



# Politica.eu

NUMERO SPECIALE – GENNAIO 2025

**CHE ITALIA SARÀ. LE RIFORME ISTITUZIONALI**

## INDICE

<b>EDITORIALE</b>	3
MICHELE ROSBOCH	
<b>CONTRO IL MECCANISMO: UNO SGUARDO STORICO-ISTITUZIONALE SULLE RIFORME</b>	10
FRANCESCO BONINI	
<b>PERCHÉ È PREFERIBILE UN PREMIERATO NON ELETTIVO CON UNA DOSE RAGIONEVOLE DI FLESSIBILITÀ VOTATO A DUE TERZI</b>	22
STEFANO CECCANTI	
<b>RIFORME ISTITUZIONALI E PREMIERATO. CHE GOVERNO-AMMINISTRAZIONE POTREBBE ESSERE?</b>	26
ALESSANDRO CIOFFI	
<b>LE PROPOSTE DI ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E IL METODO DELLE RIFORME COSTITUZIONALI</b>	37
DANIELE CODUTI	
<b>IL NOIOSO PERCORSO DELLE (ALTRE) PICCOLE GRANDI RIFORME</b>	58
FULVIO COSTANTINO	
<b>L'ITALIA CHE SAREBBE: I RICCHI E POVERI NELLA DEMOCRAZIA DEL <i>CONTEST</i></b>	74
LAURA RONCHETTI	

**APPUNTI SULLE RIFORME.**  
**IN OCCASIONE DEI DIECI ANNI DI POLITICA.EU**  
FILIPPO VARI

86

## EDITORIALE

### CHE ITALIA SARÀ. LE RIFORME ISTITUZIONALI

Il presente numero speciale di *Politica.eu* (il primo del 2025) raccoglie i contributi presentati in occasione del convegno svoltosi a Roma in occasione del decennale della nostra Rivista scientifica interdisciplinare.

L'iniziativa, che si è svolta alla presenza di un folto e qualificato pubblico (e con numerosi collegamenti) nella prestigiosa sede della Biblioteca Universitaria Alessandrina della Sapienza di Roma, aveva un duplice scopo<sup>1</sup>. In primo luogo dare conto del primo decennio di attività di una iniziativa scientifica, che ha visto negli anni il suo consolidarsi, con il riconoscimento della scientificità prima e della fascia A delle riviste in area 12 e in alcuni settori dell'area 14, oltre all'avvio di importanti iniziative collaterali come la collana di monografie «Biblioteca di *Politica.eu*», il numero zero degli «Annali Augusto del Noce» e numerosi eventi scientifici e culturali promossi in varie sedi universitarie italiane. Sullo spirito di tale lavoro e sulle prospettive della rivista ci siamo soffermati nell'editoriale del numero ordinario del decennale<sup>2</sup>.

In secondo luogo il convegno ha rappresentato una proficua occasione di dialogo e di confronto sul tema delle riforme, non solo guardando all'attualità, ma anche in chiave storica e di teoria generale.

Di seguito vorrei riprendere alcuni spunti del lavoro avviato nel convegno di Roma e offrire alcune considerazioni sul tema, più che mai attuale e delicato, delle riforme istituzionali nel nostro paese.

La prima considerazione, forse ovvia e che vale come premessa, è che le riforme istituzionali non si riducono alle proposte di modifica costituzionale, fra le quali spicca quella attualmente in discussione circa il cosiddetto «Premierato»<sup>3</sup>.

La seconda premessa, anch'essa banale, è che non va confuso il tema della legittimità/opportunità di procedere con modifiche costituzionali con il tema della valutazione di merito e di opportunità politica delle proposte presentate all'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica.

---

<sup>1</sup> Nel convegno romano sono intervenuti, insieme ai Direttori della nostra rivista, gli studiosi Francesco Bonini, Stefano Ceccanti, Alessandro Cioffi, Fulco Lanchester, Laura Ronchetti e Filippo Vari, i cui contributi (salvo quello di F. Lanchester) sono pubblicati di seguito, con l'aggiunta di un contributo di Daniele Coduti.

<sup>2</sup> I.S. Germano-M. Rosboch-L. Scillitani, 2023, 4-5.

<sup>3</sup> Su cui si vedano, fra i molti, per importanti osservazioni A. Poggi, 2024; P. Becchi - G. Palma, 2023.

Quale contributo chiarificatore su entrambi i punti, mi permetto di richiamare alcune osservazioni – del tutto condivisibili – proposte di recente in un'intervista dal Presidente della Corte Costituzionale Augusto Barbera<sup>4</sup>, nonché spunti emersi proprio nel convegno di *Politica.eu*.

La prima osservazione riguarda la modificabilità della Costituzione quale circostanza fisiologica della vita democratica e istituzionale; non solo lo stesso articolato costituzionale prevede espressamente, com'è noto, un ordinario meccanismo modificatorio (art. 138), ma la storia del nostro paese ha visto fin dagli anni Cinquanta dello scorso secolo un susseguirsi di cambiamenti – più o meno organici – del testo costituzionale oltre a numerosi progetti di riforma più compiuti, alcuni dei quali approvati dal Parlamento e poi sottoposti al referendum confermativo<sup>5</sup>.

Parlare di modifiche costituzionali, al netto dell'intoccabilità della prima parte, non deve essere quindi considerato un tabù, ma piuttosto una necessità per un paese che voglia essere al passo dei tempi e per una politica che sappia cogliere (e anche indirizzare) i cambiamenti. Anzi si può e si deve dire che tutte le istituzioni sono di per sé *semper reformandae*, proprio per la loro natura di prodotto, pur stabile, della storia e dei suoi inevitabili cambiamenti<sup>6</sup>.

Lo hanno sottolineato alcuni degli intervenuti al convegno (su tutti Francesco Bonini e Fulco Lanchester), mettendo in evidenza che fin dalle prime legislature ci si è posti il tema di «aggiornare» l'assetto istituzionale (anche mediante le riforme elettorali) al fine di garantire maggiore efficienza all'azione del Governo e dell'intero apparato dello Stato<sup>7</sup>.

Nello stesso tempo è assolutamente necessario, come messo in risalto da Filippo Vari, abbandonare l'idea palingenetica delle riforme, riconducendo i cambiamenti in un alveo di relatività e assumendo maggior consapevolezza della necessità – piuttosto – di curare i fondamenti della democrazia e la stessa educazione ai valori «prepolitici» di fondo<sup>8</sup>.

Un altro tema di rilievo è quello del rapporto fra autorità e potere e la valutazione circa i rischi, paventati da taluni, di autoritarismo nell'attuale proposta sul premierato; a ben vedere gli interventi non hanno raccolto tale *caveat* (anche a mio parere ingiustificato) quanto piuttosto riflettuto sui metodi scelti per la riforma<sup>9</sup>, evidenziando

---

<sup>4</sup> «*Il premierato? Rivedere la forma di governo non solo è legittimo ma è necessario*», intervista a d. A. Barbera di E. Patta, 2024, 9.

<sup>5</sup> Pregevole sintesi in merito in A. Barbera, 2023, XIII-XIX; cfr. anche F. Bonini, L. Ornaghi, A. Spiri (a cura di), e G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, F. Vari (a cura di), 2023.

<sup>6</sup> In generale cfr. F. Modugno, 1973, 69-96 e F. Bonini, 2007; sempre di rilievo anche M. Fioravanti, 2018.

<sup>7</sup> Di rilievo è anche il tema della piena attuazione delle norme costituzionali in ambito regionale e le successive modifiche del titolo V della Carta costituzionale; per un interessante dibattito generale sul tema, G.F. Miglio-A. Barbera, 1997; cfr. anche, fra i molti, B. Caravita, 2009; L. Blanco (a cura di), 2020 e C. Desideri, 2015.

<sup>8</sup> Lo ha evidenziato di recente Carlo Galli, riflettendo sul tema del nucleo originario della politica in un numero monografico della rivista del Mulino a ciò dedicato, C. Galli, 2024, 43-51; in generale restano sempre valide le note osservazioni di E.W. Böckenförde, 2007, 33-54.

<sup>9</sup> I quali, come osservato di recente da Massimo Luciani, condizionano in certa parte il merito della stessa, come si è ben visto anche in occasione della riforma promossa dal governo guidato da Matteo Renzi (cfr.

che la condivisione a livello parlamentare e di opinione pubblica dei disegni di riforma costituzionale ne rafforza il valore. Peraltro negli ultimi anni le proposte di modifiche più significative (come quella del titolo V del 2001, poi approvata e quelle generali del 2006 e del 2016, non approvate) sono state sempre espressione di una non ampia maggioranza parlamentare<sup>10</sup>.

Certo il tema del ruolo dell'autorità è un argomento fondamentale nella definizione di una proposta politica e di un assetto della società, come magistralmente notato anni fa da Augusto Del Noce<sup>11</sup>, e per attivare «una nuova civiltà politica umanistica» (Laura Ronchetti, che riprende il manifesto programmatico pubblicato all'atto della fondazione della Rivista), ma non sembra che l'attuale dibattito in tema di riforme se ne stia occupando, al di là di qualche riflessione generale sullo stato di salute della democrazia e sulla sua regressione a livello mondiale a favore di forme di governo più autoritarie<sup>12</sup>.

Qui entra in campo un ulteriore tema, dai molteplici risvolti sia tecnici sia politici, su cui ci si è ampiamente soffermati nel corso del convegno: quello dell'esigenza di una maggiore stabilità politica degli esecutivi anche a beneficio della governabilità<sup>13</sup>. Anzitutto occorre rilevare che i due concetti, pur legati, non sono sovrapponibili; l'uno riguarda, infatti, la tenuta degli esecutivi e la capacità di un ordinamento di assicurare adeguati meccanismi istituzionali nei casi di crisi del sistema politico, mentre il secondo fa riferimento agli strumenti in capo al governo per attuare le proprie politiche e realizzare i propri programmi<sup>14</sup>.

Senza dubbio il nostro sistema mostra da sempre una certa debolezza su entrambi i punti, pur avendo mostrato notevoli capacità di «resistenza», sia nel passaggio fra la Prima e la Seconda Repubblica, sia nei momenti di criticità della Seconda; molti interventi (su tutti Francesco Bonini, Filippo Vari e Fulco Lanchester), hanno richiamato l'importante ruolo dei partiti (e in specie della Democrazia Cristiana) come equilibratori del sistema politico, soprattutto nella Prima Repubblica, nonché la posizione centrale del Presidente della Repubblica, quale vero arbitro delle crisi e garante degli equilibri costituzionali<sup>15</sup>.

---

<https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/il-dibattito-costituzionale-le-audizioni-sul-premierato-a-cura-di-giovanna-de-minico-e-astrid-zei/>; dello stesso Luciani, di ampio respiro M. Luciani, 2023.

<sup>10</sup> «Le forze politiche non possono delegittimarsi reciprocamente. Una Costituzione è salda se vi è legittimazione reciproca. Ciò significa, appunto, che nessuno può erigersi a esclusivo erede della Carta costituzionale e dunque unico legittimato a riformarla. Così come nessuno dovrebbe dimenticare di riflettere a fondo sugli effetti spesso negativi causati dalle modifiche costituzionali tentate, e talvolta anche portate a termine, grazie alle fughe in avanti della maggioranza del momento: in particolare, quando parliamo di forma di governo, ogni innovazione dovrebbe essere condivisa dalle forze politiche presenti in Parlamento. Sarebbe nell'interesse dell'opposizione, in un regime bipolare destinata all'alternanza di governo, e della maggioranza, che, soprattutto su questi temi, dovrebbe essere interessata ad abbassare la temperatura del conflitto politico» (A. Barbera, 2024, 9).

<sup>11</sup> A. Del Noce, 1993, 513-578.

<sup>12</sup> Fra i molti J. Brennan, 2018 e Y. Mounk, 2018; cfr. anche F. Fukuyama, 2019.

<sup>13</sup> Come ha osservato Alessandro Cioffi occorre, peraltro, essere ben consapevoli che nessuna tecnicità è del tutto neutra.

<sup>14</sup> Come evidenziato da A. Poggi, 2024, 107-152.

<sup>15</sup> Per tutti, anche in chiave storica, F. Lanchester, 2011.

Peraltro nessuno può negare l'attuale crisi della politica, testimoniata anche dal crescente astensionismo, e la difficoltà per tutti a rifondare un tessuto solido di relazioni fra poteri, attori e istituzioni; più nello specifico, la questione della stabilità è certamente al centro della proposta sul Premierato, animata dall'intenzione di sottrarre ai meri aggiustamenti delle leggi elettorali il raggiungimento (sempre comunque instabile...) di solide maggioranze governative.

Con riguardo, invece, alla governabilità si tratta evidentemente di valutare quali strumenti costituzionali possano conferire all'esecutivo (e specificamente al Presidente del Consiglio) adeguate leve utili per realizzare un dichiarato programma politico (fino a modificare elementi fino a oggi consolidati), ovviamente nell'alveo dei valori della Costituzione e senza snaturare le prerogative del Parlamento e del Capo dello Stato: non si tratta di un percorso semplice, ma esso appare oggi necessario, come osservato dallo stesso Augusto Barbera: «La forma di governo non solo può essere messa in discussione, anzi mi sento di dire che deve essere messa in discussione, visto che dalla Costituente uscì un sistema fatto apposta per non permettere al vincitore delle elezioni di governare. Questo va detto in maniera chiara, lo disse anche Giuseppe Dossetti nei suoi ultimi anni in un'intervista a Leopoldo Elia e Pietro Scoppola pubblicata dal Mulino»<sup>16</sup>.

Alcuni interventi (su tutti Laura Ronchetti) hanno evidenziato come la proposta sul Premierato e la il passaggio a forme di democrazie decisamente maggioritarie si collochino in una linea di accentuazione monocratica, effettivamente innovativa rispetto ad un assetto consolidato, per lo più basato su dinamiche compromissorie e collegiali<sup>17</sup>.

Il tema della «Monocrazia», brillantemente introdotto in prospettiva storica e politologica anni fa da Gianfranco Miglio, è anch'esso di grande rilievo concettuale e impone di riflettere circa i meccanismi e gli strumenti necessari di decisione in un contesto, come quello attuale, caratterizzato da crescenti complessità e da nuovi condizionamenti «esterni» ai governi nazionali, e da richieste di maggiore rapidità<sup>18</sup>; in un sistema politico debole come il nostro, quali soluzioni occorrono per rispondere a tali esigenze<sup>19</sup>?

Tutto ciò va inserito, infine in un contesto ben più ampio (nonché complesso e plurale) di quello nazionale in cui la stessa vicenda costituzionale ha preso le mosse; risulta, infatti, impossibile ragionare di riforme istituzionali e di cambiamenti nella forma di governo senza considerare, da un lato, l'importanza dei livelli locali e della forza sociale

---

<sup>16</sup> A. Barbera, 2024, 9.

<sup>17</sup> Cfr. A. Poggi, 2024, 45-106.

<sup>18</sup> G. Miglio, 1988, 1081-1094; «Alla luce di questa constatazione, e di quanto è stato rievocato sopra, ci si potrebbe chiedere se, tra le forme di governo, la "monocratica" non appaia di gran lunga quella "normale" e prevalente: sia che si tratti di monarchie istituzionali, vitalizie o a scadenza fissata, sia che si tratti di dittature, sia che si tratti di 'monocrazie' limitate, temporanee e mascherate dalle più diverse finzioni costituzionali» (1092).

<sup>19</sup> Filippo Vari ha osservato che nell'attuale sistema il Premier è sostanzialmente «disarmato» in caso di crisi sistemiche, stante la mancanza di meccanismi come la sfiducia costruttiva.

e politica dei corpi intermedi<sup>20</sup>, e, da un altro, dell'imponenza dei condizionamenti sovranazionali, con particolare riguardo al diritto e alle politiche dell'Unione europea<sup>21</sup>.

Si tratta perciò di ragionare (come evidenziato da Francesco Bonini) secondo quattro livelli istituzionali, Comuni, Regioni, Stato, Unione Europea, ripensando al ruolo e alla forma dell'esecutivo in un mutato contesto generale, aggiornando i nostri parametri e uscendo da sterili contrapposizioni ideologiche. L'auspicio è che la presente pubblicazione possa anch'essa contribuire a tale percorso, quanto mai richiesto dall'attuale scenario nazionale e internazionale<sup>22</sup>.

Michele Rosboch

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BARBERA Augusto, 2023, «Un ancora attuale volume di Alberto Predieri». In A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, ristampa inalterata. Giuffrè, Milano, XIII-XIX.

BARBERA Augusto, 2024, «Il premierato? Rivedere la forma di governo non solo è legittimo ma è necessario», intervista ad A. Barbera di E. Patta. In *Il Sole 24 ore*, 28 giugno, 9.

BECCHI Paolo, PALMA Giuseppe, 2023, *Il premierato. Una riforma necessaria*. Historica/Giubilei Regnani, Cesena.

BIN Roberto, CARETTI Paolo, PITRUZZELLA Giovanni, 2015, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*. Il Mulino, Bologna.

BLANCO Luigi (a cura di), 2020, *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*. Il Mulino, Bologna.

---

<sup>20</sup> Mi permetto di rinviare a G. Quaglia-M. Rosboch, 2018.

<sup>21</sup> Per tutti, B. Caravita, 2015 e R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, 2015.

<sup>22</sup> In proposito, intervenendo nel luglio 2024 alla Settimana Sociale dei Cattolici Italiani di Trieste, Papa Francesco ha sottolineato, secondo lo spirito di Giorgio La Pira, la necessità di lavorare per la speranza, in un'ottica – penso – condivisibile per tutti al di là delle proprie personali convinzioni: «Giorgio La Pira aveva pensato al protagonismo delle città, che non hanno il potere di fare le guerre ma che ad esse pagano il prezzo più alto. Così immaginava un sistema di “ponti” tra le città del mondo per creare occasioni di unità e dialogo. Sull'esempio di La Pira, non manchi al laicato cattolico italiano di “organizzare la speranza”. Questo è un compito vostro, di organizzare. Organizzare anche la pace e i progetti di buona politica che possono nascere dal basso».

BÖCKENFÖRDE Ernst-Wolfgang, 2007, *La nascita dello Stato come processo di secolarizzazione*. In Id., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi. Laterza, Roma-Bari, 33-54.

BONINI Francesco, 2007, *Storia costituzionale della Repubblica*. Carocci, Roma.

BONINI Francesco, ORNAGHI Lorenzo, SPIRI Andrea (a cura di), 2021, *La seconda Repubblica. Origini e aporie dell'Italia bipolare*. Rubbettino, Soveria Mannelli.

BRENNAN Jason, 2018, *Contro la democrazia. L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*. Luiss University Press, Roma.

CARAVITA Beniamino, 2009, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*. Giappichelli.

Caravita Beniamino, 2015, *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*. Giappichelli, Torino.

DEL NOCE Augusto, 1993, «Autorità». In Id., *Rivoluzione Risorgimento Tradizione. Scritti su «L'Europa» (e altri, anche inediti)*, a cura di F. Mercadante, A. Tarantino, B. Casadei. Giuffré, Milano, 513-578.

DESIDERI Carlo, 2015, *Regioni, politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*. Giuffré, Milano.

FIORAVANTI Maurizio, 2018, *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del Ventesimo secolo*. Giuffré, Milano.

FUKUYAMA Francis, 2019, *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi*. Utet, Torino.

GALLI Carlo, «Il nucleo di senso originario della politica». In *Il Mulino*, 2, 43-51.

GERMANO Ivo Stefano, ROSBOCH Michele, SCILLITANI Lorenzo, 2023, «“Politica.eu”: sono già dieci anni...». In *Politica.eu*, 2, 4-5.

LANCHESTER Fulco, 2011, *La Costituzione tra elasticità e rottura*. Giuffré, Milano.

LUCIANI Massimo, 2023, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*. Giuffré-Francis Lefebvre, Milano.

MIGLIO Gianfranco, 1988, «Monocrazia». In ID., *La regolarità della politica*. Giuffré, Milano, 1081-1094.

MIGLIO Gianfranco, BARBERA Augusto, 1997, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Mondadori, Milano.

MODUGNO Franco, 1973, «Istituzione». In *Enciclopedia del diritto*. Giuffré, Milano, XXIII, 69-96.

MOUNK Yascha, 2018, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*. Feltrinelli, Milano.

PITRUZZELLA Giovanni, POGGI Annamaria, FABRIZZI Federica, TONDI DELLA MURA Vincenzo, VARI Filippo (a cura di), 2023, *Riforme istituzionali e forme di governo*. Giappichelli, Torino.

POGGI Annamaria, 2024, *Le "virtù" del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*. Giappichelli, Torino.

QUAGLIA Giovanni, ROSBOCH Michele, 2018, *La forza della società. Comunità intermedie e organizzazione politica*. Aragno, Torino.

## **CONTRO IL MECCANICISMO: UNO SGUARDO STORICO-ISTITUZIONALE SULLE RIFORME**

FRANCESCO BONINI\*

*Abstract:* inattuato già in Assemblea Costituente subito dopo l'approvazione, l'ordine del giorno Perassi disegnava una forma di parlamentarismo razionalizzato. Non essendo possibile introdurre questi istituti, si usa, senza successo la riforma elettorale (1953 e 1993) per raggiungere lo stesso obiettivo. Oggi è necessario evitare ogni formula meccanicistica e convergere su un ampio consenso su modalità flessibili e condivise per garantire la stabilità del governo, l'efficacia delle politiche pubbliche e del controllo parlamentare.

*Keywords:* legge elettorale – sfiducia costruttiva – doppio incarico – presidente del consiglio – parlamentarismo razionalizzato

*Abstract:* unimplemented already in the constituent assembly soon after its approval, the Perassi agenda outlined a form of rationalized parliamentarism. Since it was not possible to introduce these institutions, electoral reform (1953 and 1993) was used unsuccessfully to achieve the same goal. Today it is necessary to avoid any mechanistic formula and converge on a broad consensus on flexible and shared ways to ensure the stability of government, the effectiveness of public policies and parliamentary control.

*Keywords:* Electoral law – constructive no-confidence – dual office – prime minister – rationalized parliamentarianism

Contro il meccanicismo: si potrebbe sintetizzare così il percorso secondo la prospettiva storico-istituzionale, attenti al combinato disposto di regole e di politiche, che sarà sviluppato in queste pagine. Caveat tanto più rilevante quando si ragioni di politiche costituzionali. E in particolare per il tema in questo periodo al centro del dibattito, il cosiddetto premierato, sul quale, inquadrato nella complessa vicenda dell'assetto istituzionale e dei dibattiti sulle riforme, si ragionerà in sei passaggi necessariamente soprattutto evocativi.

---

\* Francesco Bonini, Professore ordinario di Storia delle istituzioni politiche GSPS-03/B, Università LUMSA – Libera Università Maria SS. Assunta. Email: bonini@lumsa.it

## 1. Denominazioni

Fra il 1944 e il 1947 vengono smantellati i titoli attribuiti al presidente del Consiglio dalle cosiddette leggi fascistissime. Non a caso, il processo di riforme costituzionali svoltosi a statuto formalmente inalterato dopo la soluzione dittatoriale della crisi seguita all'assassinio di Giacomo Matteotti si apre intervenendo sulla struttura dell'esecutivo: «la prima legge fascista di portata veramente costituzionale ad essere promulgata fu quella sulle attribuzioni e prerogative del capo del governo, la quale, del resto, non fece che dare sanzione giuridica alla situazione di fatto che si era venuta a creare con la progressiva concentrazione nelle mani di Mussolini del potere politico in tutte le sue forme»<sup>1</sup>. La legge 24 dicembre 1925, n. 2263, *Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato* si deve leggere poi in combinato disposto con quella 31 gennaio 1926, n. 100 sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche.

Proprio anche utilizzando una norma di quest'ultima legge, il r.d.l. 16 maggio 1944, n. 136 inizia lo smantellamento anche semantico della costituzione fascista sul governo, quando ormai si stava procedendo verso la transizione costituzionale. Dispone infatti nell'unico articolo: «In tutti gli atti ufficiali, alla dizione "Capo del Governo" sarà sostituita quella di "Presidente del Consiglio dei Ministri", fermo restando l'attributo di «Primo Ministro Segretario di Stato». Questa sorta di bricolage dei titoli prosegue fino alla decisione costituente e l'ultimo presidente del Consiglio ad essere indicato nel decreto di nomina con il titolo di primo ministro sarà il De Gasperi del 31 maggio 1947<sup>2</sup>, il quarto governo dello statista, formato con l'esclusione delle sinistre.

Lo smantellamento di questo elemento – chiave della costituzione fascista, qui ricordato solo dal punto di vista formale, era d'altra parte una delle priorità delle forze antifasciste, per l'evidente consapevolezza che il fascismo era stato dal punto di vista istituzionale la dittatura del primo ministro. In Commissione Forti si insiste su questo punto<sup>3</sup>, sottolineando la necessità di evitare qualsiasi possibilità di ulteriore deriva «cesarista». La posizione della Costituente è più propositiva, trattandosi di delineare in positivo le forme del governo democratico<sup>4</sup>. Nella complessa articolazione dei suoi lavori la questione nominale, che stiamo seguendo, ben consapevoli che sia necessariamente

---

<sup>1</sup> A. Aquarone, 77.

<sup>2</sup> «Gazzetta Ufficiale», 12 giugno 1947, n. 131, p. 1762. Sotto la rubrica Presidenza del Consiglio dei ministri si dà notizia dell'emanazione dei decreti del Capo provvisorio dello Stato 31 maggio 1947 di accettazione delle dimissioni, di conferimento dell'incarico e di nomina dell'«on. dott. Alcide De Gasperi, deputato dall'Assemblea Costituente, Presidente del Consiglio dei Ministri, Primo ministro Segretario di Stato e Ministro ad interim per l'Africa italiana» oltre che di nomina dei Ministri Segretari di Stato.

<sup>3</sup> Lo ha ricordato da ultimo R. Balduzzi, 2024, 141-46.

