier* eletto qualora nella prima lo stesso non abbia raggiunto la maggioranza, dal testo<sup>56</sup> si evince che prima di giungere allo scioglimento automatico del Parlamento la mancata fiducia deve ripetersi per due volte consecutive. Se invece il rapporto di fiducia si instaura, si impone quello stesso legame che finora si è osservato solo nelle forme di governo regionali (*aut simul stabunt aut simul cadent*)<sup>57</sup> e, ancora prima, in quelle comunali.

---

<sup>51</sup> Sempre con riguardo ai poteri del Capo dello Stato, il semestre bianco non sarà più collegato alla coincidenza con la fine della legislatura, ma alla circostanza per cui *lo scioglimento costituisca atto dovuto*, e quindi ogni qual volta lo scioglimento sia imposto dal *premier* che diventa in tal modo sempre più *dominus* dello scioglimento delle Camere.

<sup>52</sup> L'articolo 92 della Costituzione costituzionalizza, *id est*, il principio della governabilità, ponendolo sullo stesso piano di quello supremo della rappresentatività.

<sup>53</sup> Nell'art. 89 della proposta, invece, la *nomina* non richiederebbe la controfirma.

<sup>54</sup> Il Presidente della Repubblica, privato di alcune precise prerogative, non riuscirà più a costituire un elemento di intermediazione e garanzia istituzionale. Così, non solo atti che erano libere scelte presidenziali, come la nomina del Presidente del Consiglio e lo scioglimento delle Camere, diventano obbligatori, ma anche altri saranno compromessi. Per esempi, quelli in relazione al potere del Presidente della Repubblica di valutare l'idoneità dei Ministri proposti dal Presidente del Consiglio; infatti, è facile ipotizzare che l'accrescimento drastico della posizione istituzionale di quest'ultimo comporti un'affermazione della sostanziale indisponibilità delle sue proposte da parte del Presidente della Repubblica. E ciò per la semplice ragione (politica e giuridica) che a un Capo dello Stato (rappresentante dell'unità nazionale ed eletto indirettamente) si affiancherà un *premier* eletto direttamente da una partizione del corpo elettorale.

<sup>55</sup> Il riferimento, come è ovvio, va a C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, p. 73 ss. Ci si allontana in modo siderale dai modelli di forma di governo 'classici' nella misura in cui la proposta di riforma combina elementi del sistema presidenziale e parlamentare in modo incompatibile. Con la riforma, non si è dinanzi a una forma di governo parlamentare per la privazione sostanziale del vincolo fiduciario e a una di tipo presidenziale per l'assenza della netta separazione dei poteri. Ciò che si introduce è un vincolo di dipendenza che, fin dalla fase costitutiva, subordina il potere legislativo a quello esecutivo.

<sup>56</sup> Art. 94, c. 3, della proposta: "[e]ntro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere". La seconda ipotesi di scioglimento imposto è il seguente: "[i]n caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. In caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio".

<sup>57</sup> F. Furlan, [Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione](#), in *Consulta online*, 3/2023, p. 1020 ss.

Stesse perplessità si hanno se si prende in considerazione non già l'inizio della relazione fiduciaria quanto piuttosto la sua interruzione. Se nel caso di sfiducia al *premier* lo scioglimento è imposto, lo stesso non avviene nel caso di dimissioni (anche quelle dovute, per esempio a seguito di voto negativo da parte del Parlamento su una questione di fiducia) dal momento in cui il Presidente del consiglio – che ha piena capacità di dominio sul Parlamento – può entro sette giorni proporre o meno al PdR lo scioglimento e quest'ultimo dovrà disporlo in modo conseguente.

Se al contrario, il *premier* assoluto non dovesse proporre lo scioglimento, il Presidente, a seguito di consultazioni, potrà conferire l'incarico di formare il Governo ancora una volta al Presidente del Consiglio dimissionario<sup>58</sup> ovvero a un altro<sup>59</sup> parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. E questo per una sola volta nel corso della legislatura.

