

LE PROPOSTE DI ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E IL METODO DELLE RIFORME COSTITUZIONALI

DANIELE CODUTI*

Abstract: il saggio si occupa dei due progetti di riforma costituzionale proposti nell'attuale legislatura e che mirano a introdurre nell'ordinamento italiano l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Entrambi i progetti propongono di modificare solo alcuni articoli della Costituzione, ma l'elezione diretta del "premier", il premio di maggioranza per i partiti che lo sostengono e il legame tra la durata del Parlamento e quella del Presidente del Consiglio potrebbero minare i ruoli del Parlamento e del Presidente della Repubblica. Per comprendere pro e contro dei progetti in questione, il saggio ne offre una ricostruzione critica, cercando di prevedere le possibili conseguenze della riforma costituzionale proposta.

Keywords: Premier – Governo – Costituzione – Elezioni – Parlamento

Abstract: the essay deals with the two constitutional reform projects that have been proposed in the current legislature and that aim to provide for the direct election of the President of the Council of Ministers. Both projects propose to modify only some articles of the Constitution, but the direct election of the "Premier", the majority bonus for the parties that support him and the link between the term of the Parliament and that of the President of the Council could undermine the roles of the Parliament and the President of the Republic. In order to understand the pros and cons of the projects, the essay offers a critical reconstruction of them and the main amendments, trying to predict the possible consequences of the proposed constitutional reform.

Keywords: Premier – Government – Constitution – Elections – Parliament

1. Premessa

Nella legislatura in corso al momento in cui si scrive sono stati presentati presso il Senato della Repubblica due disegni di legge costituzionale volti a introdurre in

* Daniele Coduti, Professore ordinario di Diritto costituzionale GIUR-05/A, Università degli Studi di Foggia.
E-mail: daniele.coduti@unifg.it.

Costituzione l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, così da configurare quello che, nel dibattito pubblico, è definito (impropriamente) «Premierato»¹. Non si tratta di ipotesi inedite, ma la circostanza che una di esse sia di iniziativa governativa e sembri una soluzione con maggiori possibilità di essere approvata rispetto a quella di prevedere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica – inizialmente sostenuta dal principale partito della coalizione di maggioranza² – induce a dedicare a tali testi una certa attenzione, seppur nella consapevolezza che essi paiono destinati ad essere significativamente modificati nel dibattito parlamentare, anche a causa delle diverse posizioni manifestate dalle varie anime della maggioranza parlamentare³.

In effetti, il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa presentato al Senato⁴ è stato adottato dalla 1^a commissione permanente⁵ come testo base per la discussione, mentre quello di iniziativa parlamentare presentato in precedenza, di cui il primo firmatario è Matteo Renzi⁶, è stato discusso in commissione congiuntamente al quello del Governo Meloni; nella seduta del 24 aprile 2024, poi, la citata commissione ha approvato il testo del disegno di legge costituzionale governativo, con alcuni rilevanti emendamenti. Pertanto, nelle prossime pagine si esamineranno i due disegni di legge costituzionale e i principali emendamenti che li riguardano, ponendo particolare attenzione alle modalità di elezione del Presidente del Consiglio e al possibile impatto sulla forma di governo.

2. Il disegno di legge costituzionale «Renzi»

Il progetto di riforma costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri da cui iniziare l'esame è quello presentato per primo al Senato; si tratta del d.d.l. cost. A.S. 830, XIX legislatura, recante la rubrica «Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione», di cui il primo firmatario è il *leader* di Italia Viva, Matteo Renzi⁷.

¹ Secondo C. Fusaro, 2024, 5, «il modello prescelto è quello detto sbrigativamente del *premierato* ovvero del *governo di legislatura a premier direttamente legittimato* ovvero *elettivo*, ovvero anche *neoparlamentare*». Ma, secondo E. Cheli, 2023, 2, quella proposta non è una forma di governo neoparlamentare. Si v. anche F. Pastore, 2023, XXXVI ss.

² In questo senso anche le dichiarazioni programmatiche esposte alla Camera dei deputati il 25 ottobre 2022 dalla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, consultabili in www.governo.it.

³ I lavori parlamentari sulla riforma sono attentamente seguiti e ricostruiti da F. Fabrizio, G. Piccirilli, 2023-2024, 1 ss.

⁴ Cfr. *infra*, par. 3.

⁵ Commissione Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione.

⁶ Cfr. *infra*, par. 2.

⁷ Il disegno di legge è stato presentato in data 1 agosto 2023 e cofirmato da diversi esponenti del gruppo parlamentare che comprende gli eletti di Italia Viva. Analogamente, alla Camera dei deputati è stata presentata una proposta simile, sostenuta da deputati dei gruppi parlamentari riconducibili a Italia Viva, prima firmataria Maria Elena Boschi: d.d.l. cost. A.C. 1354, XIX legislatura, recante la rubrica «Modifiche alla

La proposta di revisione costituzionale prevede innanzitutto che il Presidente del Consiglio dei ministri sia eletto a suffragio universale e diretto «contestualmente» alle elezioni delle Camere. La proposta, dunque, prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio nello stesso momento in cui gli elettori eleggono i due rami del Parlamento, ma non contempla alcun meccanismo giuridico che garantisca una consonanza politica tra il Presidente eletto e la maggioranza dei parlamentari.

Tuttavia, il disegno di legge costituzionale in questione intende modificare le dinamiche di funzionamento del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, in primo luogo, sopprimendo lo strumento della mozione di fiducia. In effetti, secondo il testo dell'art. 94 Cost. ipotizzato dal citato disegno di legge costituzionale, «[e]ntro dieci giorni dal giuramento il Governo si presenta alle Camere per illustrare le linee programmatiche»⁸, senza, però, che vi sia un voto di fiducia sulle stesse. Inoltre, la proposta prevede che neanche un voto contrario delle Camere sulla questione di fiducia posta dal Governo ne comporti le dimissioni, a meno che esso stesso non chieda una nuova deliberazione «dal giorno successivo»; solo laddove le Camere dovessero votare contro anche la seconda volta, il Presidente del Consiglio dovrebbe dimettersi⁹. Rimarrebbe, invece, l'istituto della mozione di sfiducia, con la precisazione che, laddove approvata, essa comporterebbe le dimissioni del Presidente del Consiglio¹⁰.

L'eliminazione della mozione di fiducia iniziale pare coerente con la legittimazione elettorale del Presidente del Consiglio, nonostante l'assenza di meccanismi giuridici che garantiscano la contestuale formazione di una maggioranza parlamentare a sostegno del Presidente eletto. Sul punto, tuttavia, potrebbe incidere il potere di nomina e di revoca dei ministri, come si vedrà a breve.