<sup>4</sup> Fondamentale in questa direzione l'indicazione di Egidio Tosato il 5 settembre 1946 intervenendo in seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione: «La contaminazione fra il governo presidenziale e il governo parlamentare dovrebbe avvenire nel senso di un potenziamento della figura del Presidente del Consiglio, il quale fosse espressione della volontà della Camera, ma avesse la effettiva possibilità di governare», in <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/03t3/s1/092/index.htm>

anche sostanziale, si pone in Aula, discutendosi del progetto licenziato dalla Commissione dei Settantacinque. In particolare sono i comunisti a chiedere di accentuare la dimensione collegiale del gabinetto, nel corso della discussione che si svolge il 23 ottobre, con un emendamento Laconi, teso a cancellare la menzione stessa di Primo ministro nell'articolo 68 del progetto<sup>5</sup>, dove si definiva la struttura del governo. Bocciato sonoramente questo emendamento si discute del titolo del presidente del Consiglio. Il socialista Gastone Costa presenta un emendamento per sostituire alla formula «primo ministro, presidente del consiglio», del progetto, redatto da Perassi, semplicemente il titolo di «presidente del Consiglio»<sup>6</sup>. Nitti interviene a favore: «Quanto al nome di Primo Ministro o Presidente del Consiglio la cosa è piuttosto indifferente. Ma credo che sia meglio conservare il vecchio titolo italiano di Presidente del Consiglio. Perché cambiare? Le novità devono servire per le cose utili, e non per le inutili». Conservare: era evidente che si guardava al passato pre-fascista. Conferma il liberale Gustavo Fabbri che «questa dicitura “primo Ministro” mi suona straordinariamente male».

Ruini, duramente criticando l'emendamento comunista, offre una breve lezione di storia costituzionale a partire dal Regno Unito:

«Nacque di qui la figura del Primo Ministro, che non ha nulla da fare con quella del Cancelliere, responsabile davanti al Capo dello Stato e non al Parlamento. Il Primo Ministro, designato in sostanza dal Parlamento, è un istituto che di fatti esiste nelle Costituzioni scritte ed in quelle non scritte, come l'inglese. Badate bene, voi oppositori che non volete parlarne, non vi opponete ad una innovazione; cancellate ciò che già esiste dovunque. Altro è la questione del nome; se non volete mettere Primo Ministro e volete attenervi invece alla espressione per noi tradizionale di Presidente del Consiglio dei Ministri, niente di male; ciò che importa è la sostanza dell'istituto, che non vogliamo distruggere, ma confermare nel testo della Costituzione».

Ancora una volta, per un altro ministro di Giolitti, il verbo è significativo: conservare, di fatto tralasciando quell'impegno di razionalizzazione che, come mostra la vicenda dell'emendamento Laconi, era ormai del tutto al di fuori dell'orizzonte costituente.

Dopo prova e controprova l'emendamento Costa all'articolo 86, poi 93 del testo finale, è approvato chiudendo definitivamente la storia del titolo di primo ministro, sopravvissuto pochi anni alla caduta di Mussolini e così cancellato dall'ordinamento italiano, anche se il processo di smontaggio e montaggio, al di là del termine, dell'istituzione è ben lungi dall'essere concluso<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> «Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, Presidente del Consiglio, e dei Ministri».

<sup>6</sup> <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed270/sed270.pdf> Tosato, relatore chiede, senza successo, di non esaminarlo in quanto «la questione terminologica è collegata con quella più sostanziale della figura e delle attribuzioni del Presidente del Consiglio» di cui ai successivi articoli.

<sup>7</sup> C. Barbieri, 2019. In termini enciclopedici S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno, 2022.

## 2. De Gasperi

Siamo così all'età degasperiana, il De Gasperi premier all'inglese, di cui ha parlato classicamente Leopoldo Elia<sup>8</sup> o cancelliere alla tedesca (nel senso di repubblica federale tedesca, sia chiaro, per non equivocare in relazione all'appena ricordato intervento di Ruini che si riferiva all'età imperiale) di cui ha scritto con grande acutezza più di recente Marco Olivetti<sup>9</sup>.

Se è vero che De Gasperi è stato l'unico ad avere ininterrottamente guidato il governo per tutta una legislatura, fino alle riforme degli anni Novanta, si è trattato di governi di coalizione molto litigiosi e complessi.

In realtà pesa già nel periodo degasperiano, velata dalla leadership sua personale, l'inattuazione dell'ordine del giorno Perassi, peraltro inattuato già nel corso dei lavori stessi e delle decisioni della Costituente, che mostrava i suoi costi.

Di qui la necessità di intervenire che De Gasperi ribadisce quasi a bilancio (e rilancio) della sua attività di governo, e per assicurare la funzionalità dell'azione di governo e dunque, come «Il Popolo» titola il discorso di cui stiamo per dire, *L'unità e la stabilità della democrazia*.

Il 27 luglio 1952 a Frascati interviene al convegno dei segretari provinciali e regionali del Partito. Un discorso tutto centrato sulla riforma elettorale, ispirata «dalla necessità di assicurare alla maggioranza la stabilità del governo». Tanto più perché «non vi è nella nostra Carta costituzionale il mezzo adatto alla Costituzione di Bonn, con l'istituto cosiddetto del voto fiduciario ricostruttivo»<sup>10</sup>.

L'uso del grimaldello elettorale, la riforma elettorale che è ormai in fase avanzata di elaborazione, si rende necessario per assicurare gli obiettivi di una azione di governo democratica e costituzionale, in assenza di quegli istituti formali di razionalizzazione del parlamentarismo e dunque di sostegno all'azione di governo di cui pure tanto si era parlato.

Ribadirà poche settimane più tardi il 31 agosto a Predazzo, in occasione del festeggiamento dei cinquant'anni di attività politica:

«Se la Costituzione nel suo complesso deve rimanere nelle sue fondamenta, deve essere un impegno, una garanzia d'ordine, di tranquillità, dignità dello Stato; però bisogna ammettere che dei cambiamenti possono essere fatti. Per questo c'è il Parlamento, per questo c'è l'opinione

<sup>8</sup> L. Elia 1970, 142, ma anche G. Maranini 1995, 142

<sup>9</sup> M. Olivetti, 2023.

<sup>10</sup> Intervento al Convegno dei segretari provinciali e regionali della Democrazia cristiana, Frascati, 27 luglio 1952, A. De Gasperi, 2009, 1692. A proposito di Costituzione osserva: «noi non la abbiamo messa in un sacro, e quindi alcune cose possiamo modificarle. Ma non dobbiamo toccare i punti fondamentali proprio quando è convalidata la base sostanziale della nostra convivenza civile». Ivi, 1695.

pubblica e ci sono le campagne elettorali... La Costituente non è un semplice libro, un pezzo di carta; deve essere qualche cosa di vivente»<sup>11</sup>.

Gli interventi devono essere improntati a garantire «il controllo della minoranza, ma la decisione della maggioranza». Se questi non sono possibili o sono troppo complessi, ecco la necessità di un intervento sul sistema elettorale, ispirato allo stesso obiettivo.

Lo strumento riforma elettorale - non essendo peraltro giustamente inseriti i sistemi elettorali nel testo della Costituzione, secondo peraltro la tradizione statutaria - sopperisce all'assenza di strumenti istituzionali per una fisiologica applicazione del principio per cui «a tutti il diritto di rappresentanza ma non a tutti il diritto di governare»<sup>12</sup>.

L'esperienza della prima legislatura, il Westminster o il cancellierato degasperiano veniva visto in prospettiva come l'eccezione che prepara la regola, formalizzando la gerarchia degasperiana tra governo - partito-in-parlamento - e partito apparato in senso stretto.

La sconfitta, o più esattamente la mancata affermazione elettorale del 7 giugno 1953 chiude il discorso. Il tema della riforma elettorale, lavorato nel 1952-'53 è consegnato ad un lunghissimo silenzio delegittimante, per poi riemergere un quarto di secolo più tardi, come precipitato del più ampio dibattito sulle riforme costituzionali.

Non si procede in quella fase né in un senso né nell'altro. L'abbandono della via di rafforzamento istituzionale del governo, indirizza verso la politica. Si afferma il ruolo diretto dei partiti nel compito di assicurare stabilità ed efficacia all'azione di governo. E in particolare alla Democrazia Cristiana, che lo assolve attraverso un processo di attrazione verso il centro.

### ***3. Il tabù del doppio incarico***

La forma di governabilità post-degasperiana, ovvero che prende atto dell'impossibilità di interventi, tanto istituzionali, quanto anche elettorali di razionalizzazione, è ben espressa dalla clausola di gestione dello stesso partito di maggioranza relativa, per cui il segretario del partito non può essere nello stesso tempo presidente del consiglio. Una spettacolare immagine di Arnaldo Forlani formalizza il rifiuto del cosiddetto doppio incarico: si tratta di un sistema di regolazione che è coerente con l'abbandono di qualsiasi progetto di razionalizzazione della forma di governo, coerente con un sistema di regolazione ad accentuata base proporzionale.

Arnaldo Forlani, ritornato il 22 febbraio 1989 alla segreteria Dc, intervenendo martedì 14 marzo 1989, ad una riunione con il direttivo del gruppo Dc del Senato, alla presenza

---

<sup>11</sup> Predazzo, Discorso in occasione del suo cinquantenario di azione politica, 31 agosto 1952, A. De Gasperi, 2009, 1693.

<sup>12</sup> Frascati, 27 luglio 1952, cit., A. De Gasperi, 2009, 1963.

dello stesso (ancora per poco) presidente del Consiglio, avrebbe detto: «La Dc e il governo devono essere due in uno e uno in due»<sup>13</sup>. È una citazione dantesca, tratta dall'*Inferno* profondo, evocativa di un rapporto complicato, contraddittorio, instabile ma, anche se necessario, formalmente indicibile. Leadership del partito e leadership del governo non possono che essere intrecciate, ma devono rimanere distinte, come la dantesca figura di Bertran de Born, icona del contrappasso<sup>14</sup>.

La leadership divisa della Repubblica dei partiti si era affermata come regola a dispetto del successore di De Gasperi alla guida della Democrazia Cristiana, Amintore Fanfani e del predecessore appunto di Forlani, Ciriaco De Mita. Entrambi spinti alla presidenza del Consiglio da una forte presa come segretari politici sul partito, sono prima estromessi dalla guida del partito e poi rapidamente da quella del governo: il doppio incarico dura molto poco e queste esperienze risultano le eccezioni che confermano la regola. Almeno per tutta la storia della repubblica proporzionale, ma anche in seguito, almeno per il versante del centro-sinistra, fatto per un lungo tratto di partiti non compiutamente presidenzializzati.

#### **4. Riforme**

Quando Forlani cita Dante tuttavia si era cominciato a riparlare di riforme da una decina di anni. Il processo del pluralismo centripeto, il movimento passivo-attrattivo della Democrazia cristiana, interpretato da par suo dallo stesso Aldo Moro, oltre a mancare di narrazione legittimante, genera inflazione, ovvero perdita di valore, nel nostro caso non della moneta, ma dell'efficacia dell'azione di governo, e dunque un processo di straniamento.

Si sviluppa così il dibattito sulle riforme, anch'esso infinito. È (ri)aperto e per la prima volta legittimato a sinistra, in senso progressista, da Bettino Craxi nel 1979 e si sviluppa fino a cavaliere della caduta del muro di Berlino.

Senza rievocarlo, basti dire che la posta è, coerentemente con il percorso post-degasperiano, tutta politica. Dapprima il vigoroso attacco alla declinante leadership berlingueriana da parte del giovane segretario socialista, poi il riequilibrio nel rapporto attrattivo-passivo della governabilità democristiana.

Quando Craxi lascia l'iniziativa, questa è presa da un variegato schieramento referendario, anch'esso con un obiettivo politico, la spallata al cosiddetto pentapartito e

---

<sup>13</sup> L'ho sottolineato in F. Bonini, 2020, 135, citando la testimonianza di G. Sangiorgi, 2015, 679.

<sup>14</sup> «Di sé faceva a sé stesso lucerna, / ed eran due in uno e uno in due: / com'esser può, quei sa che sì governa». Così spiega la sua pena: «Perch'io parti' così giunte persone, / partito porto il mio cerebro, lasso!, / dal suo principio ch'è in questo troncone. Canto XXVIII, 214-126. Bertram del Bornio avanza privo della testa, che tiene in mano per i capelli come fosse una lanterna, sembra due individui e uno al tempo stesso, cosa comprensibile solo a Dio che rende possibile ciò. Dal momento che egli ha diviso persone così unite, ovvero i due Enrichi, re d'Inghilterra, padre e figlio, ora procede col capo separato dal corpo.

la ricostruzione, a cavaliere del muro di Berlino, di un sistema politico nuovo, caratterizzato da un ruolo importante per il partito successore del Pci. Ancora una volta puntando sulla riforma elettorale, un maggioritario questa volta legittimato in termini progressisti.

L'unica iniziativa istituzionale del periodo è l'inascoltato messaggio in cui il presidente della Repubblica Francesco Cossiga riportava all'ordine del giorno i temi costituzionali relativi al rapporto governo – parlamento – istituzioni, invitando ad una Assemblea Costituente<sup>15</sup>, una prospettiva peraltro delineata, ma come spesso gli è accaduto, poi dimenticata da quello che sarà l'ultimo segretario della Democrazia Cristiana, Mino Martinazzoli. Motivava il suo intervento il presidente della Repubblica nel messaggio sulle riforme istituzionali inviato alle Camere il 26 giugno 1991<sup>16</sup>: «un vento di libertà è soffiato imponente spazzando via i rottami della storia dall'Ovest all'Est! Ma esso è soffiato anche da Est ad Ovest!». In realtà, per restare nella metafora anemologica, possiamo dire che sull'Italia si determina un vortice, per effetto dei due venti contrapposti, che travolge, così come era successo in forme assai più drammatiche nel primo dei tre dopoguerra del ventesimo secolo, il sistema politico di uno dei Paesi pur formalmente collocati tra i «vincitori».

Anche con queste premesse – e con il fatto di Tangentopoli che scompiglia questo gioco complesso e non privo di contraddizioni - si spiega come la frattura del sistema politico dei primi anni Novanta non produca, per difetto di legittimazione, come prima era stato per il gioco tra le parti, ovvero tra i leader, una riforma della seconda parte della Costituzione che quantomeno ritorni all'inattuato già in Costituente ordine del giorno Perassi, messo da parte nel quadro dei compromessi costituzionali del 1946-47: riposizionamenti, dunque piuttosto che riforme<sup>17</sup>.

Nessuna Costituente, nessuna convergenza per le riforme, solo una dura lotta politica, combattuta con tutti i mezzi, venuto meno il cleavage della guerra fredda e soprattutto riposizionandosi l'ombrello americano in modo pieno di contraddizioni<sup>18</sup>. L'equilibrio, strutturalmente precario, anche se stabile, non resiste alla pressione dei fattori esterni, come dimostra emblematicamente la vicenda processuale di Giulio Andreotti, e ovviamente Tangentopoli, che si combina e favorisce la fase finale e ovviamente più dirompente dell'iniziativa referendaria.

---

<sup>15</sup> *Messaggio alle Camere*, 1991, pp. 40 ss.

<sup>16</sup> *Ivi*, 52.

<sup>17</sup> F. Bonini, 2021.

<sup>18</sup> A. Spiri, 2022.

### **5. Il missile referendario a testata multipla**

Come si riconfigura il sistema italiano dopo la deflagrazione delle testate del missile referendario<sup>19</sup>?

Paradossalmente invece del rafforzamento del governo, quello che pure veniva affermato come l'approdo a Westminster da parte di tanta pubblicistica<sup>20</sup>, comporta l'aumento il grado di dualismo del sistema parlamentare.

Nella crisi del sistema politico e dei partiti risaltano quelle che già Mortati definiva le «controforze» costituzionali alla centralità dell'istituzione partito nella forma di governo repubblicana, quella che Basso aveva definito «democrazia di partito», ovvero appunto Corte Costituzionale<sup>21</sup> e Capo dello Stato.

La Corte oltre al giudizio previo sui referendum arriverà poi anche a sindacare e a dichiarare l'incostituzionalità di ben due leggi elettorali.

Se dal punto di vista politico non mancano le sorprese, potendosi definire il risultato delle politiche del 1994 una sorta di eterogenesi dei fini, dal punto di vista istituzionale il risultato referendario non risolve il problema istituzionale del governo, enfatizzando il ruolo del sistema elettorale come strumento per il cambiamento e garanzia della stabilità del sistema.

Tutto ciò conferma piuttosto la definizione che in Assemblea Costituente avevano detto Ruini e Mortati del risultato del disegno costituzionale, ovvero un regime semi-parlamentare, considerano il ruolo del Presidente della Repubblica e il rilievo dell'istituto del referendum, fondamentali nel passaggio di rottura del 1992-'94.

Il cui risultato è proprio l'accentuazione degli elementi dualisti presenti nel sistema parlamentare italiano. Nella crisi la presidenza assume i tratti più orleanisti, della sua storia, con le diverse iniziative di Scalfaro, protagonista dell'unico scioglimento punitivo della storia repubblicana. Più in generale le fasi di coabitazione tra presidenti eletti con maggioranze di centro-sinistra e i diversi governi Berlusconi, le scelte dei governi tecnici, come governi del presidente, le reiterazioni dei mandati, sviluppano elementi nuovi a costituzione invariata. Anche l'ipertrofia del ricorso al referendum va in questa direzione.

In realtà, per tornare al nostro tema, in sostanza ancora una volta la soluzione alla questione del governo è lasciata alla riforma elettorale. Il sistema maggioritario, o a trazione maggioritaria, risultante dai referendum e dalle successive ulteriori, continue

---

<sup>19</sup> Ho utilizzato questa metafora in F. Bonini, 2021, 105.

<sup>20</sup> F. Lanchester, 2011, 176.

<sup>21</sup> La Corte con la sentenza 47 del 17 gennaio 1991, pubblicata il 2 febbraio dà via libera alla meno dirompente delle tre testate del missile della proposta referendaria per il cambiamento del sistema politico attraverso rispettivamente riforme elettorali per la Camera, i comuni e il Senato, con una motivazione che asseconda in toto l'intenzionalità del cambiamento, confermandosi il carattere in sostanza strumentale degli interventi riformatori ad un obiettivo politico «una volta riconosciuto, come non si può non riconoscere, che, con il ridurre le preferenze consentite da quattro (o tre) ad una, i promotori perseguono l'intento, se non di evitare, almeno di ridurre le possibilità di brogli e pratiche elettorali non corrette collegati al dosaggio dei voti di preferenza».

riforme avrebbe dovuto permettere governi stabili e forti. Ma, ancora una volta, lo strumento elettorale si rivela inefficace, non producendo che «alternanze per disperazione»<sup>22</sup> tra schieramenti in debito di reciproca legittimazione. Tanto che il sistema bipolare conosce non pochi momenti di crisi con l'emergere di una nuova, terza forza e con il ricorso ai governi «del presidente».

## 6. Multiscala/Multilevel

Mentre esplodono le testate e si susseguono proposte di riforma costituzionale bocciate a referendum confermativo, evolve il contesto istituzionale in cui l'Italia è inserita tanto in senso orizzontale che verticale. Viene creata l'Unione europea, decisa proprio sul limite dello spartiacque tra la cosiddetta prima e la cosiddetta seconda Repubblica. Ci si può riproiettare pertanto su un quadro istituzionale su quattro livelli. Anche se il quarto, quello europeo resta un grande punto interrogativo dal punto di vista costituzionale e politico, è evidente che cambia progressivamente e in modo sempre più evidente al passare dei decenni la scala, in particolare proprio per il rilievo del livello europeo.

Per quanto ci riguarda questi quattro livelli sono gestiti con diverse forme di governo. I primi due, in conseguenza della seconda testata referendaria, sono a forma di governo neo-parlamentare, dicono taluni pudicamente, in realtà neo-presidenziale.

Il quarto livello è giocato in maniera complessa, secondo il principio cooperativo della «società di Stati», di cui alla pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco sull'Unione Europea e le sue conseguenze costituzionali<sup>23</sup>, cosa che presuppone attori statali robusti e stabili, nel lavoro complesso di negoziazione permanente.

Di qui, proprio tenendo conto del multi – livello, si finisce col depotenziare la pregiudiziale «anti-cesaristica» di cui al primo punto del nostro ragionamento e può avere valide argomentazioni la proposta di proiettare la forma di governo dei livelli locale e regionale sul livello nazionale, insediando il cosiddetto «sindaco d'Italia».

In realtà si tratterebbe a ben guardare di una quarta testata del missile lanciato nel 1990, che allora non venne armata, restando in una sorta di limbo sottinteso. Emerge con la proposta Renzi-Boschi, in combinato disposto ancora una volta con una riforma elettorale e poi con la proposta Meloni ancora una volta in relazione con una legge elettorale che avrebbe dovuto portare all'elezione diretta del presidente del Consiglio, anche se in termini ancora piuttosto confusi.

Confusa proprio in relazione al *caveat* sul meccanicismo. L'obiettivo dell'efficienza e dell'efficacia del governo è affidato in ultima analisi esclusivamente al meccanismo della

<sup>22</sup> Ho proposto questa definizione in F. Bonini, 2007, 11.

<sup>23</sup> Il termine *Staatenverbund* è un neologismo creato dalla sentenza sul Trattato di Maastricht del Bundesverfassungsgericht, 12 ottobre 1993, relatore Paul Kirchhof, ribadito nella sentenza 30 giugno 2007 in relazione al Trattato di Lisbona.

legge elettorale; così nella proposta Renzi e di più, nella proposta Meloni all'elezione «diretta» del presidente del Consiglio, che peraltro non viene, curiosamente, ma non troppo, in relazione sempre al punto primo del nostro ragionamento, cioè ad un problema di legittimazione, qualificato con il titolo di Primo ministro.

La questione, corroborata da ormai settant'anni di storia, resta quella di De Gasperi nell'estate del 1952. Se cioè il palliativo della riforma elettorale, sia pure nella versione estrema dell'elezione diretta, risolve i problemi, in assenza di una seria adozione di strumenti di parlamentarismo razionalizzato, a partire e per arrivare al «rapporto fiduciario ricostruttivo». Se è vero che da soli i sistemi di razionalizzazione non sono sufficienti ad assicurare stabilità ed efficacia all'azione di governo, neppure quelli elettorali da soli assicurano lo scopo. È necessaria un'azione sistemica. Che non può che implicare chiarezza di enunciato e la più larga legittimazione possibile.

## ***7. In conclusione***

Sottolineando come il rapporto e il contesto multiscala nel quale siamo chiamati ad operare sia oggi il dato fondamentale per ogni seria impostazione di politica costituzionale, vorrei ricordare in conclusione il punto 3 della relazione tenuta da Margherita Cassano, Primo Presidente della Corte di Cassazione, in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2024. Rilevando un «mutamento condiviso di cultura di giudici e avvocati» con l'introduzione della mediazione, svolge considerazioni che possono essere utili anche a conclusione del nostro percorso:

«Come osservato dalla dottrina, il valore della mediazione non risiede soltanto nella sua capacità deflattiva, quanto piuttosto nella sua idoneità a realizzare la coesione sociale, a porre al centro al persona, prima ancora che la "parte", a restituire agli individui l'opportunità di comprendere le ragioni del conflitto e di acquisirne la consapevolezza, a promuovere l'ascolto empatico dell'altro, a gestire relazioni efficaci attraverso il confronto»<sup>24</sup>.

È una prospettiva dalla quale ripartire per aggiornare i nostri riferimenti e non continuare su schemi datati, guardando cioè indietro, secondo un meccanicismo che costantemente si ripropone, entropicamente finendo per avvitarci su se stesso.

Arrivare a una proposta che permetta di essere condivisa e condivisibile, cosa che oggi mi pare sia certamente anche nell'interesse della presidente del consiglio, a capo di una maggioranza significativa e ragionevolmente stabile, può permettere di arrivare a dare risposte a problemi di lunga lena. Sarebbe possibile tra l'altro così anche recuperare le migliori e inattuati indicazioni costituenti, garantendo la stabilità e l'efficacia dell'azione di governo senza meccanicismi e senza innescare senza profitto il circuito della reciproca delegittimazione.

---

<sup>24</sup> M. Cassano, 2024, 6-7.

C'è una finestra di opportunità, un consenso su alcuni temi di riforma. Ci troviamo su una sorta di passerella, in cui peraltro giocare positivamente anche la variabile tempo con la consapevolezza della coazione a ripetere che ha segnato il percorso evocato nei punti precedenti.

Siccome il gioco si sviluppa su quattro livelli istituzionali (ed elettorali), e siccome l'UE è governata come una società di stati, dobbiamo avere un premier investito da poteri giusti, che devono derivare da regole costituzionali adeguate ovvero gli strumenti del parlamentarismo razionalizzato, e da un sistema elettorale chiaro, secondo le indicazioni stesse delle due sentenze della Corte costituzionale, che non deve essere costituzionalizzato. Indulgere a formule meccanicistiche, come il *simul stabunt* pure vigente al livello locale e regionale, così come rincorrere lo scalpo dell'elezione direttamente legittimante, può addirittura distogliere dall'obiettivo per decenni inseguito, ovvero quella stabilità ed autorevolezza per cui servono regole e consenso elettorale. Le prime sono necessarie, ancorché reclamate già nell'ordine del giorno Perassi, il secondo deve essere coerente.

In mancanza il sistema si irrigidisce, perde di flessibilità, dunque di capacità di risposta.

Che invece è oggi non solo la chiave della governabilità, ma anche una delle ragioni del consenso e della partecipazione democratica.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AQUARONE Alberto, 1978 [1963], *L'organizzazione dello Stato totalitario*. Einaudi Torino, Einaudi.

BALDUZZI Renato, 2024, «I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione». In *Rivista Aic*, 3/2024, 141-68.

BARBIERI Cristina, 2019, «Debolezza istituzionale e flessibilità del ruolo del capo del governo in Italia». In *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, a cura di Leonida Tedoldi. Mimesis, Milano.

BONINI Francesco, 2020, «Il doppio incarico, esperienze italiane». In *Federalismi.it*, n. 28, 2020, 132-140.

BONINI Francesco, 2021, «Riposizionamenti, piuttosto che riforme». In *La seconda Repubblica. Origini e aporie dell'Italia bipolare*, a cura di Francesco Bonini, Lorenzo Ornaghi, Andrea Spiri, 103-126. Rubbettino, Soveria Mannelli.

BONINI Francesco, 2007, *Storia costituzionale della Repubblica*. Carocci, Roma.

CASSANO Margherita, 2024, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023. Considerazioni finali. Roma, 25 gennaio 1924*. Gangemi editore, Roma.

CASSESE Sabino, MELLONI Alberto, PAJNO Alessandro (a cura di), 2022, *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*. Laterza, Roma-Bari.

DE GASPERI Alcide, 2009, *Scritti e discorsi politici*, vol. IV, *Alcide De Gasperi e la stabilizzazione della Repubblica, 1948-1954*, a cura di Sara Lorenzini, Barbara Taverni. il Mulino, Bologna.

