

VALENTINA PUPO\*

## Premierato, prerogative del Presidente della Repubblica ed equilibri istituzionali\*\*

ABSTRACT (EN): *Premiership, prerogatives of the President of the Republic and institutional balances.* The paper examines the possible effects that the draft constitutional reform on the direct election of the President of the Council could have on the exercise of the President of the Republic's powers, with particular reference to the appointment of the Government and the power of dissolution of Parliament. Through these prerogatives, over time, the mediation role of the Head of State has been expressed, aimed at guaranteeing the balance of the institutions, in the context of a very fragmented and conflictual political system like the Italian one, in which the powers of Parliament are already largely compressed by the regulatory omnipresence of the Government and in which the reform could further undermine the balanced functioning of the system of constitutional guarantees.

ABSTRACT (IT): Il contributo esamina i possibili riflessi che il progetto di riforma costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio potrebbe avere sull'esercizio delle attribuzioni del Presidente della Repubblica, con particolare riferimento alla nomina del Governo e al potere di scioglimento delle Camere. Attraverso tali prerogative, nel tempo, si è esplicitato il ruolo di mediazione del capo dello Stato, teso a garantire l'equilibrio delle istituzioni, nel contesto di un sistema politico molto frammentato e conflittuale come quello italiano, in cui i poteri del Parlamento risultano già ampiamente compressi dall'onnipresenza normativa del Governo e in cui la riforma potrebbe ulteriormente incrinare il bilanciato funzionamento del sistema delle garanzie costituzionali.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I contenuti della proposta di riforma sul c.d. *premierato*. – 3. Obiettivi della riforma ed equilibri istituzionali. – 4. Elezione del Presidente del Consiglio e prerogative del Presidente della Repubblica. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

Il progetto di riforma costituzionale di iniziativa del Governo, approvato con modificazioni dal Senato il 18 giugno 2024, in sede di prima deliberazione, reca “*Modifiche alla parte seconda 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*”<sup>1</sup>. L'obiettivo della proposta di riforma è quello di fornire una soluzione ad alcuni problemi «risalenti e conclamati» che interessano il funzionamento della forma di governo italiana, quali «l'instabilità dei governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il

\* Ricercatrice di diritto costituzionale – Università degli Studi Magna Græcia di Catanzaro.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Cfr. AS n. 935, il cui testo approvato è disponibile *on-line* a questo [link](#). Il titolo originario del d.d.l. governativo era “*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*”, il cui testo, con relativa relazione, è disponibile su [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf).

“transfughismo” parlamentare», puntando a valorizzare «il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell’indirizzo politico della Nazione»<sup>2</sup>.

Il rimedio proposto consiste nell’introduzione dell’elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell’Esecutivo, contestuale all’elezione delle Camere, e in una serie di ulteriori misure, come appositi meccanismi c.d. anti-ribaltone, che puntano a razionalizzare il rapporto fiduciario, per dar luogo a compagini governative stabili e coese, in grado, secondo gli intenti dei proponenti, di programmare e attuare indirizzi di governo di medio e lungo periodo, che diano appoggio e continuità al mandato democratico, senza essere messe a repentaglio da eventuali cambi di maggioranza o, ancora, dalla formazione di c.d. governi tecnici<sup>3</sup>. Occorre specificare che, rispetto all’originario disegno di legge governativo, nel corso dell’esame in sede referente all’interno della Commissione Affari costituzionali del Senato<sup>4</sup> e poi in Aula, sono stati proposti, anche dal Governo, diversi emendamenti, che hanno profilato il ridisegno di alcuni dei punti più controversi e criticati dell’originario progetto. Si cercherà, quindi, per quanto possibile, di condurre un esame delle formulazioni del testo finora approvato e dell’idoneità delle stesse a perseguire gli obiettivi delineati, considerando altresì le potenziali distorsioni ipotizzabili in riferimento all’equilibrato funzionamento delle istituzioni, con riferimento particolare all’incidenza delle proposte sulle prerogative del Presidente della Repubblica.

## 2. I contenuti della proposta di riforma sul c.d. *premierato*

La riforma proposta dall’attuale maggioranza determinerebbe il mutamento radicale della forma di governo parlamentare italiana, sostituita da un modello del tutto ibrido<sup>5</sup>, non riscontrabile in nessun Paese, se si esclude la breve vigenza di un sistema che prevedeva l’elezione diretta del Primo Ministro, anche se non collegata alla contestuale elezione dell’organo legislativo, adottato con esiti non troppo lusinghieri nello Stato di Israele tra il 1996 e il 2001<sup>6</sup>. Nel linguaggio comune ormai invalso, il modello così delineato è stato

<sup>2</sup> Cfr. la relazione di accompagnamento del d.d.l. AS n. 935, cit., 4.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> La Commissione ha trasmesso la propria relazione e il testo con le proposte di emendamenti alla Presidenza del Senato in data 24.04.2024. Testo disponibile su [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01414450.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01414450.pdf).

<sup>5</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *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, 2023, II s.; ID., *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, 315; F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, LXXXV; M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 28 ss.; G. GUZZETTA, *Il “governo di legislatura”: applicazione del modello e soluzioni incoerenti*, in *federalismi.it*, 07.06.2023.

<sup>6</sup> Cfr. E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l’elezione diretta del Primo Ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 2002, 239 ss.; M. OLIVETTI, *L’elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 116, 1997, 59 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il governo del Premier*, in P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *La costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, 5 ss.; F. CLEMENTI, *L’elezione diretta del Primo ministro: l’origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000, 579 ss.; ID., *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Aracne, Roma, 2005.

impropriamente denominato “premierato”, ma vi sono sostanziali differenze rispetto alla forma di governo parlamentare classica affermatasi nel Regno Unito nel corso dei secoli, sulla scia di consolidate norme costituzionali di carattere consuetudinario e convenzionale<sup>7</sup>. In quest’ultimo sistema, difatti, caratterizzato da un sostanziale bipartitismo al livello politico e da un meccanismo elettorale maggioritario a turno unico<sup>8</sup>, la scelta degli elettori si appunta sui parlamentari dei rispettivi collegi. Da ciò deriva che la formazione del Governo e l’individuazione del Primo ministro, in quell’ordinamento, scaturisce dalla maggioranza che, all’esito delle elezioni, si delinea in Parlamento, dal momento che, in virtù di una consuetudine consolidata, il capo dello Stato nomina al vertice dell’Esecutivo il *leader* del partito vincitore. Il *Premier*, pertanto, non viene eletto direttamente dal popolo, ma la sua investitura da parte del sovrano dipende sempre dalla *leadership* di cui egli gode all’interno del partito che esprime la maggioranza parlamentare e, conseguentemente, la fiducia al Governo. Tant’è che, nel caso in cui il Primo ministro dovesse perdere tale posizione in seno al partito, venendo obbligato alle dimissioni, nel suo ruolo istituzionale sarebbe sostituito dal nuovo *leader*, senza che ciò richieda nuove elezioni e con la possibilità che tale avvicendamento avvenga anche più volte nel corso della stessa legislatura<sup>9</sup>.

Nella proposta governativa di riforma costituzionale, il Presidente del Consiglio verrebbe eletto direttamente dal corpo elettorale per la durata di cinque anni e contestualmente all’elezione dei parlamentari, e dovrebbe necessariamente essere un parlamentare, eletto nella camera in cui ha presentato la propria candidatura. L’elezione avverrebbe sulla base di una successiva legge elettorale da approvare, della quale per la prima volta verrebbero delineati in Costituzione gli obiettivi essenziali che essa dovrebbe garantire (venivano richiamati i principi di rappresentatività e governabilità)<sup>10</sup>. Nella formulazione iniziale era stata addirittura inserita nel disposto costituzionale l’assegnazione esplicita di un premio di maggioranza del 55% dei seggi in ciascuna delle due Camere in favore delle liste e dei candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri, stabilita in maniera totalmente avulsa dalla previsione del raggiungimento di una qualche soglia minima di voti per ottenerne la relativa attribuzione. L’evidente violazione, da più parti stigmatizzata, delle indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale<sup>11</sup>, formulate con riferimento alle precedenti leggi elettorali italiane, che avevano

---

<sup>7</sup> Sul punto, cfr. F. PASTORE, *Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel ddl costituzionale A.S. n. 935 della XIX Legislatura: la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un “premierato”*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, XXXVI ss.

<sup>8</sup> Sul tema, cfr. A. TORRE, *Regno Unito, Il Mulino*, Bologna, 2021; G. CARVALE, *Il governo del Premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè, Milano, 1997; ID., *Forma di governo britannica: le conseguenze della Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2023, V ss.; M. OLIVETTI, *Riformare la forma di governo italiana?*, in *federalismi.it*, 07.06.2023, 2 ss.

<sup>9</sup> Come, peraltro, è accaduto nel corso dell’ultima legislatura del Parlamento britannico, che si è chiusa con le elezioni anticipate del 4 luglio 2024 e la nomina del nuovo Primo Ministro, Keir Starmer.

<sup>10</sup> Introducendo, così, una riserva di legge assoluta rinforzata per l’approvazione di una «legislazione elettorale a rime obbligate», con l’imposizione di un «modello maggioritario, calato dall’alto, temperato, più nella forma che nella sostanza, da evanescenti principi di rappresentatività»: così A. LUCARELLI, *La tirannia*, cit., II ss.

<sup>11</sup> Si tratta delle previsioni di cui alle sentt. n. 1/2014 e n. 35/2017, in cui la Corte costituzionale ha ribadito la politicità della materia elettorale, per la quale non vi sono imposizioni derivanti dal testo costituzionale, anche se ciò non esclude un possibile giudizio di legittimità costituzionale in ordine alla relativa proporzionalità e ragionevolezza.

previsto un correttivo analogo senza soglia minima di accesso, fortemente distorsivo del principio di rappresentatività e di eguaglianza del voto, ha probabilmente indotto l'Esecutivo a proporre in Commissione una riformulazione della disposizione, prevedendo che la futura legge elettorale debba assegnare «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». Viene, quindi, rimessa la determinazione della misura al legislatore ordinario, in modo tale che sia garantito l'obiettivo di attribuire la maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste collegate al Presidente del consiglio, introducendo così un'inedita riserva di legge assoluta «a rime obbligate» in uno degli ambiti rimessi alla massima discrezionalità politica del legislatore ordinario, quello della legislazione elettorale, temperata da un richiamo più formale che sostanziale al principio di rappresentatività<sup>12</sup>.