Con ogni evidenza, nell'intenzione del legislatore di riforma è stata scritta una norma 'antiribaltone' (con richiamo implicito al patto della staffetta<sup>60</sup>), che vuole consentire solo a chi è espressione della maggioranza che ha vinto le elezioni di succedere al Presidente del Consiglio eletto. Tuttavia, il Presidente del Consiglio subentrante non sarebbe più eletto a suffragio universale e diretto non godendo pertanto della medesima legittimazione del *premier* eletto, ma avrebbe le stesse competenze e 'preminenze' del suo predecessore. L'unica cosa che si violerebbe è ciò che la riforma vorrebbe preservare, ovverosia la capocrazia<sup>61</sup> di chi è stato eletto dal popolo<sup>62</sup>.

Il PdR viene così spogliato della sua funzione di risolutore delle crisi parlamentari. Forse. Poniamo l'ipotesi per cui il sostituto del *premier dimissionario* che non ha imposto (entro sette giorni) lo scioglimento venga sfiduciato o addirittura non ottenga la maggioranza dei voti validi nella mozione di fiducia; a quel punto il testo in proposta di riforma tace non ricostruendo lo scioglimento come atto dovuto. In una ritrovata forma di governo parlamentare, il PdR potrebbe trovarsi a esercitare in modo libero l'atto di nomina che può interessare – ed è bene sottolinearlo – anche chi non è stato eletto parlamentare<sup>63</sup>, potendosi, allora, configurare anche quello che l'attuale maggioranza (e non solo) è solita definire 'governo tecnico'<sup>64</sup>.

<sup>58</sup> La possibilità della nomina al dimissionario o a un altro parlamentare evidentemente è esclusa *in medias res* nel caso di morte o di decadenza.

<sup>59</sup> Infatti, il *premier* deve essere un parlamentare, con tutto quello che ne consegue in termini di applicabilità dell'art. 64, c. 3, Cost.: "[i] membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono".

<sup>60</sup> Basti pensare a quanto accaduto nella seconda metà degli anni '80, in cui l'unica variante tra un governo e l'altro era (avrebbe dovuto essere) l'alternarsi alla presidenza del Consiglio di esponenti dei due partiti (DC e PSI): su ciò A. D'Andrea, *Il patto della "staffetta" ed il dibattito in Parlamento sul II Governo Craxi*, E. Balboni, *Conflitti politici e nodi istituzionali nella crisi*, entrambi in E. Balboni, D'Addabbo, A. D'Andrea, G. Guiglia (cur.), *La difficile alternanza*, Milano, 1988, e, rispettivamente, a pp. 29-62 e pp. 212-215.

<sup>61</sup> M. Ainis, *Capocrazia*, cit.

<sup>62</sup> A. Spadaro, [Riforma costituzionale \(premierato elettivo\) o riforma elettorale \(maggioritario con designazione del premier\)?](#), in *Consulta online*, 3/2023, p. 1070.

<sup>63</sup> Ma si badi bene che anche nella ipotesi del nuovo *premier* parlamentare, il PdR potrà sempre nominare (su proposta dell'incaricato) un consiglio dei ministri composto da soli tecnici tali da favorire una maggioranza molto ampia, diremmo istituzionale: R. Bin, [Una riforma da ridere](#), in [www.laCostituzione.info.it](#), 12 novembre 2023. Inoltre, per il Governo che dovesse succedere a quello iniziale non è più richiesto (lo era invece nel testo di iniziativa del Governo all'art. 4) il riferimento al vincolo dell'attuazione delle "dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia". Tale assenza è gravida di conseguenze per la ricostruzione che si sta proponendo in ordine alla impossibilità di 'garantire' governi solo 'politici', al netto di una espressione descrittiva dalla discutibile fondatezza: Secondo il chiaro dettato costituzionale (anche riformato), il Governo è sempre, e per definizione, politico, nella misura in cui abbisogna della fiducia della maggioranza dei voti parlamentari, anche se al vertice del Governo vi è un *primus super pares*.

<sup>64</sup> La nascita di un 'governo tecnico' sarebbe possibile già prima, basterebbe solo che via sia un *placet* o comunque non una diretta contrarietà al *premier* eletto che si manifesterebbe con la mancata richiesta di scioglimento e, quindi, con l'inizio delle consultazioni. Cfr. anche 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*, 1/2024, p. 109.