ELIA Leopoldo, 1970, «Governo (forme di)». In *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX. Giuffrè, Milano.

SANGIORGI Giuseppe, 2005, *Piazza del Gesù. La Democrazia Cristiana negli anni Ottanta: un diario politico*. Mondadori, Milano.

LANCHESTER Fulco, 2011, *La Costituzione tra elasticità e rottura*. Giuffrè, Milano.

MARANINI Giuseppe, 1970 [1967], *Storia del Potere in Italia (1848-1967)*. Corbaccio Milano.

*Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, trasmesso alla presidenza il 26 giugno 1991, in A.P. Camera dei Deputati, Doc. I, n. 11, [http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/001\\_011001.pdf](http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/001_011001.pdf)

OLIVETTI Marco, 2024, «Il cancelliere. Alcide De Gasperi presidente del Consiglio, con particolare riferimento alle crisi di governo». In *De Gasperi. Un disegno e un impegno di governo della Repubblica*, a cura di Pier Luigi Ballini, 47-93. Studium, Roma.

SANGIORGI Giuseppe, 2005, *Piazza del Gesù. La Democrazia Cristiana negli anni Ottanta: un diario politico*. Mondadori, Milano, 2005.

SPIRI Andrea, 2022, *The End 1992-1994. La fine della prima Repubblica negli Archivi segreti americani*. Badini e Castoldi, Milano.

## PERCHÉ È PREFERIBILE UN PREMIERATO NON ELETTIVO CON UNA DOSE RAGIONEVOLE DI FLESSIBILITÀ VOTATO A DUE TERZI\*

STEFANO CECCANTI\*\*

*Abstract:* una riforma costituzionale condivisa sul premierato a maggioranza di due terzi è altamente preferibile ad una divisione netta tra maggioranza e opposizione perché sulle regole la norma deve essere la convergenza. Essa è anche tecnicamente possibile, se si considerano le elaborazioni precedenti sul premierato, dalla tesi dell'Ulivo alla Bozza Salvi della Bicamerale.

*Keywords:* premierato – costituzione – referendum – maggioranza – opposizione

*Abstract:* a shared constitutional reform on the premiership, with a two-thirds majority, is highly preferable to a clear division between majority and opposition. This is because convergence should be the norm when it comes to rules. This is also technically feasible, considering the prior developments on the premiership from the Ulivo thesis to the Salvi draft of the Bicameral Commission.

*Keywords:* Constitution – referendum – majority – opposition – premiership

Il convegno in cui confrontiamo si svolge nel momento in cui il testo sul premierato è in corso di esame alla Commissione Affari costituzionali del Senato in un clima di scontro frontale.

Lo scontro deriva da una scelta sbagliata del Governo di produrre un proprio testo di maggioranza, analoga a quella fatta dal centrodestra nel 2005-2006. Una scelta che contraddice il senso profondo dell'articolo 138 della Costituzione, che vede l'accordo a due terzi come scelta principale e il voto a maggioranza assoluta come subordinata. Qui invece si capovolge il rapporto tra principale e subordinata. Qualsiasi cosa si possa pensare nel merito della riforma del Titolo V approvata con referendum nel 2001 e di quella Renzi-Boschi bocciata sempre con referendum nel 2016 in quei casi il rapporto fu

---

\* Relazione al Convegno per il decennale della Rivista *Politica.eu*, dal titolo *Che Italia sarà. Le riforme istituzionali*, tenuto a Roma il 7 marzo 2024 presso la Biblioteca Alessandrina.

\*\* Stefano Ceccanti, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato GIUR-11/B, Sapienza Università di Roma. E-mail: stefano.ceccanti@uniroma1.it

invece rispettato: il testo nasceva condiviso (nel primo caso, pur peggiorato, sulla scia dei lavori della Commissione D'Alema, nel secondo dal cosiddetto Patto del Nazareno, ripudiato dal centro-destra non per ragioni di merito ma per l'elezione di Sergio Mattarella al Quirinale) e poi nel percorso si era trasformato in riforma della sola maggioranza.

Questa scelta è sbagliata anche perché rende più difficile l'approvazione e poi la suggestiva gestione di un testo che ha bisogno di un clima di *fair play*, di correttezza reciproca in cui maturino convenzioni condivise nella sua interpretazione, giacché il testo da solo non risolve tutto.

Per queste ragioni nelle scorse settimane è maturata un'iniziativa comune di tre realtà, *Libertà Eguale, Magna Carta e Io Cambio*, per rimettere sui binari corretti, quelli di una possibile riforma condivisa, l'iniziativa in corso, dopo le elezioni europee, quando sarà passato il clima elettorale che gioca nel senso della polarizzazione.

Chiarito il contesto attuale, possiamo quindi entrare nel merito di una possibile riforma condivisa.

Nel dibattito sulla forma di governo appena si evoca il premierato compare una critica facilmente confutabile, assieme ad altre ben più serie. Partiamo dalla prima: si tratterebbe di un modello o mai esistito o vivente solo in Israele negli anni '90. Lì si eleggeva un Premier su scheda separata da quella per la Camera eletta con la proporzionale pura. Qualcuno lo propone? Nessuno: da noi le proposte di premierato sono legate a sistemi selettivi per il Parlamento, o con premio di maggioranza o con collegi uninominali maggioritari. A cosa assomiglia allora Israele? Al semipresidenzialismo della Repubblica di Weimar: elezione diretta di un Presidente della Repubblica e Camera con la proporzionale pura. Dire che chi propone il premierato (Premier più maggioritario) vuole Israele (premier con la proporzionale) equivarrebbe a dire che chi vuole il semipresidenzialismo francese (Presidente eletto col maggioritario) vorrebbe andare a Weimar (Presidente con la proporzionale). Ha senso? No. Quindi questo argomento non può essere evocato come pregiudiziale, anche se ha una sua anima di verità che esamineremo tra breve.

Andiamo quindi alla sostanza. Cos'è il Premierato? È l'idea-chiave di un sistema con Governi di legislatura scelti dagli elettori: un obiettivo di risultato. Evidentemente per conseguirlo non si possono clonare modelli altrui prescindendo dalla propria situazione di partenza. Se mi trovo in una zona altamente sismica non posso pensare di avere una casa stabile e sicura costruendola in modo identico a chi l'ha fatto su un terreno normale. Per questo dovrò partire dalle regole pensate per i sistemi parlamentari che hanno conseguito quei risultati, ma sapendo che le dovrò in qualche modo puntellare con qualche elemento ulteriore perché la mia condizione di partenza è peggiore. Non a caso quando abbiamo costruito la forma di governo e il sistema elettorale di comuni e regioni non siamo partiti da un modello già sperimentato altrove, ma da un modello rimasto teorico, quello della sinistra democratica francese, in particolare da Maurice Duverger e

dal Club Jean Moulin (Premier e maggioritario), che però poi fu battuto da de Gaulle, che andò in una direzione diversa (semi-presidenzialismo e maggioritario). Per arrivare ai Governi di legislatura delle democrazie parlamentari dobbiamo quindi dotarci di un modello originale nelle regole, ma niente affatto originale nell'elaborazione teorica: variazioni del tema sono state proposte da Roberto Ruffilli, Serio Galeotti, Augusto Barbera, Sergio Fabbrini, la Tesi 1 dell'Ulivo, alla Bicamerale d'Alema da due ottimi testi di Cesare Salvi e, in tandem, di Armando Cossutta e Fausto Bertinotti (sì proprio loro, un ottimo testo, a me va bene anche quello alla lettera) e, infine, dalla Commissione di esperti del Governo Letta.

I cardini dovrebbero essere due.

Il primo riguarda la nascita dei Governi e richiede una qualche forma di coinvolgimento popolare formalizzato nella scelta della maggioranza e del relativo Premier. Il nostro sistema soffre infatti non da oggi di una difficoltà ad attenersi alle convenzioni più importanti che consentono alle forme di governo parlamentari di funzionare con modalità che coinvolgano il corpo elettorale nella genesi e nel mantenimento di Governi di legislatura. In Italia, senza un esito decisivo delle elezioni, i partiti, a differenza degli altri Paesi, non sono in grado di stabilire patti di coalizione post-elettorali intorno al chiaro criterio ordinatore di Governi costituiti intorno al leader pre-indicato agli elettori dalla forza più votata della coalizione medesima. È quello che Ruffilli, anche sulla scorta della collaborazione con Piero Alberto Capotosti, attento studioso delle convenzioni, proponeva di fare con lo strumento del premio a coalizioni pre-elettorali per rendere il cittadino arbitro della scelta sui Governi. Le riflessioni di Ruffilli restano valide anche nel secondo sistema dei partiti giacché, come hanno dimostrato gli ultimi casi di esito non risolutivo delle elezioni, 2013 e 2018, gli esecutivi di genesi partitica post-elettorale hanno avuto durata breve e non sono stati guidati da colui che era stato indicato prima del voto agli elettori dal primo partito (Letta e non Bersani, Conte e non Di Maio).

Il secondo cardine riguarda quello che succede dopo, per disincentivare le crisi dell'esecutivo che ha vinto elezioni. Esso non è separato, ma connesso al primo. Se per il primo si dovesse scegliere un'elezione diretta formale si finirebbe più o meno inevitabilmente al *simul stabunt simul cadent* che usiamo per Comuni e Regioni, ossia a elezioni automatiche per ogni crisi. Un sistema che mi pare troppo rigido per un livello nazionale. Questa è la vera obiezione, seria e profonda, da prendere sul serio, non Israele. Se allora, tenendone conto, si opta per un'indicazione del Premier, quindi su un Premierato non formalmente elettivo, ci possono essere ragionevoli margini di flessibilità, utilizzando in sostanza quattro articoli chiave della Legge Fondamentale tedesca come facevano anche, con qualche adattamento, Cossutta e Bertinotti: un unico rapporto fiduciario (o con una sola Camera o con il Parlamento in seduta comune) del solo Presidente del Consiglio, da instaurare a maggioranza semplice (art. 63), oltre alla previsione di poter richiedere la revoca dei ministri (art. 64); la sfiducia costruttiva a

maggioranza assoluta (art. 67), lo spostamento parziale, sul Presidente del Consiglio, del potere di scioglimento come deterrente contro le crisi (art. 68).

Accanto a questi due pilastri occorrerebbe inserire alcuni elementi di equilibrio come una chiara corsia preferenziale per il Governo in Parlamento che riduca l'anomalia dei decreti e il varo di un opportuno Statuto dei gruppi di opposizione che li incentivi all'aggregazione e l'innalzamento di alcuni *quorum* di garanzia nelle istituzioni, nonché l'abbassamento di quello previsto per i referendum abrogativi, in modo da valorizzarli come contropotere. Avendo così un premierato non elettivo in un sistema di equilibri rinnovati.

Sulla base di questi criteri, come valutare allora il testo attuale, aggiornato agli emendamenti del Governo, che sarà con tutta probabilità quello che uscirà dal Senato in vista delle elezioni europee?

Sul momento elettorale, sulla scelta degli elettori, i modelli ragionevoli di Premierato avevano puntato sin qui ad un unico voto per i componenti di un'unica Camera che desse la fiducia al Governo, invece il testo in discussione sembra prospettare tre voti diversi, per il Premier, per la Camera e per il Senato, con difficili problemi di coordinamento. Il problema Israele potrebbe riemergere. Come fare in modo che i risultati siano coerenti senza gravi forzature? I voti diversi potrebbero produrre uno stallo con un Premier eletto senza una maggioranza in una o in entrambe le Camere. Oppure, per evitare questo scenario, si potrebbero dare soluzioni insensate: si potrebbe ad esempio portare alla maggioranza assoluta dei seggi il Premier che avesse vinto anche se la sua coalizione fosse arrivata seconda? Un esito non impossibile dato che milioni di italiani all'estero voterebbero direttamente il Premier ma che pesano di meno nelle Camere, eleggendo solo 8 deputati e 4 senatori. Ci viene risposto di aver fiducia, che le leggi elettorali verranno scritte dopo, ma la maggioranza avrebbe il dovere di mettere tutte le carte in tavola da subito e, forse, così facendo, si accorgerebbe dei problemi non facilmente risolvibile di aver scelto un modello con tre voti anziché uno solo.

Sulla fase post-elettorale anche dopo gli emendamenti del Governo resta sostanzialmente intatto il problema del cosiddetto «diritto all'imboscata». Nel caso più frequente di crisi parlamentari, quello di sconfitta sulla questione di fiducia, il partito minore non sarebbe impensierito da possibili elezioni anticipate che il Presidente del Consiglio eletto direttamente in quel caso non avrebbe il diritto di chiedere (a differenza del Cancelliere tedesco) e potrebbe lasciare il passo magari proprio ad un alleato minore che aveva organizzato quell'imboscata, a un secondo Premier non eletto, che potrebbe crearsi una qualunque maggioranza e che sarebbe insostituibile perché dopo lui ci sarebbero solo elezioni anticipate. Insomma il secondo Premier non eletto direttamente sarebbe più forte del primo, eletto direttamente. Un esito palesemente insensato.

Sono talmente evidenti questi difetti che auspicare oggi un sussulto di razionalità, verso una riforma a due terzi con contenuti più ragionevoli e meno contraddittori, non appare potenzialmente irragionevole.

## RIFORME ISTITUZIONALI E PREMIERATO. CHE GOVERNO-AMMINISTRAZIONE POTREBBE ESSERE?

ALESSANDRO CIOFFI \*

*Abstract:* ogni riforma presuppone l'unità dell'ordinamento giuridico. Quest'unità resta ferma, perché l'ordinamento giuridico non muta nei suoi principi essenziali, anche se modificato da nuove norme, di riforma o di revisione costituzionale. L'unità dell'ordinamento si manifesta a livello costituzionale e istituzionale ed è l'unità della Repubblica, intesa ai sensi dell'art. 120 Cost. Quest'unità può sopportare qualsiasi riforma, a condizione che sia rispettato l'ordinamento generale – e la sua principale istituzione, il Parlamento – e il fatto che da esso promana un ordinamento derivato e particolare – il Governo-amministrazione – che, per quanto sia autonomo, in nessun caso può superare i limiti stabiliti dall'ordinamento generale. In questa prospettiva si può leggere la riforma della elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri. Il pericolo è che vi sia un rafforzamento generale del potere del presidente e in fondo di tutto il Governo e dunque dell'Amministrazione di governo. Alcune manifestazioni di questo rafforzamento sono già presenti nel sistema attuale: per esempio nella conferenza di servizi, ove il rappresentante della presidenza del Consiglio ha il potere di superare la volontà delle altre amministrazioni, sostituendosi ad esse e imponendo il suo interesse, sovente ricondotto, in giurisprudenza, all'unità della Repubblica, ai sensi dell'art. 120 Cost. Altro fenomeno di rafforzamento è visibile nell'amplessima sfera di merito e di discrezionalità politico-amministrativa che il giudice amministrativo suole riconoscere negli atti di alta amministrazione del Governo, con relativa diminuzione o eliminazione del sindacato giurisdizionale di legittimità; e in questo senso il fenomeno è altresì visibile nell'esperienza della pandemia e nel sindacato giurisdizionale che verte sul D.P.C.M. Le preoccupazioni del rafforzamento sono evidenti e portano l'autore a valutare negativamente la riforma. I rimedi suggeriti sono due: una riforma costituzionale che contempra un adeguato e per ora inesistente sistema di contrappesi e garanzie, e, in mancanza, un sindacato giurisdizionale del Consiglio di Stato che torni ad essere profondo e incisivo.

---

\* Alessandro Cioffi, Professore ordinario di Diritto amministrativo GIUR-06/A, Università degli Studi del Molise. Email: [alessandro.cioffi@unimol.it](mailto:alessandro.cioffi@unimol.it). Il testo riproduce, con aggiunte di note e di altre riflessioni, l'intervento nel convegno dal titolo: *Che Italia sarà. Le riforme istituzionali. Per il decennale della Rivista Politica. Eu- 2014-2024* (7 marzo 2024, Roma La Sapienza).

*Keywords:* Governo – Pubblica Amministrazione – Premier – elezione diretta – rafforzamento del potere – controlli e bilanciamenti – sindacato giurisdizionale

*Abstract:* any constitutional reform should accord to the general system of law. Policy makers can change the system, without changing its natural limits: any legal concern of a reforming work should be found in general principles.

A Premier direct election may influence public administration itself. It may strengthen its powers. It also may influence administrative procedure action, in balancing Government's interest with other public interests. It may change the *par condicio* basic principle. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the system. Administrative justice can focus on the nature and limits of this new type of power, which can be legitimately exercised by Authority' Government over other public Powers. Otherwise, balancing principles of ruling public powers could be in a serious danger. A stronger judicial review and a best check and balance constitutional system could be the right ways to face the problem.

*Keywords:* Government – Public Administration – Premier – Direct Election – Stronger Power – Checks and Balancing – Judicial Review

### ***1. Premessa: l'unità dell'ordinamento giuridico di Santi Romano e la relazione con la politica e le riforme***

Ogni riforma – scriveva Santi Romano – presuppone un punto fermo: l'ordinamento giuridico considerato «complessivamente e unitariamente»<sup>1</sup>. L'unità dell'ordinamento offre alle riforme un vantaggio immediato: porta subito a distinguere, isolando quel che si modifica da quel che non si modifica. Difatti, oltre le sue norme, anche se modificate, l'ordinamento giuridico resta fermo come «entità»<sup>2</sup>. Il che presuppone una certa idea di ordinamento giuridico e una certa unità delle forze politiche. E, in fondo, una certa relazione tra diritto costituzionale e politica<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> V. S. Romano, 1946 (rist. 2013), 22.

<sup>2</sup> Ivi, 13-14: «In altri termini, l'ordinamento giuridico, così comprensivamente inteso, è un'entità che si muove in parte secondo le norme, ma, soprattutto, muove, quasi come pedine su uno scacchiere, le norme medesime ... esse, almeno alcune, possono anche variare senza che quei tratti si mutino, e, molto spesso, la sostituzione di certe norme con altre è piuttosto l'effetto anziché la causa di una modificazione sostanziale dell'ordinamento».

<sup>3</sup> Cfr. S. Romano, 1939 (rist. 2013), 191-192: la politica «... valuta teleologicamente le attività che si esplicano dallo Stato e per lo Stato, affinché esso possa adempiere la sua missione e raggiungere i suoi fini... conservandosi ed eventualmente riformandosi. ... Se poi l'attività politica si esplica con l'intendimento di trasformare e di sostituire, per le vie legali o di fatto, l'ordinamento vigente, allora può darsi che i rapporti

Questa visione porta direttamente al titolo del convegno e all'interrogativo di fondo – *Che Italia sarà?*

E quindi ci si potrebbe chiedere: che *Governo-amministrazione* sarà?

Dall'uno all'altro interrogativo si passa considerando il termine «istituzionale», l'aggettivo che figura nel sottotitolo del convegno e che può valere come metodo. Se si adotta il metodo istituzionale, vale una distinzione: l'ordinamento generale presuppone sempre un'istituzione principale – in questo caso il parlamento-, da cui deriva un ordinamento derivato, l'istituzione particolare, in questo caso il governo<sup>4</sup>. Il soggetto da riformare, nella visione di un ordinamento derivato, è l'intero governo-amministrazione, senza dimenticare l'unità dell'ordinamento generale. L'unità cui mirare, in questo caso, è quella dell'art. 120, secondo comma, Cost., ovvero, l'unità della Repubblica, la sua unità giuridica ed economica.

Adottando il metodo istituzionale, con la sua spinta a considerare i limiti dell'ordinamento generale<sup>5</sup>, ci si può volgere all'oggetto immediato della riforma e alle sue conseguenze sull'amministrazione pubblica. Quelle immediate, si vedrà, sono tre: il Dpcm dell'emergenza come atto politico e il problema del sindacato di legittimità del giudice amministrativo (art. 113 Cost.); il Dpcm dei LEA e il problema del vincolo di bilancio (artt. 81 e 97 Cost.); il potere del Presidente del consiglio nelle conferenze di servizi e il problema della sostituzione ex art. 120 Cost. Sullo sfondo, l'unità della Repubblica, l'ordinamento generale.

## **2. Il rafforzamento della legittimazione istituzionale e dei poteri del governo-amministrazione. Dubbi e problemi**

Secondo alcune tesi del dibattito odierno, l'elezione del Presidente del consiglio dei ministri può rafforzare la legittimazione politica e istituzionale del governo<sup>6</sup>. Di

---

fra la politica e le scienze giuridiche, compreso il diritto costituzionale generale, diventano più stretti, ma nel senso che sarà la politica che terrà conto di quest'ultimo, non viceversa».

<sup>4</sup> Cfr. S. Romano 1939, 184: «Un ordinamento giuridico ... non si risolve soltanto nelle norme non si risolve soltanto nelle norme che ne sono una emanazione o che sono in esso implicite, ma si concreta in una istituzione, che può comprenderne altre minori...».

<sup>5</sup> Cfr. S. Romano, 1939, 191: «... l'attività che si dice politica può assumere di fronte al diritto due posizioni fondamentali: o si svolge nell'ambito dell'ordinamento vigente, uniformandosi ad esso e senza intenzione di mutarlo, ovvero si svolge, sia pure nei limiti e con le forme da esso stabilite, ma eventualmente oltrepassando questi limiti e non osservando queste forme, allo scopo di sostituirvi un ordinamento nuovo e diverso».

<sup>6</sup> Cfr. F. Cintioli, 2023, 109, ove afferma la necessità di una «...riforma costituzionale che rafforzi non solo la stabilità ma anche la legittimazione istituzionale e politica del Presidente del Consiglio dei Ministri – e quindi dell'intero Governo ai sensi dell'art. 95 Cost.». Nella prospettiva del rafforzamento del governo, con varietà di accenti e di posizioni, v. anche R. Bin, 2023, 45 ss.; S. Ceccanti, 2023, 89 ss.; F. Clementi, 2023, 117 ss.; G. Cerrina Ferroni, 2023, 95 ss.; A. Simoncini, 2023, 449 ss.; O. Spataro, 2023, 457 ss.; F. Vari, 2023, 501 ss.

conseguenza, si è parlato di un «rafforzamento» del potere esecutivo<sup>7</sup>. In particolare, di un rafforzamento dell'amministrazione decidente, della sua «efficienza» e «capacità decisoria»<sup>8</sup>.

Si apre quindi un interrogativo di fondo: il premierato corrisponde ad un'amministrazione decidente e, quindi, genera una sua capacità giuridica più forte?<sup>9</sup>

Un certo rafforzamento corre già nel sistema ed è senz'altro visibile nel plasmare gli interessi pertinenti al governo. La sua capacità di valutarli tende a condizionare la valutazione degli altri interessi pubblici. Emerge così un'antica questione di fondo: il merito politico-amministrativo si insinua nella valutazione di ogni interesse che sia pertinente al Governo; questa sfera di merito tenderebbe a espandersi, quasi a costituire una discrezionalità politico-amministrativa, profondamente diffusa nella sfera dell'alta amministrazione. Una discrezionalità di alta amministrazione così ampia, per tradizione, tende a sfuggire all'ordinamento giuridico, ovvero, al principio di giustizia amministrativa (art. 113 Cost.); cosa che del resto è già evidente nella giurisprudenza più recente<sup>10</sup>.

Su di un piano generale, il porsi di questo problema trae con sé l'esigenza di contrappesi e di garanzie<sup>11</sup>. Più semplicemente, vediamo il problema studiando tre specifiche questioni.

### ***3. Il D.p.c.m. diventa un atto politico? Il problema dei limiti del sindacato di legittimità del giudice amministrativo***

La capacità decisionale del Governo, vista oggettivamente, in termini di atti e poteri giuridici, porta a considerare un particolare atto, il decreto del presidente del Consiglio dei ministri.

---

<sup>7</sup> F. Cintioli, 2023, 111: «Il presidente del Consiglio è vertice dell'Esecutivo e quindi dell'Amministrazione della Repubblica... Sicché stabilità e legittimazione politica non servono solo verso l'alto ... ma anche verso il basso, verso l'amministrazione appunto».

<sup>8</sup> Ivi, 109, ove l'affermazione che una riforma costituzionale che rafforzi stabilità e legittimazione istituzionale e politica del Presidente del Consiglio dei Ministri sia necessaria anche per realizzare una «Amministrazione che decide».

<sup>9</sup> Ivi, 114: «L'unica ricetta è ... aumentare il tasso di politicità nelle scelte amministrative e, con esso, il livello di discrezionalità...».

<sup>10</sup> V. per esempio Tar Lazio, sez. I, 14 aprile 2018 n. 4125: «... la contestazione della parte investe il merito della decisione amministrativa, ciò che non è tuttavia consentito, oltre che in applicazione dei principi generali, anche in considerazione del fatto che la decisione governativa assunta ai sensi dell'art. 14 *quater* assume, in ragione della sua natura di atto di alta amministrazione, connotati di lata discrezionalità, atteso che la decisione compete alla responsabilità propria del Governo ed esprime in concreto un raccordo tra attività amministrativa e attività politica (così Consiglio di Stato, sez. VI, 15 gennaio 2013, n. 220, in generale, sulla natura del provvedimento quale atto di alta amministrazione, cfr. pure Consiglio di Stato, sez. VI, 30/09/2015, n. 4545)». Con il premierato, il problema di un sindacato di legittimità limitato si aggraverebbe nel caso analogo del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

<sup>11</sup> V. E. Cheli, 2023; F. Lanchester, 2023.

Storicamente, il Dpcm è venuto in primo piano nell'emergenza Covid. Qui è stato assunto a specifico oggetto di studio e, nel diritto costituzionale, è stato sottoposto a critica, per l'alterazione dell'ordine delle fonti normative; infine, di recente, è stato sottoposto a revisione, tentando una assimilazione del Dpcm al concetto di atto normativo e di fonte del diritto<sup>12</sup>.

Nell'ordinamento amministrativo il Dpcm si presenta come atto giuridico e come manifestazione di potere e d'interesse. Si presenta quindi come quel provvedimento amministrativo che dà espressione al potere del Presidente del consiglio dei ministri. E andrebbe inquadrato, con qualche preoccupazione in chi scrive, in quella luce di «rafforzamento istituzionale» che alcune dottrine tenderebbero a riconoscere all'amministrazione decidente.

Il rafforzamento della legittimazione del potere esecutivo costituisce forse un plus valore del Dpcm e, quindi, gli conferisce una forza giuridica più intensa, una diversa natura giuridica?