Si prevede, inoltre, che il Presidente della Repubblica proceda a conferire al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo, nonché a nominare e – in base agli emendamenti apportati – anche a revocare i ministri, su proposta del Presidente del Consiglio eletto. L'originaria proposta, inoltre, non predisponendo alcun limite al numero di mandati che il Presidente del Consiglio eletto avrebbe potuto ricoprire, ma gli emendamenti successivi hanno fissato il limite del doppio mandato consecutivo, prefigurando la possibilità di un terzo soltanto se la somma di quelli ricoperti in precedenza non superi i sette anni e sei mesi.

La legittimazione a governare del Presidente del Consiglio sembrerebbe derivare, pertanto, dall'elezione diretta da parte dei cittadini, sul modello delle leggi elettorali previste per l'elezione dei Presidenti di regione e dei sindaci di comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Tuttavia, l'indicazione della formale attribuzione dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica e la presenza di ulteriori previsioni, per certi versi, appaiono contraddittorie e incoerenti con tale prospettiva. Difatti, l'art. 94 della Costituzione non viene modificato nella parte in cui stabilisce che il Governo debba avere la fiducia di entrambe le Camere al fine di entrare nel pieno delle sue attribuzioni. Le proposte di modifica concernono la specificazione dei possibili esiti di tale voto. Si continua a prevedere che, entro dieci giorni dalla sua formazione, il Governo presieduto dal Presidente del Consiglio eletto si presenti alle Camere per ottenerne la fiducia, ma si specificano le conseguenze in caso di voto contrario sulla mozione di fiducia iniziale. Difatti, si stabilisce che in tal caso il Presidente della Repubblica debba rinnovare l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia, il Presidente della Repubblica dovrà procedere allo scioglimento delle Camere.

---

Pertanto, previsioni che, in nome della garanzia della stabilità del Governo e dell'efficienza dei processi decisionali, come l'attribuzione del premio di maggioranza non combinata con una ragionevole soglia di voti minima per l'assegnazione, risultano sproporzionate e irragionevoli rispetto agli obiettivi, determinando l'alterazione del circuito democratico, basato sul principio dell'eguaglianza del voto, e la compressione della funzione rappresentativa delle Camere, con profonda alterazione della rappresentanza democratica su cui poggia tutta l'impalcatura costituzionale.

<sup>12</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *La tirannia*, cit., II s.; F. BILANCIA, *Il c.d. premierato all'italiana. A prima lettura*, in [www.diariodidirittopubblico.it](http://www.diariodidirittopubblico.it), 15.11.2023, agg. 25.04.2024.

Inoltre, rispetto alla originaria formulazione delle previsioni finali aggiuntive all'art. 94 Cost., che introduceva una disciplina c.d. anti-ribaltone<sup>13</sup> alquanto contorta, nel testo licenziato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato e poi dall'Aula, sono stati espressamente regolati gli effetti dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio eletto, in conseguenza della quale è quindi previsto che quest'ultimo rassegni le dimissioni e che il Presidente della Repubblica sciolga le Camere. Negli altri casi di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, è prevista la possibilità che quest'ultimo, informando preventivamente il Parlamento, possa chiedere, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, il quale dovrà disporlo. Nell'eventualità in cui il Presidente del Consiglio eletto non dovesse esercitare la facoltà di proporre lo scioglimento, è previsto che il Presidente della Repubblica conferisca l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Un'analoga previsione è stabilita nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto.

Le ulteriori modifiche approvate in Senato riguardano l'abrogazione della possibilità di scioglimento, da parte del Presidente della Repubblica, anche di un solo ramo del Parlamento (art. 88, co. 1, Cost.), e la previsione della deroga al c.d. semestre bianco presidenziale, conseguente all'introduzione delle ipotesi di scioglimento come atto dovuto<sup>14</sup>. Un ulteriore emendamento, già avanzato in Commissione, ha riguardato, inoltre, un intervento sull'art. 89, co. 1, Cost., in tema di controfirma degli atti del capo dello Stato, con la prevista abrogazione dell'obbligo di controfirma rispetto a una serie di atti presidenziali<sup>15</sup>.

Come preannunciato nella rubrica stessa, inoltre, la riforma punta ad abrogare l'attuale disposto che consente al Presidente della Repubblica la nomina dei senatori a vita, di cui investire personalità che abbiano portato lustro alla Patria per i loro altissimi meriti, conseguiti in campo sociale, scientifico, artistico o letterario, il cui numero totale, peraltro, era già stato limitato a cinque dalla legge costituzionale n. 1/2020.

### **3. Obiettivi della riforma ed equilibri istituzionali**

L'obiettivo dichiarato dei fautori di questo ennesimo progetto di riforma costituzionale è quello della governabilità, ovvero della ricerca di maggiore continuità e stabilità dell'azione di governo. Si tratta di uno scopo che ha mosso gran parte dei riformatori costituzionali negli

---

<sup>13</sup> Il testo prevedeva che «in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato 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>14</sup> Si propone la riformulazione dell'art. 88, co. 2, Cost., nel senso che il Presidente della Repubblica non possa esercitare la facoltà di scioglimento delle Camere «negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto».

<sup>15</sup> Si tratta dell'emendamento 2.0.1 (testo 3), proposto dal senatore Marcello Pera. Sul punto, cfr. *infra*.

ultimi decenni<sup>16</sup>, accomunati dall'idea che l'instabilità sia la conseguenza principale dell'assetto istituzionale e della forma di governo, così come delineati dalla Costituzione, e che occorra pertanto procedere a una loro trasformazione per conseguire migliori e più efficaci risultati nell'azione politica interna e internazionale del Paese. Pur essendo obiettivi condivisibili, è doveroso considerare quale potrebbe essere il possibile impatto della riforma in questo caso prospettata, e le relative conseguenze sull'assetto dei rapporti tra gli organi costituzionali e, più in generale, sul sistema di pesi e contrappesi e delle garanzie all'interno dell'ordinamento. Ciò avendo altresì presente che la realizzazione delle finalità del progetto riformatore richiederebbe prioritariamente interventi più ad ampio spettro rispetto a quelli ciclicamente proposti sul piano istituzionale della revisione della forma di governo, che prendano in considerazione le plurime cause, non tutte di levatura costituzionale, ma, al contrario, prevalentemente di carattere politico e sociale, che, nel corso del tempo, hanno condizionato negativamente il funzionamento del sistema, come la crisi dei partiti, la debolezza dei corpi intermedi, la devitalizzazione della rappresentanza<sup>17</sup> e la conseguente mortificazione, al livello istituzionale, del potere legislativo del Parlamento, nonché la generale scarsa conoscenza e condivisione dei valori repubblicani<sup>18</sup>.

Com'è ormai noto, il disegno di legge di revisione costituzionale punterebbe a superare la questione dell'instabilità dell'organo esecutivo attraverso l'introduzione della diretta legittimazione popolare del suo vertice, il Presidente del Consiglio, che dovrebbe essere eletto contestualmente all'elezione delle Camere, secondo un modello che non corrisponde ad alcuna forma di governo adottata in altri Paesi, neppure al c.d. "premierato" di ispirazione britannica, dal momento che, come accennato, in quel contesto di sostanziale bipartitismo, la posizione preminente del Primo Ministro è inscindibilmente connessa non alla sua diretta legittimazione popolare, ma alla solidità della sua *leadership* nel partito di maggioranza. Elementi di somiglianza potrebbero essere ravvisati con la tipologia di forma di governo adottata in Italia al livello

---

<sup>16</sup> In passato, com'è noto, sono stati portati avanti, in molti casi a colpi di maggioranza, progetti di revisione costituzionale di ampio raggio, riguardanti la riorganizzazione dei rapporti tra Stato e regioni, le funzioni delle Camere e il numero dei parlamentari, il riassetto di profili attinenti alla forma di governo, molti dei quali arenatisi nelle fasi della loro elaborazione, altri approdati alla fase referendaria con esiti favorevoli (riforma del Titolo V del 2001), in altri casi con esiti ampiamente contrari (referendum costituzionali del 2006 e del 2016). Attualmente, sulle diverse proposte di riforma, cfr. più ampiamente: G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forma di governo*, Giappichelli, Torino, 2023; il volume AA.VV., *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Paper di Astrid, n. 94, Passigli Editori, Firenze, 2024.

<sup>17</sup> Cfr. A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 116 ss. che propone una concezione sostanzialistica della rappresentanza politica (derivante «dall'adozione di un assetto istituzionale in grado di conseguire, alle condizioni storicamente date, la massima rappresentatività possibile dell'organo elettivo») per rinvigorire un rapporto di rappresentanza sempre più rarefatto nel sistema politico attuale, considerando, comunque, che «la piena rappresentatività dipende anche a fattori culturali ed etici sui quali le armi del diritto non possono fare molto (o comunque non possono fare tutto)»

<sup>18</sup> Cfr. su questi temi, M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in *federalismi.it*, 07.06.2023, 2 ss.; L. VENTURA, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana. Distorsione dei principi costituzionali in tema di democrazia e forma di governo*, in L. VENTURA-A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2015, 1 ss.; A. RUGGERI, *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in *Ordine internazionale e Diritti umani*, n. 2, 2023, 216 ss.; S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023, 293 ss.; A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 2023.

regionale e comunale<sup>19</sup>, ma si tratterebbe di realtà istituzionali del tutto differenti; così come numerose sono le «stranezze»<sup>20</sup> e le incoerenze riscontrabili nel progetto in discussione, che rischiano di produrre vincoli particolarmente stringenti alle dinamiche politiche, irrigidendone la funzionalità senza la garanzia del conseguimento della stabilità auspicata.