#### **4. Riflessioni conclusive. Verso l'esclusione del conflitto dai luoghi della rappresentanza a presunta salvaguardia degli interessi di efficienza e di governabilità**

Per come sottolineavamo nel quadro metodologico, la stabilità di governo è data dalla compattezza della coalizione, dalla regolarità della politica e non già dai meccanismi macro di ingegneria costituzionale. Sorge subito il paradosso per cui mentre si stigmatizza da parte dei proponenti la mancanza di stabilità, se si riuscisse a portare a compimento la riforma costituzionale in commento significherebbe che è stata la *stabilità* governativa a renderla possibile; e tutto ciò a prescindere dalla riforma medesima.

Ritorna ancora una volta la sciatteria redazionale di un testo che vuole cambiare la carta costituzionale a più di vent'anni da un'altra riforma<sup>65</sup> i cui effetti continuano a creare problemi, e non solo interpretativi.

Fino a qui ci siamo soffermati sulla congerie di proposte emendative della Carta costituzionale con lo scopo di dimostrare la fallacia delle stesse e l'infondatezza di una riforma che prescinda dal contesto in cui si vorrebbe inserire. Nel suo complesso, però, non si può chiudere questo contributo senza sottolineare il vero fine della riforma che si muove nel medesimo solco delle riforme fallite e di quelle che hanno trovato affermazione positiva, come quella che ha prodotto una drastica riduzione del numero dei parlamentari. Il fine è quello di alterare il ruolo centrale che per la Costituzione (del 1947) spetta al Parlamento, e quindi di escludere il conflitto dai luoghi della rappresentanza con l'intenzione populisticamente orientata di renderli efficienti. L'esaltazione del valore della governabilità (il Governo propone, il Parlamento ratifica senza colpo ferire) è indicativo di una concezione limitata di democrazia: non conflittuale, di una democrazia ridotta a efficientismo, a-ideologica, in altri termini una democrazia ridotta a conteggio numerico in cui il Parlamento diviene istituzionalmente consacrato a mero incubatore delle decisioni assunte dall'organo posto al vertice, il Governo e, al suo interno, il *premier*.

Di conseguenza, i partiti politici vengono di fatto deresponsabilizzati per la soluzione delle crisi politiche, che restano fortemente compresse all'interno di un sistema rigido da automatismi. Le crisi di cui in parola sono anche quelle che, come gli ultimi anni hanno plasticamente dimostrato, possono derivare da situazioni di emergenza o da una fragilità dello stesso 'Stato di partiti'. Con il venir meno degli istituti propri della forma di governo parlamentare (su tutti la nomina di un nuovo governo 'senza limiti') si azzerano quelle elasticità che hanno fino a ora permesso alla nostra forma di governo di rispondere ai processi di cambiamenti e garantire (diversamente da quanto troppo spesso si sostiene) una risposta a gravi situazioni di crisi. Gli automatismi e la rigidità rischiano, al contrario, di rendere il Parlamento incapace di esprimere un controllo forte del Governo e di rappresentare il pluralismo sociale, politico e culturale. Questo anche perché – sempre con la riforma in oggetto – il Parlamento si forma non in base ai voti ottenuti, ma per l'effetto trascinarsi della scelta compiuto dai cittadini di investire una determinata persona del ruolo di *premier*.

L'effetto del rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento, unito alla modifica della legge elettorale con premio di maggioranza, porta con sé *naturaliter* un intollerabile restringimento della rappresentanza politica, a detrimento di una composizione irenica dei conflitti sociali, economici, civili (in una parola, politici).

Il tutto in un sistema in cui il vero problema del Parlamento è che non dispone di un tempo adeguato alla discussione perché costretto dalle questioni di fiducia presentate nel corso di ogni anno, anche su *maxi* emendamenti, tanto da limitare se non proprio escludere il dibattito sulle leggi che attribuiscono fisionomia all'ordinamento medesimo, come le leggi di bilancio.