Si pone così il problema della perdita della garanzia giurisdizionale: se il Dpcm si trasforma da atto amministrativo ad atto politico, si perde la tutela giurisdizionale, perché, com'è noto, gli atti politici non sono impugnabili davanti al giudice amministrativo (art. 7 Cod. proc. amm.).

Potrebbe forse esistere un'ultima ipotesi e si potrebbe pensare ad una impugnabilità limitata: la motivazione del Dpcm, è facile presagire, si potrebbe affievolire e ridurre a mera giustificazione; e il sindacato del giudice amministrativo si potrebbe restringere agli aspetti esteriori - veridicità dei fatti, non contraddizione. Emergerebbe, così, il problema di fondo: quello di un sindacato giurisdizionale di legittimità intrinsecamente limitato a causa della natura politica insita nell'atto stesso. Ed è, anche questa, una vecchia questione, che porta a chiedersi se tutta la vicenda sia compatibile con l'art. 113 Cost., che presuppone una tutela giurisdizionale completa e illimitata. Il principio dell'art. 113 Cost. andrebbe assunto a limite della riforma, uno di quei limiti di ordinamento generale che nessuna riforma può superare. Per evitare soluzioni di superficie e una risposta scontata, però, bisognerà andare più in fondo e risalire alle radici dell'ordinamento. Il punto di fondo, infatti, è quale sia l'interesse generale e su quale istituzione venga a fondarsi; punto che meglio sarà visibile nelle conclusioni. Il punto immediato dell'interesse si vede nelle due seguenti questioni.

---

<sup>12</sup> Cfr. M. Rubechi, 2022, spec. 192-193: «come atto di indirizzo e coordinamento, di carattere normativo – «fonte» – per unificare la politica generale del governo e i singoli ministri».

#### **4. segue – L’interesse del governo come interesse finanziario prevalente ex artt. 81 e 97 Cost. in materia di LEA**

Il rafforzamento istituzionale del governo inizia a vedersi in un punto preciso: sovente, nella giurisprudenza del giudice amministrativo, l’interesse del governo si manifesta come interesse finanziario al vincolo di bilancio, ex artt. 97 e 81 Cost. In questa giurisprudenza, l’interesse finanziario del governo corrisponde ad un potere riduttivo della spesa che, secondo il giudice, è dotato di amplissima discrezionalità, perché è espressione dell’interesse al vincolo di bilancio, interesse costituzionalizzato e dunque primario, assistito da una presunzione di prevalenza<sup>13</sup>. Quel potere tende dunque a limitare altri valori essenziali. Per esempio, in materia di sanità, nei LEA, le prestazioni statali sono determinate da un Dpcm. Nella logica di spesa propria del Dpcm, le singole voci del Dpcm non si possono estendere per analogia<sup>14</sup>. Il che è dire che i LEA, che sono espressione di diritti soggettivi e di prestazioni di servizio pubblico, non sono avvertiti come interessi primari.

Invece, l’interesse finanziario del Governo si atteggia come interesse di rango primario, capace di affievolire i diritti soggettivi e le autonomie territoriali che gestiscono servizi pubblici. Quanto alle ricadute sulle riforme, le conseguenze sull’autonomia differenziata sono intuibili.

Ma, soprattutto, rispetto al metodo istituzionale, il risultato della riforma è anche qui inatteso: l’interesse del governo-amministrazione non è più quel che dovrebbe essere, un interesse pubblico specifico e particolare, ma diventa un’altra cosa, come meglio si dirà nelle conclusioni.

---

<sup>13</sup> V. per esempio Cons. St., III, 15- 2- 2021, n. 1309 in materia di riduzione dei LEA: «Nel nostro ordinamento, risulta ormai costituzionalizzato il principio del c.d. equilibrio di bilancio, introdotto nell’art. 81 della Costituzione dall’art. 1 della Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, entrato in vigore il primo gennaio del 2014» (sul punto v. anche T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 14 dicembre 2018, n. 2798; da ultimo, TAR Piemonte, Sez. I, 14 luglio 2020, n. 465).

<sup>14</sup> La giurisprudenza del giudice amministrativo stabilisce che i LEA non sono suscettibili di interpretazione estensiva e che, viceversa, sono soggetti a interpretazione letterale, con divieto di analogia. Per esempio, Cons. St. sez. III n. 604/2015 : la malattia psichiatrica non si estende alla malattia dell’Alzheimer; Cons. St., Sez. III, 15 febbraio 2021, n. 1309: nella voce farmaci chimici non rientrano i farmaci biomedici; Tar Lazio sez. III *quater*, 22 dicembre 2022, n. 17330 afferma la non estensione della voce «Crioconservazione dei gameti»: il nomenclatore prevede la conservazione solo dei gameti maschili e non di quelli femminili e così si nega l’estensione agli ovociti, ribadendo che i LEA sono soggetti a interpretazione letterale e aggiungendo che il sindacato di legittimità del giudice amministrativo non può valutare l’estensione della prestazione in nessun modo, neanche alla luce del principio costituzionale di eguaglianza, che si addice alla legge e non al DPCM. Il potere amministrativo insito nel DPCM, infatti, è «espressione di un’ampia discrezionalità amministrativa» (giurisprudenza consolidata).

**5. L'interesse del governo nelle conferenze di servizi e nel potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost.**

La discrezionalità politica insita nell'alta amministrazione e la sua presunzione di prevalenza si accentuano nelle relazioni tra Stato ed autonomie territoriali. In particolare, nelle conferenze di servizi tra Stato e Regioni e, di lì, nella possibilità di sostituzione del governo ex art. 120, secondo comma, Cost. Prevedeva la sostituzione, per esempio, l'art. 14 *ter*, quarto comma, della legge n. 241 del 1990, in una versione anteriore della conferenza; la versione odierna<sup>15</sup> sopprime il richiamo all'art. 120 Cost. e prevede che «Ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri ...».

Dalla norma viene fuori, comunque, una novità di rilievo: un «unico» soggetto, nominato dal Presidente del Consiglio e abilitato a esprimere la volontà delle amministrazioni statali, in contrapposizione con le amministrazioni non statali. È un diverso e particolare potere, sorto in quel contesto. La giurisprudenza recente lo legge in questo modo:

«Ora, il testo letterale di questa disposizione depone nel senso dell'attribuzione al Consiglio dei Ministri del più ampio potere decisionale sulla singola vicenda, il quale quindi assorbe e sostituisce non solo il potere dell'Amministrazione procedente, ma anche quello di tutte le amministrazioni coinvolte, ivi inclusa quella preposta alla tutela di interessi sensibili»<sup>16</sup>.

Si configura così un potere unificante e assorbente: l'interesse del rappresentante della Presidenza del consiglio può superare l'interesse delle altre amministrazioni statali e quello delle amministrazioni non statali. Si finisce per imporre la volontà del Presidente del consiglio a tutte le altre amministrazioni pubbliche.

Questo orientamento si discosta dall'orientamento precedente, per il quale gli interessi costituzionali sono tutti su di un piano di parità<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> L'art. 1 del decr. lgs. 30 giugno 2016, n. 127 ha modificato l'art. 14 *ter* e ha introdotto la versione vigente, sopprimendo il riferimento all'art. 120 Cost.

<sup>16</sup> cfr. Tar Molise, sez. I, 13 novembre 2023, n. 296.

<sup>17</sup> Tar Campania, Salerno, 26 maggio 2023, n. 1544: «negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi... a nessuno di essi la Carta garantisce una prevalenza assoluta sugli altri. La loro tutela deve essere "sistemica" e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca». Conclude dicendo che: «La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione "totalizzante" come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato – dal legislatore nella statuizione delle

Invece, più precisamente, in questo orientamento si dice che «la posizione espressa dal Consiglio dei Ministri ... non è superabile dall'amministrazione precedente».

Si vede dunque qualcosa in più, che, secondo il giudice, si spiega in questo modo: «A favore di tale interpretazione depone anche l'espresso richiamo, da parte del comma 3 della citata disposizione, all'art. 120 Cost., il quale consente l'intervento sostitutivo del Governo *quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica*»<sup>18</sup>.

Ora, va ribadito che oggi la norma dell'art. 14 *ter* è cambiata e che il riferimento al potere sostitutivo del Governo ex art. 120 Cost. è stato soppresso da una norma successiva<sup>19</sup>; tuttavia, di quel potere sostitutivo resta una traccia nella memoria della giurisprudenza: la Presidenza del consiglio è sentita come «massima istanza amministrativa della Repubblica nella sua unità», e si ripete che nelle conferenze di servizi il potere del governo è collegabile alla «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica»<sup>20</sup>.

Il collegamento all'unità della Repubblica fa riflettere e denota uno spostamento. Mentre nelle visioni del passato il potere sostitutivo del governo serviva solo come mezzo per superare l'omissione di atti amministrativi obbligatori, ovvero come rimedio all'inerzia e in funzione di buon andamento (art. 97 Cost.), ora assume una forma diversa<sup>21</sup>. Il potere che il Presidente del consiglio assume nelle conferenze di servizi è ricondotto direttamente all'art. 120 Cost. e all'unità della Repubblica. Quanto dire che l'interesse all'unità della Repubblica è interesse del governo stesso. Con ogni conseguenza sull'esercizio del potere governativo, nelle conferenze di servizi, e oltre.

## 6. Riepilogo

Quanto visto sin qui dimostra che già nel tessuto dell'ordinamento del governo-amministrazione emergono fenomeni di rafforzamento istituzionale; fenomeni preoccupanti, in quanto sembrano essere oltre i limiti naturali dell'ordinamento generale. In particolare, si tratta dei fenomeni che sono emersi nella breve analisi svolta: il merito politico insito in ogni interesse che sia riferibile al Governo e alla sfera dell'alta amministrazione; i limiti del sindacato giurisdizionale di legittimità del giudice amministrativo; la prevalenza del potere governativo nelle conferenze di servizi, e, di lì, la

---

norme, dall'amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo – secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza».

<sup>18</sup> cfr. Tar Molise, sez. I, 13 novembre 2023 n. 296- nella citazione del testo il corsivo è aggiunto.

<sup>19</sup> L'art. 1 del decr. lgs. 30 giugno 2016, n. 127 ha modificato l'art. 14 *ter*.

<sup>20</sup> cfr. Tar Molise, sez. I, 13 novembre 2023 n. 296; T.A.R. Molise, sez. I, n. 106/2022 Tar Molise, sez. I, 6 aprile 2020, n. 107.

<sup>21</sup> V. Corte cost. 27 gennaio 2004 n. 43. Sul problema accennato nel testo e sulla natura del potere sostitutivo, v., ex pluribus e senza pretesa di completezza, G M. Salerno, 2004; C. Mainardis, 2007; R. Dickmann, 2016.

possibilità di sostituzione ex art. 120 Cost., o, comunque, il collegamento stabile tra interesse del governo e interesse all'unità della Repubblica.

In un sistema informato al premierato, le conseguenze sono facilmente intuibili.

## **7. Conclusioni**

Con un forte significato e con un valore giuridico che tende alla prevalenza, emerge in primo piano l'interesse del Governo. Si trasfonde nel potere giuridico di condizionare l'intero ordinamento della Stato-amministrazione. E, soprattutto, si manifesta come interesse – e come potere – della Presidenza del consiglio. E nel premierato?

Potrebbe divenire un interesse distinto. Espressione, quasi, di un'entità a sé, di un'istituzione autonoma<sup>22</sup>.

Letto questo risultato con il metodo istituzionale, alla luce della relazione «ordinamento generale-ordinamento derivato», con la riforma si arriverebbe a questo passaggio: l'interesse del governo-amministrazione, che dovrebbe essere un interesse pubblico particolare, il riflesso di un ordinamento derivato, e che non potrebbe superare i limiti dell'ordinamento generale, ora diventa interesse primario, capace di superare gli altri interessi pubblici. E finisce per estendersi a tutto l'ordinamento, risalendo all'ordinamento generale, all'unità della Repubblica, attraverso la sostituzione prevista nell'art. 120 Cost.

Verrebbe dunque fuori questo risultato finale: l'interesse all'unità della Repubblica è interesse del governo stesso. In questo modo, viene compromessa non solo quell'unità che vale rispetto al Parlamento e alla forma di governo, ma l'unità dell'ordinamento generale.

In chi scrive, il giudizio negativo sulla bontà della riforma è già risolto nel giudizio sulla tenuta dell'unità della Repubblica.

Si potrebbe obiettare che i fini di ogni riforma sono fini politici e che la politica è libera di indicarli e di cambiare, al di là dell'ordinamento giuridico e oltrepassando i suoi limiti; ma si dovrebbe esser chiari su di un punto: ovvero sul fatto che, in questo caso, si sta sostituendo un ordinamento con un altro<sup>23</sup>.

Al che servirebbe, come minimo, una riforma organica del governo-amministrazione, una legge ordinaria sulla Presidenza del consiglio, che a quel rafforzamento istituzionale dia contrappesi e garanzie. In mancanza, sul piano dell'interpretazione giuridica e del

---

<sup>22</sup> Mettendo l'accento sull'autonomia, si disvela il discorso che sotteraneamente si è condotto in queste pagine: l'interesse della presidenza del consiglio viene ad assumere una sua distinzione, non solo rispetto alle altre amministrazioni dello Stato e a quelle territoriali, ma rispetto al Governo stesso.

<sup>23</sup> Cfr. Santi Romano, 1939, 191: «... l'attività che si dice politica può assumere di fronte al diritto due posizioni fondamentali: o si svolge nell'ambito dell'ordinamento vigente, uniformandosi ad esso e senza intenzione di mutarlo, sia pure nei limiti e con le forme da esso stabiliti, ma eventualmente oltrepassando questi limiti e non osservando queste forme, allo scopo di sostituirvi un ordinamento nuovo e diverso ...».

sindacato di legittimità del giudice amministrativo, ci vorrebbe sin d’ora una sorta di memore attenzione a non andare oltre i limiti dell’ordinamento generale, assumendo l’interesse del governo come uno degli interessi in gioco, scevro di collegamenti superiori e di pericolose connessioni all’unità della Repubblica.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BIN Roberto, 2023, «Riforme costituzionali per rafforzare l’esecutivo. Qualche riflessione». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 45 ss.

CECCANTI Stefano, 2023, «Per un’efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 49 ss.

CERRINA FERRONI Ginevra, 2023, «Rafforzare il premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 95 ss.

CHELI Enzo, 2023, «Alcune indicazioni di metodo in tema di riforma della forma di Governo». In *Federalismi*, 7 giugno.

CINTIOLI Fabio, 2023, «Sulle riforme costituzionali e l’Amministrazione in Italia». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 109 ss.

CLEMENTI Francesco, 2023, *Per l’innovazione consapevole: rafforzare la premiership senza rigidità sistemiche*. In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 117 ss.

DICKMANN Renzo, 2016, «I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione “possibile”». In *Rass. Dir. Parlamentare*, n. 3, 589.

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

MAINARDIS Cesare, 2007, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*. Giuffrè, Milano.

ROMANO Santi, 1939 (rist. 2013), «Principii di diritto costituzionale generale. In *L'ultimo Santi Romano*, a cura di Alberto Romano. Giuffrè, Milano.

ROMANO Santi, 1946 (rist. 2013), «L'ordinamento giuridico». In *L'ultimo Santi Romano*, a cura di Alberto Romano. Giuffrè, Milano.

RUBECHI Massimo, *I decreti del presidente. Studio su D.P.C.M., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*. Giappichelli, Torino.

SALERNO Giulio M., 2004, «I poteri sostitutivi del governo nella legge n. 131 del 2003». In *Scritti in memoria di Livio Paladin*, IV. Jovene, Napoli.

SIMONCINI Andrea, 2023, «Sul rafforzamento dell'esecutivo». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 449 ss.

SPATARO Ornella, 2023, «Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 457 ss.

VARI Filippo, 2023, «Per un esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana». In *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di Federica Fabrizzi, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Vincenzo Tondi Della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino, 501 ss.

## 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»<sup>1</sup>. 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 maggioranza<sup>2</sup> – 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 parlamentare<sup>3</sup>.

In effetti, il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa presentato al Senato<sup>4</sup> è stato adottato dalla 1<sup>a</sup> commissione permanente<sup>5</sup> come testo base per la discussione, mentre quello di iniziativa parlamentare presentato in precedenza, di cui il primo firmatario è Matteo Renzi<sup>6</sup>, 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 Renzi<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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](http://www.governo.it).

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

<sup>4</sup> Cfr. *infra*, par. 3.

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

<sup>6</sup> Cfr. *infra*, par. 2.

<sup>7</sup> 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»<sup>8</sup>, 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 dimettersi<sup>9</sup>. Rimarrebbe, invece, l'istituto della mozione di sfiducia, con la precisazione che, laddove approvata, essa comporterebbe le dimissioni del Presidente del Consiglio<sup>10</sup>.

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.

<sup>8</sup> Così l'art. 3, d.d.l. cost. A.S. 830 cit.

<sup>9</sup> Così ancora l'art. 3, d.d.l. cost. A.S. 830, cit.

<sup>10</sup> 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 concreto<sup>11</sup>.

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 individuale<sup>12</sup>, anche in virtù dell'acquisizione del potere di nomina e di revoca dei ministri<sup>13</sup>. 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»<sup>14</sup>.

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 elettorale<sup>15</sup>, ma nei limiti definiti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>16</sup>. 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

---

<sup>11</sup> Sul punto, C. De Fiores, 2023, XXVI ss.

<sup>12</sup> Cfr. art. 4, d.d.l. cost. A.S. 830, cit.

<sup>13</sup> Cfr. art. 2, d.d.l. cost. A.S. 830, cit.

<sup>14</sup> Così l'art. 1, d.d.l. cost. A.S. 830, cit.

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

<sup>16</sup> 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 regionale<sup>17</sup>, 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 Regioni<sup>18</sup>, ma non sembra tenere conto delle differenze organizzative e funzionali tra l'organizzazione statale e quella regionale e locale<sup>19</sup>, 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 regionale<sup>20</sup>.

### **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 governativa<sup>21</sup>. 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 Parlamento<sup>22</sup>, 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»<sup>23</sup>. La proposta di iniziativa governativa,

<sup>17</sup> Cfr. G. Silvestri, 2002, 126-127.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Cfr. S. Prisco, 2023, 9, e R. Tarchi, 2023, 21.

<sup>20</sup> In proposito, opportuno un rinvio a F. Furlan, 2023, 1020 ss.

<sup>21</sup> Il d.d.l. cost. è stato presentato il 23 novembre 2023.

<sup>22</sup> Si v. *infra*, par. 3.1.

<sup>23</sup> 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 distorsivi<sup>24</sup>.

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 ministri<sup>25</sup>, il che appare, per vero, poco coerente con la logica dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio<sup>26</sup>.

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»<sup>27</sup>. 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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Cfr. art. 3, d.d.l. cost. A.S. 935, cit.

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

<sup>27</sup> 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»<sup>28</sup>. 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 criticata<sup>29</sup>, 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 costituzionale<sup>30</sup>, sia perché alcuni dubbi relativi alla

---

<sup>28</sup> Così ancora art. 4, d.d.l. cost. A.S. 935, cit.

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

<sup>30</sup> 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<sup>a</sup> commissione permanente del Senato nel termine del 5 febbraio 2024<sup>31</sup> 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 governativi<sup>32</sup> 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 revisione<sup>33</sup>.

Il secondo emendamento governativo<sup>34</sup> 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.

<sup>31</sup> Sui quali si v. S.E. Pizzorno, 2024, 106 ss.

<sup>32</sup> Contrassegnato dal n. 2.2000 e approvato nella seduta antimeridiana del 14 marzo 2024.

<sup>33</sup> Come si vedrà meglio *infra*, par. 4.

<sup>34</sup> 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 regionali<sup>35</sup>.

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»<sup>36</sup>. 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 Governo<sup>37</sup> 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

---

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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 governativo<sup>38</sup> 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»<sup>39</sup>.

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 personale<sup>40</sup>, sebbene la sorte della legislatura rimarrebbe normalmente legata alle scelte del Presidente del Consiglio eletto.

<sup>38</sup> Contrassegnato dal n. 4.2000 e approvato nella seduta antimeridiana del 10 aprile 2024.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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»<sup>41</sup>, 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 crisi<sup>42</sup>.

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 vita<sup>43</sup>. Per un verso, è interessante osservare che tale disposizione

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

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

<sup>43</sup> 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 politica<sup>44</sup> tale da essere oggetto di una modifica costituzionale in senso restrittivo<sup>45</sup> 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<sup>a</sup> commissione permanente del Senato.

Il primo emendamento cui fare riferimento<sup>46</sup> 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 costituzionali<sup>47</sup>. 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 emendamento<sup>48</sup>, 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».

---

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

<sup>45</sup> 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.

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

<sup>47</sup> Problematicamente, sul punto, M. Calamo Specchia, 2023, part. LVIII ss.

<sup>48</sup> 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»<sup>49</sup>, 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 effetti<sup>50</sup>. 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'atto<sup>51</sup> – 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 controfirmato<sup>52</sup>; 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

---

<sup>49</sup> In argomento, G. Guarino, 1951, 926 ss., e M. Midiri, 1988, 48 ss.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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».

<sup>52</sup> 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 Stato<sup>53</sup>.

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<sup>a</sup> 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 politico<sup>54</sup>.

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

---

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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 controllo<sup>55</sup>.

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 parlamentari<sup>56</sup>.

Inoltre, come si è già osservato<sup>57</sup>, 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 parlamentare<sup>58</sup>, 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,

---

<sup>55</sup> Critiche analoghe in B. Pezzini, 2024, 11 ss.

<sup>56</sup> 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».

<sup>57</sup> *Supra*, par. 4.

<sup>58</sup> 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 Repubblica<sup>59</sup>.

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 territori<sup>60</sup>, nonché della «circoscritta» riforma costituzionale del 2020, che ha ridotto il numero dei parlamentari<sup>61</sup>, 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)<sup>62</sup>.

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

---

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

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

<sup>61</sup> Definito con la l. cost. 1/2020.

<sup>62</sup> 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 2016<sup>63</sup>, 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 costituzionali<sup>64</sup>, probabilmente ritenute meno «rischiose» e, in ogni caso, più semplici da far approvare sia dal Parlamento sia dai cittadini<sup>65</sup>. 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-elettorali<sup>66</sup> (come la

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

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

<sup>65</sup> 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».

<sup>66</sup> 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.

## IL NOIOSO PERCORSO DELLE (ALTRE) PICCOLE GRANDI RIFORME

FULVIO COSTANTINO\*

*Abstract:* sia che la cd. riforma del premierato venga approvata, sia che non entri mai in vigore, ci sono diverse altre riforme che, secondo gli studiosi, si sarebbero potute o dovute approvare in passato, e che, anche in caso di esito favorevole della riforma, si potrebbero o dovrebbero approvare. Molte di queste anzi sono ritenute indispensabili proprio nel caso di approvazione di una riforma che potenzi il ruolo del Governo e in particolare del Presidente del Consiglio. Il saggio segnala quali siano e a che cosa servirebbero.

*Keywords:* premierato – riforma – Governo – Parlamento – Presidente della Repubblica

*Abstract:* whether the so-called reform of the premiership is approved or never comes into force, there are several other reforms that, according to scholars, could or should have been approved in the past, and that, even in the event of a favourable outcome of the reform, could or should be approved. Many of these are indeed considered indispensable precisely in the case of approval of a reform that strengthens the role of the Government and in particular of the Prime Minister. The essay indicates which ones they are and why they would be useful.

*Keywords:* premiership – reforms – Government – Parliament – Presidente della Repubblica

*1. Introduzione.* Sia che la cd. riforma del premierato venga approvata, sia che non entri mai in vigore, ci sono diverse altre riforme che, secondo gli studiosi, si sarebbero potute o dovute approvare in passato, e che, anche in caso di esito favorevole della riforma, si potrebbero o dovrebbero approvare. Molte di queste anzi sono ritenute indispensabili proprio nel caso di approvazione di una riforma che potenzi il ruolo del Governo e in particolare del Presidente del Consiglio.

Si è a tal proposito fatto riferimento al percorso iniziato con il movimento referendario nel 1991, e rimasto incompiuto, che andrebbe quindi portato a

---

\* Fulvio Costantino, Professore associato di Diritto amministrativo e pubblico GIUR-06/A, Università di Macerata. Email: fulvio.costantino@unimc.it

compimento<sup>1</sup>. Le riforme che si ricorderanno sono state nel corso degli anni abbondantemente discusse, ma metterle tutte in fila, in questo momento, può essere utile<sup>2</sup>: si può infatti anticipare che ciò che emerge da questa rassegna è che, al netto dell'attuale proposta sul cd. premierato, il percorso riformatorio comunque non possa essere eluso, anche per evitare che i nodi irrisolti nel nostro sistema, a mano a mano che emergano nella loro problematicità, rendano più complicato intervenire o inducano interventi che potrebbero essere traumatici per il nostro ordinamento.

Delle correzioni, del resto, appaiono necessarie anche per chi ha notato che l'attuale situazione non richiederebbe questa riforma costituzionale, perché, più che la Carta fondamentale, sarebbe stata la sua cattiva attuazione a produrre l'instabilità degli esecutivi<sup>3</sup>, e per chi ha sostenuto che l'autorevolezza che rende stabili gli esecutivi non la si può dare per norma<sup>4</sup>. Per chi è più cauto verso riforme della Carta, le cause dell'instabilità dei governi e delle difficoltà nell'indirizzo politico della maggioranza *«vanno ricercate non in difetti della macchina costituzionale, bensì nella fragilità del tessuto politico sottostante e nel grado di dissonanza che oggi si registra tra corpo sociale e istituzioni governanti; questo è il limite delle “grandi riforme” costituzionali ove le stesse non vengano completate da riforme della politica, da attuare anche attraverso leggi ordinarie»*<sup>5</sup>. E, ancora, più nel dettaglio, in un'ottica di realizzazione del disegno costituzionale, si è osservato che ciò di cui ha bisogno la nostra democrazia non è una riforma che obblighi il sistema ad avere dei governi di legislatura, ma di misure che consentano ai governi di svolgere serenamente il proprio mandato sotto il controllo di un Parlamento che, a sua volta, torni ad essere titolare effettivo del potere legislativo<sup>6</sup>.

In ordine al metodo, in questo breve lavoro si è deciso di limitare l'area di indagine ai contributi dei costituzionalisti che si sono espressi pubblicamente, o in audizione in

<sup>1</sup> I. Nicotra, 2023, osserva che l'interruzione è stata anche causata dal fallimento dei due referendum costituzionali del 2006 e nel 2016. Sul tema delle forme di governo, si rimanda per le considerazioni generali a C. Pinelli, 2006.