L'intervento di revisione costituzionale proposto segue un criterio che è stato asseritamente definito «minimale», circoscritto a soli pochi articoli della Costituzione, per operare «per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare [...] e preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale»<sup>21</sup>. La dichiarazione di intenti, tuttavia, parrebbe difficilmente conciliarsi con i possibili effetti della proposta di riforma e anche con gli stessi interventi di revisione concretamente prospettati. Proprio la figura del Presidente della Repubblica, difatti, rischierebbe di risultare notevolmente ridimensionata come conseguenza delle previsioni del progetto, poiché, pur lasciando intatto l'elenco delle attribuzioni presidenziali di cui all'art. 87 Cost., le modifiche ipotizzate sottrarrebbero di fatto le due prerogative principali attraverso le quali, nel corso del tempo, si è svolta la sua funzione stabilizzatrice del sistema istituzionale<sup>22</sup> (la nomina del Governo e lo scioglimento delle Camere), pregiudicando le possibilità di attivazione di quei meccanismi correttivi di mediazione, tipici di una forma di governo parlamentare, che puntano a mantenere l'equilibrio istituzionale in un contesto, come quello italiano, caratterizzato da un sistema politico ampiamente frammentato e conflittuale. Anche il Parlamento come istituzione, nel suo complesso, potrebbe rischiare di vedere aggravata la già pericolante incisività della propria capacità di azione, venendo piegato alle esigenze delle maggioranze di governo, senza adeguati contrappesi di garanzia per le forze di opposizione. Senza contare che proprio la «tradizione parlamentare» verrebbe soppiantata da una forma di governo inedita e del tutto particolare.

#### 4. Elezione del Presidente del Consiglio e prerogative del Presidente della Repubblica

Un primo esito del progetto di riforma sarebbe quello di determinare il superamento della prassi delle consultazioni condotte dal capo dello Stato all'indomani delle elezioni, nello svolgimento del suo ruolo di intermediazione politica, connesso al procedimento di formazione

---

<sup>19</sup> Viene sovente adoperata la formula del "Sindaco d'Italia", ma, come è stato autorevolmente messo in luce, si tratta di una *slogan* «fuorviante», in quanto accomuna realtà istituzionali del tutto diverse per livello territoriale, ruolo, funzioni e poteri di cui sono titolari (cfr. Audizione di Leopoldo Elia, presidente emerito della Corte costituzionale, XIV Legislatura, Commissione I della Camera dei Deputati, 21.05.2004, il cui testo è disponibile al seguente [link ipertestuale](https://legislature.camera.it/dati/leg14/lavori) <https://legislature.camera.it/dati/leg14/lavori>). Nello stesso senso, cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2011, 8. Cfr. F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta online*, n. III, 2023, 1020 ss.

<sup>20</sup> Così A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze: al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *Consulta online*, n. III, 2023, 1009 ss.; ID., *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, LXI ss.

<sup>21</sup> Così la relazione di accompagnamento del progetto di riforma, cit., 5.

<sup>22</sup> Icasticamente, autorevole dottrina ha adoperato la figura del «giroscopio costituzionale» per descrivere tale ruolo: cfr. M. LUCIANI, *Il giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, 1 ss.

del Governo, ai fini della nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri. Conseguentemente al vincolo derivante dall'elezione diretta, difatti, si prevede soltanto che il Presidente della Repubblica conferisca al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo. L'originario fondamento di tale passaggio procedurale, volto ad accertare l'effettiva possibilità che l'incaricato riesca a coagulare una maggioranza parlamentare in grado di sostenere l'azione dell'Esecutivo in Parlamento, già *de facto* mutato nel corso del tempo<sup>23</sup>, è ancor più evidente che non ricorra in uno scenario di elezione diretta del Presidente del Consiglio, in cui il Presidente della Repubblica dovrebbe limitarsi soltanto a prendere atto della volontà popolare; sicché il suo mantenimento sembrerebbe avere una caratura meramente formale, probabilmente simbolica della declamata volontà dei proponenti di non intaccare le attribuzioni presidenziali<sup>24</sup>. Così come funzionale ad avvalorare l'immagine di un intervento riformatore minimale parrebbe essere anche l'aver previsto di mantenere l'attribuzione presidenziale di nominare i ministri, su proposta del Presidente del Consiglio (e, in base agli emendamenti presentati in Commissione, anche di revocarli, sempre su proposta), dal momento che, invece, ciò sembrerebbe poco coerente con la prospettazione del progetto di riforma. L'esercizio di questa prerogativa del capo dello Stato, rientrando nei suoi poteri di garanzia costituzionale nella fase di formazione del Governo, preordinati ad agevolare la formazione di una compagine che possa conseguire la fiducia delle Camere, in passato ha, in taluni casi, contrapposto le posizioni espresse dal Quirinale a quelle del Presidente del Consiglio incaricato, in particolare a seguito di un veto presidenziale rispetto alla proposta di nomina<sup>25</sup>. Nella configurazione prospettata dal d.d.l., un capo dello Stato dotato soltanto di una legittimazione indiretta, difficilmente potrebbe esprimere l'autorevolezza e la forza indispensabili per compiere un'opera di mediazione, di persuasione o per prospettare un

---

<sup>23</sup> Come è stato rilevato, già da tempo è mutata la *ratio* originaria del conferimento dell'incarico, essendo la scelta del capo dello Stato per molti versi "vincolata" alla designazione del candidato Presidente del Consiglio delineata dalle diverse coalizioni in occasione delle elezioni, sicché il suo mantenimento, nelle previsioni del d.d.l., potrebbe spiegarsi alla luce dell'opportunità o della necessità, in un contesto perennemente pluripartitico delle compagini governative, di consentire al *Premier* di delineare il quadro dei rapporti di forza tra i partiti, all'esito della tornata elettorale: cfr. A. RUGGERI, *La riforma Meloni*, cit., 1014.

<sup>24</sup> Cfr. D. MONE, *Il ddl costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, VI ss.; M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo*, cit., 34 ss.

<sup>25</sup> Nella storia repubblicana del nostro Paese, in diverse occasioni il Presidente della Repubblica ha opposto il proprio "veto" alla nomina dei ministri proposti dal Presidente del Consiglio incaricato. A parte il più noto e recente "caso Savona", si possono registrare almeno altri quattro casi di cui si è avuta notizia, nell'ambito della fase generalmente riservata di formazione del Governo: ad esempio, nel 2014, in occasione della formazione del Governo Renzi, il Presidente della Repubblica Napolitano non condivise la proposta del magistrato Nicola Gratteri quale Ministro della Giustizia, considerando inopportuno che un magistrato in servizio assumesse tale incarico, e al suo posto fu proposto e nominato Andrea Orlando; nel 2001, nel II Governo Berlusconi, il Presidente Ciampi si oppose alla nomina di Roberto Maroni al Ministero dell'Interno – per via dei processi in corso a suo carico per resistenza a pubblico ufficiale – e lo stesso venne poi destinato al dicastero del Lavoro; nel 1994, durante la formazione del I Governo Berlusconi, fu il Presidente Scalfaro a rifiutare la nomina di Cesare Previti a Ministro della Giustizia – in quanto avvocato del Presidente del Consiglio incaricato e imputato in un processo –, che venne, quindi, spostato alla Difesa, mentre alla Giustizia fu nominato Alfredo Biondi; nel 1979, invece, il Presidente Pertini rifiutò la proposta di Francesco Cossiga di nominare Clelio Darida al Ministero della Difesa.

eventuale veto riguardo a una proposta di nomina non condivisa<sup>26</sup> nella formazione del Governo, formulata da un Presidente del Consiglio forte, invece, di un'immediata legittimazione popolare; e nella remota ipotesi in cui un potere di veto fosse esercitato<sup>27</sup>, sarebbe facile prevedere l'insorgenza di aspri contrasti istituzionali tra il Presidente della Repubblica, il Presidente eletto e la maggioranza parlamentare, dal momento che già vicende passate hanno dimostrato come, pure nell'attuale sistema, di fronte a circostanze analoghe, si sia persino blaterato del tutto inopinatamente di *impeachment*<sup>28</sup>. Si tratterebbe, dunque, di un potere di nomina meramente formale, che la coerenza con il disegno complessivo ipotizzato dal progetto avrebbe forse richiesto fosse piuttosto attribuito al Presidente del Consiglio eletto.

Nel progetto di riforma si prevede, inoltre, il mantenimento del voto di fiducia iniziale al Governo, che sembrerebbe scarsamente aderente a un impianto basato sull'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo e su un'impostazione fortemente maggioritaria, anche se innestata in un sistema politico che non presenta (né probabilmente presenterà mai) una configurazione bipartitica. Sicché varrebbe il monito per cui, quando si compiono scelte promiscue e «si

---

<sup>26</sup> Al di là delle difficoltà classificatorie di tale potere di “veto” presidenziale, il relativo esercizio richiede, evidentemente, un uso prudente e moderato, le cui ragioni siano teleologicamente orientate alla tutela della Costituzione e alla salvaguardia della tenuta democratica dell'ordinamento, senza indebiti condizionamenti dell'indirizzo politico. Per alcune ricostruzioni sul punto, cfr. A. RAUTI, «*Scomporre e ricomporre*»: il potere di nomina dei ministri fra “partiti incoercibili” e categorie in via di ridefinizione, in A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 116 ss. e, *ivi*, A. RANDAZZO, “Viene anche lui. No, lui no”. Il ruolo del Presidente della Repubblica alla prova del “caso Savona” e il fondamento costituzionale di un rifiuto, 125; U. ADAMO, *Se il Presidente della Repubblica dice “troppo” e “troppo poco”*. Riflessioni a valle della dichiarazione resa il 27 maggio 2018; C. CARUSO, *Mattarella e il veto presidenziale: quando la Costituzione resta in silenzio*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 29.05.2018; V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), n. 1, 2018, 30.05.2018; A. ALBERTI, *Perché il decreto di nomina dei ministri proposti dal Presidente del Consiglio incaricato non ha natura “sostanzialmente governativa”*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 31.05.2018; A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso “Savona”*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, 09.07.2018.