Quanto alla questione di fiducia, invece, la proposta appare più problematica. Infatti, se, da un lato, si potrebbe guardare con favore alla previsione e alla – pur sommaria – regolamentazione dell'istituto in Costituzione, dall'altro, consentire al Governo di ricorrervi senza il rischio di conseguenze giuridiche (almeno una prima volta) sembra incoerente con la logica degli istituti connessi al rapporto fiduciario (dei quali, rispetto al testo vigente, residuerebbe la mozione di sfiducia) e, soprattutto, potrebbe favorire un ulteriore incremento della frequenza del suo utilizzo. In effetti, se si considera che il Governo acquisirebbe la possibilità di porre la questione di fiducia almeno una volta su qualunque disegno di legge in discussione in Parlamento, provando a forzarne la decisione e a limitare la discussione senza correre rischi (quantomeno dal punto di vista giuridico) e che, come si vedrà, il disegno di legge costituzionale lega le sorti della

parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri", e presentato il 2 agosto 2023. Data l'identità del contenuto e considerato che il testo presentato al Senato è stato esaminato congiuntamente al progetto di iniziativa del Governo Meloni, si farà riferimento al testo in discussione a palazzo Madama.

⁸ Così l'art. 3, d.d.l. cost. A.S. 830 cit.

⁹ Così ancora l'art. 3, d.d.l. cost. A.S. 830, cit.

¹⁰ Cfr. ancora l'art. 3, d.d.l. cost. A.S. 830, cit.

legislatura a quelle del Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto, il rischio che la questione di fiducia venga utilizzata in maniera sistematica, ridimensionando (ancora) il ruolo del Parlamento come sede di discussione e confronto, appare molto concreto¹¹.

Occorre considerare, inoltre, che la proposta di revisione costituzionale comporterebbe un considerevole rafforzamento dell'elemento monocratico in seno all'organizzazione e al funzionamento del Governo, giacché si prevede che il Presidente del Consiglio sia l'organo di vertice del Governo e, oltre a dirigerne la politica ed esserne responsabile, ne debba mantenere l'unità politica e amministrativa, indirizzando e coordinando l'attività dei ministri, condividendo con questi ultimi la responsabilità collegiale e individuale¹², anche in virtù dell'acquisizione del potere di nomina e di revoca dei ministri¹³. Il ruolo del Presidente del Consiglio sembrerebbe dunque nettamente rafforzato nei rapporti endogovernativi; inoltre, il potere di nomina e revoca dei ministri potrebbe essere utilizzato durante la legislatura per incidere sul consenso dei gruppi parlamentari, modificando la compagine governativa secondo le convenienze politiche del momento.

Da queste previsioni si evince che le dimissioni del Presidente del Consiglio divengano particolarmente rilevanti nelle dinamiche di funzionamento della forma di governo ipotizzata dalla proposta di revisione, giacché, l'art. 88 Cost. sarebbe sostituito dal seguente: «In caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri il Presidente della Repubblica scioglie le Camere»¹⁴.

Si tratta di una previsione che, oltre a incidere sui poteri del Presidente della Repubblica, consente di comprendere meglio quali potrebbero essere le dinamiche dei rapporti tra Presidente del Consiglio e Parlamento.

Come si è visto, il disegno di legge costituzionale di cui si discute prevede la contestualità dell'elezione dei due organi, ma non un meccanismo giuridico che assicuri la consonanza politica tra loro, salvo che non si pensi di intervenire in tal senso attraverso la disciplina elettorale¹⁵, ma nei limiti definiti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁶. Tuttavia, le modalità attraverso cui sarebbe ridisegnata la disciplina costituzionale del rapporto di fiducia e la previsione di un potere di nomina e revoca dei ministri in capo al Presidente del Consiglio sembrerebbero idonee, per un verso, a favorire l'aggregazione di una maggioranza parlamentare dopo le elezioni o durante la legislatura – non essendo più richiesta la fiducia iniziale –, per altro verso, a disincentivare la sfiducia al Governo per il timore di uno scioglimento anticipato delle Camere. Invero, non è da escludere che la disciplina ipotizzata possa produrre soprattutto un effetto deterrente

¹¹ Sul punto, C. De Fiores, 2023, XXVI ss.

¹² Cfr. art. 4, d.d.l. cost. A.S. 830, cit.

¹³ Cfr. art. 2, d.d.l. cost. A.S. 830, cit.

¹⁴ Così l'art. 1, d.d.l. cost. A.S. 830, cit.

¹⁵ In proposito, si v. le considerazioni di S. Cafiero, 2024, 141-142.

¹⁶ Il riferimento è alle sentt. 1/2014 e 35/2017. Sul punto N. Zanon, 2024, 5 ss.

basato su quella sorta di equilibrio del terrore già sperimentato a livello regionale¹⁷, che potrebbe prolungare la durata dei Governi (e delle legislature) senza tuttavia aumentare l'efficacia dell'azione di governo. In altri termini, l'Esecutivo e il Legislativo potrebbero puntare a sopravvivere il più a lungo possibile, ma senza riuscire – nel frattempo – ad attuare un condiviso indirizzo politico.

La proposta in questione, dunque, sembra in continuità con la forma di governo basata sulla logica dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* che ha caratterizzato dal 1993 in poi le riforme dell'organizzazione di enti locali e Regioni¹⁸, ma non sembra tenere conto delle differenze organizzative e funzionali tra l'organizzazione statale e quella regionale e locale¹⁹, né delle diversità ontologiche tra sovranità e autonomia, né, infine, delle criticità che sono emerse in circa venticinque anni di attuazione della forma di governo regionale basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale²⁰.

3. Il disegno di legge costituzionale del Governo Meloni

Il secondo disegno di legge costituzionale da prendere in considerazione reca il numero A.S. 935 e la rubrica «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» ed è di iniziativa governativa²¹. Si tratta di un testo che ha avuto una genesi alquanto articolata (basti considerare le diverse bozze circolate prima della sua presentazione) e che è parso subito destinato ad essere modificato dalla stessa maggioranza di governo in Parlamento²², ma è anche il testo che – in virtù dell'iniziativa governativa – potrebbe avere maggiori *chances* di essere definitivamente approvato.

Anche questa proposta contempla l'elezione diretta del Presidente del Consiglio contestualmente a quella delle due Camere, aggiungendo, però, che la legge debba «disciplina[re] il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri» e che quest'ultimo sia «eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura»²³. La proposta di iniziativa governativa,

¹⁷ Cfr. G. Silvestri, 2002, 126-127.

¹⁸ In questo senso anche la relazione al d.d.l. cost. A.S. 830, cit., 4-5. Merita di essere osservato, tuttavia, che la l. 56/2014 (c.d. legge Delrio) pare muoversi in una logica diversa da quella delle riforme costituzionali degli anni Novanta del secolo scorso citate nel testo.

¹⁹ Cfr. S. Prisco, 2023, 9, e R. Tarchi, 2023, 21.

²⁰ In proposito, opportuno un rinvio a F. Furlan, 2023, 1020 ss.

²¹ Il d.d.l. cost. è stato presentato il 23 novembre 2023.

²² Si v. *infra*, par. 3.1.