La governabilità è un interesse costituzionale che se sganciato dalla rappresentanza risulta sottoposto a una torsione tale da non essere più pienamente democratico. Allo stesso modo, l'efficienza è un interesse che se non è teleologicamente orientato agli interessi costituzionali risulta anch'esso sotto-

---

<sup>65</sup> Di "mera sciatteria tecnica" nella scrittura della riforma costituzionale dell'art. 123 aveva parlato, per esempio, R. Tosi, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 5/1999, p. 847.

posto a una intollerabile torsione che mostrerebbe tutta la sua problematicità se non fosse costituzionalmente auto-evidente la risposta alle domande “efficienza in nome di cosa? a favore di chi?”<sup>66</sup>. Continua, quindi, quel processo di “impoverimento della democrazia”<sup>67</sup> che il corpo elettorale (chiamato a esprimersi nel *referendum* costituzionale) ha finora se non proprio arrestato almeno sensibilmente rallentato.

L’elezione contemporanea<sup>68</sup> del *premier* e dei parlamentari, con la costituzionalizzazione prevista di un premio di maggioranza (da definirsi con legge ordinaria), produce un sistema di relazioni tra poteri esecutivo e legislativo a detrimento irragionevole del secondo e con compromissione del principio di pesi e contrappesi tra i poteri dello Stato, e tutto ciò per un non meglio definito principio di stabilità che continua a essere nella disponibilità dei partiti politici e della loro convenienza politica.

Mentre ora il Parlamento è *patologicamente* subordinato al Governo, nella proposta lo diventerebbe *fisiologicamente*: un Parlamento completamente subalterno al Governo, incapace di opporsi alle decisioni governative senza rischiare lo scioglimento immediato. Il potere del Parlamento di sfiduciare un Governo ritenuto inadatto a guidare il Paese viene neutralizzato dalla minaccia costante di nuove elezioni.

Tutto questo vale addirittura dinanzi a un *premier* eletto che – in un contesto caratterizzato da troppo tempo ormai da un cronicizzato astensionismo – potrebbe essere espressione di una minoranza del corpo elettorale. Ma non solo. La sua elezione sarebbe frutto di un’ulteriore, ennesima sciatteria redazionale. La combinazione dei due momenti elettorali implica che l’esito davvero rilevante sia quello inerente all’elezione del Presidente del Consiglio. Quest’ultima non solo individua il vertice del Governo, ma assegna anche alla *sua* coalizione il premio di maggioranza in ciascuna delle due Camere, indipendentemente dal numero di voti ottenuti dalla coalizione stessa. Se questo è vero, allora non si può che prendere seriamente in conto quanto sollevato in dottrina in tema di voto degli italiani all’estero<sup>69</sup>.

A oggi, vengono eletti dodici parlamentari della circoscrizione estero da parte dei connazionali residenti fuori dai confini nazionali. Mentre il voto per le Camere del residente all’estero è costituzionalmente pesato ed esprime un parlamentare ogni settecentomila elettori (rispetto ai circa centocinquantamila elettori per ogni parlamentare eletto dall’Italia) per l’elezione di una carica monocratica come quella del *premier*, stante la mancanza di alcuna previsione<sup>70</sup>, ogni voto proveniente dall’estero sarà uguale a uno espresso in Italia. Il voto degli italiani all’estero, per la manifesta incoerenza rilevata, non solo potrà essere determinate per l’elezione del *premier*, con relativa attribuzione del premio di maggioranza alle liste che lo appoggiano, ma aprirà la stura a tutte quelle contestazioni che caratterizzano ogni inizio Legislatura soprattutto nei confronti di un voto che, esercitandosi per corrispondenza, non può assicurare in modo pieno i caratteri di libertà, personalità, segretezza e uguaglianza.

Se è vero che le contestazioni sono sempre possibili, e altrettanto vero che la riforma permette che quelle future riguardino anche l’elezione del Presidente del Consiglio. Il nostro ordinamento non prevede un giudice specifico per il contenzioso elettorale. Per l’elezione a parlamentare, la giunta per le elezioni della Camera in cui il *premier* si candida sarebbe competente. Tuttavia, questa soluzione non rientrando nell’ipotesi dell’autodichia non potrebbe applicarsi anche alla elezione come Presidente del Consiglio, considerando che la giunta per le elezioni è composta dai parlamentari che ottengono i seggi nello stesso procedimento elettorale che potrebbe essere oggetto di controversia.

<sup>66</sup> A. Algostino, [Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia](#), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019, p. 5.