<sup>27</sup> Come evidenziato in riferimento alla questione postasi con il “caso Savona”, la sequenza proposta-nomina ammette la possibilità di un rifiuto da parte del capo dello Stato rispetto alle indicazioni del Presidente del Consiglio incaricato: cfr. A. MORELLI, *Quello che la Costituzione non dice. Qualche osservazione su teorie e prassi del procedimento di formazione del governo a partire dal “caso Savona”*, in *ID.*, (a cura di), *Dal “contratto di governo”*, cit., 93.

<sup>28</sup> Sul punto, volendo, cfr. V. PUPO, *L'insussistenza dei presupposti per il giudizio di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal “contratto di governo”*, cit., 197 ss. In generale, sul tema, nel volume citato, oltre ai contributi richiamati *supra*, cfr. A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, 11 ss.; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, 43 ss.; G. MOSCHELLA, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all'inizio della XVIII legislatura*, 57 ss.; L. D'ANDREA, *Il ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il procedimento di formazione del Governo Conte*, 69; cfr., altresì, le ricostruzioni di R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, e *ID.*, *A mente fredda. I poteri del presidente della Repubblica e l'importanza delle prassi*, entrambi in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 29.05 e 14.06.2018; O. CHESSA, *Il (presunto) veto presidenziale sul ministro dell'economia è legittimo?* e *ID.*, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, entrambi in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 23 e 27.05.2018 e, *ivi*, anche S. CURRERI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, 29.05.2018; R. MANFRELOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, 30.05.2018; S. GAMBINO, W. NOCITO, U. ADAMO, *Di chi la responsabilità della crisi?*, in *Corriere della Calabria*, 30.05.2018; M. VILLONE, *Il capo dello Stato non ha il diritto all'ossequio*, in *Il Manifesto*, 30.05.2018.

affastellano regole costituzionali e regole della politica proprie di modelli diversi» si potrebbe finire «con l'aver il trionfo della discrezionalità e talvolta dell'arbitrio delle forze politiche»<sup>29</sup>. Sulla prevista fiducia iniziale, si può rilevare come, da un punto di vista politico, essa parrebbe superflua, poiché risulterebbe abbastanza scontata, a fronte dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, che finirebbe col trascinare anche la contestuale elezione dei candidati parlamentari ad esso collegati<sup>30</sup>, grazie pure alla prevista assegnazione di un premio di maggioranza. Si fa tuttavia rilevare come, sotto un profilo giuridico, la fiducia scaturente dall'immediata legittimazione popolare riguarderebbe soltanto il Presidente del Consiglio e la relativa coalizione, ma non l'effettiva composizione della compagine ministeriale, che verrebbe delineata successivamente alle elezioni, né la definizione più dettagliata del programma di governo, sui quali quindi si appunterebbe il previsto voto di fiducia iniziale<sup>31</sup>, con una sorta di sistema di «doppia fiducia»<sup>32</sup>; senza che sia possibile, ad ogni modo, escludere l'insorgenza di possibili gravi crisi politico-istituzionali tra legittimazione elettorale e legittimazione parlamentare<sup>33</sup>. Si nota, altresì, come l'elezione diretta determinerebbe la trasformazione stessa della *ratio* del previsto voto di fiducia iniziale, che diverrebbe «il presupposto della farraginoso dinamica conseguente al suo possibile venir meno»<sup>34</sup>, secondo previsioni che mettono in luce il modo in cui risulterebbero dimidiate, a dispetto delle contrarie rassicurazioni, le attribuzioni del Presidente della Repubblica e ingabbiate le dinamiche politiche.

Difatti, in base alle proposte di modifica dell'art. 94 Cost., nell'eventualità che la mozione di fiducia iniziale non fosse approvata, il capo dello Stato sarebbe tenuto a rinnovare l'incarico al Presidente del Consiglio eletto, e nell'ipotesi che anche in tal caso al Governo non venisse accordata la fiducia, il Presidente della Repubblica dovrebbe procedere allo scioglimento delle Camere. È difficile comprendere la ragione della prevista possibilità del reincarico e della

<sup>29</sup> Cfr. L. VENTURA, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e "regolarità" della politica*, in ID. (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 100. Da questo accostamento di istituti di forme di governo differenti, la rilevata natura "ibrida" della forma di governo che la riforma introdurrebbe: cfr. A. LUCARELLI, *La tirannia*, cit., IV; in senso critico anche A. MORRONE, *Il "premieratino" di Meloni è inutile e dannoso*, in *Domani*, 01.11.2023.

<sup>30</sup> Cfr. G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 1, 2024, 268; «voto fuso» è la definizione adoperata da G. TARLI BARBIERI, *Intervista a Radio radicale, Il ddl di riforma Costituzionale sul premierato*, in [https://www.youtube.com/watch?v=uj2ig\\_V0AUo](https://www.youtube.com/watch?v=uj2ig_V0AUo).

<sup>31</sup> Cfr. A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze*, cit., 1015.

<sup>32</sup> Secondo A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in ID., (a cura di), *Evoluzione del sistema politico istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2011, 469 ss., tale circostanza contraddistinguerebbe già l'attuale sistema, in cui, di fatto, la formula elettorale e la struttura della coalizione, nonché il relativo *leader*, sono delineati già prima delle elezioni, e il voto degli elettori (i rappresentati) andrebbe a concluderne la fiducia, ferma restando la necessità del successivo conseguimento e del mantenimento della stessa in Parlamento (e dunque da parte dei rappresentanti) sul programma presentato, sui componenti del Governo e sul Presidente del Consiglio. Cfr., altresì, nello stesso Volume, P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, §§ 4 ss. Qualifica come di mero fatto, non già positivamente fondato, il vincolo discendente dalla formula politica M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III (2010), 558 ss.

<sup>33</sup> Cfr. S. CURRERI, *Quel "pasticciaccio brutto" del voto di fiducia iniziale*, in *www.costituzione.info*, 15.12.2023, 3; sottolinea la necessità di garantire il rispetto del voto popolare senza eccessive rigidità in caso di crisi N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 101 ss.

<sup>34</sup> Cfr. M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. Premierato*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, XXXII ss.

ripetizione del voto di fiducia iniziale<sup>35</sup>, a meno di ricondurla, come accennato, alla necessità di dare rilievo alla condivisione del programma dettagliato e della compagine ministeriale prescelta da parte di tutti i partiti di maggioranza in seguito alle elezioni<sup>36</sup>, attribuendo, in tal modo, a quelli meno votati della coalizione «il potere di contrattare la composizione del Governo»<sup>37</sup>, ma così di fatto dimidiando la forza della legittimazione diretta del Presidente del Consiglio eletto. Con una solenne presa d'atto, per certi versi, della conflittualità che fatalmente contraddistinguerebbe le coalizioni tra partiti nel sistema politico-istituzionale italiano, anche in presenza di una forma di governo che preveda l'elezione del *Premier* da parte del corpo elettorale. Ma con la differenza che, in forza della soluzione obbligata prevista, non potrebbero più operare quei meccanismi di flessibilità propri di una forma di governo parlamentare, che affidano al Presidente della Repubblica, quale capo dello Stato, la valutazione circa le possibili soluzioni di una crisi.

Ciò è ancora più evidente in base alle ulteriori innovazioni proposte dell'art. 94 Cost., che mettono in luce, per un verso, come al Presidente della Repubblica vengano attribuiti compiti meramente notarili, vincolati da stringenti disposizioni che, nelle ipotesi di incertezza politica, finirebbero per ridimensionare pressoché totalmente il suo potere di intermediazione, tanto nella fase di formazione del Governo, quanto in quella di composizione delle eventuali crisi e, ancora, di decisione sull'eventuale scioglimento anticipato delle Camere; e, per altro verso, come i rapporti tra gli organi di direzione politica finiscano col reggersi su una sorta di «equilibrio del terrore»<sup>38</sup> che, com'è stato notato, potrebbe garantire uno scenario essenzialmente stabile, basato sulla consapevolezza che sia il Governo che il Parlamento potrebbero l'uno «dare scacco matto all'altro», perdendo tuttavia entrambi la partita, e senza che dalla stabilità in parola scaturisca necessariamente un buon governo<sup>39</sup>, basata (come sarebbe) su una sorta di «ricatto» reciproco, che potrebbe portare anche a un sostanziale stallo politico. Si prevede, ad esempio, che, all'ipotesi di approvazione di una mozione di sfiducia al Presidente del Consiglio eletto, conseguano le sue dimissioni obbligatorie e anche l'automatico scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica. E mentre tale automatismo potrebbe essere consono a un sistema che preveda l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, meno lo sembrano alcune conseguenze previste in caso di sue dimissioni per cause diverse

---

<sup>35</sup> La previsione del doppio voto di fiducia iniziale al Governo presieduto dal Presidente eletto è stata ritenuta «assurda» (cfr. M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività*, in *Astrid-Rassegna*, n. 6, 2024, 5) e «bislacca» (ID., *Il Premierato nel disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati: al peggio non c'è mai fine*, in *Astrid-Rassegna*, n. 16, 2023), una sorta di «accanimento terapeutico» o «ritenta, sarai più fortunato» (cfr. S. CURRERI, *Perché la riforma della Meloni è sgangherata e inefficace: presidenzialismo un'anatra zoppa*, in *L'Unità*, 02.11.2023); di «doppia legittimazione irrazionale e conflitto potenziale» scrive C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire stabilità?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 9 s.

<sup>36</sup> Come rileva A. RUGGERI, *La riforma Meloni*, cit., 1015, il quale sottolinea come possa anche darsi l'ipotesi che il primo voto negativo si appunti non sulla lista dei ministri, ma sul programma, che verrebbe così cambiato per propiziare il secondo voto di fiducia ed evitare lo scioglimento.

<sup>37</sup> Cfr. M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto*, cit., 5.

<sup>38</sup> L'efficace formula, coniata in relazione al funzionamento della forma di governo prevista al livello regionale e locale, è di G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, 210.