<sup>2</sup> Non va dimenticato poi quanto avvenuto nel periodo 2013-2016. G. De Vergottini, 2023, ricorda la Relazione finale del 12 aprile 2013, che, quanto al Governo, prevedeva il rapporto fiduciario con la sola Camera dei deputati, la sfiducia costruttiva, il voto a data fissa dei disegni di legge governativi qualificanti l'indirizzo, la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza. La legge di revisione Renzi prevedeva la fiducia in una sola Camera, il voto a data certa e la clausola di supremazia. Quando un disegno di legge è considerato (discrezionalmente) «essenziale per l'attuazione del programma di governo» «il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta», e che il disegno di legge «sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione».

<sup>3</sup> R. Balduzzi, 2023. Sulla necessità si interroga anche S. Staiano, 2023.

<sup>4</sup> E. Grosso, 2023. Si è osservato infatti come sia quasi sempre noto prima delle elezioni chi, eventualmente, sarebbe il Presidente del Consiglio, con l'effetto che quest'ultimo si ritenga investito dall'elettorato (R. Bin, 2023) e, in aggiunta, si è osservato come la legittimazione popolare dell'attuale Governo dovrebbe anzi avere ridotto la spinta al presidenzialismo o al semipresidenzialismo (S. Ceccanti, 2023).

<sup>5</sup> E. Cheli, Audizione del professor Enzo Cheli, vice presidente emerito della Corte Costituzionale, sui disegni di legge nn. 935 e 830 (Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri).

<sup>6</sup> F. Savastano, 2023.

Parlamento, o nell'incontro organizzato al CNEL precedente alla presentazione della riforma sugli interventi da attuare in ordine alla forma di governo. Nonostante la mole di interventi sul tema, su riviste e convegni, i documenti citati offrono comunque un ampio ventaglio di opinioni, espresse nella medesima sede, e dal contenuto propositivo: per tali ragioni appaiono particolarmente meritevoli di attenzione<sup>7</sup>.

In ordine ai contenuti, non si farà riferimento quindi all'oggetto specifico della riforma del cd. premierato, e quindi all'elezione del Presidente del Consiglio, alla nomina o revoca dei singoli ministri, alle conseguenze della sfiducia o delle dimissioni del Presidente del Consiglio.

2. *I diritti politici.* Un primo aspetto evocato, nel dibattito sulla riforma, è relativo ai diritti politici dei cittadini. Per un verso si assiste a una progressiva disaffezione dei cittadini verso la politica, che si misura tangibilmente con l'astensionismo, sempre crescente, come hanno mostrato anche le recenti elezioni europee. Per altro verso, il prospettato rafforzamento dei poteri dell'esecutivo suggerisce forme di bilanciamento mediante un potenziamento degli strumenti di controllo della popolazione.

In questo quadro, per un verso si è ipotizzato di ampliare le opportunità per esercitare il diritto di voto, ad esempio dando ai cittadini la possibilità di votare nel luogo in cui si trovano temporaneamente<sup>8</sup>, per ridurre l'alto tasso di astensionismo<sup>9</sup>.

Per altro verso, per favorire la partecipazione popolare, a maggior ragione in caso di rafforzamento dei poteri del Governo, sono state proposte l'introduzione di *referendum* propositivi e d'indirizzo<sup>10</sup>, così come l'esame obbligatorio delle proposte di legge d'iniziativa popolare<sup>11</sup>.

Rispetto poi all'istituto dei *referendum* abrogativi, strumento con cui la collettività vaglia l'attività legislativa della maggioranza, si è ribadita la necessità, per renderlo effettivo<sup>12</sup>, di abbassare il *quorum* previsto per la validità<sup>13</sup>, o di svincolarlo dal numero

<sup>7</sup> Dal punto di vista metodologico, la conseguenza della scelta effettuata è che in nota verranno citati i contributi del convegno CNEL, pubblicati su federalismi.it, nonché il testo delle audizioni svolte in Parlamento.

<sup>8</sup> S. Prisco, 2023.

<sup>9</sup> Ivi: «*Facendo ritrovare il perduto o almeno depresso stimolo a testimoniare un impegno di cittadinanza attiva. Tale obiettivo potrà essere approssimato anche assicurando di potere scegliere tra i candidati della propria circoscrizione di residenza (naturalmente con garanzia di personalità e segretezza, dunque di libertà del voto) a chi si trovasse in un luogo diverso e lontano da essa al momento di una consultazione: si potrebbe ad esempio prevedere allo scopo che chi intende esercitare tale diritto lo faccia nella sede comunale del luogo in cui si trova temporaneamente, il cui ufficio trasmetterebbe — senza conoscerne il tenore — l'espressione di voto a quello che deve riceverlo*».

<sup>10</sup> S. Curreri, Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della 1a Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sui disegni di legge nn. 830 (Renzi) e 935 (Governo) (modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri).

<sup>11</sup> S. Curreri, Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023.

<sup>12</sup> O. Pollicino, 2023.

degli elettori che si sono recati alle urne, legandolo ad una certa soglia minima di preferenze che si sono espresse in segno positivo<sup>14</sup>.

3. *I Partiti*. Un secondo profilo riguarda i partiti: si è osservato da più parti come molte disfunzioni della forma di governo risultino imputabili, più che al modello costituzionale, alle condizioni del sistema dei partiti e alle degenerazioni delle prassi della politica<sup>15</sup>. L'attuale instabilità sarebbe così frutto della crisi di tali entità<sup>16</sup>, a sua volta conseguenza della difficoltà del corpo sociale di esprimere partiti che sostengano il governo e quindi l'interesse generale<sup>17</sup>.

Si ritiene perciò da più parti che si debba ricondurre la funzione dei partiti nell'alveo dell'art. 49 Cost<sup>18</sup>, con una legge in grado di garantire ai cittadini la possibilità concreta di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale e l'indirizzo politico<sup>19</sup>.

In un'ottica di revisione del sistema, viene spesso citato l'esempio tedesco, da assumere a modello, in cui c'è una ferrea legge, molto analitica, che detta le condizioni per cui un movimento politico possa costituirsi in partito e disciplina organi e loro procedure di formazione, programmi, controlli e garanzie. Si assicura così la serietà dei programmi e dell'organizzazione, nonché la vigilanza sulle regole interne<sup>20</sup>.

Su questa scia, per un verso è emersa la proposta di aggiungere all'art. 49 Cost. un secondo comma in cui si preveda una legge «rinforzata» (da approvare con maggioranza assoluta) che disciplini statuto, organizzazione, finanziamento e procedure decisionali dei partiti<sup>21</sup>. Per altro verso, anche senza modificare l'art. 49, c'è comunque convergenza sulla necessità di una legge sui partiti che li definisca, ne garantisca la democraticità, nonché l'elezione diretta degli organi politici nazionali<sup>22</sup>. Ruolo centrale sarebbe ricoperto dagli statuti, che assumerebbero il ruolo di rifondazione della legittimazione<sup>23</sup>. Inoltre, andrebbero redatte con cura le regole che presiedono la fase della selezione dei candidati<sup>24</sup>. Anche il finanziamento dovrebbe essere oggetto di adeguato controllo e

---

<sup>13</sup> S. Curreri, Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023; S. Ceccanti, 2023.

<sup>14</sup> M. Cavino, 2023.

<sup>15</sup> E. Cheli, Audizione del professor Enzo Cheli, vice presidente emerito della Corte Costituzionale, sui disegni di legge nn. 935 e 830 (Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri); S. Staiano, 2023.

<sup>16</sup> F. Bertolini, 2023; A. Sciortino, 2023; F. Fabrizzi, 2023.

<sup>17</sup> F. Bertolini, 2023.

<sup>18</sup> S. Staiano, 2023; A. Lamberti, 2023. S. Prisco, 2023.

<sup>19</sup> F. Salmoni, 2023.

<sup>20</sup> R. Bin, 2023.

<sup>21</sup> Ivi.

<sup>22</sup> F. Donati, 2023.

<sup>23</sup> R. Borrello, 2023.

<sup>24</sup> L. Cassetti, 2023.

regole di trasparenza, con la reintroduzione – secondo molti <sup>25</sup>- dei sussidi pubblici, da legare al radicamento sociale e a un tasso di democraticità anche interna che risponda a parametri ben definiti<sup>26</sup>.

#### 4. Il Parlamento

4.1 *Le Regioni*. Ovviamente, il dibattito sulla riforma del cd. premierato ha chiamato in causa il Parlamento, ritenuto concausa e vittima della instabilità di governo.

Un primo aspetto è relativo al ruolo delle autonomie. Esse in questo quadro dovrebbero assumere il ruolo di contrappeso al rafforzamento del governo centrale<sup>27</sup> che si è avuto in questi anni e che si vorrebbe perseguire con la riforma.

Emerge in particolare la necessità di riformare il bicameralismo paritario<sup>28</sup>, in quanto sarebbe irragionevole conservare due Camere con le medesime competenze<sup>29</sup>, soprattutto dopo l'entrata in vigore delle riforme costituzionali relative alla riduzione del numero dei parlamentari<sup>30</sup> e all'equiparazione dell'elettorato attivo<sup>31</sup>, e ancor di più in caso di riforma dell'autonomia differenziata<sup>32</sup>.

Occorrerebbe, in altri termini, passare dall'attuale monocameralismo alternato o di fatto, estraneo alla Costituzione, a un bicameralismo non paritario, armonizzato con la forma di Stato regionale<sup>33</sup>: del resto, manca una rappresentanza in Parlamento delle autonomie territoriali, a differenza di quanto accade negli ordinamenti territorialmente decentrati<sup>34</sup>.

Prevale nel dibattito l'idea che sia da mantenere il bicameralismo, con riunioni in seduta comune, ad esempio per la fiducia al Governo; il secondo ramo sarebbe però costituito dalla Camera di rappresentanza dei territori<sup>35</sup>. A riguardo, si è richiamato il modello del *Bundesrat* tedesco<sup>36</sup>, con una Camera delle Regioni, e con il conferimento della fiducia all'altra Camera<sup>37</sup> (oppure al Parlamento in seduta comune)<sup>38</sup>. Nella Camera

<sup>25</sup> F. Vari, 2023, il quale osserva che, dopo la riforma della XVII Legislatura, con il 2 per mille, secondo il Ministero delle finanze, sia nel 2020, sia nel 2021 i partiti hanno ricevuto l'esiguo importo di 19 milioni di euro. F. Donati, Riforme istituzionali, cit.

<sup>26</sup> R. Borrello, 2023.

<sup>27</sup> A. Ferrara, 2023, S. Mangiameli, 2023.

<sup>28</sup> E. Catelani, 2023; M. Belletti, 2023; R. Bifulco, 2023; F. Donati, 2023; I. Nicotra, 2023.

<sup>29</sup> M. Belletti, 2023; R. Bifulco, 2023.

<sup>30</sup> P. Ciarlo, 2023; S. Prisco, 2023.

<sup>31</sup> Su questo, M. G. Rodomonte, 2023.

<sup>32</sup> Ancora M. G. Rodomonte, 2023.

<sup>33</sup> A. Ferrara, 2023.

<sup>34</sup> M. Belletti, 2023.

<sup>35</sup> F. Fabrizzi, 2023.

<sup>36</sup> A. Ferrara, 2023; S. Mangiameli, 2023, propone la Camera sulla falsariga del Senato americano originario o del *Bundesrat* Austriaco.

<sup>37</sup> F. Vari, 2023, con l'effetto di rendere più stabile il Governo.

<sup>38</sup> F. Lanchester, 2023; J. Woelk, Audizione Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 9 gennaio 2024, sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante «Introduzione dell'elezione diretta del

regionale dovrebbero essere presenti gli esponenti degli esecutivi regionali<sup>39</sup>, mentre l'altra avrebbe funzione di indirizzo politico e sarebbe prevista l'approvazione di entrambe le Camere solo per alcune leggi<sup>40</sup>.

Al di là però di riforme che richiederebbero di ripensare il Parlamento, si è proposto più semplicemente di ricorrere ai regolamenti parlamentari per imporre l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, ad oggi inattuato, e cioè la sperimentazione, in seno alla commissione parlamentare per le questioni regionali, di una modalità collaborativa e partecipativa di regioni ed enti locali nel procedimento legislativo, attraverso l'integrazione con rappresentanti delle autonomie su questioni riguardanti soprattutto le materie di potestà legislativa concorrente<sup>41</sup>.

Gli interventi in materia di autonomie produrrebbero diversi benefici: depotenzierebbero le istanze di asimmetria che, su larga scala e su questioni generali, potrebbero minare l'unità nazionale, riequilibrando le relazioni tra centro e periferia, e tra regioni stesse<sup>42</sup>, legittimerebbero le istituzioni parlamentari, migliorerebbero la capacità decisionale, sarebbero occasione per rendere i processi decisionali più snelli e agili<sup>43</sup>, ridurrebbero il contenzioso costituzionale<sup>44</sup>, rafforzerebbero e responsabilizzerebbero le Regioni in sede di attuazione amministrativa delle leggi<sup>45</sup>. In ordine a quest'ultimo punto, si è osservato che le Regioni chiedono soprattutto autonomia amministrativa e finanziaria, così che il trasferimento del momento legislativo al Parlamento sarebbe favorito da tutti gli attori istituzionali<sup>46</sup>.

Altre riforme necessarie, sempre legate all'assetto Stato-Regioni, sarebbero la rideterminazione delle competenze di Stato e Regioni<sup>47</sup>, l'introduzione di meccanismi di coordinamento, l'armonizzazione tra i diversi livelli di governo<sup>48</sup> (con l'introduzione di una autonomia comunale coerente con quella regionale)<sup>49</sup>; potrebbe inoltre essere adottata una riforma a legislazione ordinaria per una completa applicazione del Titolo V<sup>50</sup>.

*4.2 Il funzionamento del Parlamento.* Un altro aspetto discusso è il funzionamento del Parlamento, elemento essenziale perché i governi possano svolgere serenamente il

Presidente del Consiglio dei ministri»; A. Sciortino, 2023. Sulla fiducia all'altra Camera cfr. F. Vari, 2023. In seduta comune, E. Catelani, 2023.

<sup>39</sup> R. Bifulco, 2023.

<sup>40</sup> A. Sciortino, 2023.

<sup>41</sup> R. Bifulco, 2023, osserva che è stato più facile tagliare il numero dei parlamentari che dare attuazione a una previsione che avrebbe potuto funzionare da laboratorio, per sperimentare una minima forma di partecipazione regionale al procedimento legislativo nazionale.

<sup>42</sup> M. D'Amico, 2023.

<sup>43</sup> F. Vari, 2023; R. Bifulco, 2023.

<sup>44</sup> R. Bifulco, 2023; A. Ferrara, 2023.

<sup>45</sup> R. Bifulco, 2023; A. Ferrara, 2023

<sup>46</sup> R. Bifulco, 2023.

<sup>47</sup> E. Catelani, 2023.

<sup>48</sup> I. Nicotra, 2023.

<sup>49</sup> M. Luciani, 2023.

<sup>50</sup> A. Ferrara, 2023.

proprio mandato sotto il controllo di un'istituzione che sia realmente titolare del potere legislativo.

Nell'ottica di una migliore efficienza, si è proposto di ridurre la durata della legislatura a 4 anni<sup>51</sup> e di disciplinare il coordinamento tra le due Camere, in particolare alla luce della riduzione del numero dei parlamentari<sup>52</sup>.

Si è ipotizzata l'adozione del procedimento bicamerale solo per le leggi più importanti (tra cui quelle costituzionali, elettorali, di bilancio, di conversione, di delegazione), con eventuale richiamo per le altre leggi da parte dell'altra Camera, con l'intervento di un comitato paritetico per appianare le divergenze<sup>53</sup>.

Più in generale, si dovrebbe mirare ad evitare di avere troppe leggi, a ridurre le leggi amministrative e provvedimentali, ad accrescere i tempi della discussione e riaffermare la centralità dei lavori in commissione.

Un intervento sui regolamenti parlamentari<sup>54</sup> sarebbe utile sia per far funzionare meglio il Parlamento<sup>55</sup>, che per un migliore rapporto con il Governo<sup>56</sup>.

Nel rapporto con l'esecutivo, andrebbero previsti canali legislativi privilegiati per le proposte più importanti del Governo<sup>57</sup>, con certezza dei tempi di esame e di voto dei disegni di legge governativi, od almeno di alcuni di essi<sup>58</sup>: ciò servirebbe a riequilibrare i rapporti tra le due istituzioni, combattendo l'abuso della decretazione d'urgenza e il ricorso alla questione di fiducia<sup>59</sup>, e fornendo al Parlamento il tempo necessari al dibattito, così da valorizzare il ruolo decisionale di quest'ultimo senza ridurlo a semplice organo di «ratifica» di decisioni assunte dal Governo<sup>60</sup>.

Anche la disciplina della programmazione dei lavori dovrebbe essere ripensata per rendere più stringente il ruolo del governo nella predisposizione del programma camerale<sup>61</sup>. Per converso, andrebbero previste sessioni riservate all'esame e all'approvazione di progetti di legge di iniziativa parlamentare<sup>62</sup>.

---

<sup>51</sup> R. Dickmann, 2023.

<sup>52</sup> A. Lamberti, 2023.

<sup>53</sup> M. Luciani, 2023; S. Staiano, 2023, per la approvazione da ambo le camere di bilancio e fiducia. Sull'importanza della discussione in sede di bilancio, si v. F. Salmoni, 2023.

<sup>54</sup> M. Cavino, 2023; G. De Vergottini, 2023; F. Donati, 2023.

<sup>55</sup> I. Nicotra, 2023.

<sup>56</sup> M. G. Rodomonte, 2023.

<sup>57</sup> R. Bin, 2023. D'accordo anche S. Ceccanti, 2023, R. Dickmann, 2023, F. Donati, 2023, R. Bin, 2023, ad esempio ha proposto che il disegno di legge di bilancio, presentato dal Governo, non sia emendabile dal Parlamento, tutt'al più potendo le Camere suggerire modifiche, il che non impedirebbe al Parlamento di modificare poi la legge di bilancio con singole leggi di settore

<sup>58</sup> L. Casseti, 2023, propone di formalizzare in Costituzione il «voto a data certa» per i disegni di legge governativi funzionali alla realizzazione dell'indirizzo politico. Sui tempi certi e rapidi per i disegni governativi F. Savastano, 2023; E. Grosso, 2023.

<sup>59</sup> E. Gianfrancesco, 2023; A. Sciortino, 2023; T. E. Frosini, 2023; N. Lupo, 2023; O. Spataro, 2023, F. Savastano, 2023.

<sup>60</sup> M. G. Rodomonte, 2023.

<sup>61</sup> A. Sciortino, 2023.

<sup>62</sup> E. Grosso, 2023.

Ulteriori modifiche regolamentari dovrebbero riguardare le modalità del voto a distanza, in casi gravi ed eccezionali, o l'introduzione di un numero minimo di componenti richiesto per l'attivazione delle varie procedure parlamentari<sup>63</sup>.

Va aggiunto che, soprattutto se si vuole rafforzare il Presidente del Consiglio, andrebbe potenziata la funzione di indirizzo e controllo parlamentare, attualmente inefficace<sup>64</sup>: si dovrebbe irrobustire il sistema di controlli del Parlamento<sup>65</sup>, rafforzandone il potere conoscitivo, di inchiesta (anche di minoranza) e di giudizio<sup>66</sup>, nonché prevedere strumenti quali, ad esempio, il divieto di maxiemendamenti<sup>67</sup> o la possibilità per il Presidente del Consiglio di compiere atti importanti di carattere istituzionale solo con l'assenso del Parlamento o almeno di una camera di questo<sup>68</sup>, nonché di escludere gli atti con forza di legge del Governo<sup>69</sup>.

Si immaginano inoltre semplificazioni procedurali attinenti alle funzioni di controllo, all'indirizzo politico ed ai tempi delle discussioni, e a un rinnovamento dei ruoli delle commissioni permanenti e dell'assemblea<sup>70</sup>.

*4.3 La Corte Costituzionale.* Infine, a partire dal ruolo del Parlamento, si fa riferimento al profilo del ricorso alla Corte Costituzionale.

Si è in tal senso proposta una più ampia accessibilità alla Corte costituzionale da parte dei gruppi parlamentari (nonché delle autonomie locali, e persino dei cittadini, nel caso di lesione dei diritti costituzionali)<sup>71</sup>, in particolare con la possibilità di ricorso diretto alla Corte Costituzionale a tutela dei diritti fondamentali<sup>72</sup>. Il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo richiederebbe anche una revisione della composizione della Corte medesima<sup>73</sup>.

Si è suggerito anche di introdurre il potere per il *leader* dell'opposizione (o un certo gruppo di minoranza) di promuovere la questione di legittimità, con finalità simili al giudizio in via incidentale e norme procedurali molto stringenti, per evitare abusi<sup>74</sup>.

Anche in questo caso, dette misure si rivelerebbero necessarie in caso di riforma del cd. premierato, il sistema non sarebbe certo danneggiato da una loro introduzione anche nella situazione attuale.

---

<sup>63</sup> I. Nicotra, 2023.

<sup>64</sup> E. Grosso, 2023; O. Spataro, 2023.

<sup>65</sup> R. Dickmann, 2023, anche se ha osservato che larghe maggioranze nelle Camere ne potrebbero attenuare la pregnanza.

<sup>66</sup> S. Mangiameli, 2023; E. Catelani, 2023.

<sup>67</sup> E. Catelani, 2023.

<sup>68</sup> S. Mangiameli, 2023

<sup>69</sup> Ivi.

<sup>70</sup> R. Dickmann, 2023.

<sup>71</sup> S. Mangiameli, 2023.

<sup>72</sup> S. Curreri, Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023.

<sup>73</sup> S. Mangiameli, 2023.

<sup>74</sup> O. Pollicino, 2023. In questo modo, si sfrutterebbero i benefici del modello semipresidenziale francese, ossia una verifica preventiva e autorevole sull'attività legislativa (quasi priva di vincoli) del Governo, evitando l'ingessamento causato dall'attività di controllo necessario svolto dal *Conseil constitutionnel*.

*4.4 I Gruppi.* Esaminati i profili legati all'attività parlamentare, è possibile tornare ad inquadrare meglio alcuni aspetti legati all'organizzazione del Parlamento, ai quali si è fatto spesso riferimento nel dibattito. Difatti la su citata modifica ai regolamenti parlamentari è stata spesso invocata per cercare di impedire il cd. transfughismo, evitando così che per deputati e senatori sia conveniente uscire dal gruppo di appartenenza<sup>75</sup>.

Nella disciplina tedesca i parlamentari eletti devono iscriversi nel gruppo parlamentare del loro partito; il sistema elettorale e il regolamento del Bundestag ostacolano la formazione di nuovi gruppi e, soprattutto, impongono a chi esca dal gruppo di appartenenza la perdita di *status*, servizi, uffici<sup>76</sup>.

Si è così suggerito di prevedere che solo i partiti che si presentino alle elezioni possano costituirsi in gruppo parlamentare<sup>77</sup>. Si è proposto di garantire, in caso di approvazione della riforma, la corrispondenza tra le liste collegate alla candidatura alla carica di Presidente del Consiglio e i gruppi parlamentari ad elezioni avvenute, così come il mantenimento della composizione dei gruppi parlamentari nel corso della legislatura<sup>78</sup>.

Ancora, si è consigliato di ridurre le ipotesi di costituzione di gruppi in corso di legislatura<sup>79</sup>, di imporre a chi voglia uscire dal proprio gruppo l'obbligo di iscriversi al gruppo misto, senza la possibilità di riconoscerci all'interno autonome componenti<sup>80</sup>, con limitazione dei finanziamenti<sup>81</sup>. Si è indicato a tal fine anche di modificare l'art. 67 Cost., pur lasciando inalterato il divieto di mandato imperativo, per limitare il passaggio da un gruppo all'altro<sup>82</sup>.

*4.5. L'opposizione.* In ordine poi al ruolo dell'opposizione, si è osservato come esso vada rinforzato, preferibilmente a livello costituzionale, come risposta ad eventuali potenziamenti del potere governativo (pur non rimanendo escluso, anche in questo caso, un intervento in assenza di quella riforma): ciò potrebbe avvenire introducendo facilitazioni per le proposte di legge dei relativi gruppi, l'innalzamento della maggioranza richiesta per l'adozione dei regolamenti parlamentari, l'inserimento dei gruppi parlamentari tra i soggetti che hanno la facoltà di sollevare questioni di legittimità

---

<sup>75</sup> E. Grosso, 2023, fa riferimento al «fine di disincentivare la costituzione, a legislatura avviata, di mini-gruppi parlamentari vocati all'esclusivo fine di esercitare pratiche ricattatorie nei confronti della maggioranza (o dell'opposizione) politica». A. Lamberti, 2023, O. Spataro, 2023.

<sup>76</sup> R. Bin, 2023. Chiede interventi anche A. Sciortino, 2023, F. Savastano, 2023.

<sup>77</sup> R. Bin, 2023; A. Lamberti, 2023, chiede la definizione di condizioni uniformi per la costituzione dei gruppi parlamentari alla Camera e al Senato – prevedendo un requisito rigido, di tipo «politico» prima ancora che numerico.

<sup>78</sup> M. Cavino, 2023.

<sup>79</sup> A. Lamberti, 2023.

<sup>80</sup> M. Luciani, 2023; M. Belletti, 2023. Sulla necessità di intervenire anche L. Casseti, 2023.

<sup>81</sup> F. Savastano, Efficacia ed equilibrio, cit. E. Catelani, Riforme costituzionali, cit., fa riferimento a «sanzioni finanziarie ed organizzative» tali da disincentivare gli spostamenti. A. Lamberti, 2023.

<sup>82</sup> E. Catelani, 2023.

costituzionale (per un controllo in astratto di una legge)<sup>83</sup> e conflitti di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale<sup>84</sup>. Si è anche ipotizzato che il *leader* dell'opposizione possa promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale, con norme procedurali molto stringenti per evitare abusi<sup>85</sup>.