²³ Così art. 3, d.d.l. cost. A.S. 935, cit.

dunque, non solo intenderebbe introdurre nell'ordinamento costituzionale l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, ma vorrebbe altresì assicurargli una maggioranza parlamentare, costituzionalizzando un premio di maggioranza del 55 per cento dei seggi in ciascuna Camera. Si tratta di una previsione che risponde a una chiara logica di rafforzamento della governabilità – oltre che della stabilità – ma che rischia di avere quantomeno due controindicazioni, peraltro acute dalla dimensione particolarmente contenuta del Senato dopo la riduzione del numero dei suoi componenti: una torsione della rappresentanza parlamentare, che verrebbe piegata all'esito dell'elezione del vertice monocratico dell'Esecutivo; un contrasto con la già citata giurisprudenza costituzionale in tema di disciplina elettorale, che ha già avuto modo di censurare premi di maggioranza reputati eccessivamente distorsivi²⁴.

La proposta in questione, poi, esplicita anche che sia il Presidente della Repubblica ad affidare l'incarico di formare il Governo all'eletto, nominando altresì – su proposta del Presidente del Consiglio – i ministri²⁵, il che appare, per vero, poco coerente con la logica dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio²⁶.

A differenza della proposta di iniziativa parlamentare, in quella governativa non viene meno la mozione di fiducia iniziale, in quanto si prevede: «Entro 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»²⁷. Dunque, in maniera un po' paradossale, la proposta governativa prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, nonché un meccanismo elettorale volto a favorire la formazione di una maggioranza a lui favorevole, ma mantiene quel meccanismo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare che è la fiducia iniziale.

La proposta, poi, non contempla la modifica dei commi 4 e 5 dell'art. 94 Cost., bensì l'introduzione della figura del sostituto del Presidente del Consiglio eletto e cessato dalla carica. Infatti, alla fine dell'art. 94 Cost. andrebbe aggiunto un comma, ai sensi del quale: «In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha

²⁴ Sul punto, criticamente, R. Calvano, 2023, 10-11, A. Lucarelli, 2023, II ss., F. Politi, 2023, LXXXVI ss., M. Ruotolo, 2023, XXI ss., e E. Aureli, 2024, 17 ss.

²⁵ Cfr. art. 3, d.d.l. cost. A.S. 935, cit.

²⁶ Di incoerenza, contraddittorietà e ambiguità di tali previsioni parla A. Lucarelli, 2023, III. Analogamente, G. Azzariti, 2023, XCIII, parla di distonie.

²⁷ Così art. 4, d.d.l. cost. A.S. 935, cit.

ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere»²⁸. Pertanto, salvo il caso in cui il Presidente del Consiglio eletto non ottenga la fiducia iniziale, lo scioglimento anticipato delle Camere potrebbe essere evitato concedendo la fiducia a un altro Governo, presieduto da un'altra personalità, candidata alle elezioni in collegamento con il Presidente del Consiglio eletto; se anche questo "sostituto" cessasse – per qualunque motivo – dalla carica, lo scioglimento anticipato sarebbe ineludibile.

La previsione di una sorta di *second best*, idoneo a impedire che l'esito della crisi di governo sia il ritorno anticipato alle urne, è stata da più parti criticata²⁹, giacché – da un punto di vista politico – sembrerebbe rendere la posizione del sostituto più solida di quella del Presidente del Consiglio dei ministri; infatti, mentre quest'ultimo potrebbe essere sfiduciato nel corso della legislatura senza che ciò comporti necessariamente lo scioglimento del Parlamento, il sostituto avrebbe un maggior potere di pressione sulle Camere, le quali non potrebbero sfiduciarlo se non a costo della conclusione della legislatura.

D'altro canto, il testo originario del progetto di iniziativa governativa non modifica i poteri del Presidente del Consiglio, puntando piuttosto a un suo rafforzamento di carattere politico-elettorale, che dovrebbe derivare dall'elezione diretta. Nondimeno, la previsione di un sostituto come alternativa allo scioglimento anticipato delle Camere e l'assenza di poteri volti a mutare gli assetti endogovernativi (come il potere di nomina e revoca dei ministri) paiono idonee a contenere il rafforzamento del Presidente del Consiglio derivante dall'investitura popolare, tanto più che tale forza politico-elettorale tende di solito a scemare man mano che ci si allontana dal momento dell'elezione.

Un altro aspetto del progetto in questione che merita di essere posto in evidenza è il particolare rilievo che assumerebbe la disciplina elettorale, giacché quest'ultima dovrebbe: definire le modalità di elezione del Presidente del Consiglio; consentire di individuare il suo eventuale sostituto; dettare la disciplina elettorale dei due rami del Parlamento, compreso il meccanismo attraverso il quale garantire che il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere vada alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio. La disciplina elettorale, dunque, assumerebbe un'importanza centrale nella definizione e nel funzionamento della forma di governo desumibile dal progetto di riforma di iniziativa governativa, sia perché la sua mancata approvazione renderebbe inoperante la riforma costituzionale³⁰, sia perché alcuni dubbi relativi alla

²⁸ Così ancora art. 4, d.d.l. cost. A.S. 935, cit.

²⁹ A tal riguardo si v., ad es., E. Aureli, 2024, 13, che parla di «gravi e insuperabili criticità», nonché A. Sterpa, 2024, 82 ss.

³⁰ Non è possibile approfondire il tema in questa sede, ma l'art. 8 del d.d.l. cost. A.S. 935, cit., nella formulazione approvata dalla 1ª commissione permanente del Senato, contempla la seguente norma

concretizzazione di quest'ultima parrebbero destinati a rimanere irrisolti sino all'approvazione delle regole elettorali.

3.1. ...e gli emendamenti dello stesso Esecutivo

Come si è anticipato, le proposte di riforma costituzionale sono subito parse destinate ad essere modificate, anche per volontà della stessa maggioranza di governo.

Infatti, tra gli oltre 1500 emendamenti presentati alla 1^a commissione permanente del Senato nel termine del 5 febbraio 2024³¹ ve ne sono quattro che rappresentano il frutto della mediazione tra i vertici dei partiti di maggioranza e sono stati approvati dalla medesima commissione. È opportuno, di conseguenza, valutarne il contenuto.

Il primo degli emendamenti governativi³² propone di sostituire al secondo comma dell'art. 88 Cost. le parole «salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura» con «salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto». In tal modo, lo scioglimento delle Camere in seguito alla sfiducia del Presidente del Consiglio si configurerebbe alla stregua di un atto dovuto del Capo dello Stato, trasformando l'approvazione della mozione di sfiducia in una sorta di autoscioglimento del Parlamento, con la peculiarità che il voto contrario di una sola delle due Camere determinerebbe lo scioglimento anche dell'altra, ponendo (sempre più) in dubbio la sostenibilità di un bicameralismo di tipo paritario.

Ciò è confermato dalla circostanza che l'art. 2 del d.d.l. cost. di iniziativa governativa intende eliminare la possibilità per il Presidente della Repubblica di sciogliere una sola delle due Camere. Quest'ultima proposta di modifica, che, in effetti, pare coerente già con il superamento della diversa durata delle due Camere ad opera della l. cost. 2/1963, sembrerebbe altresì muoversi nella logica di contenimento del ruolo del Capo dello Stato che attraversa la proposta di revisione³³.