<sup>39</sup> Come nota A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni*, cit., LXVI.

dall'approvazione di una mozione di sfiducia<sup>40</sup>. In una prima ipotesi, si stabilisce un meccanismo in base al quale il Presidente dimissionario, informando preventivamente il Parlamento, possa proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, il quale sarebbe tenuto a disporlo, senza possibilità di sondare in Parlamento eventuali soluzioni alternative della crisi. La previsione comprimerebbe i poteri presidenziali, lasciando verosimilmente il capo dello Stato spettatore anche nella settimana prevista per la formulazione della proposta da parte del Presidente del Consiglio, il quale potrebbe, eventualmente, far rientrare la crisi ritirando le dimissioni, ove si trattasse di dimissioni volontarie, ma non anche qualora queste conseguissero obbligatoriamente, ad esempio, al voto contrario su una questione di fiducia. La logica del “ricatto” Presidente del Consiglio/Governo e maggioranza parlamentare potrebbe quindi ulteriormente proporsi.

Rispetto alla proposta originaria del Governo, le modifiche formulate in commissione e poi in Assemblea hanno, per un verso, eliminato il farraginoso e alquanto irrazionale meccanismo c.d. anti-ribaltone<sup>41</sup>, e, per altro verso, previsto la possibilità di bypassare una rigida applicazione della regola *aut simul stabunt aut simul cadent*, verosimilmente per non scontentare i partiti alleati della coalizione di governo. Difatti, qualora il capo del Governo dimissionario non dovesse esercitare la facoltà di proporre lo scioglimento, se ne prevede la sostituzione, poiché si stabilisce che il Presidente della Repubblica, in tal caso, dovrà conferire l'incarico di formare il Governo, «per una sola volta nel corso della legislatura», al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. E allo stesso modo dovrebbe procedere nelle ipotesi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio, secondo l'ultimo comma che verrebbe aggiunto all'art. 94 della Costituzione<sup>42</sup>. Tuttavia, mentre la versione del testo presentata dalla Commissione Affari costituzionali, su queste ipotesi, sembrava riconoscere un residuo margine di valutazione al Presidente della Repubblica circa la possibilità di sostituire il Presidente del Consiglio dimissionario come previsto («può conferire l'incarico») o altrimenti decidere se sciogliere le

---

<sup>40</sup> Dal testo originariamente proposto è stato espunto l'aggettivo “volontarie”, per cui potrebbe trattarsi di tutte le ipotesi di dimissioni, quelle conseguenti a eventuali motivi personali, a valutazioni politiche o anche quelle obbligatorie, in seguito alla votazione contraria su una questione di fiducia posta dall'Esecutivo.

<sup>41</sup> Non è più previsto, quindi, che, in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il capo dello Stato possa conferire l'incarico al Presidente dimissionario o a un altro parlamentare candidato in collegamento con il Presidente del Consiglio eletto, vincolandoli, in entrambi i casi, all'attuazione «delle dichiarazioni programmatiche su cui il Governo del Presidente del Consiglio eletto ha ottenuto la fiducia». Com'è stato notato, difatti, tale ipotesi avrebbe irrazionalmente previsto l'immodificabilità del programma di governo inizialmente proposto (a fronte di contesti continuamente mutevoli), ma altresì conferito di fatto al Presidente subentrante un potere assai più ampio rispetto a quello del Presidente eletto direttamente, dal momento che soltanto il secondo avrebbe potuto determinare lo scioglimento delle camere qualora non avesse ottenuto la fiducia o negli altri casi di sua cessazione dalla carica. Unanimità le critiche al meccanismo anti-ribaltone originariamente previsto: cfr. M. LUCIANI, “La norma anti-ribaltone? Una trovata fallimentare”, intervista di C. Bertini, *La Stampa*, 01.11.2023.

<sup>42</sup> Nel testo approvato in Senato, rispetto a quello formulato in commissione, l'ipotesi di dimissioni è stata distinta da quelle di morte, impedimento permanente o decadenza del Presidente del Consiglio eletto, dal momento che, come correttamente evidenziato, in questi ultimi tre casi non sarebbe stato possibile alcun reincarico (cfr. M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo*, cit., 5 s.).

Camere, nell'unica circostanza in cui tale attività non avrebbe rappresentato un atto dovuto<sup>43</sup>, il testo approvato dall'aula del Senato, stabilendo esplicitamente che il Presidente della Repubblica «conferisce l'incarico», ne impedisce qualsiasi valutazione alternativa. Peraltro, il tanto decantato obiettivo di scongiurare eventuali ribaltoni e fenomeni di trasformismo pare non possa dirsi del tutto conseguito neanche in presenza di tali previsioni. Al netto di un possibile «staffettismo razionalizzato», che consentirebbe alla coalizione vincente di cambiare il proprio leader “in corsa”, durante la legislatura, per effetto di eventuali accordi raggiunti al proprio interno<sup>44</sup>, nulla impedirebbe che mutino anche le stesse formule politiche espresse dalla maggioranza, con un reincarico al Presidente dimissionario o ad altro parlamentare, originariamente “eletto” in collegamento, ma che al momento dell'incarico potrebbe, per ipotesi, anche aver cambiato schieramento politico. Il che, peraltro, sarebbe in contrasto con la declamata intenzione dei riformatori di restituire agli elettori il potere di decidere da chi essere governati, sottraendolo ai partiti.

Con le novità introdotte in commissione referente e approvate anche dall'Aula del Senato, nel disegno di revisione si prevede la modifica dell'art. 89, co. 1, Cost., in base alla quale si eliminerebbe la controfirma ministeriale per una serie di atti presidenziali, come «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». La *ratio* dell'innovazione, come lo stesso proponente ha sottolineato<sup>45</sup>, si ricolleggerebbe alla volontà di introdurre elementi di equilibrio in una riforma che punta al rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio, codificando gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, al fine di non lasciarne la relativa individuazione alla prassi (seppure condivisa), in modo da evitare possibili futuri tentativi del Governo di appropriarsi di prerogative del Presidente della Repubblica,

---

<sup>43</sup> Il Presidente della Repubblica avrebbe potuto, ad esempio, farvi ricorso nell'ipotesi in cui la maggioranza di Governo, anche cambiando il suo vertice, avrebbe avuto un interesse sicuramente contrario allo scioglimento anticipato, vale a dire l'ipotesi di elezioni amministrative tenutesi in gran parte del territorio nazionale, che avessero evidenziato il mutamento dei rapporti di forza politici nel Paese e palesato la conseguente carente rappresentatività delle Assemblee. Anche se, come viene rilevato, quest'ultima costituirebbe un'ipotesi teorica che non ha mai trovato riscontro: cfr. A. RUGGERI, *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. I, 2024, 455. Cfr., altresì, L. VENTURA, *Forme di resistenza nei congegni istituzionali*, in ID., *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Giappichelli, Torino, 2015, il quale considera proprio questa una possibile, significativa ipotesi del fatto che lo scioglimento sia un atto sostanzialmente presidenziale, dal momento che l'interesse contrario del Governo, in questa circostanza, potrebbe indurre il Presidente del Consiglio a negare la controfirma; G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in ID., *Le garanzie della Repubblica*, Torino, 2009, spec. 20 ss., in cui l'A. rileva la necessità che non vi siano regole o automatismi troppo dettagliati a disciplinare il potere di scioglimento, al fine di consentire al Presidente di svolgere il suo ruolo equilibratore di *moderazione* di un clima politico troppo acceso, e di *impulso* per un indirizzo politico di nuovo coerente e omogeneo, funzionale a un'autentica responsabilità politica.

<sup>44</sup> Cfr. M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti*, cit., XXXIII; D. MONE, *Il ddl costituzionale sull'elezione diretta*, cit., VI ss.; rileva come potrebbero ancora formarsi c.d. governi tecnici M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 56.

<sup>45</sup> Cfr. Leg. 19<sup>a</sup> - 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 189 del 14/03/2024, al seguente [link ipertestuale www.senato.it](http://www.senato.it).

mettendolo al riparo da indebite pressioni da parte dell'Esecutivo e del suo vertice<sup>46</sup>. Una *ratio* condivisibile, nello scenario della riforma che indurrebbe necessariamente una riduzione degli spazi in cui il capo dello Stato possa esprimere le proprie autonome e discrezionali valutazioni ed esercitare il suo ruolo regolatore degli equilibrati rapporti tra organi costituzionali, nell'ottica della tutela e dell'attuazione del dettato costituzionale, di cui è garante. Condivisibile, quindi, che si ipotizzi di sottrarre a controfirma atti come la nomina dei cinque giudici della Corte costituzionale, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere, che sicuramente esprimono la volontà esclusiva del Presidente della Repubblica e già da tempo sono qualificati dalla dottrina come atti "formalmente e sostanzialmente presidenziali". Più controverso, secondo alcuni, sarebbe l'aver ricompreso altri atti, come la concessione della grazia e la commutazione delle pene, la cui natura di atto complesso, espressione di politica giudiziaria, e dunque di una necessaria collaborazione tra il capo dello Stato e il Ministro competente, non sarebbe venuta meno neppure in seguito alla qualificazione come atto sostanzialmente presidenziale, compiuta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>47</sup>; nonché i decreti di indizione delle elezioni e dei referendum, in merito ai quali si rileva la prevalente natura sostanzialmente governativa di una decisione che riguarda l'organizzazione amministrativa dei momenti elettorali, o che comunque può comportare una certa interlocuzione tra i soggetti coinvolti per la scelta della data; e non avere compreso, invece, la convocazione straordinaria delle Camere<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> L'innovazione verrebbe salutata positivamente, anche se non senza critiche, dalla dottrina [con particolare favore C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2024, 05.04.2024, che definisce «storica» un'eventuale disposizione in tal senso; A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca*, cit., 450 ss., ritiene che una tale razionalizzazione potrebbe avere il pregio di esplicitare l'autentica portata letterale dell'attuale previsione costituzionale, per cui la controfirma sarebbe indispensabile per i soli atti presidenziali ma sostanzialmente governativi, in merito ai quali si esplicherebbe in pieno la funzione di garanzia costituzionale del controllo presidenziale, giudicandola, ad ogni modo, opportuna, nell'ottica della riforma, «per mettere al riparo il capo dello Stato da indebite pressioni da parte del Governo»; e già ID., *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare - Il diritto come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009, 693 ss.; E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, 106 ss.; ID., *Commento all'art. 89 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, 96 ss.]; carattere «prevalentemente propagandistico» ricollega invece alla disposizione M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di premierato elettivo*, cit., 2 ss.