<sup>67</sup> Il prodotto di riforme che hanno il fine di garantire “l’uomo solo al comando”: V. Onida, *Il sistema parlamentare, garanzia di democrazia*, in “Il Corriere della Sera”, 8 giugno 2016.

<sup>68</sup> L’assenza di una elezione contestuale è il primo contrappeso nelle forme di governo con legittimazione diretta dell’organo esecutivo.

<sup>69</sup> R. Calvano, L. Spadacini, [Elezione diretta del premier e indiretta delle Camere. Il problema del voto degli italiani all’estero](#), in *LaCostituzione.info*, 30 dicembre 2023.

<sup>70</sup> Anche la più radicale, come l’abrogazione parziale degli artt. 56 e 57 Cost. nella parte in cui si riferisce agli eletti nella circoscrizione estero.

Non porrebbe alcuna garanzia il fatto che il contenzioso sull'elezione del premier sia deciso dalla sua stessa maggioranza parlamentare, poiché ciò potrebbe compromettere l'imparzialità del giudizio.

Richiamato quest'ultimo *vulnus*, è possibile ora ribadire che la riforma decide di imboccare una strada specularmente inversa a quella che per Costituzione dovrebbe percorrere; non si cerca, infatti, di migliorare il funzionamento del Parlamento, già svilito (anche, ma non solo) da un abuso della decretazione d'urgenza, ma lo si limita attraverso un doppio procedimento di erosione: dall'alto, con la riforma costituzionale, e dal basso, con la rivendicazione di poteri legislativi da parte delle Regioni con l'attivazione delle richieste di differenziazione.

Se appare corretta la premessa circa la ricostruzione della forma di governo italiana proposta all'inizio di questo contributo, non può che conseguire la completa inutilità delle 'grandi riforme' della Costituzione, per come esse sono state (e sono tuttora) avanzate da una parte delle forze politiche. Il favore dovrebbe andare invece verso una più attenta considerazione delle problematiche poste dal programma politico-istituzionale del 'ritorno alla Costituzione'<sup>71</sup>, sia nell'aspetto organizzatorio dei poteri e degli equilibri costituzionali sia nell'attivazione delle strutture garantistiche e riformistico-economiche, come promozione del processo di partecipazione diffusa del cittadino, e del cittadino-lavoratore, alla determinazione della politica del Paese, sia infine nella ricerca di modalità nuove di conseguimento di obiettivi di efficienza, competenza e responsabilità delle istituzioni (parlamentari e amministrative).

La riforma proposta, quindi, rappresenta una profonda regressione culturale, con l'accentramento del potere in una singola persona e la diminuzione delle funzioni e dei poteri del Parlamento e del Capo dello Stato. L'istituzione di una Camera con un sistema iper-maggioritario e la rimozione del sistema di garanzie e contrappesi considerati indispensabili dai Costituenti conducono a un'alterazione in senso illiberale della logica della Repubblica parlamentare consacrata nella vigente Costituzione repubblicana.

---

## Abstract

*L'analisi del dibattito parlamentare, dottrinario e politico sulle riforme istituzionali e costituzionali suggerisce di interrogarsi, prioritariamente, sugli obiettivi e la filosofia istituzionale che sorreggono le ipotesi di riforma formulate nel tempo e sulla loro (maggiore o minore) adeguatezza a risolvere le manifestazioni della crisi istituzionale (talora intese come mera 'crisi di governabilità'). A seguito di tale analisi, possono valutarsi le recenti ipotesi di riforma costituzionale in tema (anche) di elezione diretta del premier.*

**Parole chiave:** forma di governo, proposte di riforma costituzionale, premierato elettivo

\*

*The analysis of parliamentary, doctrinal, and political debate on institutional and constitutional reforms suggests primarily questioning the objectives and institutional philosophy underlying the reform proposals over time and their (greater or lesser) suitability for addressing manifestations of institutional crisis (sometimes construed as mere 'governability crises'). Following such analysis, the recent proposals for constitutional reform can be evaluated, regarding the direct election of the prime minister.*

**Key words:** form of government, constitutional reform, elective premiership

---

<sup>71</sup> Nello stesso senso di chi scrive, già dal titolo 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*, 3/2003, p. 120 ss.; E. Cheli, [Perché dico no al presidenzialismo](#), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2022, p. 61.