Il secondo emendamento governativo³⁴ interviene in maniera molto incisiva sull'art. 92 Cost., riformulando l'art. 3 del d.d.l. cost. presentato dal Governo. In particolare, l'emendamento intende introdurre un limite ai mandati consecutivi del Presidente del Consiglio, prevedendo che possa essere eletto direttamente dai cittadini e contestualmente alle Camere «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». Si tratta di una proposta che offre una risposta ai dubbi di eccessiva concentrazione del potere del vertice monocratico dell'Esecutivo eletto a suffragio diretto

transitoria: «La presente legge costituzionale si 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». Su tale previsione sia sufficiente un rinvio a E. Rossi, 2024, 1 ss.

³¹ Sui quali si v. S.E. Pizzorno, 2024, 106 ss.

³² Contrassegnato dal n. 2.2000 e approvato nella seduta antimeridiana del 14 marzo 2024.

³³ Come si vedrà meglio *infra*, par. 4.

³⁴ Contrassegnato dal n. 3.2000 e approvato nella seduta pomeridiana del 2 aprile 2024.

in capo alla medesima persona, considerato che entrambe le proposte di revisione costituzionale non prevedono alcun limite al numero di mandati che possono essere ricoperti dal Presidente eletto a suffragio universale e diretto. Nondimeno, l'emendamento in questione, seppur condivisibile nel suo tentativo di contenere una sorta di personalizzazione del potere, ipotizza una deroga che potrebbe consentire alla medesima persona di ricoprire la carica per dodici anni e sei mesi consecutivi, il che, per vero, pare in linea con la recente (e criticabile) tendenza ad allargare le maglie del limite del numero di mandati per le cariche monocratiche elettive locali e regionali³⁵.

Il medesimo emendamento affronta un'altra criticità della proposta governativa di riforma costituzionale, superando il riferimento a un premio, assegnato su base nazionale, che garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri. L'emendamento in questione, infatti, prevede: «La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività» «e di tutela delle minoranze linguistiche»³⁶. Si tratta di una proposta che supererebbe i dubbi sulla previsione di un premio di maggioranza al 55 per cento inserito direttamente in Costituzione, rimettendo alla disciplina elettorale il compito di definire le modalità con cui garantire o, forse più propriamente, favorire la formazione di una maggioranza parlamentare alle liste di candidati collegate al futuro Presidente del Consiglio.

Per di più, al fine di garantire che il premio di maggioranza abbia carattere nazionale anche al Senato, un altro emendamento del Governo³⁷ propone di aggiungere, alla fine del primo comma dell'art. 57 Cost., che tale ramo del Parlamento sia eletto su base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero «e salvo il premio su base nazionale previsto dall'articolo 92». Un'ipotesi, quest'ultima, che contribuisce ad alimentare i dubbi sulla persistenza dell'utilità di un sistema bicamerale paritario.

Sebbene la proposta di eliminare la costituzionalizzazione di un premio di maggioranza al 55 per cento vada vista con favore, l'eventuale approvazione di tale emendamento non farebbe venire meno i dubbi sul possibile effetto fortemente distorsivo di un premio di maggioranza riguardante entrambe le Camere e legato all'elezione del Presidente del Consiglio. Tale ipotesi, infatti, di per sé implica la possibilità che un Presidente del Consiglio eletto con una maggioranza del tutto relativa consenta all'eventuale unica lista candidatasi a suo sostegno di ottenere la maggioranza dei seggi in

³⁵ Il riferimento, in particolare, è al d.l. 7/2024 per i Sindaci dei Comuni fino a 15.000 abitanti, nonché alle proposte – sino al momento in cui si scrive non accolte – di consentire un terzo mandato consecutivo per i Presidenti delle Giunte regionali eletti a suffragio universale e diretto. Sulla questione si v. B. Pezzini, 2024, 4, e Corte cost., sent. 60/2023.

³⁶ Quest'ultima aggiunta è frutto del subemendamento n. 3.2000/444 dei senatori Durnwalder e altri, approvato all'unanimità nella 2ª seduta antimeridiana del 27 marzo 2024.

³⁷ Contrassegnato dal n. 3.0.2000 e approvato nella seduta antimeridiana del 3 aprile 2024.

entrambi i rami del Parlamento. In altri termini, il problema si sposterebbe completamente sulla disciplina elettorale che andrebbe adottata sia per l'elezione delle due Camere sia per quella dello stesso Presidente del Consiglio, prevedendo meccanismi tali da evitare gli effetti maggiormente distorsivi del loro collegamento, ad esempio, ipotizzando un sistema elettorale a doppio turno.

L'emendamento in questione, infine, potrebbe rafforzare ulteriormente il ruolo del Presidente del Consiglio nei rapporti endogovernativi, poiché ipotizza che il Presidente della Repubblica, oltre a nominare i ministri su proposta del Presidente del Consiglio, possa anche revocarli, ma sempre su proposta del vertice monocratico dell'Esecutivo, il quale, dunque, acquisirebbe – sebbene indirettamente – una sorta di potere di nomina e di revoca dei ministri.

L'ultimo emendamento governativo³⁸ riguarda la modifica dell'art. 94 Cost., cui si aggiungerebbero tre commi: «In caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. In caso di dimissioni volontarie 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». Merita di essere evidenziato, però, che nell'approvazione del testo da parte della 1ª commissione permanente del Senato è stato eliminato il termine «volontarie»³⁹.

Questo emendamento punta chiaramente a ridurre le ipotesi in cui il Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto potrebbe essere sostituito da un altro parlamentare della maggioranza, aumentando i casi in cui la sorte della legislatura sarebbe strettamente legata a quella del Presidente eletto. La sostituzione in corso di legislatura, infatti, potrebbe aversi – per una sola volta – esclusivamente nelle ipotesi di indisponibilità di fatto del Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto a proseguire l'incarico, oppure laddove sia quest'ultimo a consentire tale sostituzione non proponendo lo scioglimento al Presidente della Repubblica. La proposta emendativa, dunque, parrebbe rispondere in parte alle critiche sovente sollevate nei confronti della «rigidità» della forma di governo regionale basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, che comporta la fine anticipata della legislatura anche laddove il Presidente non possa proseguire il mandato per ragioni di natura eminentemente personale⁴⁰, sebbene la sorte della legislatura rimarrebbe normalmente legata alle scelte del Presidente del Consiglio eletto.

³⁸ Contrassegnato dal n. 4.2000 e approvato nella seduta antimeridiana del 10 aprile 2024.

³⁹ In virtù del subemendamento n. 4.2000/49 dei senatori De Cristofaro e altri, approvato all'unanimità nella 1ª seduta pomeridiana del 9 aprile 2024.

⁴⁰ Sul punto sia consentito un rinvio a D. Coduti, 2010, 548 ss.

Guardando nel complesso a tali emendamenti, l'obiettivo perseguito dal Governo sembrerebbe quello di avvicinare la forma di governo statale a quella delle Regioni a statuto ordinario, con alcuni adattamenti necessari a considerare sia il ruolo del Presidente della Repubblica sia la composizione bicamerale del Parlamento. Peraltro, con l'approvazione di tali emendamenti, le due proposte di revisione costituzionale riguardanti l'elezione del Presidente del Consiglio presentate nella legislatura in corso paiono diventare decisamente più simili.