<sup>47</sup> Cfr. C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti*, cit., 4; M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di premierato elettivo*, cit., 3, e, sul tema, T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20.07.2006 e, *ivi*, A. PUGIOTTO, *Castelli di carta sul potere di grazia*, 06.06.2006, M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato*, 13.09.2006; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, n. 2, 2007, 190 ss.; M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2006; G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 21.03.2007 e, *ivi*, L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, 28.11.2007; C. SALAZAR, *Considerazioni in margine alla sentenza n. 200 del 2006 sul conflitto tra il Presidente della Repubblica e il Ministro della giustizia intorno al potere di grazia (ovvero su come il Ministro "rampante" divenne "dimezzato")*, in A. PISANESCHI-L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per G. Grottanelli de' Santi*, I, Giuffrè, Milano, 2007, 537 ss.

<sup>48</sup> Cfr. C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti*, cit., 5; M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di premierato elettivo*, cit., 3.

L'articolo annovera anche la "nomina" del Presidente del Consiglio tra gli atti presidenziali per i quali verrebbe eliminata la controfirma; ma la "nomina", a rigore della riforma ipotizzata, non dovrebbe più figurare, stante la prevista elezione diretta. Rispetto a tale disposizione, difatti, si può rilevare l'incongruenza con quanto statuito dalle proposte di modifica degli artt. 92 e 94 Cost., in cui è contemplata non più la "nomina", bensì il "conferimento dell'incarico" al Presidente del Consiglio eletto o l'eventuale conferimento a quello dimissionario o ad un parlamentare eletto in collegamento. Oltre a ciò, annoverare tale atto tra quelli per cui non sarebbe più necessaria la controfirma, in una prospettiva di elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, sarebbe perlomeno contraddittorio, dal momento che ciò non ne attesterebbe la natura di atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, poiché l'immediata legittimazione popolare del Presidente del Consiglio andrebbe ad annichilire ogni possibile valutazione del Presidente della Repubblica nella fase di formazione del Governo, rendendo tale atto dovuto<sup>49</sup>. Esattamente quest'ultima motivazione, invece, ha indotto i proponenti dell'emendamento a riformularne il contenuto, escludendo dagli atti presidenziali non più soggetti a controfirma proprio «il decreto di scioglimento delle Camere, salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto», onde evitare di ingenerare l'idea che, nella prospettiva della riforma, si profilassero due tipi di scioglimento, una come atto dovuto e l'altra a discrezione del Presidente della Repubblica<sup>50</sup>. Una contraddizione, in realtà, parrebbe riscontrabile anche su questo fronte, poiché, se le ipotesi di scioglimento divenissero in buona sostanza vincolate, allora la previsione per la quale «il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro presidenti, sciogliere le Camere»<sup>51</sup> e quella per cui «non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto» non si spiegherebbero; e ciò ancor di più alla luce della modifica operata dall'Aula con riferimento all'ultimo comma aggiunto all'art. 94, in cui, come accennato, non si dà più una minima possibilità di scelta discrezionale del Presidente della Repubblica rispetto alla decisione tra un reincarico e lo scioglimento delle Camere<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Vi è, inoltre, chi ha ipotizzato che la "nomina" di cui all'emendamento sulla controfirma possa riferirsi a una ipotesi configurabile nel caso in cui il sostituto incaricato al posto del Presidente del Consiglio eletto non ottenga la fiducia o venga meno per sfiducia o altre ragioni nel corso della legislatura; circostanza che consentirebbe al Presidente della Repubblica di nominare un nuovo Presidente del Consiglio in grado di coagulare una maggioranza parlamentare, in tal modo intendendo il riferimento all'avvicendamento «per una sola volta nel corso della legislatura» come un limite non assoluto, poiché riferito espressamente alle sole ipotesi di dimissioni del Presidente del Consiglio che non proponga lo scioglimento e agli altri casi in cui venga a mancare il titolare della carica, riproponendosi, in tale prospettiva, come effetto imprevisto e involontario, la flessibilità propria della forma di governo parlamentare: cfr. in tal senso M. VOLPI, *Gli emendamenti*, cit., 7.

<sup>50</sup> Cfr. Leg. 19<sup>a</sup> - 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 189 del 14/03/2024, al seguente [link ipertestuale www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>51</sup> La disposizione dell'art. 88 è oggetto della proposta di riforma che elimina l'ipotesi, per vero mai verificatasi, di scioglimento anche di una sola delle due Camere.

<sup>52</sup> Altro discorso potrebbe essere, invece, considerare la proposta di modifica in tema di controfirma indipendentemente dalla prospettiva della riforma, per cui, in merito al punto controverso della qualificazione dell'atto di scioglimento delle Camere, si proporrebbe la questione, da sempre dibattuta in dottrina, se si tratti di un atto duumvirale o piuttosto sostanzialmente presidenziale, caratterizzato da un'ampia carica di discrezionalità, ma sul quale incidono inevitabilmente tanto regole costituzionali quanto *regolarità* della politica, talvolta anche stringenti, che circoscrivono in buona misura i margini di manovra del Presidente della Repubblica: cfr. A. RUGGERI,

Un'ulteriore previsione che inciderebbe in modo evidente sulle attribuzioni del Presidente della Repubblica, soprattutto nella sua veste di rappresentante dell'unità nazionale, è quella relativa all'abrogazione del secondo comma dell'art. 59 Cost., riguardante la possibilità di nominare senatori a vita cittadini italiani che abbiano «illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario». La motivazione sottesa, per cui l'istituto potrebbe essere suscettibile di alterare le dinamiche tra maggioranza e opposizione risultanti in Senato, parrebbe non tener conto, per un verso, del fatto che, sulla scorta della modifica intervenuta con la legge cost. n. 1/2020, il numero totale di senatori a vita in carica non possa più essere, in ogni caso, superiore a cinque; e, per altro verso, del fatto che la *ratio* di una tale disposizione, per come emersa anche in Assemblea costituente, è quella di permettere a quei cittadini che hanno espresso in vari ambiti la loro competenza a livelli eccellenti, rendendo per questo lustro al Paese intero, di apportare il loro contributo di sapienza ed esperienza anche in Parlamento, al fine di migliorare la legislazione, senza che la piccola quota di “rappresentanza della cultura” infici il principio della rappresentanza popolare, concorrendo piuttosto a integrarlo<sup>53</sup>. Una tale previsione, difatti, valorizza il merito dal punto di vista democratico<sup>54</sup>, ribadendo la prospettiva costituzionale che, già dal primo articolo, tende ad escludere ogni altro criterio, basato sull'appartenenza, la classe sociale o l'indebito privilegio, ponendo invece il lavoro a fondamento della Repubblica. Per una maggioranza, come quella attuale, che ha richiamato il “merito” persino nella denominazione del Ministero dell'Istruzione, una scelta di tal fatta parrebbe perlomeno contraddittoria. Né sembra fondata l'obiezione per cui la presenza di tale drappello di senatori rechi con sé il rischio di alterazione delle maggioranze parlamentari o di sostegno a compagini governative altrimenti instabili o difficilmente configurabili, dal momento che, nella prospettiva della riforma, al di là della accantonata costituzionalizzazione del premio di maggioranza del 55%, verrebbe pur sempre demandata alla legge elettorale l'individuazione di un premio che garantisca la maggioranza dei seggi ai candidati collegati al

---

*Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, cit., 11 ss.; ID., *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca*, cit., 451 ss. Copiosa la letteratura sul tema, cui si rinvia interamente, richiamando i più recenti contributi monografici: M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Cedam, Padova, 2008; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016; F. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post-partitica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

<sup>53</sup> Si vedano, in proposito, i resoconti dei lavori dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 6 settembre 1946*, disponibile al seguente link ipertestuale <https://legislature.camera.it/dati/constituente/lavori>, 131 ss. Cfr., altresì, P. FRANCESCHI, Art. 59, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, 105 ss.; R. MORETTI, Art. 59, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 370 ss.; A. CHIMENTI, Art. 59, *Commentario alla Costituzione*, Utet-WKI, Milano, 2006, 1167 ss.; L. SCAFFARDI, Art. 59, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2021, 45 ss.; B. PEZZINI, *Il voto dei senatori a vita, la rappresentanza politica e le contraddizioni del governare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13.03.2007, 2 ss.; G. RIVOSECCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *federalismi.it*, n. 10, 2016, 2 ss.; P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, La Vela, Viareggio, 2023; G. MENEGATTO, *I senatori vitalizi come espressione del diritto costituzionale “soggettivo” ed “istituzionale” della cultura*, in *Consulta online*, n. I, 2024, 418 ss.; E. FURNO, *Il tramonto dei senatori a vita nel d.d.l. costituzionale sull'elezione diretta del premier*, in *Nomos*, n. 1, 2024, 1 ss.

<sup>54</sup> In tal senso, cfr. G. SILVESTRI, Audizione alla I Commissione - Affari costituzionali del Senato, 28.11.2023, p. 3 (testo al seguente link ipertestuale <https://www.senato.it/application>).