Si è prevista l'adozione di un vero e proprio statuto dell'opposizione/delle minoranze<sup>86</sup>, con la possibilità di creare un cd. consiglio dell'opposizione (omologo del britannico "governo ombra"), i cui componenti sarebbero nominati e revocati dal Presidente dell'opposizione, con l'introduzione di altre norme procedurali che rendano quest'ultimo un *alter ego* del Presidente del Consiglio, come le possibilità di avere un tempo pari nei dibattiti in aula, di chiedere la convocazione della Camera, di concorrere alla formazione dell'ordine del giorno, di partecipare alle consultazioni con il Presidente della Repubblica<sup>87</sup>.

5. *Il Governo*. In ordine al rapporto tra Governo e Parlamento, poi, si è osservato che dagli anni novanta i poteri governativi di direzione del lavoro parlamentare – e quindi il rapporto fra Governo e Parlamento – si sono sbilanciati a favore dell'esecutivo, in forme talvolta non ragionevoli ed equilibrate, in nome della governabilità (con l'abuso dei decreti-legge, degli emendamenti in sede di conversione in legge e della questione di fiducia, specialmente su maxi-emendamenti<sup>88</sup>) e si è suggerito di correggere queste deformazioni della prassi<sup>89</sup>.

Si è proposto quindi di introdurre l'obbligo di presentare ogni anno un rapporto sull'attuazione del programma di governo e sullo stato del Paese<sup>90</sup>; di abrogare i decreti legge<sup>91</sup>, o di allungarne la durata a 90 giorni per rafforzare il ruolo del Parlamento<sup>92</sup>,

---

<sup>83</sup> J. Woelk, Audizione Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 9 gennaio 2024, sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante «Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri».

<sup>84</sup> G. Cerrina Feroni, 2023. Sul ricorso alla Corte, R. Borrello, 2023.

<sup>85</sup> O. Pollicino, 2023.

<sup>86</sup> Osserva O. Cerrina Feroni, 2023, che lo statuto dell'opposizione è presente in Francia (a partire dalla revisione costituzionale del 1974) e in Germania, ed entrambe condividono con noi un sistema multipartitico (almeno tripartitico). Sullo statuto, d'accordo anche E. Catelani, 2023, M. Cavino, 2023, S. Ceccanti, 2023, G. De Vergottini, 2023, N. Lupo, 2023, F. Salmoni, 2023, E. Grosso, 2023, I. Nicotra, 2023, M. G. Rodomonte, 2023.

<sup>87</sup> In particolare, O. Pollicino, 2023. Poi E. Catelani, 2023, I. Nicotra, 2023.

<sup>88</sup> Sul punto, osserva G. M. Salerno, 2023: «servono disposizioni costituzionali per precludere le prassi che sinora hanno consentito alla volontà governativa di avere via libera in totale spregio non solo della libera discussione parlamentare, ma anche dei principi di trasparenza e di responsabilità politica, come avviene, ad esempio, con il deprecabile ricorso al maxi-emendamento governativo in sede di conversione dei decreti-legge».

<sup>89</sup> M. Olivetti, 2023. Con riferimento ai decreti legge cfr. I. Nicotra, 2023.

<sup>90</sup> A. Sterpa, 2023.

<sup>91</sup> G. M. Salerno, 2023: l'istituto del decreto-legge, con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio si trasformerebbe in un'arma micidiale, potenzialmente lesiva di ogni libertà e sostanzialmente priva di qualunque contropotere capace di agire in via preventiva.

anche per evitare il ricorso alla fiducia<sup>93</sup>; di prevedere corsie privilegiate per i decreti legge in cambio di un controllo effettivo di necessità e urgenza. Su quest'ultimo punto, peraltro, si è auspicato che faccia la propria parte anche la Corte Costituzionale, cambiando orientamento sui decreti legge e consentendoli solo in casi straordinari<sup>94</sup>.

Come riforma di più ampio spettro, si è proposto di riformare la legge 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio, per un verso per consentire al Presidente del Consiglio di avere poteri più incisivi rispetto al semplice *primus inter pares*<sup>95</sup> e di facilitare l'organizzazione della gestione del governo<sup>96</sup>, per altro verso in chiave di riequilibrio tra Parlamento e Governo.

In chiave di contrappesi, nel caso di approvazione delle riforme, si sono proposti anche il limite dei due mandati pieni, il potere di ricorso preventivo di 1/3 o ¼ per la legge elettorale alla Corte Costituzionale, il *referendum* obbligatorio sulle riforme costituzionali<sup>97</sup>.

Si è osservato inoltre che ci sarebbe bisogno di riformulare la disciplina costituzionale sull'emergenza: l'epidemia sanitaria ha mostrato la problematicità del ricorso a formule *extra ordinem*, lasciate alla discrezionalità del Presidente del Consiglio e, soprattutto in caso di riforma, potrebbero verificarsi dei pericoli per le istituzioni e le garanzie costituzionali<sup>98</sup>. La materia è attualmente oggetto di un progetto di legge, ma si è proposto che sul punto il controllo del Parlamento sia particolarmente penetrante<sup>99</sup>.

**6. Equilibri istituzionali.** Si è osservato infine che l'eventuale approvazione della riforma costituzionale andrebbe accompagnata da strumenti per riequilibrare i poteri dello Stato, a partire da un irrobustimento del ruolo di vigilanza e garanzia del Capo dello Stato sugli atti del Governo<sup>100</sup>. Il tema riguarda anche l'elezione dei vari organi: si è

---

<sup>92</sup> R. Dickmann, 2023.

<sup>93</sup> *Ivi*.

<sup>94</sup> R. Balduzzi, 2023. Decreti-legge dovrebbero essere rivisitati, forse non tanto intervenendo sul testo costituzionale, ma auspicando una nuova sentenza 360/1996, incentrata non più sui provvedimenti «provvisori», ma sui casi «straordinari», proseguendo su una strada che la Corte costituzionale ha già in parte tracciato e magari aggiungendo un supplemento di attenzione sul nesso tra l'art. 72 e l'art. 77 a proposito della portata degli «emendamenti» in sede di conversione.

<sup>95</sup> F. Salmoni, 2023.

<sup>96</sup> T. E. Frosini, Audizione Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 28 novembre 2023, sui ddl di revisione costituzionale n. 935 e 830.

<sup>97</sup> C. Fusaro, Audizione Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 4 dicembre 2024, sui ddl di revisione costituzionale n. 935 e 830.

<sup>98</sup> G. M. Salerno, 2023.

<sup>99</sup> S. Prisco, 2023, propone per la decisione governativa della dichiarazione dello stato di emergenza una deliberazione del Consiglio dei ministri (come accade oggi) e un atto bicamerale non legislativo, o in alternativa che per la «conferma» dello stato di emergenza dichiarato dal governo occorra una legge a maggioranza qualificata, che al tempo stesso fissi le linee sistematiche di disciplina degli interventi concreti, da adottare osservando pur sempre principi costituzionali invalicabili da definire con separata legge costituzionale.

<sup>100</sup> R. Dickmann, 2023.

proposto il rafforzamento dei *quorum* di garanzia per l'elezione del Presidente della Repubblica (in quanto la partecipazione alla scelta dovrebbe avvenire con un ampio coinvolgimento di tutti gli enti della Repubblica<sup>101</sup>), dei cinque giudici della Corte Costituzionale e di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura (in particolare quest'ultimo è parametrato ai votanti)<sup>102</sup>.

7. *Riforme legislative.* Altre riforme sono state evocate: tra le tante, sulle leggi sulle telecomunicazioni e sul relativo servizio pubblico, per l'impatto sull'elettorato<sup>103</sup>; sulle disposizioni sullo stato di emergenza (pandemie e ambiente)<sup>104</sup>; sulle norme sul rapporto tra politica e gestione dell'amministrazione<sup>105</sup>; sulla legge sul procedimento amministrativo (241 del 1990) affinché, in linea con il Codice degli appalti del 2023,

---

<sup>101</sup> I. Nicotra, 2023.

<sup>102</sup> S. Curreri, Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023; J. Woelk, Audizione Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 9 gennaio 2024, sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante «Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri»; S. Ceccanti, 2023, *Contra*, M. Cavino, 2023, che si è opposto all'idea di mutare i *quorum*, in quanto l'indipendenza degli organi di garanzia dai condizionamenti delle maggioranze parlamentari che li hanno eletti o che hanno contribuito alla loro formazione sarebbe garantita da una pluralità di norme costituzionali, quali quelle sulla durata dei rispettivi mandati e sui requisiti personali per l'assunzione della carica.

<sup>103</sup> R. Borrello, 2023; riforma della legge n. 28 del 2000 per regolamentare i fenomeni sulla rete, sia sul piano dell'informazione, sia sul piano delle forme di comunicazione politica. Va rimeditata la disciplina del servizio pubblico, sul piano di una sua presenza su Internet, per assicurare maggiormente il pluralismo informativo. Sul punto, G. M. Salerno, 2023: le procedure elettorali rivolte in via diretta ed esclusiva alla designazione popolare di una sola persona in cui si concentreranno decisivi poteri di indirizzo della collettività, sono sempre più spesso oggetto di pressioni, interne ed esterne, non commendevoli in quanto rivolte – manifestamente o subdolamente – a manipolare l'opinione pubblica, anche fornendo informazioni scorrette o addirittura false. Inoltre, mediante il ricorso a sempre più sofisticate e pervasive – e talora automatizzate – strategie comunicative di ogni tipo, in un mondo molto interconnesso e sprovvisto di barriere adeguatamente protettive al fine di garantire il corretto determinarsi dei momenti più delicati della vita democratica nazionale, si possono condizionare, se non ribaltare in pochi giorni, gli esiti elettorali di qualunque rilievo politico. Tanto più che, se nel corso delle campagne per l'elezione dei parlamentari l'effetto distorsivo di tali nefaste attività può essere considerato meno incisivo, perché, ad esempio, può essere diluito in ragione dell'inevitabile articolazione pluralistica delle candidature presenti sull'intero territorio nazionale, o perché può essere funzionalmente indebolito dalla molteplicità di collegi nei quali è strutturalmente ripartito il corpo elettorale, nel caso dell'elezione diretta del Capo dello Stato – ovvero nella suggerita elezione popolare del Presidente del Consiglio – risultano senz'altro più elevate le probabilità di successo per chi intendesse intervenire, in modo del tutto contingente ed estemporaneo, per condizionare il procedimento elettorale al fine di sostenere istanze fortemente disfunzionali rispetto agli interessi della nostra collettività nazionale, ma che se trovassero improvvidamente il favore popolare nel momento dell'atto elettorale avrebbero facile giuoco a rendere ardue le possibilità di resistenza. In altri termini, anche da questo punto di vista, la «personalizzazione» della forma di governo parlamentare mediante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio appare foriera di alcuni rischi e pericoli che andrebbero opportunamente considerati.

<sup>104</sup> S. Prisco, 2023. Va introdotta una clausola di eternità, contro la supposta debilitazione del Governo da parte del diritto UE, per impedire al diritto sovranazionale di prevalere sull'ordinamento interno in materia di diritti e principi fondamentali come la sovranità popolare, il principio di eguaglianza sostanziale, il principio lavorista, lo Stato sociale. F. Salmoni, 2023.

<sup>105</sup> F. Cintioli, 2023.

preveda la logica del “risultato”<sup>106</sup>; sui gruppi di pressione, per garantire la trasparenza della rappresentanza degli interessi<sup>107</sup>.

8. *Conclusioni.* Come si è avuto modo di vedere, il dibattito sul cd. premierato sta costituendo l’occasione per ricordare tutte le riforme che sarebbero state necessarie e non sono state approvate, e che sono all’origine della attuale situazione, e per segnalare le disfunzioni che un potenziamento dei poteri dell’esecutivo potrebbe produrre, e alle quali si dovrebbe rimediare, giocando d’anticipo, con altrettante riforme.

La tentazione è di suggerire che si metta le mani a quelle misure inutilmente attese senza aspettare la previa approvazione della riforma in discussione (anche perché molte di esse potrebbero essere approvate con legge o modifica dei regolamenti parlamentari), ed, eventualmente, che si mettano subito in cantiere quelle riforme necessarie per un corretto bilanciamento tra poteri, che potrebbero ben funzionare anche se la riforma in discussione non dovesse essere approvata.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BELLETTI Michele, 2023, «Il Valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore Semipresidenzialismo o Premierato?». In *federalismi.it*

BERTOLINI Francesco, 2023, «Ragioni per un’investitura indiretta del potere esecutivo in regime di separazione dei poteri». In *federalismi.it*

BIFULCO Raffaele, 2023, «Differenziare il Parlamento!». In *federalismi.it*

BIN Roberto, «Riforme costituzionali per rafforzare l’esecutivo. Qualche riflessione». In *federalismi.it*

BORRELLO Roberto, 2023, «Riforme sì, ma ragionevolmente “minimaliste”». In *federalismi.it*

CASSETTI Luisa, 2023, «Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito». In *federalismi.it*

---

<sup>106</sup> Ivi.

<sup>107</sup> L. Cassetti, 2023. Sul punto anche S. Prisco, 2023, il quale osserva che la fattispecie del «traffico di influenze illecite» è evanescente e rischiosa, se non si conosce quali siano invece quelle lecite.

CATELANI Elisabetta, 2023, «Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa». In *federalismi.it*

CAVINO Massimo, 2023, «Per una via italiana alla forma di governo neoparlamentare. Appunti». In *federalismi.it*

CECCANTI Stefano, 2023, «Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neoparlamentare». In *federalismi.it*

CERRINA FERONI Ginevra, 2023, «Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile». In *federalismi.it*

CIARLO Pietro, 2023, «L'utilità del multipartitismo razionalizzato e l'inidoneità dell'iperpresidenzialismo regionale per il governo nazionale». In *federalismi.it*

CINTIOLI Fabio, 2023, «Sulle riforme costituzionali e l'Amministrazione in Italia». In *federalismi.it*

D'AMICO Marilisa, 2023, «Verso le riforme istituzionali: quali problematiche e quali prospettive». In *federalismi.it*

DE VERGOTTINI Giuseppe, 2023, «Oltre la revisione: legge elettorale e regolamenti parlamentari». In *federalismi.it*

DICKMANN Renzo, 2023, «Riforme ed equilibri costituzionali». In *federalismi.it*

DONATI Filippo, 2023, «Riforme istituzionali e forme di governo». In *federalismi.it*

FABRIZZI Federica, 2023, «Forma di governo neoparlamentare e ruolo delle Camere». In *federalismi.it*

FERRARA Antonio, 2023, «Sulla necessità di controbilanciare un'eventuale revisione costituzionale della forma di governo statale con quella della forma di stato regionale». In *federalismi.it*

FROSINI Tommaso E., 2023, «Sulla forma di governo del premierato (elettivo)». In *federalismi.it*

GIANFRANCESCO Eduardo, 2023, «Le riforme costituzionali nella XIX legislatura: brevi considerazioni introduttive». In *federalismi.it*

GROSSO Enrico, 2023, «Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice». In *federalismi.it*

LAMBERTI Armando, 2023, «Forma di governo e crisi del sistema politico tra riforme a costituzione invariata e 'razionalizzazione del parlamentarismo'». In *federalismi.it*

LUCIANI Massimo, 2023, «Riforme e saggezza». In *federalismi.it*

LUPO Nicola, «Revisioni costituzionali 'puntuali' e 'a tappe' della forma di governo. Perché no?». In *federalismi.it*

MANGIAMELI Stelio, 2023, «Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene». In *federalismi.it*

NICOTRA Ida A., 2023, «Per un governo di legislatura». In *federalismi.it*

OLIVETTI Marco, 2023, «Riformare la forma di governo italiana?». In *federalismi.it*

PINELLI Cesare, 2006, *Forme di stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*. Jovene, Napoli.

PINELLI Cesare, 2023, «Stabilità di governo e responsabilità di fronte agli elettori». In *federalismi.it*

POLLICINO Oreste, 2023, «L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare». In *federalismi.it*

PRISCO Salvatore, 2023, «Forse la volta buona? Istruzioni scettiche per riforme costituzionali (e non solo) finalmente condivise». In *federalismi.it*

RODOMONTE Maria Grazia, 2023, «Il percorso possibile verso le riforme costituzionali: da un'analisi oggettiva a scelte condivise». In *federalismi.it*

SALMONI Fiammetta, 2023, «Conciliare governabilità e forma di governo parlamentare attraverso riforme legislative e due revisioni costituzionali». In *federalismi.it*

SAVASTANO Federico, 2023, «Efficacia ed equilibrio: due priorità verso cui orientare la forma di governo». In *federalismi.it*

SCIORTINO Antonella, 2023, «Sulle riforme istituzionali: brevi note». In *federalismi.it*

SPATARO Ornella, 2023, «Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e riforme istituzionali». In *federalismi.it*

STAIANO Sandro, 2023, «La regolazione della forma di governo nel contesto costituzionale». In *federalismi.it*

STERPA Alessandro, 2023, «Superare questa forma di governo parlamentare che funziona senza un Parlamento e senza un Governo». In *federalismi.it*

VARI Filippo, 2023, «Per un Esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana». In *federalismi.it*

## L'ITALIA CHE SAREBBE: I RICCHI E POVERI NELLA DEMOCRAZIA DEL *CONTEST*

LAURA RONCHETTI\*

*Abstract:* il premierato assoluto proposto dal governo è la «democrazia del *contest*», forse più pop, ma non più incentrata sulla sovranità popolare con la sua pluralità e i suoi irriducibili conflitti in nome dell'uguaglianza politica e sociale dell'intera nazione. Alla Nazione viene sostituita una frazione di essa, quella dei «corregionali», già guidati da decenni da un premier locale assoluto. L'Italia avrà ventuno leader che eserciteranno la sovranità in nome e per conto di un Popolo in disintegrazione, diviso in ricchi e poveri.

*Keywords:* Premierato – Autonomia differenziata – Sovranità popolare – Diseguaglianze – Astensionismo

*Abstract:* the absolute premierate proposed by the government is the «democracy of the *contest*», perhaps more pop, but no longer centred on popular sovereignty with its plurality and its irreducible conflicts in the name of the political and social equality of the entire nation. The Nation is replaced by a fraction of it, that of the «co-regionalists», for decades already led by an absolute local premierate. Italy will have twenty-one leaders exercising sovereignty in the name and on behalf of a disintegrating People, divided into rich and poor.

*Keywords:* Premiership – Differentiated autonomy – Popular sovereignty – Inequalities – Abstentionism

### ***1. Un'allarmata analisi di senso costituzionale del presente***

La questione nevralgica delle riforme istituzionali in corso, segnata dall'idea di rottura con la storia della centralità parlamentare nel nostro ordinamento, deve essere affrontata con gli occhi di quella «nuova civiltà politica umanistica»<sup>1</sup> cui aspirare: questo

---

\* Laura Ronchetti, Professore associato di Diritto costituzionale GIUR-05/A, Università degli Studi del Molise. Email: laura.ronchetti@unimol.it

<sup>1</sup> *Per una nuova civiltà politica umanistica – ragioni di un'iniziativa editoriale* è il titolo del manifesto di fondazione di questa Rivista.

punto di osservazione costringe a cogliere la consapevolezza della stretta correlazione tra l'esistenza della singola persona e le istituzioni collettive che una comunità si dà, facendo emergere la fallacia di impostazioni rigidamente e formalisticamente incentrate sulle istituzioni in senso statico, dimenticandosi che dalla conformazione di queste discende la dinamica delle condizioni e della qualità della vita di ognuno di noi, come singolo cittadino, come soggetti collettivi fino a toccare l'idea stessa di Nazione, di forma di Stato in senso classico.

Ciò consente di partire da un'analisi di senso del presente, per poi rilanciare una proposta di senso sul futuro, tutto da scrivere, che ci si prospetta.

Il presente è segnato da due fatti giuridici di rilievo costituzionale.

Il primo è l'aumento delle diseguaglianze interindividuali, tra territori ma anche tra gruppi sociali raggiungendo vette di eclatanti violazioni del principio di eguaglianza sostanziale in particolare in base al territorio dove si abita, al sesso, per tacere della nazionalità e dell'età: intrecciando tutti i dati a disposizione, le donne giovani del Sud, soprattutto se straniere secondo le regole dell'acquisto della cittadinanza, non godono degli stessi diritti e, quindi, delle stesse libertà del resto della Nazione<sup>2</sup>.

Il secondo è l'astensionismo come fenomeno di massa che significa, da un lato, non esercizio del diritto fondamentale al voto da una parte sempre più consistente del corpo elettorale, dall'altro, caduta della rappresentatività delle molte sedi della rappresentanza. Non è certamente un caso che siano state le donne e i giovani, soprattutto al Sud, a sentirsi del tutto irrilevanti alle ultime elezioni del Parlamento al punto che il 36 per cento degli aventi diritto si è astenuto: un elettore su tre non ha votato, meno di un'elettrice su tre si è recata alle urne alle ultime elezioni politiche. Alle recenti elezioni europee per la prima volta nella storia ha votato meno di un italiano su due, il 49,69 per cento degli aventi diritto e l'affluenza alle urne crolla tra le regioni più povere e nei piccoli centri (55 per cento al Nord, il 43 al Sud).

Chi prova a sminuire il dato della non-affluenza soffre di un'inguaribile visione elitista e formalista della democrazia che considera l'eguaglianza, politica e sociale, un vezzo per anime belle.

## ***2. La soluzione mistificatoria del premierato per una democrazia del contest***

L'elezione diretta del presidente del Consiglio proposta dal ddl Meloni-Casellati viene presentata proprio come panacea di un astensionismo addebitato alla mancanza di certezze da parte dell'elettore su chi guiderà l'esecutivo e sulla sua maggioranza in Parlamento.

Eppure è incontrovertibile che proprio nelle elezioni delle autonomie territoriali, dove l'elezione diretta del Sindaco e poi del Presidente di Regione esiste da decenni, si

---

<sup>2</sup> Bankitalia, 2023; Camera dei deputati, Servizio Studi, 28 dicembre 2023; ISTAT, 2023.

registrino i tassi di partecipazione al voto più esigui, financo laddove la leadership tanto valorizzata gode d'indiscussa stabilità: a febbraio 2024 all'elezione della Presidente della Sardegna ha partecipato il 52% degli aventi diritto, a febbraio 2023 in Lombardia ha partecipato soltanto il 42% dell'elettorato, nel Lazio addirittura il solo 37%; alle comunali di maggio 2023 l'affluenza media al primo turno si è attestata al 61%, scendendo al 58% al secondo. Come dimostra financo il calo di affluenza al ballottaggio, il presunto potere di scegliersi il Capo<sup>3</sup> non convince, non rassicura, non appassiona gli elettori, ancor meno le elettrici e tra queste quelle del Sud.

Anima viceversa da sempre la fantasia di chi è al governo.

Per riportare alle sue vere dimensioni la proposta di scegliersi direttamente il capo<sup>4</sup> è necessario, quindi, disvelare l'alterazione della verità operata dal governo nella proposta presentata in Parlamento, proposta che si avvale di un alone di mistificazione della effettiva rottura rispetto al nostro ordinamento costituzionale.

La mistificazione più significativa del ddl Meloni-Casellati è che l'elezione diretta di un organo monocratico, cui sarebbe subordinata la legislatura delle Camere elette in collegamento con il presidente *in pectore*, venga ammantata di democraticità perché valorizzerebbe «il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione»<sup>5</sup>.

Viceversa con l'elezione diretta da parte del popolo di un organo monocratico di indirizzo politico si pretende di attribuire al singolo individuo la capacità di rappresentare la pluralità che struttura la società: si tratta di un Eletto, ma non certo di un rappresentante. Se l'elettività è un elemento indefettibile delle istituzioni rappresentative lo è altrettanto, infatti, la loro composizione collegiale: solo un organo collegiale può essere proiezione della pluralità del popolo e, quindi, vantare il requisito della rappresentatività; la *reductio ad unum* della pluralità, invece, è la sua negazione, la sua sublimazione in un ente che pretende di incarnarla, non certo di rappresentarla.

In Italia, come già accennato, la monocrazia ha già preso piede sotto forma di premierati assoluti nelle autonomie territoriali in cui la colleganza tra candidato alla presidenza e maggioranza assembleare è caratteristica permanente di carattere «esistenziale»: non fa perno, infatti, sulla stabilità della maggioranza politica ma sulla sua personificazione nell'individuo solo al comando. Qualora tale persona dovesse per qualunque motivo «decadere» cade l'intera assemblea che intorno a lui è stata eletta: l'assemblea, luogo della rappresentanza e della sua inevitabile pluralità in regime di isonomia, è giuridicamente dipendente dall'eletto che personifica l'intera comunità, finisce per incarnarla.

Quando all'elezione diretta si somma di fatto il potere di scioglimento delle assemblee elette per di più in collegamento elettorale con il Premier, il principio di

<sup>3</sup> AA.VV., 2024.

<sup>4</sup> Cfr. G. Silvestri, 2023, 27-28; A. Algostino, 2003.

<sup>5</sup> Cfr. relazione di accompagnamento al ddl costituzionale.

supremazia del capo è a tal punto giuridicamente sancito che qualunque ipotesi di mera primazia in un organo collegiale perde ogni significato così come qualunque autonomia delle assemblee rappresentative.

In questo contesto, lo scollamento società/istituzioni non è più un mero accidente della Storia ma assurge a caratteristica strutturale del rapporto rappresentativo, ridotto a semplice momento elettorale.

La seconda mistificazione del ddl Meloni-Casellati in realtà si pone in continuità con i precedenti «revisionismi»<sup>6</sup>: così come già si denunciò per le «deformazioni costituzionali» d’iniziativa dei governi Berlusconi e Renzi, non sono i governi a dare le Costituzioni ai popoli, ma il contrario. La Costituzione come terreno di indirizzo politico di parte incide sul ruolo e sulla natura dell’atto con cui il popolo ha stabilito «le forme e i limiti» dell’esercizio della sovranità (art. 1), vale a dire quel potere in gran parte già concentrato nelle mani del governo. L’iniziativa governativa che mira espressamente «a rafforzare la stabilità del governo» peraltro consiste nella pretesa del presidente del consiglio di autoattribuirsi poteri che la Costituzione non le dà. La scelta di non lasciare ai suoi folti gruppi parlamentari di maggioranza l’onore e l’onere di presentare tale richiesta in Parlamento, quindi, è manifestazione d’insofferenza per l’effettivo esercizio della sovranità da parte del popolo e dei suoi rappresentanti politici.