4. Il ruolo del Presidente della Repubblica nella «nuova» forma di governo

La ricostruzione delle due proposte di revisione costituzionale e degli emendamenti approvati in commissione al Senato dovrebbe fornire un quadro di massima della loro possibile incidenza sui rapporti tra Governo e Parlamento. È opportuno, tuttavia, considerare anche l'impatto di tali eventuali modifiche della Costituzione sul ruolo del Presidente della Repubblica, giacché esse riguardano – direttamente o indirettamente – anche tale organo.

In primo luogo, occorre considerare che le ipotesi di revisione costituzionale sin qui ricostruite incidono sui poteri del Presidente della Repubblica nei rapporti con l'Esecutivo e con il Parlamento. Infatti, le nomine del Presidente del Consiglio e dei ministri sembrerebbero destinate a configurarsi come atti dovuti del Capo dello Stato, in seguito alle decisioni del Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto oppure a eventi personali che riguardano quest'ultimo. Di conseguenza, il Presidente della Repubblica vedrebbe ridimensionata sia la sua funzione di «stimolo, moderazione e persuasione»⁴¹, che esercita in maniera informale contribuendo a limare le asperità del confronto tra le forze politiche (anche di maggioranza), sia la capacità di fungere da valvola di sicurezza del sistema, necessaria in particolare nelle situazioni di crisi⁴².

Questo ridimensionamento del ruolo del Presidente della Repubblica sarebbe evidente altresì nei confronti del Parlamento, considerato che anche le cause di scioglimento delle due Camere sarebbero irrigidite e dipenderebbero essenzialmente dalle sorti del Presidente del Consiglio.

Riguardo ai rapporti con il Parlamento, inoltre, occorre considerare che l'art. 1 del d.d.l. cost. di iniziativa governativa prevede l'abrogazione del comma 2 dell'art. 59 Cost., con la conseguenza che i Presidenti della Repubblica non potrebbero più nominare senatori a vita⁴³. Per un verso, è interessante osservare che tale disposizione

⁴¹ Si riprendono le parole di Corte cost., sent. 1/2013, pt. 8.3 cons. dir.

⁴² Parla di figura «severamente ridimensionata a seguito della riforma» M. Della Morte, 2023, XXXII.

⁴³ Invero, l'art. 1, d.d.l. cost. A.S. 935, cit., reca la rubrica «Modifica all'articolo 59 della Costituzione», ma, più correttamente, l'emendamento 1.169 dei senatori De Cristofaro e altri, approvato nella seduta antimeridiana del 6 marzo 2024 della 1ª commissione permanente del Senato, ne ha modificato la rubrica nel seguente senso: «Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione».

costituzionale, che avrebbe dovuto costituire una sorta di potere simbolico del Presidente della Repubblica di integrare la rappresentanza parlamentare, abbia assunto una valenza politica⁴⁴ tale da essere oggetto di una modifica costituzionale in senso restrittivo⁴⁵ e di una concreta proposta abrogativa (quella di cui si discute in queste pagine) nell'arco di pochi anni. Per altro verso, è appena il caso di evidenziare che un'abrogazione come quella prospettata comporta oggettivamente la riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica, indipendentemente da quanto l'esercizio di questo potere sia in grado di incidere sulla composizione del Parlamento e sul rapporto di quest'ultimo con il Governo.

Con riferimento al Presidente della Repubblica, poi, vanno considerati almeno due emendamenti che non sono di iniziativa governativa, ma che sono stati comunque approvati dalla 1^a commissione permanente del Senato.

Il primo emendamento cui fare riferimento⁴⁶ ha opportunamente previsto una modifica delle modalità di elezione del Presidente della Repubblica, ipotizzando che la maggioranza assoluta per la sua elezione sia sufficiente solo dopo il sesto scrutinio. Sebbene tale proposta vada guardata con favore, essa pare evidenziare un'insufficiente attenzione per le conseguenze del collegamento tra elezione diretta del Presidente del Consiglio e premio di maggioranza per l'elezione di entrambe le Camere, in quanto tale collegamento potrebbe condurre alla formazione di maggioranze parlamentari talmente ampie da poter eleggere autonomamente tutti gli organi di garanzia, oltre a porle nelle condizioni di approvare agevolmente ulteriori revisioni costituzionali⁴⁷. In tal senso, l'emendamento indicato, non solo consentirebbe alla maggioranza parlamentare di eleggere comunque il «proprio» Capo dello Stato attendendo il settimo scrutinio, ma rende altresì evidente che i medesimi rischi si potrebbero correre anche per l'elezione dei componenti di altri organi costituzionali, come i giudici della Corte costituzionale o i membri laici del Consiglio superiore della magistratura.

Il secondo emendamento⁴⁸, invece, intende modificare il comma 1 dell'art. 89 Cost., relativo alla controfirma ministeriale, nel seguente senso: «Gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Non sono controfirmati la nomina del Presidente del Consiglio, 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 al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere».

⁴⁴ Per la possibilità che alteri i rapporti tra maggioranza e opposizione definiti dalle elezioni: cfr. A. Chimenti, 2006, 1167-1168.

⁴⁵ Il riferimento è all'art. 3 della l. cost. 1/2020, che ha modificato la disposizione costituzionale in questione prevedendo che il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non possa in alcun caso essere superiore a cinque.

⁴⁶ Si tratta dell'emendamento 02.1 dei senatori Enrico Borghi e Musolino, approvato nella 2^a seduta pomeridiana del 6 marzo 2024.

⁴⁷ Problematicamente, sul punto, M. Calamo Specchia, 2023, part. LVIII ss.

⁴⁸ Emendamento n. 2.0.1 (testo 3) del senatore Pera, approvato nella seduta antimeridiana del 14 marzo 2024. Su tale emendamento si v. A. Ruggeri, 2024, 446 ss.

Questo emendamento appare interessante innanzitutto perché – nonostante l'occasione offerta dalla possibile riforma – conferma il termine «proponente» anziché sostituirlo con «competente»⁴⁹, dando così la sensazione di voler contenere il ruolo del Capo dello Stato nel senso di un organo destinato a ratificare la volontà dell'Esecutivo, svolgendo solo una funzione (da verificare quanto penetrante) di controllo.