Presidente del Consiglio, che renderebbe difficile a soli cinque senatori non eletti alterare gli equilibri politici delle Camere. Al contrario, al fine di non cancellare un istituto dal forte valore etico e simbolico, che ribadisce la centralità di cultura, competenza e preparazione in seno alle istituzioni democratiche e rappresentative, la cui autorevolezza è oggi sempre più negletta (anche – se non soprattutto – a causa dell’inadeguatezza del personale politico che in esse opera), si potrebbe forse prendere in considerazione l’ipotesi di ridurre il numero dei senatori a vita<sup>55</sup> o di prevedere una componente di nomina vitalizia nell’ambito della più numerosa Camera dei deputati<sup>56</sup> o di stabilire una durata per tale carica, consentendo un avvicendamento di personalità illustri in vari campi<sup>57</sup>. Ma, al di là di una sempre auspicabile aderenza, nell’individuazione delle personalità da nominare, all’autentico spirito dell’art. 59, nel senso di evitare una certa tendenza a prediligere figure ad elevata caratura politica<sup>58</sup>, sottrarre completamente una tale funzione al Presidente della Repubblica contribuirebbe ulteriormente ad accreditarne un ruolo meramente notarile e a depotenziare una delle possibili modalità con le quali può esplicarsi la rappresentanza dell’unità nazionale, anche nella direzione di segnalare gli esempi culturalmente più illustri del Paese, cui tutti i cittadini possano ispirarsi.

## 5. Considerazioni conclusive

La riforma punta al rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio e della relativa maggioranza parlamentare eletta in collegamento, alla luce dell’ipotizzata attribuzione del premio di maggioranza, la cui configurazione viene rimessa a una futura legge elettorale<sup>59</sup>. Ne scaturirebbe una forma di governo del tutto inedita, non più parlamentare, ma neppure definibile come presidenziale o semipresidenziale, dal momento che, a fronte di una tale concentrazione di potere, si trascura del tutto l’imprescindibile e parallelo adeguamento dei contrappesi e del sistema delle garanzie che caratterizzano altre forme di governo, nell’ottica dei *checks and balances* posta a presidio del principio di separazione dei poteri e indispensabili affinché l’intero funzionamento dei meccanismi istituzionali non ne risulti sbilanciato o

---

<sup>55</sup> Cfr. M. VOLPI, *Gli emendamenti*, cit., 1.

<sup>56</sup> Cfr. S. CURRERI, Audizione alla I Commissione - Affari costituzionali del Senato, 05.12.2023, p. 5, testo al seguente link ipertestuale <https://www.senato.it/application>.

<sup>57</sup> Vi è anche chi ha proposto l’ipotesi che i senatori a vita non partecipino alle votazioni di connotazione più marcatamente politica, come quelle fiduciarie (cfr. G. ZAGREBELSKY, Audizione alla I Commissione - Affari costituzionali del Senato, 29.11.2023, p. 5 s., testo al seguente link ipertestuale <https://www.senato.it/application>), ma, sul punto, si segnala, all’opposto, la tesi di chi ritiene che tale previsione renderebbe il loro ruolo secondario e, in ogni caso, la partecipazione a tutte le altre votazioni esprimerebbe comunque una “politicità” (cfr. S. CURRERI, Audizione, cit., 4 s.); sul ruolo dei senatori a vita in riferimento alle votazioni fiduciarie, cfr. T. GROPPI, *Occorre ripensare i senatori a vita?* in *Astrid Online*, 23.05.2006; F. PATERNITI, *Riflessioni critiche sui senatori a vita di nomina presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23.11.2006 e, *ivi*, C. FUSARO, *I senatori a vita devono votare la fiducia*, 17.12.2006; G.M. SALERNO, *I senatori a vita, la “doppia maggioranza” e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 5, 2007.

<sup>58</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 22, che rileva come le nomine di personalità di spiccata caratura politica abbiano tendenzialmente sopravanzato quelle di uomini che hanno illustrato la Patria nei campi di cui all’art. 59 Cost., sebbene molti di essi avessero anche un assai elevato profilo culturale.

<sup>59</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L’idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, XXII ss.

addirittura non democratico. La diretta legittimazione, difatti, non potrebbe valere a disattivare quei limiti cui l'art. 1 della Costituzione subordina l'esercizio stesso della sovranità popolare; né è pensabile che si possa intervenire a rafforzare la configurazione di un organo senza che ciò determini condizionamenti a cascata sulle altre sedi di esercizio delle funzioni pubbliche e dunque senza che si renda opportuno ricalibrare adeguatamente l'impianto istituzionale<sup>60</sup>.

L'impostazione iper-maggioritaria dell'attuale sistema e, ancor più, quella che conseguirebbe alla riforma, difatti, rischia di conferire alla coalizione vincente l'opportunità di incidere direttamente sull'elezione del Presidente della Repubblica e, conseguentemente, in modo mediato e immediato, anche su due terzi dei componenti della Corte costituzionale, nonché su una consistente quota del CSM.

Da questo punto di vista, nessun utile apporto al rafforzamento dei *quorum* elettorali di garanzia sembra produrre l'ipotesi introdotta con un emendamento in commissione e approvato anche in Aula, che porterebbe la maggioranza prevista per l'elezione del Presidente della Repubblica dai due terzi alla maggioranza assoluta a partire dallo scrutinio successivo al sesto e non più da quello successivo al terzo. Un meccanismo che altro non determinerebbe se non un prolungamento fino alla sesta votazione dell'indecisione e dei tatticismi sovente portati avanti dalle forze politiche, fino al previsto abbassamento del *quorum*, nelle occasioni di rinnovo di tale carica istituzionale, con logiche meramente spartitorie; occasioni che, al contrario, dovrebbero rappresentare il più alto momento di aggregazione delle forze politiche, cui esse potrebbero vedersi "costrette" fin dall'inizio se il *quorum* venisse bloccato ai due terzi<sup>61</sup>, ancor più nella prospettiva maggioritaria che potrebbe delinarsi, con la conseguente necessità di individuare da subito personalità massimamente rappresentative.

Ma l'impronta maggioritaria, senza adeguati correttivi, oltre a consentire il monopolio della modifica dei regolamenti parlamentari, rischia di snaturare anche il principio di rigidità costituzionale e il relativo procedimento aggravato di revisione, acuendo, in tal senso, il già ampiamente disinvolto impiego della Costituzione quale oggetto di continuo scambio politico e di modifiche "a colpi di maggioranza" da parte di forze politiche che, trasversalmente, tendono ad imputare alla Carta fondamentale aspetti di cattivo funzionamento delle istituzioni dipendenti, al contrario, dal concreto funzionamento del sistema politico stesso<sup>62</sup>.

La riforma, peraltro, finisce con l'indirizzarsi sugli obiettivi sbagliati, poiché se c'è un organo la cui forza deve essere rinvigorita nel panorama istituzionale italiano, quell'organo non è il Governo né il Presidente del Consiglio, quanto piuttosto il Parlamento, il quale da anni, anche

<sup>60</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *L'ospite*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 08.01.2024; M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo*, cit., 42 ss.; E. BALBONI, *Parola chiave: democrazia di investitura*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 26.01.2024 e, *ivi*, R. BIN, *Una riforma da ridere*, 12.11.2023; ID., *Il "premierato" è una bufala, e ha due corni*, 22.03.2024; A. CANTARO, *Sette pensieri sul premierato infantile*, 04.12.2023; L. VENTURA, A. MORELLI, *Premierato e costituzione materiale, tra sublimazione e soppressione*, 03.01.2024.

<sup>61</sup> Così già L. VENTURA, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, cit., 478 e G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo della crisi*, in ID. (a cura di), *La figura e il ruolo*, cit., 467 s.

<sup>62</sup> Cfr. L. VENTURA, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, cit., 8 s.; M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, cit., 2 ss.; A. LAMBERTI, *Forma di governo e crisi del sistema politico tra riforme a Costituzione invariata e "razionalizzazione del parlamentarismo"*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 07.06.2023 e, *ivi*, A.M. NICO, *Alcuni possibili correttivi della forma di governo parlamentare*, 2 ss.; S. STAIANO, *La regolazione della forma di governo nel contesto costituzionale*, 2 ss.

in conseguenza della crisi del sistema dei partiti, risulta annichilito nei suoi poteri, a fronte dell'onnipresenza normativa del Governo e dunque a tutto vantaggio dell'Esecutivo<sup>63</sup>. È sufficiente pensare al fenomeno del monocameralismo di fatto che ormai contraddistingue una buona parte dei procedimenti legislativi che impegnano il Parlamento; all'abuso disinvoltato della decretazione d'urgenza quale modalità ordinaria di legislazione; all'impiego massiccio dei maxi emendamenti e delle questioni di fiducia, che sostanzialmente paralizzano qualsiasi azione parlamentare. Peraltro, la riduzione dei parlamentari e le riforme dei regolamenti delle Camere non pare abbiano funzionato, com'era stato auspicato, nel senso di rivitalizzare il ruolo dell'istituzione, anche in conseguenza del mancato adeguamento in senso proporzionale della legge elettorale, ed anzi il "taglio" dei parlamentari sia stato piuttosto indicativo di quella disaffezione di stampo populistico nei confronti della politica e dei politici.

Emerge, quindi, come la spinta riformatrice costituzionale italiana scaturisca, oggi come in passato, da una sostanziale incapacità di condurre un'autoanalisi collettiva da parte dell'intera classe politica e di promuovere un profondo risanamento al suo interno, attività che sicuramente risultano più complicate rispetto alla facile ricerca del consenso, fatta di disintermediazione e di *slogan* facilmente intuibili, soprattutto dalla propria parte politica e diffusi capillarmente tramite i mezzi *social*. Proprio il progressivo sfaldamento del sistema dei partiti, il declino della qualità dello stesso personale politico e, in generale, il depotenziamento dell'azione di tutti i corpi intermedi, che un tempo fungevano da tramite per veicolare al livello istituzionale le istanze plurali promananti dalla società, nonché tutti quei fattori che, unitamente alla mancanza di un diffuso *idem sentire de republica* – che ancora oggi, a più di un