La terza mistificazione, invece, è innovativa e coinvolge l’asserito «criterio “minimale”» di modifica della Costituzione. Si scomoda in proposito addirittura la «tradizione costituzionale» quando, invece, si arriva a costituzionalizzare il «premio di maggioranza», rompendo così proprio con la tradizione costituzionale di lasciare fuori dalla Costituzione, a torto o ragione, la disciplina elettorale, per di più con il dichiarato intento di andare al di là della giurisprudenza costituzionale sull’eguaglianza del voto sancita all’art. 48 Cost. La Corte costituzionale, infatti, ha già spiegato che l’obiettivo di rafforzare la posizione del governo non può essere realizzato tramite la distorsione della rappresentanza democratica con un’attribuzione di seggi parlamentari sproporzionata rispetto al numero di voti ricevuti (sent. n. 1 del 2014). Se l’attuale legge elettorale (Rosatellum bis) può e dovrebbe essere abrogata o dichiarata incostituzionale<sup>7</sup>, il premio in seggi a chi prende un voto in più starebbe in Costituzione.

La quarta mistificazione riguarda il ruolo del Capo dello Stato che, nonostante le dichiarazioni di volerne «preservare al massimo le prerogative», sin dal titolo del ddl perderà espressamente il potere di nomina dei senatori a vita, così come non nominerebbe più il Presidente direttamente eletto perché si limiterebbe a conferirgli l’incarico a formare il governo; anche in caso di dimissioni di costui il potere di nomina presidenziale verrebbe limitato dal punto di vista sia soggettivo (presidente del consiglio

---

<sup>6</sup> Si rinvia a G. Azzariti, 2016.

<sup>7</sup> Già ora turba che alle ultime elezioni politiche, per di più con un’affluenza del solo 64% degli aventi diritto, i voti conseguiti dal partito di maggioranza relativa (Fdl) pari al 26% che arrivano circa al 40% con gli alleati, in base a una legge elettorale dall’effetto iper maggioritario, si siano trasformati nel quasi 60% dei seggi parlamentari.

eletto o quello c.d. «subentrante») che oggettivo (stesso indirizzo politico). Analogamente il potere del Presidente della Repubblica di scioglimento delle Camere verrebbe ridotto a casi tassativi: oltre a perdere il potere di scioglimento anche di una sola Camera, il Presidente è obbligato a sciogliere il Parlamento qualora il presidente direttamente eletto non ottenga per due volte la fiducia delle Camere, gli venga revocata la fiducia o quando il subentrante non riceva la fiducia. Per garantire la stabilità di governo, dunque, si arriva a introdurre l'unica forma di crisi istituzionale che l'Italia non ha ancora vissuto: sciogliere un Parlamento appena eletto, estrema ratio espressamente prevista, visto che il presidente della Repubblica avrebbe le mani legate e non potrebbe ricorrere ai suoi attuali poteri di risoluzione dei conflitti.

Tanto è significativo il ridimensionamento del ruolo del Presidente della Repubblica che lo stesso governo è costretto ad ammettere che andranno riviste quelle che chiama, sminuendole, «prassi costituzionali», vale a dire quelle convenzioni che in settant'anni hanno costruito la presidenza della Repubblica come potere di intermediazione nei momenti di crisi.

La quinta mistificazione travolge il ruolo del Parlamento, vero bersaglio del disegno revisionista che toglie voce, non solo alle minoranze, ma financo alla maggioranza parlamentare, nella compagine governativa<sup>8</sup>.

La sesta mistificazione è complessivamente riassunta dall'assioma per cui la riforma non altererebbe i principi «costituzionali di democrazia, rappresentatività, separazione dei poteri e con il rispetto delle prerogative degli organi costituzionali». Viceversa la democrazia con centralità parlamentare e, quindi, pluralista diventerebbe «da investitura» e monocratica; la separazione dei poteri verrebbe ridotta a una mera divisione formale visto che per qualunque «caduta» dell'Eletto il Parlamento verrebbe sciolto (c.d. principio del *simul simul*); con la costituzionalizzazione di questo principio (che certo non può considerarsi *soft* solo perché è previsto un subentrante in caso di «caduta» dell'Eletto) avremmo un «Presidente legislatore»<sup>9</sup> affiancato da un Parlamento e un Presidente della Repubblica con prerogative meramente serventi il potere monocratico, fino a riverberarsi sulla Corte costituzionale.

È la rappresentatività in sé, tuttavia, che sarebbe annichilita dal premierato assoluto ipotizzato, nonostante sia citata accanto alla tutela delle minoranze linguistiche quasi a segnalare un tentativo di «politicamente corretto» con cui edulcorare il mito della «governabilità»<sup>10</sup>.

Sarà la democrazia del *contest*, forse più pop, ma non più incentrata sulla sovranità popolare con la sua pluralità e i suoi irriducibili conflitti in nome della uguaglianza politica e sociale.

---

<sup>8</sup> I. Ciolli, 2004, 88 ss.

<sup>9</sup> L. Carlassare, 2016.

<sup>10</sup> A. Lucarelli, 2023, 296 ss.

### **3. Quale pari dignità sociale in una Italia sempre più asimmetrica?**

Da quando si è affermata oltre la destra storica l'egemonia della monocrazia<sup>11</sup>, il corpo elettorale preferisce astenersi, disertare le urne perché sa che senza eguaglianza politica non avrà l'eguaglianza e la dignità sociale promesse. Il premierato, infatti, è accompagnato dall'attuazione dell'autonomia differenziata<sup>12</sup>: si pretende di incarnare la Nazione, sempre citata, mentre la si spezzetta tra regioni ricche e povere, contro quella «pari dignità sociale»<sup>13</sup> che spetta ad ogni persona a prescindere da quale parte d'Italia abiti.

Nel valutare la recente legge n. 56 del 2024 Calderoli è necessario richiamare il fondamentale principio autonomistico proclamato all'art. 5 Cost. con le sue «esigenze della autonomia»<sup>14</sup> che devono essere motore dal basso del permanente processo di unificazione nazionale. Tale articolo, come in seguito ha chiarito la sentenza n. 192 del 2024, va interpretato alla luce dei principi fondamentali che lo anticipano, con particolare riferimento a quello personalista *ex art. 2* e a quello di eguaglianza di cui all'art. 3 che sono il collante che consente alla Repubblica di essere una e restare indivisibile, tramite la lotta alle diseguaglianze tra persone, tra gruppi e tra territori: da un lato, garantendo i diritti inviolabili alla persona in quanto tale a prescindere dalla residenza; dall'altro, esigendo quei doveri di solidarietà politica, sociale ed economica che impongono di percepire ed esercitare la propria autonomia nella consapevolezza dell'interdipendenza che lega gli uni agli altri, un territorio agli altri.

Si deve valutare la legge Calderoli, quindi, considerando che autonomia non è sinonimo né di indipendenza sotto forma di secessione territoriale o sostanziale né di autosufficienza o separatezza rispetto al resto della Nazione, di cui ciascun parlamentare è rappresentante ai sensi dell'art. 67. Proprio in quanto rappresentanti della Nazione, in applicazione della legge Calderoli, i componenti del Parlamento dovranno decidere se spogliare in modo pressoché irrevocabile il potere legislativo, di cui sono membri pro tempore, di enormi competenze (dalla determinazione dei LEP alle altre ventitré materie in discussione) con le connesse risorse statali che in primo luogo dovrebbero rinsaldare la Nazione che rappresentano.

La potestà legislativa «si concretizza» anche «attraverso la presentazione di (...) emendamenti (...) altrimenti [tale potestà] risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate *altrove* [corsivo nostro]», come è scritto nell'ordinanza n. 17 del 2019, con cui la Corte costituzionale ha ritenuto che i singoli parlamentari possano sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, potere che potrebbero esercitare in caso di dichiarazione di inammissibilità di un emendamento sulle intese di devoluzione

---

<sup>11</sup> G. Ferrara, 2004, 1 ss.

<sup>12</sup> Cfr. AA.VV., 2023.

<sup>13</sup> G. Ferrara, 1974, 1089.

<sup>14</sup> L. Ronchetti, 2018.

concluse secondo il modello intergovernativo stato-regioni non coerente con il nostro quadro costituzionale delineato dalla legge Calderoli. Questa, infatti, recepisce la non legittima interpretazione che attribuisce alla legge rinforzata di cui all'ultimo comma dell'art. 116 valore prettamente formale di recepimento dell'intesa.

Come poi è emerso nella citata decisione della Corte costituzionale, tra emendabilità dell'intesa e attività di indirizzo su di essa prevista nella legge c'è il solco che divide un potere legislativo da un organo privo di potere normativo. Il parallelismo con l'approvazione degli Statuti regionali del 1971, peraltro, è del tutto inconferente: se atti di indirizzo potevano essere significativi nel procedimento di approvazione dei primi Statuti regionali, tutti adeguatesi comunque alle indicazioni parlamentari, non vi è alcuna analogia con un processo di devoluzione dallo Stato alle regioni di competenze legislative. L'intesa ex ultimo comma dell'art. 116, soprattutto nelle dimensioni materiali che sta assumendo, ha una rilevanza per l'unitarietà della Nazione imparagonabile rispetto a contenuti degli Statuti del 1971.

In occasione dell'approvazione delle leggi di devoluzione, infatti, i parlamentari avrebbero potuto comunque non rispettare il procedimento ivi stabilito attivando un processo di *vindicatio potestatis* più degna della costituzionale centralità del Parlamento: trattandosi di fonte ordinaria, infatti, certamente la legge Calderoli non soddisfa le caratteristiche formali necessarie per integrare la laconica disposizione dell'ultimo comma dell'art. 116 Cost. Si ricorda che proprio la «pagina bianca» aperta da questa norma ha determinato gli equivoci interpretativi che hanno fatto ritenere necessaria una sua integrazione con legge per contenerne l'interpretazione, renderla coerente con i principi inviolabili della Costituzione: la preoccupazione nasceva dall'interpretazione abnorme di tale norma ad opera delle c.d. bozze di pre-intesa sottoscritte con Veneto, Lombardia e Emilia Romagna, che la legge ora fa salve (art. 11, comma 1).

Nonostante i miglioramenti, dunque, restavano attuali tutte le criticità già sollevate negli ultimi anni non solo nel procedimento e quindi nei «metodi» ma anche nei «principi» ex art. 5 Cost. con cui valorizzare le esigenze dell'autonomia nel quadro costituzionale.

Innanzitutto le criticità riguardavano l'irragionevole coinvolgimento di tutte le materie senza obbligo di motivazione in ordine ai vantaggi per l'intera nazione. Potenzialmente si arriva ad eliminare addirittura, come nel caso Veneto, la categoria della competenza concorrente tra Stato e regione rendendo plasticamente l'idea della separatezza della regione dal resto della Nazione. Che ora sia attribuita al «Presidente del Consiglio dei ministri la facoltà di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa» (art. 2, comma 2) è un palliativo che, peraltro, consiste in un'espropriazione delle attribuzioni costituzionali del Parlamento a favore del solo organo monocratico del potere esecutivo.

Inoltre le risorse, di qualunque natura, connesse all'esercizio delle nuove competenze acquisite dalle singole regioni restano stabilite «a valle» della devoluzione da

potentissime Commissioni paritetiche e non dal Parlamento. La quantità di competenze in gioco, tuttavia, è tale da ipotecare risorse pari, se non superiori, a quell'otto decimi del gettito delle partecipazioni statali che la Corte costituzionale dichiarò illegittimo perché distrazione di parte così sostanziosa delle tasse dell'intera Nazione tale da compromettere la solidarietà nazionale (sent. n. 118 del 2015)<sup>15</sup>.

Il Parlamento, dunque, non avrebbe potuto valutare la coerenza dei suddetti trasferimenti erariali al rispetto dei principi di cui all'art. 119 con i connessi vincoli di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto territorio nazionale, competenza esclusiva del Parlamento. Tale è la consapevolezza del rischio che al divario esistente, molto più grave rispetto al 2001, si aggiunga ulteriore divario che la legge Calderoli ha inteso inglobare al suo interno la determinazione dei LEP, piegando però in tal modo questa essenziale attribuzione parlamentare, cuore dello stato sociale italiano, alle esigenze della cd. «autonomia differenziata». Sia detto per inciso ma, rispetto a questa espressione cristallizzata nel titolo della legge sarebbe più consona quella di *autonomia asimmetrica* perché la differenziazione è insita nella possibilità di ogni regione di declinare in maniera diversa, per rispondere meglio alle esigenze della propria comunità, le materie di competenza concorrente nel quadro delineato dallo Stato; l'ultimo comma dell'art.116, invece, consente di rompere la simmetria tra regioni nei confronti dello Stato, nei confronti del Parlamento in modo particolare visto che con le intese si intende derogare alle attribuzioni costituzionali sancite all'art. 117.

In merito ai LEP<sup>16</sup>, non solo la delega legislativa in capo al governo presenta natura composita «sopravvenuta» perché la parte sostanziale sarebbe stabilita nella legge di bilancio che, peraltro, tutto contiene tranne che principi e criteri direttivi per il Governo (art. 3, comma 2) come riconosciuto in seguito dalla Corte costituzionale, mentre la rubrica dell'art. 3 è intitolata «determinazione dei LEP», il suo primo comma si limita a richiamare la loro mera «individuazione» e addirittura la loro effettiva garanzia sarebbe oggetto di solo futuro monitoraggio che per le regioni già interessate dalle negoziazioni sarebbe svolto dalle Commissioni paritetiche Stato-regione (comma 4) davvero potentissime perché decideranno l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento dopo la mera

---

<sup>15</sup> Il referendum che intendeva chiedere ai veneti se volessero «lasciare» sul territorio regionale otto decimi del gettito delle partecipazioni erariali, come giustamente afferma la Corte, avrebbe illegittimamente comportato «la distrazione di una cospicua percentuale dalla finanza pubblica generale, per indirizzarla ad esclusivo vantaggio della Regione (...) e dei suoi abitanti (...) incide[ndo] (...) sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica» (sent. n. 118 del 2015). Si sarebbe trattato di una forma di secessione sostanziale agita da frazioni del popolo che si sottraggono ai doveri di solidarietà economica e politica nei confronti della Nazione, che sono alla base di ogni pari dignità sociale.

<sup>16</sup> La Corte cost., sent. n. 220 del 2021, ha lamentato il «perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali, una volta normativamente identificati, indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale» e rappresentano, dunque, «un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali».

approvazione dell'intesa che si limiterebbe a individuare i relativi «criteri» (art. 5, comma 1).

Non solo, infine, la cessazione unilaterale dell'intesa è subordinata alla «legge approvata a maggioranza assoluta» e alla prova di una «mancata osservanza (...) dell'obbligo di garantire i LEP» «direttamente imputabile alla regione» (per di più sulla base del monitoraggio gestito dalle Commissioni paritetiche) sminuendo le ragioni di «coesione sociale» alla situazione nella singola regione «devoluta» e non al resto della Nazione, ma lo spostamento nel frattempo intervenuto di risorse «umane e strumentali» presso la singola regione renderebbe estremamente lacerante il loro ritiro di devoluzione (art. 7, comma 1).

La legge Calderoli, dunque, non ha maturato il necessario distacco da una interpretazione dell'autonomia asimmetrica non conforme ai principi costituzionali che, invece, devono orientare l'interpretazione del Titolo V della Parte II nel quale, infatti, trovano ricadute limpide i principi di eguaglianza e solidarietà: da un lato, la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [corsivo nostro]» che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), è una competenza esclusiva dello Stato, quindi in primis del Parlamento; dall'altro, l'art. 119 con particolare riferimento al suo terzo comma dedicato alla perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante e al suo quinto comma secondo cui lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali tra l'altro in nome dell'«effettivo esercizio dei diritti della persona».

Nel 2022, inoltre, si è inserito un nuovo comma all'art. 119: «la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità» (art. 119, comma 6). La condivisibile revisione costituzionale si giustifica in termini di rimozione degli ostacoli attribuibili non solo alla peculiare collocazione geografica delle isole, ma anche ad altri fattori quali la demografia (alias spopolamento), la precaria esistenza di servizi pubblici essenziali e la scarsa disponibilità di collegamenti per l'esercizio della libertà di circolazione. Questa, però, è una condizione comune a parte significativa del paese<sup>17</sup>: quelle famose aree interne che attraversano l'Italia da Nord a Sud.

Tra queste, in particolare, quelle poste al Sud rischiano ora di pagare «un doppio divario, o divario indiretto»<sup>18</sup>. Aggiungo che nelle aree interne del Sud, alcuni gruppi sociali saranno particolarmente colpiti: sulla base di tutti i dati pubblici disponibili, le donne giovani, che subiranno una pesante discriminazione indiretta.

La Nazione certamente non trae giovamento dall'aumento delle diseguaglianze<sup>19</sup>, da un'autonomia fraintesa e tradita in nome della pretesa di autosufficienza,

---

<sup>17</sup> Si rinvia a L. Ronchetti, 2023, 349-364.

<sup>18</sup> Come ha scritto L. Corazza, 8 marzo 2024.

<sup>19</sup> L. Ronchetti, 14-28.

autoreferenzialità, isolamento e in fin dei conti indifferenza di una parte nei confronti del resto della Nazione.

Per mantenere le esigenze dell'autonomia ancorate al principio di unità nazionale e non trasformarle in pretesa di separatezza dalle sorti del resto del paese, prima di qualunque devoluzione ragionevole e motivata nell'interesse della Nazione per singole materie, si dovrebbe finalmente intervenire per far raggiungere la capacità fiscale media in ogni zona del paese con interventi anche mirati in considerazione delle specificità territoriali: questa è la differenziazione coerente con il principio autonomistico di uno stato sociale delle autonomie.

#### ***4. L'ordine del discorso ha ancora senso costituzionale?***

Bisognerebbe, quindi, invertire l'ordine del discorso. Non sfugge che la semplice determinazione dei LEP a finanza invariata nulla garantisce rispetto all'effettività delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio. Non sfugge neanche che l'enorme quantità di materie rivendicate a titolo esclusivo dalle regioni più popolate e più ricche d'Italia da un lato esprime chiaramente la pretesa di separatezza dal resto della Nazione, dall'altro la rivendicazione di trattenere su quei territori ingenti quote delle partecipazioni statali, vale a dire risorse dell'intera Nazione. Non sfugge che, se sarà approvata la proposta governativa del Premierato e si darà corso alla c.d. autonomia differenziata, l'Italia avrà un Capo eletto che si confronterà con qualche «Superpresidente», vista la mole di competenze che potrebbero essere loro assegnate.

I cittadini, divisi per diversa dignità sociale, manterranno il rito delle urne ogni cinque anni che, tuttavia, diserteranno in massa, soprattutto se poveri.

Quando alla diseguaglianza sociale si affianca la diseguaglianza politica che non consente più di accedere alle istituzioni per ottenere pari dignità sociale, infatti, i diseguali non si riconoscono nella competizione elettorale e nelle sue istituzioni preferendo astenersi.

Bisogna ripartire, dunque, dall'esperienza giuridica di inutilità vissuta dal popolo come corpo politico deformato nella rappresentanza e riscoprire i principi politici che trasformano l'irrilevanza in ciò che fa la differenza perché conta: l'orizzonte di senso dell'eguaglianza nei diritti politici e sociali in Costituzione.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA. VV., 2024, *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, a cura di Gaetano Azzariti, Michele Della Morte. Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

AA.VV., «Per la critica dell'autonomia differenziata». In *Democrazia e diritto*, n. 1.

ALGOSTINO Alessandra, 2023, «Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata». In *Rivistaaic.it*, n. 3.

AZZARITI Gaetano, 2016, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare i fondamentali*, Laterza, Roma-Bari.

BANKITALIA, 2023, *L'occupazione femminile in Italia*.

CAMERA DEI DEPUTATI, 2003, Servizio Studi, Dossier *L'occupazione femminile*, 28 dicembre.

CARLASSARE Lorenza, 2016, «Il Primo ministro legislatore». In ASTRID, *Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*, *astrid.it*.

CIOLLI Ines, 2024, «Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato». In *Costituzionalismo.it*, n. 1, 88 ss.

CORAZZA Luisa, 2024, «Le aree interne e il rischio di eterna marginalità». In *ilSole24ore*, 8 marzo.

FERRARA Gianni, 1974, «*La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*». In *Studi Chiarelli*, II. Giuffrè, Milano, 1089 (ora in Id., 2020, *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*. Editoriale Scientifica, Napoli).

FERRARA Gianni, 2004, «Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo». In *Costituzionalismo.it*, n. 1, 1 ss.

ISTAT, 2023, *Rapporto SDGs. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*.

LUCARELLI Alberto, 2023, «Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità». In *Rivistaaic.it*, n. 4, 296 ss.

RONCHETTI Laura, 2018, *L'autonomia e le sue esigenze*. Giuffrè, Milano.

RONCHETTI Laura, 2020, «Le asimmetrie territoriali: quelle già esistenti e quelle rivendicate». In *Nuovo Meridionalismo Studi*, n. 11, 14-28.

RONCHETTI Laura, 2023, «Il Molise come Isola? La XX Regione d'Italia e la giustizia sociale». In *Le Regioni*, nn. 2-3, 349-364.

SILVESTRI Gaetano, 2023, «Stretta autoritaria o paralisi: le rosee prospettive del premierato». In *Democrazia e diritto*, n. 2.

**APPUNTI SULLE RIFORME.  
IN OCCASIONE DEI DIECI ANNI DI POLITICA.EU\***

FILIPPO VARI\*\*

**Abstract:** il testo riprende l'intervento dell'autore al Convegno di studi *Che Italia sarà. Le riforme istituzionali*. Esso evidenzia il problema, in Italia, dell'instabilità dell'Esecutivo. Dopo aver chiarito le ragioni per le quali è importante che le riforme costituzionali siano condivise tra i maggiori attori politici, il lavoro prende in considerazione alcune modifiche su cui tra gli studiosi si registra un significativo consenso: voto a data certa di provvedimenti governativi; sfiducia costruttiva; potere di revoca dei Ministri attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri; modifica della legge elettorale; reintroduzione del finanziamento pubblico ai partiti. Infine, lo studio evidenzia l'importanza di accompagnare tali modifiche a un disegno più ampio finalizzato a rivitalizzare i corpi intermedi.

**Keywords:** forma di governo – riforme costituzionali – instabilità del Governo – partiti politici

**Abstract:** the article is based on the author's speech at the conference *Che Italia sarà. Le riforme istituzionali*. It highlights the problem of instability of the executive power in Italy. After explaining the reasons why it is important that the main political parties support the institutional reforms, the paper exposes a number of possible changes on which there is a broad consensus: date certain procedure; the power to dismiss ministers for President of the Council of Ministers; modification of the electoral law; the reintroduction of public financing of political parties. Finally, the work highlights the importance of accompanying such changes with a broader project aimed at revitalising intermediate bodies.

**Keywords:** Form of Government – Constitutional Reforms – Government Instability – Political Parties

---

\* Questo testo riprende, con aggiunta di note, l'intervento dell'autore al Convegno *Che Italia sarà. Le riforme istituzionali*, organizzato per il decennale di politica.eu il 7 marzo 2024 presso la Biblioteca alessandrina dell'Università di Roma La Sapienza. Esso è stato preceduto dai più vivi ringraziamenti per l'invito a prendere la parola in un incontro tanto importante ai professori Rosboch, Scillitani e Germano e a tutta la direzione della Rivista.

\*\* Filippo Vari, Professore ordinario di Diritto costituzionale GIUR-05/A, Università Europea di Roma. Email: filippo.vari@unier.it.

### **1. Introduzione: il problema dell'instabilità dell'Esecutivo**

Nella scorsa primavera si sono riuniti nella sede del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro quasi un centinaio di costituzionalisti di scuole, formazione e visioni tra loro diverse. Eppure anche in tale occasione è emerso con chiarezza che il problema più grande per il nostro amato Paese è quello della instabilità governativa<sup>1</sup>.

I dati sono ben noti. Dal 1948 a oggi l'Italia ha avuto ben 68 Governi in 76 anni di storia repubblicana. La durata media di un Esecutivo è di poco superiore a un anno. L'instabilità governativa era tipica della c.d. I Repubblica, ma le sue conseguenze erano attenuate dal fatto che la *conventio ad excludendum* rendeva il partito di maggioranza relativa, la Democrazia Cristiana, il baricentro di ogni compagine governativa. Cambiato il contesto internazionale – con la caduta del muro di Berlino e il crollo dei sistemi totalitari comunisti – e, conseguentemente, quello interno, l'instabilità sembrava potesse essere superata con la strada, invero impervia, delle riforme costituzionali e/o con l'introduzione di un sistema elettorale prima maggioritario e poi con premio di maggioranza. In effetti, dopo il 1994 ci sono stati tre dei quattro Governi più lunghi della storia repubblicana: il Berlusconi II, durato 1412 giorni (cioè quasi 4 anni), e il Berlusconi IV, in carica per 1287 giorni (cioè 3 e mezzo). Dopo questi Governi, però, oltretutto anch'essi non esenti da turbolenze quanto alla loro saldezza, dal 2011 l'instabilità si è di nuovo manifestata con evidenza, con l'eccezione del Governo Renzi, che è al quarto posto per durata (1024 giorni, cioè 2 anni e 10 mesi): dal novembre 2011 al marzo 2024, in 12 anni e 4 mesi, l'Italia ha avuto 8 governi, compreso quello in carica. Dunque, la durata media dell'Esecutivo, negli ultimi 12 anni, raggiunge soltanto l'anno e mezzo.

È noto che l'instabilità dell'Esecutivo finisce per riflettersi anche sulla garanzia dei diritti protetti dalla Carta fondamentale. Si pensi, solo per fare qualche esempio, alla difficoltà che hanno Governi deboli nell'affrontare le emergenze, come avvenuto recentemente con la pandemia. Si consideri anche un altro dei gravissimi problemi che affliggono il nostro Paese, e cioè il debito pubblico. Una delle cause principali dell'accumulo di un debito così elevato è stata l'instabilità dei governi. Per fare fronte alla debolezza della maggioranza parlamentare si è spesso cercato di conquistare consenso con politiche di spesa, e cioè alimentando con generose erogazioni pubbliche microinteressi, in cambio del sostegno politico. È nota l'influenza del macigno del debito pubblico sul godimento dei diritti fondamentali, come ad esempio quello alla salute o il diritto all'istruzione. Dunque, anche solo questi due esempi dimostrano come le problematiche relative alla forma di governo finiscono, prima o poi, per riflettersi sul godimento dei diritti fondamentali.

---

<sup>1</sup> Gli atti dell'incontro, svoltosi il 15 maggio 2023, sono pubblicati nel volume AA.VV., 2023.