In secondo luogo, l'emendamento intende escludere dalla controfirma ministeriale alcuni atti del Capo dello Stato che non solo non rientrano nella categoria degli atti personali, ma che sembrano anche atti presidenziali dalla natura diversa, oltre che idonei a mettere il Presidente della Repubblica in relazione con organi e poteri dello Stato differenti. Tale previsione pare sollevare almeno due problemi. Il primo riguarda proprio la diversità degli atti che sarebbero formalmente sottratti alla controfirma ministeriale, poiché tale varietà non consente di comprendere la *ratio* della modifica proposta, né, di conseguenza, di prevederne i possibili effetti⁵⁰. Il secondo attiene alla responsabilità per tali atti; infatti, poiché non si tratta di atti personali, bensì di atti di rilevante valore giuridico e politico, la mancanza della controfirma ministeriale e dei controlli – anche sulla mera correttezza formale dell'atto⁵¹ – ad essa connessi comporterebbe l'intestazione della piena responsabilità per tali atti in capo al Presidente della Repubblica, con il rischio di minarne il ruolo di organo *super partes*. Nondimeno, considerato che l'art. 90 Cost. – che prevede l'irresponsabilità funzionale del Capo dello Stato – non è oggetto di proposta di revisione costituzionale, dovrebbe ritenersi che qualunque atto compiuto dal Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni sia oggetto dell'immunità garantita dalla citata disposizione costituzionale, seppure non controfirmato⁵²; pertanto, l'ipotizzata modifica del comma 1 dell'art. 89 Cost. comporterebbe l'assenza di qualunque responsabilità giuridica per taluni rilevanti atti del Presidente della Repubblica (salvo, ovviamente, che non si configurino i reati presidenziali di cui all'art. 90 Cost.), il che condurrebbe alla problematica conseguenza dell'esercizio di funzioni pubbliche di cui nessuno sarebbe responsabile dal punto di vista penale, civile e amministrativo, mentre la

⁴⁹ In argomento, G. Guarino, 1951, 926 ss., e M. Midiri, 1988, 48 ss.

⁵⁰ Invero, l'emendamento riprende un'ipotesi di riforma già avanzata nei testi prodotti dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita ai sensi della l. cost. 1/1997, in particolare negli artt. 74 e 71 degli articolati predisposti – rispettivamente – a giugno e a novembre del 1997, sollevando dubbi non dissimili da quelli avanzati nel testo in merito alle riforme in itinere al momento in cui si scrive: cfr. M. Olivetti, 1998, 207 ss.

⁵¹ Al riguardo, sia sufficiente richiamare Corte cost., sent. 200/2006, pt. 7.2.5, nella quale, relativamente all'esercizio del potere presidenziale di grazia, si afferma: «la controfirma del decreto concessorio, da parte del Ministro della giustizia, costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito. Da ciò consegue anche che l'assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante, a norma dell'art. 89 della Costituzione, trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza».

⁵² Come osservato da M. Midiri, 2006, 1744, «l'ambito applicativo dell'art. 90 non si esaurisce in quello dell'art. 89, e l'irresponsabilità presidenziale non è limitata ai soli atti controfirmati, ma si estende a tutti quelli compiuti nell'esercizio delle funzioni».

responsabilità politica (diffusa) si scaricherebbe interamente sul Capo dello Stato⁵³.

Infine, va considerata la proposta abrogazione dell'*incipit* della vigente formulazione dell'art. 89 Cost., secondo cui «[n]essun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità». Tale ipotizzata abrogazione, infatti, letta insieme alla conferma del termine «proponente» riferito al ministro deputato a controfirmare e all'esplicita previsione di atti sottratti alla controfirma ministeriale, potrebbe far sorgere il dubbio che – anche al di là delle ipotesi espressamente elencate nel «nuovo» art. 89 Cost. – taluni atti del Capo dello Stato potrebbero essere ritenuti esenti da controfirma, in particolare, quelli che non siano proposti dai ministri.

L'emendamento in questione, dunque, appare particolarmente problematico e la sua approvazione da parte della 1^a commissione permanente del Senato solleva serie perplessità per le sue possibili quanto imprevedibili ricadute sul ruolo e sulle funzioni del Presidente della Repubblica.

5. Conclusioni: l'elezione diretta del Presidente del Consiglio tra (pochi) possibili benefici e (troppi) probabili rischi

Esaminate le proposte di riforma costituzionale relative all'elezione diretta del Presidente del Consiglio, pur considerando che esse sembrano destinate ad essere modificate nel dibattito in Parlamento, si possono comunque formulare alcune riflessioni conclusive.

Entrambe le novelle proposte paiono in grado di favorire una maggiore stabilità dei Governi e delle legislature, sebbene la caratteristica instabilità dei Governi della c.d. prima Repubblica sia stata temperata dopo il 1994 con la nascita di alcuni tra gli Esecutivi più longevi della storia Repubblicana, a conferma che la stabilità dipende da vari fattori, sovente di carattere politico⁵⁴.

A questa probabile stabilità, tuttavia, potrebbe non corrispondere una maggiore efficacia dell'azione di governo, giacché quest'ultima dipende anche da una condivisione dell'indirizzo politico tra le due Camere e il Presidente del Consiglio che non solo non è assicurata di per sé dalle modifiche proposte, ma può in ogni caso affievolirsi durante la legislatura. Considerato, però, che le proposte esaminate tendono a ostacolare se non a impedire del tutto la sostituzione del Presidente del Consiglio in corso di legislatura, il rischio è che Esecutivo e Legislativo puntino solo a sopravvivere per l'intera legislatura, seppure senza essere più in grado di dare attuazione a un condiviso indirizzo politico.

Invero, le proposte di revisione costituzionale non paiono tenere in alcun conto le

⁵³ Sul collegamento tra controfirma ministeriale, governo parlamentare e affermazione del principio di responsabilità politica e giuridica, E. Cheli, 1983, 96 ss.; sulla responsabilità politica diffusa, sia sufficiente un rinvio a G.U. Rescigno, 1967, *passim*, e Id., 1980, 11 ss.

⁵⁴ In proposito, A. Spadaro, 2023, 1064-1065.

esigenze di corretto funzionamento dei due rami del Parlamento, né delle loro essenziali funzioni di rappresentanza, mediazione e controllo⁵⁵.

Per un verso, infatti, il Parlamento parrebbe destinato a essere totalmente legato alle sorti del Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto, con la conseguenza di risultare dimidiato nella sua capacità di proporre un indirizzo politico alternativo a quello del Presidente del Consiglio, di esercitare un'effettiva funzione di controllo sull'Esecutivo, nonché di confronto tra le forze politiche che compongono la maggioranza, oltre che con quelle di minoranza.

Per altro verso, il rafforzamento del ruolo del vertice monocratico del Governo e la sua incrementata capacità di indirizzare le decisioni del Parlamento consiglierebbe di integrare le proposte di riforma di cui si discute con previsioni volte a garantire una copertura costituzionale ad alcuni poteri e garanzie delle minoranze in Parlamento, che, invece, alla luce delle revisioni ipotizzate, rischiano di essere totalmente marginalizzate nelle dinamiche parlamentari⁵⁶.

Inoltre, come si è già osservato⁵⁷, la previsione di meccanismi premiali per l'elezione dei parlamentari collegati al Presidente del Consiglio richiederebbe di ripensare le maggioranze necessarie per eleggere gli organi di garanzia (come il Presidente della Repubblica o i giudici della Corte costituzionale), ma nulla di ciò è previsto nei testi dei due progetti di revisione costituzionale inizialmente presentati al Senato.

Invero, le riforme proposte paiono idonee a incidere in maniera netta proprio sulla funzione di controllo che il Parlamento dovrebbe essere in grado di esercitare sul Governo, in particolare in una forma di governo parlamentare⁵⁸, giacché l'eventuale approvazione dei citati progetti di revisione costituzionale e la connessa elaborazione di una disciplina elettorale che «crei» una maggioranza parlamentare anche in assenza di un adeguato sostegno elettorale ai partiti che appoggiano il candidato alla Presidenza del Consiglio comporterebbero la conseguenza paradossale di un «Capo» del Governo che non solo guida la maggioranza parlamentare (fenomeno non estraneo alle dinamiche delle forme di governo parlamentari), ma addirittura determina le sorti del Parlamento,

⁵⁵ Critiche analoghe in B. Pezzini, 2024, 11 ss.

⁵⁶ Si consideri l'emendamento n. 4.0.5, del senatore Pera, che ipotizzava la costituzionalizzazione della figura del capo dell'opposizione nell'art. 96-bis Cost.: «Il Capo dell'opposizione è eletto, sulla base di un'esposizione programmatica, dai membri del Parlamento che abbiano dichiarato di appartenere all'opposizione. Egli è sentito dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio nei casi di guerra e di grave pericolo per la sicurezza nazionale, nonché negli altri casi previsti dalla legge. I regolamenti delle Camere ne regolano le modalità di elezione ed i poteri, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno delle Camere. I regolamenti determinano altresì i poteri di altri gruppi parlamentari di opposizione». L'emendamento in questione è stato ritirato ed è divenuto un ordine del giorno (G/935/1/1), approvato dalla commissione: «Il Senato, in sede di esame dell'A.S. 935, esprime la necessità che, nei Regolamenti parlamentari, sia riconosciuta la figura istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione – da parte dei parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere ai gruppi di opposizione – e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere».

⁵⁷ *Supra*, par. 4.

⁵⁸ Critiche in questo senso già da E. Cheli, 2023, 2-3, e F. Lanchester, 2023, 4-5.

l'elezione degli organi di garanzia, nonché eventuali ulteriori revisioni costituzionali, il tutto accompagnato dal contestuale ridimensionamento del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica⁵⁹.

Osservandole nel loro complesso, le proposte di revisione costituzionale in questione paiono manifestare numerosi problemi.

Innanzitutto, le ipotesi di riforma sembrano prendere le mosse dalla presunzione che il Presidente del Consiglio dei ministri sia l'organo «debole» nella forma di governo italiana, tanto da necessitare di essere rafforzato sia nelle dinamiche endogovernative, sia – più in generale – nei rapporti con il Parlamento e con il Presidente della Repubblica. Tuttavia, il vertice monocratico dell'Esecutivo sembra l'organo che maggiormente ha visto crescere il suo ruolo negli anni, per una pluralità di ragioni, che in questa sede possono solo essere rapidamente elencate: il rafforzamento del ruolo e dei compiti della Presidenza del Consiglio; la presidenza di alcuni organi collegiali del Governo, come i comitati interministeriali; la rilevanza nel sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica; la centralità del sistema delle conferenze in assenza di un ramo del Parlamento capace di fungere da sede permanente di confronto tra Stato, Regioni ed enti locali; il ruolo dei *leader* europei all'interno degli organi dell'Ue, come il Consiglio dell'Ue e il Consiglio europeo; la valorizzazione dei *leader* di partito o di coalizione nella normativa elettorale; la personalizzazione della politica, alimentata anche dai *social network*.

Specularmente, l'organo che si è sempre più indebolito è stato il Parlamento, in parte, per le medesime ragioni per cui si è rafforzato il ruolo del Presidente del Consiglio, per altra parte, a causa dell'approvazione di leggi elettorali che hanno favorito il voto di opinione anziché il collegamento tra candidati e territori⁶⁰, nonché della «circoscritta» riforma costituzionale del 2020, che ha ridotto il numero dei parlamentari⁶¹, giacché entrambe hanno ridimensionato il legame tra eletti ed elettori e inciso in maniera profonda sul funzionamento del Senato e, di conseguenza, del bicameralismo paritario italiano.

Quest'ultima riforma costituzionale pone in evidenza errori di merito e di metodo.

Da un lato, l'organo che probabilmente necessiterebbe di essere rivitalizzato e rimesso al centro della forma di governo – non a caso – parlamentare sarebbe proprio il Parlamento, puntando al superamento del bicameralismo paritario nonché all'approvazione di una disciplina elettorale che consenta agli elettori di selezionare la classe politica, aumentando, così, sia la rappresentatività sia la responsabilità politica (di eletti ed elettori)⁶².

Dall'altro, la riforma costituzionale del 2020 e le stesse proposte di riforma ricostruite

⁵⁹ Parla di «*deminutio* del ruolo sia delle Camere che del Presidente della Repubblica» G.C. De Martin, 2023, 1.

⁶⁰ Il riferimento, da ultimo, è alla disciplina elettorale dettata dalla l. 165/2017.

⁶¹ Definito con la l. cost. 1/2020.

⁶² Sul punto, utile un rinvio a D. Fisichella, 1965, 652 ss.

in queste pagine evidenziano un problema di metodo, che chiama in causa la distinzione tra «grandi» riforme e riforme «circoscritte». In effetti, sino al fallimento del tentativo di riforma del 2016⁶³, le principali proposte di revisione costituzionale ipotizzavano ampi interventi di modifica dell'organizzazione costituzionale, i quali, pur potendo avere come conseguenza un rafforzamento «politico» del ruolo del Presidente del Consiglio, puntavano prevalentemente alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare, superando il bicameralismo paritario e ponendo il Parlamento al centro del rapporto tra Stato e autonomie territoriali, con un probabile rafforzamento del ruolo delle Camere anche nei processi decisionali europei.

Bocciato anche l'ultimo tentativo di riforma complessiva dell'organizzazione costituzionale, pare essersi affermata l'idea di procedere con riforme circoscritte a poche disposizioni costituzionali⁶⁴, probabilmente ritenute meno «rischiose» e, in ogni caso, più semplici da far approvare sia dal Parlamento sia dai cittadini⁶⁵. Tuttavia, la riduzione del numero dei parlamentari, prima, e le proposte di elezione diretta del Presidente del Consiglio, ora, sembrano dimostrare che la modifica di pochi articoli della Costituzione comporta cambiamenti che non sono né piccoli né privi di rischi. Tali modifiche, al contrario, sono in grado di incidere in maniera molto penetrante sul funzionamento degli organi di vertice dell'ordinamento costituzionale, con conseguenze non sempre prevedibili né pienamente comprensibili per i cittadini chiamati ad avallarle con il *referendum* costituzionale (e, forse, neanche per deputati e senatori che debbono approvarle in Parlamento).

Quello delle riforme circoscritte e che si susseguono nel corso delle legislature, dunque, pare un metodo particolarmente avventato, perché idoneo a incidere sulle istituzioni costituzionali senza una logica coerente, il cui esito rischia di essere la mera – e imprevista – sommatoria di modifiche successive operate da maggioranze politiche differenti, che perseguono obiettivi diversi, con la possibile conseguenza di compromettere il funzionamento degli organi di governo e l'efficacia dei meccanismi di *checks and balances*.