## 2. La necessità che le riforme siano condivise

Se questo è il problema, prima di passare a riflettere su qualche spunto per risolverlo, ovviamente con considerazioni che sono di natura scientifica ed esclusivamente personale e che necessiterebbero senz'altro di analitico approfondimento, appare opportuno prendere le mosse da alcune questioni di metodo.

Come ha evidenziato Massimo Luciani, invero,

«le riforme istituzionali servono al bene del Paese e, per quanto si possa ovviamente dissentire su cosa tale “bene” sia, già questo esclude ch'esse possano intendersi come operazione di parte ed esclude che quel bene, in quanto “comune”, possa trovare una salda identificazione se è mancato un ampio confronto ed è carente il consenso»; dunque, «le riforme istituzionali non richiedono un consenso ampio sol perché – specie quando si tocca la Costituzione – ci sono delle specifiche maggioranze da rispettare, ma soprattutto perché in difetto di quel consenso esse sono caduche, provvisorie, periclitanti»<sup>2</sup>.

La verità di queste osservazioni è dimostrata dalla storia delle riforme della Costituzione in Italia. Dal 1948 ad oggi sono state approvate poco più di 45 leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali.

Fino al 2001, con la riscrittura del Titolo V della Parte II della Carta fondamentale a opera della l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, le modifiche costituzionali sono state approvate da una maggioranza ben superiore al *quorum* minimo fissato dall'articolo 138 Cost., raggiungendo spesso i due terzi degli aventi diritto al voto. Non era stato, dunque, necessario passare per la via rischiosa e insicura del *referendum* popolare.

Ciò era dovuto al fatto che le forze politiche più importanti si riconoscevano reciprocamente un diritto di veto sulle modifiche costituzionali<sup>3</sup>. A cosa si doveva tale mutuo riconoscimento? All'idea, emersa fin dai lavori dell'Assemblea costituente, che la Costituzione è, per riprendere una bellissima e fortunata espressione di La Pira, la casa comune<sup>4</sup> del popolo italiano. Fino al 1980, si riteneva, inoltre, che la Costituzione fosse modificabile solamente con revisioni omogenee<sup>5</sup>.

Com'è noto, la prospettiva ora descritta ha subito un rovesciamento nel 2001, con il tentativo (riuscito) di modificare la Carta fondamentale «a colpi di maggioranza». Questa strada è stata seguita anche per i successivi tentativi (falliti) di modifica della Parte II della Costituzione del 2006 e del 2016.

È chiaro che un determinante incentivo ad abbandonare il metodo della condivisione e a procedere a colpi di maggioranza è stata la modifica del sistema elettorale a

---

<sup>2</sup> M. Luciani, 2023, 259.

<sup>3</sup> A. Barbera, C. Fusaro, 2012, 560.

<sup>4</sup> G. La Pira, Atti Assemblea Costituente, seduta pom. dell'11 marzo 1947, 1981 ss. (disponibile su Internet, nel sito della Camera dei deputati, all'indirizzo <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed058/sed058nc.pdf>).

<sup>5</sup> Sul punto v. A. Pace, 2016, 5 s.

Costituzione vigente, senza cambiare i quorum in essa previsti, in particolare quello di cui all'art. 138 Cost.<sup>6</sup> Infatti, con il sistema proporzionale, in vigore fino al '93, era oltremodo difficile, se non impossibile, per una sola forza politica cambiare, senza il consenso delle altre, la Carta fondamentale<sup>7</sup>. Il passaggio a un sistema fortemente maggioritario, con l'individuazione di una maggioranza di governo già durante la competizione elettorale, ha cambiato significativamente il quadro precedente, oltretutto già sconvolto dalla progressiva scomparsa o, in altri casi, evoluzione dei partiti che avevano lavorato insieme in Assemblea costituente.

Il grave rischio insito nella seconda strada, e cioè affidare a colpi di maggioranza la modifica della Costituzione, è di rendere la Carta costituzionale non un patrimonio comune del Paese, ma l'espressione di scelte di parte, nelle quali i partiti che ne rimangono fuori, e il loro elettorato, non si riconoscono.

Com'è noto, la rigidità di una Costituzione implica che essa sia intrinsecamente superiore a tutte le altre fonti dell'ordinamento, per cui eventualmente solo grazie ad un procedimento speciale può essere cambiata<sup>8</sup>: si vuole, così, sottrarre alla maggioranza politica del momento la possibilità di decidere su alcune regole fondamentali, legate al principio democratico e ai diritti naturali dell'uomo<sup>9</sup>. Ma se la maggioranza politica decide autonomamente di modificare la Costituzione, al primo cambiamento della stessa è lecito aspettarsi che il nuovo partito o la nuova coalizione vincitori dell'elezioni si comporteranno allo stesso modo, andando a toccare le innovazioni introdotte dai predecessori nella Carta fondamentale. Ciò avrebbe la conseguenza ultima d'impedire la crescita di un patriottismo costituzionale - di cui c'è tanto bisogno - trasformando la Costituzione da patrimonio comune del popolo italiano a instabile terreno di scontro tra le forze politiche, destinato a essere riconformato con l'avvento di ogni nuova maggioranza<sup>10</sup>.

Come recentemente evidenziato da Enzo Cheli,<sup>11</sup> la nostra storia costituzionale dimostra che le riforme a colpi di maggioranza o non riescono, come nel caso della proposta di revisione costituzionale della II Parte della Costituzione bocciata nel referendum del 2006 o della riforma Renzi-Boschi naufragata anch'essa contro lo scoglio referendario nel 2016; oppure, anche se sono approvate, nascono con gravi problemi che ne compromettono significativamente la vitalità, come la riforma del Titolo V della Parte II della Carta del 2001: sono passati più di vent'anni dalla sua approvazione e si è ancora

---

<sup>6</sup> Criticamente al riguardo v. A. D'Atena, 2012, 66, secondo il quale «il cambiamento del sistema elettorale», con l'introduzione del maggioritario, «avrebbe richiesto la riconsiderazione di tutte le maggioranze previste in Costituzione, le quali, essendo state pensate nel quadro del proporzionale, in ambiente maggioritario risultano sperequate».

<sup>7</sup> Sull'influenza del mutamento del sistema elettorale sulla rigidità della Costituzione v. A. D'Atena, 2012, 65 ss.

<sup>8</sup> Cfr. A. Pace, 2002, 30 ss.

<sup>9</sup> Cfr. A. Barbera, C. Fusaro, 1996.

<sup>10</sup> V. Tondi della Mura, 2016, 25.

<sup>11</sup> E. Cheli, 2023, 8 s.

lontani dalla sua attuazione, come dimostra anche recentemente l'esperienza del CLEP, il Comitato tecnico scientifico, funzionale alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, relativi ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione (c.d. LEP)<sup>12</sup>.

Invero, soltanto con interventi condivisi è possibile che la Costituzione sia avvertita come casa comune e si sviluppi un autentico *Verfassungspatriotismus*. Dunque, per chiudere sul punto, è da auspicare che un intervento sulla Costituzione relativo alla forma di governo sia condiviso tra maggioranza e opposizione.

### **3. Il superamento dell'ingegneria costituzionale e del mito delle grandi riforme**

Prima di passare al merito delle proposte, appare opportuno formulare alcuni ulteriori rilievi di metodo. Infatti, le recenti novelle della Costituzione in materia di ambiente e di sport, insieme alle altre leggi costituzionali già approvate durante la XVIII Legislatura, possono indurre ad affermare che i maggiori attori politici hanno finalmente scelto la strada della «manutenzione costituzionale»<sup>13</sup>, seguita nell'ordinamento tedesco, superando, invece, una visione mitica delle grandi opere dell'ingegneria costituzionale, a vantaggio di «riforme mirate e circoscritte» relative a singoli articoli della Costituzione, ritenuti bisognosi di ammodernamento<sup>14</sup>. Si è al riguardo convincentemente parlato di un «ragionevole “minimalismo riformatore”»<sup>15</sup>.

Sembrerebbe, così, superata anche l'attesa spasmodica della grande riforma<sup>16</sup>, che avrebbe una funzione palingenetica, catartica nei confronti dei problemi che affliggono il Paese. Una tale attesa, che può tradursi in spericolate operazioni di ingegneria costituzionale<sup>17</sup>, ha alle proprie radici una fiducia illimitata verso l'attività di modifica della Costituzione e, in generale, verso l'operato del legislatore.

---

<sup>12</sup> Per alcune questioni di natura metodologica v. il documento pubblicato su *Federalismi.it* all'indirizzo <https://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=49639&dpath=document&dfile=21112023131454.pdf&content=Osservazioni%2Bdel%2Bsottogruppo%2B5%2Be%2Bdi%2Balcuni%2Baltri%2Bcomponenti%2Bdel%2BComitato%2C%2Btrasmesse%2Bal%2BPresidente%2Be%2Bal%2BComitato%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2B>. Sul tema v. V. Tondi della Mura, 2024.

Ulteriore conferma di quanto sostenuto nel testo si trae dalla sent. 3 dicembre 2024, n. 192 della Corte costituzionale, intervenuta durante la chiusura del lavoro. Con tale decisione il giudice della legge ha dichiarato illegittime diverse norme contenute nella legge 26 giugno 2024, n. 86 recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* (c.d. legge Calderoli).

<sup>13</sup> Richiama l'espressione A. D'Atena, 2001, 117. Sul punto cfr. anche A. Pace, 2001, 44 ss.

<sup>14</sup> L. Cassetti, 2022, 189.

<sup>15</sup> R. Borrello, 2023, 55. Al riguardo v. N. Lupo, 2023, 271, per il quale «sarebbe più proficuo e opportuno procedere “a tappe”, mediante una successione di micro-revisioni costituzionali “puntuali”: di emendamenti costituzionali, se si preferisce, da approvare nel rigoroso rispetto dell'art. 138 Cost. e con l'obiettivo di raccogliere, nella loro approvazione, il maggior livello di consenso possibile».

<sup>16</sup> A. Poggi, G. Pitruzzella, 2023, 2. Cfr. sul punto F. Costantino, 2024, 2.

<sup>17</sup> Sui limiti di tale approccio v. G. Pitruzzella, 1997, 4 s.

Al contrario, in opposizione a tale impostazione, appare opportuno riscoprire e valorizzare l'antica idea che «le leggi fondamentali» non si possono «scrivere *a priori*»<sup>18</sup>. In tale prospettiva, le modifiche costituzionali servono a certificare cambiamenti che hanno la loro origine in un movimento dal basso. In altri termini, la codificazione costituzionale dovrebbe avere solo un valore ricognitivo<sup>19</sup>. Scriveva in tale prospettiva Santi Romano: «una carta costituzionale, tranne il caso specialissimo che essa rappresenti l'epilogo di una convulsione rivoluzionaria, non può avere che il compito proprio di tutte le leggi, di raccogliere e dichiarare il diritto quale si è venuto lentamente e spontaneamente elaborando»<sup>20</sup>. Dunque, in questa seconda prospettiva, le riforme costituzionali servono a dare stabilità a quanto lentamente si afferma nella realtà sociale, salvo appunto il caso della rivoluzione del sistema. In quest'ottica, per ciò che qui più direttamente interessa, recentemente Cheli ha ricordato che

«se la forma di governo è ... un vestito che va adattato ad un determinato corpo sociale al fine di garantire il buon funzionamento del sistema politico che lo sorregge, questa scelta di base va operata muovendo innanzitutto da una valutazione attenta delle condizioni reali di questo corpo e di questo sistema alla luce degli sviluppi della storia politica ed istituzionale del paese cui la riforma va applicata»<sup>21</sup>.

#### ***4. Il consenso su voto a data certa, sfiducia costruttiva e potere di revoca dei Ministri***

Così definite le coordinate di metodo nel cui ambito si muove questo scritto, è possibile passare ora ad alcune considerazioni sul merito delle riforme per tentare di fornire soluzioni al problema esposto all'inizio, e cioè quello della instabilità governativa. In proposito, partendo sempre dal Seminario primaverile cui si faceva riferimento in apertura di questo lavoro, sembrerebbe che vi sia una notevole convergenza in dottrina su alcune modifiche alla Carta fondamentale.

Al riguardo si può, anzitutto, richiamare l'introduzione del voto a data certa «per quei disegni di legge del governo che siano funzionali alla realizzazione dell'indirizzo politico»<sup>22</sup>. Tale modifica avrebbe anche il grande vantaggio di limitare il frequente

---

<sup>18</sup> J. de Maistre, 2000, 49.

<sup>19</sup> Cfr. al riguardo lo spunto contenuto in S. Ceccanti, 2023, 90 s.

<sup>20</sup> S. Romano, 1950, 265. Sullo «scetticismo di Romano verso le costituzioni scritte» v. C. Pinelli, 2012, 2.

<sup>21</sup> E. Cheli, 2023 (2), 100. Nello stesso senso v. anche A. Poggi, G. Pitruzzella, 2023, 3, i quali notano che ciò che può essere definito una forma di «determinismo istituzionale» legato all'ingegneria costituzionale «pare messo in soffitta, perché si ritiene che il funzionamento della forma di governo e gli effetti che produce sono influenzati da una molteplicità di fattori, tra cui i caratteri della società e del sistema politico, la cultura politica del Paese, le sue tradizioni costituzionali».

<sup>22</sup> L. Cassetti, 2023, 68. Sull'istituto v. R. Dickmann, 2016; S. Curreri, 2022.

ricorso alla decretazione d'urgenza, oramai una caratteristica perdurante del nostro sistema delle fonti e della nostra forma di governo<sup>23</sup>.

Consenso significativo è emerso anche sull'istituto della sfiducia costruttiva<sup>24</sup> sul modello tedesco, cui ci si appella talora per evitare l'applicazione di una regola rigida come il *simul stabunt, simul cadent*, e cioè la regola per cui, come efficacemente sintetizzato da Frosini, «governo e parlamento nascono e cadono insieme»<sup>25</sup>. La sfiducia costruttiva, in particolare, secondo quanto evidenziato da Olivetti, «andrebbe vista non tanto in ciò che essa consente (sostituire il Primo Ministro durante la legislatura) quanto per i maggiori ostacoli che essa prevede rispetto alla apertura di una crisi di governo “al buio”»<sup>26</sup>.

Ulteriore riforma su cui si può ritenere esistente una significativa convergenza è il rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio. E ciò sia quanto alla nomina e (soprattutto) alla revoca dei Ministri<sup>27</sup>; sia per una modifica della forma di governo in senso neoparlamentare<sup>28</sup>, rafforzando la legittimazione popolare del Primo Ministro, secondo quanto prefigurato già da tempo da Pitruzzella<sup>29</sup>. Ci si divide, invece, sull'opportunità che tale rafforzamento avvenga con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri o con la semplice indicazione del medesimo sulla scheda elettorale.

Manca, invece, un ampio consenso sull'introduzione della regola *simul stabunt, simul cadent*<sup>30</sup>. Pur essendo da molti auspicato un rafforzamento della figura del premier e delle sue valutazioni in caso di scioglimento, appena sopra si è definita tale regola «rigida». Sembra che la recente storia italiana abbia dimostrato i pericoli sottesi a siffatto irrigidimento. Si pensi a quanto avvenuto nel novembre 2011, in occasione della crisi del Governo Berlusconi IV, o, nel febbraio 2021, all'epoca della crisi del Governo Conte II. Se fosse stata in vigore una norma volta a imporre lo scioglimento delle Camere in caso di caduta del Governo, come si sarebbe potuto votare all'epoca, con lo *spread* a tassi elevatissimi nel primo caso e la pandemia che mordeva e la campagna vaccinale ancora all'inizio nel secondo? Le evenienze interne e anche geopolitiche – si consideri ad esempio la guerra in Ucraina – sono oggi così complesse che può risultare pericoloso irrigidire il sistema con la regola del *simul stabunt, simul cadent*.

---

<sup>23</sup> Sul tema v. ora P. Bonini, 2024.

<sup>24</sup> F. Clementi, 2023, 122; M. Esposito, 2023, 176; M. Luciani, 2023, 263.

<sup>25</sup> T. Frosini, 2023, 195

<sup>26</sup> M. Olivetti, 2023, 332.

<sup>27</sup> R. Balduzzi, 2023, 17; E. Gianfrancesco, 2023, 207; M. Luciani, 2023, 263; M. Olivetti, 2023, 332.

<sup>28</sup> Sul punto v. S. Ceccanti, 2025. Cfr. anche l'appello promosso dalla Fondazione Magna Carta, da Libertà Eguale e da Io-Cambio, disponibile all'indirizzo <https://fondazionemagnacarta.it/2024/02/14/premierato-non-facciamolo-strano/>.

<sup>29</sup> G. Pitruzzella, 1997, *passim*.

Sulla posizione al riguardo della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta all'inizio della XVII Legislatura v. G. de Vergottini, 2023, 147; V. Tondi della Mura, 2023. Quanto ai dubbi che possono sollevare ipotesi di modifica della forma di governo in direzione presidenziale o in direzione semipresidenziale sia consentito il rinvio a F. Vari, 2023, 505 ss.

<sup>30</sup> Cfr. sul tema M. Midiri, 2023, 291 s.

### ***5. Le ulteriori riforme possibili: la modifica della legge elettorale, il finanziamento pubblico dei partiti***

Per dare maggiore stabilità al Governo, occorre, inoltre, interrogarsi sulla possibilità di modificare la legge elettorale vigente, rafforzandone la componente maggioritaria e riducendo quella proporzionale. Tale modifica potrebbe accompagnarsi a soglie di sbarramento alte.

Può aggiungersi che uno dei problemi che hanno segnato la storia italiana degli ultimi trent'anni è la distruzione progressiva dei partiti e l'affermazione di una politica leaderistica. Quest'ultimo fenomeno, da un lato, presenta dei profili d'inevitabilità, soprattutto con un sistema elettorale o maggioritario o con un premio di maggioranza. Si pensi all'importanza del *leader* nel Paese per eccellenza del sistema maggioritario, e cioè il Regno Unito. Siamo, inoltre, in un'epoca in cui la comunicazione è semplificata e ciò accentua l'importanza del capo della maggioranza politica. Dall'altro lato, però, i partiti nel nostro ordinamento scontano un'eccessiva debolezza. Da tangentopoli in poi, abbiamo assistito alla loro progressiva demonizzazione e al trionfo dell'antipolitica. Il partito è, invece, uno strumento fondamentale per lo svolgimento della vita democratica, come ricorda la Carta costituzionale<sup>31</sup>. Sarebbe opportuno, allora, tornare a un loro finanziamento pubblico, senza abusi, senza eccessi<sup>32</sup>. Dopo la riforma della XVII Legislatura<sup>33</sup>, ai partiti sono oggi attribuiti, sia con il sistema del 2 per mille<sup>34</sup> sia con i contributi da parte di Camera e Senato ai gruppi parlamentari, meno di 75 milioni l'anno a fronte dei quasi 200 milioni a essi garantiti in Germania<sup>35</sup>. Il che sinceramente è davvero poco. A riguardo Borrello ha richiamato l'opportunità d'introdurre un sistema di «finanziamento della vita politica, con il mantenimento di un adeguato controllo e di regole di trasparenza, coniugati ad una ponderata reintroduzione dei sussidi pubblici, però legati a radicamento sociale e a un tasso di democraticità anche interna, ben parametrato e non solo prospettato»<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Al riguardo v. M. Rosboch, 2025.

<sup>32</sup> In tal senso v. F. Donati, 2023.

<sup>33</sup> Cfr. Quanto previsto dal decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modifiche, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13.

<sup>34</sup> Secondo gli ultimi dati del 2023, relativi al 2022, disponibili sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, all'indirizzo

<https://www1.finanze.gov.it/finanze/2xmille/public/index.php?tree=2023AADUEXM0101>.

<sup>35</sup> V. I. Maroccia, I. Valpreda, 2024.

<sup>36</sup> R. Borrello, 2023, 59

## 6. Conclusioni

A conclusione di questo lavoro è importante, però, evidenziare che il percorso di riforme sopra accennato andrebbe inserito in un disegno più ampio, finalizzato anche a rivitalizzare i corpi intermedi, aprendo finalmente la realtà italiana a un'effettiva attuazione del principio di sussidiarietà, da tempo proclamato anche in forma esplicita in Costituzione, nell'art. 118 della Carta<sup>37</sup>. Oltre ai partiti, è necessario sostenere in maniera più decisa la famiglia, il terzo settore, le scuole, le Università, le diverse formazioni sociali nelle quali, per riprendere la bella espressione della Carta fondamentale, «si svolge» la personalità dell'uomo.

A ragione ha in proposito evidenziato Massimo Luciani che «ripensare la forma-partito e rivitalizzare gli altri corpi intermedi sono, ormai, imperativi ineludibili per contrastare quei processi di disintermediazione che impoveriscono la democrazia e impediscono la corretta trasmissione delle domande dalla società alle istituzioni»<sup>38</sup>.

Si tratta di una prospettiva ad ampio spettro e di lungo periodo. Essa, però, è l'unica che può offrire alla società italiana la possibilità di risollevarsi dalla crisi che da decenni l'attanaglia e che si manifesta anche nelle problematiche relative alla forma di governo richiamate all'inizio di questo lavoro.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.Vv., 2023, *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

BALDUZZI Renato, 2023, «Riforme: un approccio graduale». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

BARBERA Augusto, FUSARO Carlo, 1996, voce «Maggioranza, principio di, - Diritto». In *Enc. Sc. Soc.*. Treccani, Roma

BARBERA Augusto, FUSARO Carlo, 2012, *Corso di diritto costituzionale*. Il Mulino, Bologna.

---

<sup>37</sup> Sul principio di sussidiarietà v. ora gli spunti contenuti nella sent. 3 dicembre 2024, n. 192 della Corte costituzionale innanzi citata.

<sup>38</sup> M. Luciani, 2023, 261.

BONINI Paolo, 2024, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma*. Editoriale scientifica, Napoli.

BORRELLO Roberto, 2023, «Riforme sì, ma “ragionevolmente minimaliste”». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

CASSETTI Luisa, 2022, «Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?». In *Il costituzionalismo multilivello del terzo millennio: scritti in onore di P. Bilancia*, nella rivista *Federalismi.it*, 4/2022.

CASSETTI Luisa, 2023, «Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

CECCANTI Stefano, 2023, «Per un’efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

CECCANTI Stefano, 2025, «Perché è preferibile un premierato non elettivo con una dose ragionevole di flessibilità votato a due terzi». In questo numero speciale della Rivista *Politica.eu*.

CHELI Enzo, 2023, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*. Il Mulino, Bologna;

CHELI Enzo, 2023 (2), «Alcune indicazioni di metodo in tema di riforma della forma di governo». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

CLEMENTI Francesco, 2023, «Per un’innovazione consapevole: rafforzare la *premiership* senza rigidità sistemiche». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

COSTANTINO Fulvio, 2025, «Il noioso percorso delle (altre) piccole grandi riforme». In questo numero speciale della Rivista *Politica.eu*.

CURRERI Salvatore, 2022, «Il procedimento a data certa: storia e prospettive di riforma di un’eterna incompiuta». In *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, nella rivista *Federalismi.it*, 4/2022.

D’ATENA Antonio, 2001, «Le regioni, tra crisi e riforma». In *L’Italia verso il “federalismo”*, *Taccuini di viaggio*. Giuffrè, Milano.

D’ATENA Antonio, 2012, «Democrazia e garanzie nel procedimento di revisione della Costituzione». In *Lezioni di Diritto costituzionale*, III ed. Giappichelli, Torino.

DE MAISTRE Joseph, 1814, «Essai Sur Le Principe Générateur Des Constitutions Politiques et Des Autres Institutions» [Saggio su il Principio Generatore delle Costituzioni politiche]. In *Scritti politici*, 2000, trad. it. a cura di L. Crociani, OSM e S. Moretti. Cantagalli, Siena.

DE VERGOTTINI Giuseppe, 2023, *Oltre la revisione: legge elettorale e regolamenti parlamentari*. In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

DICKMANN Renzo, 2016, «Alcune considerazioni sull’istituto del “voto a data certa”». In *Federalismi.it*, 6/2016.

DONATI Filippo, 2023, «Riforme istituzionali e forme di governo». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

ESPOSITO Mario, 2023, «Spunti per una riflessione sulle ipotesi di riforma costituzionale». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

FROSINI Tommaso, 2023, «Sulla forma di governo del premierato (elettivo)». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

GIANFRANCESCO Eduardo, «Le riforme costituzionali nella XIX legislatura: brevi considerazioni introduttive». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

LUCIANI Massimo, 2023, «Riforme e saggezza». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

LUPO Nicola, 2023, «Revisioni costituzionali “puntuali” e “a tappe” della forma di governo. Perché no?». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

MAROCIA Ilaria, VALPREDÀ Isotta, 2024, *Il finanziamento pubblico ai partiti*, 31 maggio 2024, disponibile nel sito dello Osservatorio dei conti pubblici italiani, all'indirizzo <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpill%20finanziamento%20dei%20partiti%20politici.pdf>

MIDIRI Mario, 2023, «Il bisogno di politica rappresentativa e il governo della democrazia». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

OLIVETTI Marco, 2023, «Riformare la forma di governo italiana?». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

PACE Alessandro, 2001, «Metodi interpretativi e costituzionalismo». In *Quaderni costituzionali*.

PACE Alessandro, 2016, «Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali». In *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2016.

PINELLI Cesare, 2012, «La Costituzione di Santi Romano e i primi maestri dell'età repubblicana». In *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2012.

PITRUZZELLA Giovanni, 1997, *Forme di governo e trasformazioni della politica*. II ed. Laterza, Bari-Roma.

POGGI Annamaria, PITRUZZELLA Giovanni, 2023, «Premessa». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.

ROMANO Santi, 1907, «Le prime carte costituzionali». In ID., 1950, *Scritti minori*, I. Giuffrè, Milano.

ROSBOCH Michele, 2025, «Editoriale». In questo numero speciale della Rivista *Politica.eu*.

TONDI DELLA MURA Vincenzo, 2016, «Il paradosso del “Patto del Nazareno”: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un *mito*». In *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2016.

TONDI DELLA MURA Vincenzo, 2023, «Le riforme istituzionali e lo “Stato” della società». In *Quotidiano di Puglia*, 20 maggio 2023.

TONDI DELLA MURA Vincenzo, 2024, «Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del “Rapporto finale” del Comitato per l’individuazione dei Lep». In *Federalismi.it*, 15/2024.

VARI Filippo, 2023, «Per un Esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana». In AA.Vv., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di Annamaria Poggi, Giovanni Pitruzzella, Federica Fabrizzi, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari. Giappichelli, Torino.