Le proposte di riforma costituzionale avanzate nella XIX legislatura, dunque, ancor prima di sollevare dubbi di merito, pongono un problema di metodo, il quale andrebbe condiviso tra le forze politiche prima di procedere a ulteriori cambiamenti della Costituzione, considerando quali riforme (costituzionali, elettorali, dei regolamenti parlamentari, della disciplina dei partiti) siano necessarie nella loro sistematicità e valutando a priori le loro possibili conseguenze, anziché inseguire novelle costituzionali che rispondono esclusivamente ad esigenze propagandistico-elettorali⁶⁶ (come la

⁶³ Il riferimento è al d.d.l. cost. AS1429-B, XVII legislatura e al relativo *referendum* costituzionale.

⁶⁴ Dopo la l. cost. 1/2020, si considerino le leggi cost. 1/2021, 1 e 2/2022 e 1/2023.

⁶⁵ Infatti, la relazione che accompagna il d.d.l. cost. A.S. 935, cit., 5, afferma che la «formulazione del testo è ispirata a un criterio «minimale» di modifica della Costituzione vigente».

⁶⁶ Sul metodo delle riforme, con posizioni diverse, si v. O. Roselli, 2023, XCVIII ss., R. Tarchi, 2023, part. 14, S. Ceccanti, 2024, 1, e T.E. Frosini, 2024, XIX-XX.

riduzione del numero di parlamentari, prima, e l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, ora).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AURELI Elia, 2024, «Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni». In *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 5 ss.

AZZARITI Gaetano, 2023, «Appunto per l'audizione innanzi alla I commissione – affari costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri (ddl nn. 935 e 830)». In *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, XC ss.

CAFIERO Simone, 2024 «La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?». In *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 138 ss.

CALAMO SPECCHIA Marina, 2023, «E, della Costituzione repubblicana, “Italiani! Voi cosa volete fare?”». In *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, XLVIII ss.

CALVANO Roberta, 2023, «Una prima lettura del progetto di legge di revisione costituzionale sul “premierato”, alla luce delle pagine di “Costituzione e politica” di Enzo Cheli». In *Nomos*, n. 3, 1 ss.

CECCANTI Stefano, 2024, «Perché è preferibile un premierato non elettivo con una dose ragionevole di flessibilità votato a due terzi». In *Rivista Politica.eu*, pagine nuove 2024, 1 ss.

CHELI Enzo, 1983, «Art. 89». In *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Il Presidente della Repubblica*, tomo II, Zanichelli-Foro italiano. Bologna-Roma, 1983, 96 ss.

CHELI Enzo, 2023, «Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali». In *Nomos*, 2023, n. 3, 1 ss.

CHIMENTI Anna, 2006, «Art. 59». In *Commentario alla Costituzione*, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti, vol. II. Utet, Torino, 2006, 1167 ss.

CODUTI Daniele, 2010, «Scioglimento del Consiglio regionale». In *Digesto delle discipline*

pubblicistiche. Agg.****, Utet, Torino, 535 ss.

DE FIORES Claudio, 2023, «La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale». In *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, XXVI ss.

DELLA MORTE Michele, 2023, «Uno vale tutti. *Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l premierato*». In *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, XXX ss.

DE MARTIN Gian Candido, 2023, «I nodi delle riforme istituzionali in discussione». In *Amministrazione in cammino*, 11 marzo, 1 ss.

FABRIZZI Federica, PICCIRILLI Giovanni (a cura di), con la collaborazione di Federico Micari e Francesco Severa, «Un nuovo Osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale». In *Federalismi.it*, 2023-2024, 1 ss.

FISICHELLA Domenico, 1965, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV. Giuffrè, Milano, 649 ss.

FROSINI Tommaso Edoardo, 2023, «Il premierato e i suoi nemici». In *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, XVII ss.

FURLAN Federico, 2023, «Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione». In *Consulta Online*, n. 3, 1020 ss.

FUSARO Carlo, 2024, «Premierato a legittimazione diretta e scioglimento delle Camere». In *Federalismi.it*, paper 4 marzo 2024, 1 ss.

GUARINO Giuseppe, 1951, «Il Presidente della Repubblica italiana». In *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 903 ss.

LANCHESTER Fulco, 2023, «Il percorso di Enzo Cheli e i progetti di elezione diretta del Presidente del Consiglio». In *Nomos*, n. 3, 1 ss.

LUCARELLI Alberto, 2023, «La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri». In *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, I ss.

MIDIRI Mario, 2006, «Art. 89». In *Commentario alla Costituzione*, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti, vol. II. Utet, Torino, 1732 ss.

MIDIRI Mario, 1988, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*. Cedam, Padova.

OLIVETTI Marco, 1998, «La forma di governo». In *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*, a cura di Vincenzo Atripaldi, Raffaele Bifulco, 169 ss. Giappichelli, Torino.

PASTORE Fulvio, 2023, «Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel ddl costituzionale, A.S. n. 935 della XIX legislatura, la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un “premierato”». In *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, XXXVI.

PEZZINI Barbara, 2024, «L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano». In *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 1 ss.

PIZZORNO Stefano Emanuele, 2024, «Gli emendamenti presentati dal Governo. (Appendice al contributo Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni). In *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 106 ss.

POLITI Fabrizio, 2023, «Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario». In *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, LXXXV ss.

PRISCO Salvatore, 2023, *Forse la volta buona? Istruzioni scettiche per riforme costituzionali (e non solo) finalmente condivise*. In *Federalismi.it*, paper 7 giugno, 1 ss.

RESCIGNO Giuseppe Ugo, 1967, *La responsabilità politica*. Giuffrè, Milano.

RESCIGNO Giuseppe Ugo, 1980, «La responsabilità politica del Presidente della Repubblica – La prassi recente». In *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 10 ss.

ROSELLI Orlando, 2023, «Riforme costituzionali. La preliminare questione della strategia riformatrice». In *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, XCVIII ss.

ROSSI Emanuele, 2024, «La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria». In *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 2, 1 ss.

RUGGERI Antonio, 2024, «La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero sia quando si modifica la Costituzione per tornare... all'originario dettato (nota minima su una vicenda

anomala)». In *Consulta Online*, n. 1, 446 ss.

RUOTOLO Marco, 2023, «Tra premierato e possibile *jackpot system*. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di revisione costituzionale». In *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2, XXI ss.

SILVESTRI Gaetano, 2002, «Nuovi statuti e nuova forma di governo regionale». In *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Seminario 2011, Quaderno n. 12, 119 ss.

SPADARO Antonino, 2023, «Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?». In *Consulta Online*, n. 3, 1063 ss.

STERPA Alessandro, 2024, «La proposta governativa di riforma costituzionale: il “semi-premierato”». In *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 75 ss.

TARCHI Rolando, 2023, «Il “premierato elettivo”: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana». In *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 6 ss.

ZANON Nicolò, 2024, «Su quanto possa o debba essere “forte” un Presidente del Consiglio eletto direttamente». In *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 1 ss.