---

<sup>63</sup> Secondo i dati dell'Osservatorio legislativo e parlamentare-Politiche della legislazione (disponibili al seguente *link* ipertestuale <https://www.camera.it/temiap/documentazione>), dall'inizio della XIX legislatura (13 ottobre 2022) al 13 luglio 2024, sono state approvate 131 leggi, di cui 1 legge di revisione costituzionale (l. cost. n. 1/2023, che introduce lo sport in Costituzione) e 130 leggi ordinarie. Di queste, 55 sono di conversione di decreti-legge e 75 altre leggi ordinarie. Di queste ultime, 41 sono di iniziativa governativa, 32 di iniziativa parlamentare e 2 di iniziativa mista (Governo/Parlamento per la ratifica dell'accordo Italia/Svizzera; Parlamento e CNEL per l'introduzione del c.d. oblio oncologico). Sono stati, inoltre, emanati 68 decreti-legge, cui si aggiungono 65 decreti legislativi e 3 regolamenti di delegificazione. In totale, quindi, delle 130 leggi finora approvate, 96 sono di iniziativa governativa, pari al 73,3%. Cfr. B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 61 ss.; A. ALGOSTINO, *Premierato purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, 122, che rileva come si sia persino invertito «il rapporto di responsabilità politica: è il Parlamento a essere responsabile nei confronti del Governo nel ratificare in modo rapido ed efficiente le sue decisioni»; E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *federalismi.it*, 07.06.2023, 2 ss., il quale rileva come il dibattito sulle riforme sia viziato dal fatto di prendere le mosse dai presupposti sbagliati, dal dare per scontato che l'esecutivo sia debole e lo sia per come esso è configurato nella forma di governo tracciata dalla Costituzione, e non per come effettivamente il potere politico sia esercitato dagli organi tra i quali è distribuito il potere politico; F. BILANCIA, *Il c.d. premierato all'italiana*, cit., 3, che ravvisa il pericolo che il Presidente della Repubblica sia privato degli essenziali strumenti di «attivazione dei correttivi dinamici tipici delle forme di governo parlamentari, con il rischio di accentuare l'instabilità politica e istituzionale del sistema, «privato degli essenziali strumenti arbitraggio presidenziale»; R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, 6 ss.

secolo e mezzo dall'unificazione, fa latitare un'effettiva unità nazionale<sup>64</sup> – hanno finito per svilire la rappresentanza e alimentare un'ampia sfiducia dei cittadini nei confronti della politica, dei suoi attori e delle stesse istituzioni rappresentative, che si traduce in un sempre più marcato astensionismo nei momenti elettorali. I casi giudiziari che sempre più spesso emergono, sia al livello nazionale che locale, evidenziano ulteriormente, per un verso, l'incapacità degli attori del sistema politico di condurre una profonda riconsiderazione critica al proprio interno e, per altro verso, l'ineludibile esigenza di recupero della dimensione etica della politica, dal momento che l'adesione concreta a quell'etica pubblica cui fa rinvio l'art. 54 della Costituzione e, in generale, l'intera impalcatura di principi della Carta fondamentale, dovrebbe rappresentare il presupposto necessario per chi voglia intraprendere e svolgere l'attività politica. Altrimenti il cortocircuito inevitabile è che laddove non riesce ad arrivare l'etica della responsabilità arrivi poi la magistratura, con il corollario di critiche sull'attività "ad orologeria" quando questa giocoforza si trovi a supplire alle mancanze e inefficienze della classe politica stessa, sovente poco consapevole dei propri ruoli istituzionali, ma assai legata alle "poltrone". Senza contare certi "spettacoli" parlamentari a dir poco indecorosi e un linguaggio che sovente si spinge ben oltre il turpiloquio.

Nella situazione attuale, con un sistema dei partiti debilitato e inefficace, oltre che delegittimato dal punto di vista morale, e una istituzione parlamentare debole e frammentata politicamente, il ruolo del Presidente della Repubblica in funzione unitaria e di mediazione delle asperità dei conflitti, nella prospettiva della continua promozione e del costante consolidamento dell'unità nazionale, attraverso tutte le sue attribuzioni, risulta fondamentale. E tale ruolo i diversi Presidenti della Repubblica, pur nella varietà delle personalità e dei modi di interpretare la carica ricoperta, hanno svolto in modo prezioso dal punto di vista simbolico e formale. Ma, com'è stato rilevato<sup>65</sup>, la creazione di unità, in società segnate da pesanti disuguaglianze sociali, spetterebbe proprio agli organi e alle istituzioni del pluralismo, che dovrebbero riflettere la molteplicità politica e sociale, agendo concretamente per ridurre le disuguaglianze e per creare inclusione sociale<sup>66</sup>. E forse proprio la rielezione del capo dello Stato, avvenuta per ben due volte, mentre per alcuni è indicativa di un rafforzamento dell'organo presidenziale, al contrario pare rappresentare piuttosto il sintomo della debolezza del Parlamento e della crisi dei partiti, essendosi configurata come l'unica soluzione di fronte all'incapacità delle forze politiche di trovare un accordo in occasione di tale importante momento istituzionale.

---

<sup>64</sup> Sul punto, cfr. L. VENTURA, *Unificazione e unità nazionale*, in P. MORI (a cura di), *Unificazione politica e unificazione giuridica. Atti della giornata di studio per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia – 15 marzo 2011*, Editoriale scientifica, Napoli 2012, 9 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni*, cit., 1 ss.

<sup>65</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il giroscopio costituzionale*, cit., 22 ss.; ID., *La parabola della presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, 1 ss.

<sup>66</sup> Sottolinea la necessità di una forma di governo dotata di un'indispensabile flessibilità, che consenta di ridurre il grado di conflittualità sostanziale tra le tante componenti della collettività e non induca, a sua volta, ulteriori contrasti e disaccordi tra le parti in competizione per il governo del Paese G.M. SALERNO, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, non la personalizzazione in via elettiva*, in *federalismi.it*, 07.06.2023, 4 ss.

Puntare al rafforzamento dell'organo esecutivo senza adeguare i contrappesi di garanzia, per di più destrutturando le prerogative e le attribuzioni presidenziali e tenendo in non cale l'esigenza di rilanciare un'istituzione sempre più annichilita come il Parlamento, potrebbe far temere derive personalistiche e, per paradosso, potrebbe non riuscire a garantire l'auspicata stabilità, in presenza della conflittualità che sempre contraddistingue le eterogenee coalizioni elettorali italiane e che si riflette inevitabilmente nelle aule parlamentari; e, per altro verso, potrebbe rischiare di deprimere ulteriormente il principio di rappresentatività, conferendo alle assemblee rappresentative un'artificiosa impronta fortemente maggioritaria, che finirebbe per distorcere la volontà popolare<sup>67</sup>.

È pur vero che il governo della complessità, come quella che scaturisce dal contesto attuale, richiede una stabilità sufficiente come carattere stesso della democrazia, che non può quindi sicuramente essere lasciato come connotato proprio di sistemi non democratici<sup>68</sup>. Ma gli obiettivi della stabilità e governabilità non sono valori alternativi rispetto a quello democratico, ma ne costituiscono un tutt'uno. Sicché, se per un verso è vero che il fine della governabilità possa essere un obiettivo politico costituzionalmente legittimo, in grado di avere riflessi positivi sul piano sociale ed economico, per altro verso non può essere perseguito sacrificando sull'altare della governabilità le insopprimibili esigenze di rappresentatività, poiché quest'ultima integra invece un principio costituzionale fondamentale e l'identità più preziosa delle istituzioni democratiche, non un mero obiettivo politico<sup>69</sup>. Peraltro, la stabilità è, sì, una condizione indispensabile per la governabilità, ma quest'ultima non è la sua necessaria conseguenza, se il personale politico non è qualitativamente efficiente e se il sistema politico è ampiamente frammentato<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Le lucide parole della senatrice a vita Liliana Segre, pronunciate in occasione dell'avvio dell'esame della riforma nell'aula del Senato, delineano esattamente tali perplessità e timori circa i possibili esiti del progetto riformatore: cfr. Leg. 19<sup>a</sup> - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 188 del 14.05.2024, p. 27 ss., disponibile al seguente [link ipertestuale](http://www.senato.it) [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>68</sup> Cfr. L. VENTURA, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e "regolarità" della politica*, in ID. (a cura di), *Le crisi di governo*, cit., 97; in proposito, si deve ad A. RUGGERI l'espressione «uso congiunturale della Costituzione»: cfr. A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 6, 2018, 10.06.2018 e *ivi*, ID., *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, 24.04.2003; ID., *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, 09.07.2001.

<sup>69</sup> Come già variamente rilevato anche in riferimento a precedenti progetti di riforme costituzionali: cfr. L. VENTURA, *Notazioni sulla riforma costituzionale*, in *Diritti regionali*, 16.05.2016, 419; M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*. *Notarelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, LVII s.; ID., *Minoranze parlamentari, funzione dell'opposizione e quorum di garanzia dopo la legge costituzionale n. 1/2020*, in R. TARCHI (a cura di), *Il seguito del referendum sul taglio dei parlamentari. Riflessioni in chiave comparata*, in *Consulta on-line*, fasc. spec. n. 2021/1, 59; B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato*, cit., 70 ss.; A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia*, cit., 120 ss.; ID., *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questione giustizia*, 10.02.2020; anche la Corte costituzionale ha ribadito l'ancillarità dell'obiettivo della governabilità rispetto al principio rappresentativo nella sent. n. 1/2014, in materia di legge elettorale.

<sup>70</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni*, cit., LXIII; ID., *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?)*, cit., 216 ss.; G. SARTORI, *Verso una Costituzione incostituzionale?*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 5, che rileva come «la stabilità [sia] un falso scopo perché quel che conta non è la durata di un governo, ma la sua capacità di decidere e di agire con efficienza. E la durata non dà efficienza; ne può essere una condizione facilitante, ma non certo una

Non può trascurarsi, quindi, come l'ingovernabilità dipenda soltanto in minima parte dall'insufficienza delle regole giuridiche costituzionali, mentre sono soprattutto i concreti meccanismi della politica e il decadimento etico dell'intero sistema politico a incidere in massima parte sulla resa delle istituzioni democratiche. Ricorrere ostinatamente all'ingegneria costituzionale, accompagnata da *slogan* accattivanti ma illusori, rischia di rappresentare un utile mezzo per distogliere l'attenzione<sup>71</sup> rispetto all'incapacità del sistema dei partiti di farsi carico delle pressanti istanze sociali, cui fornire delle risposte nelle sedi istituzionali, e di riproporre «il seducente ma ingannevole miraggio delle capacità taumaturgiche delle riforme costituzionali nei confronti dei mali del sistema politico»<sup>72</sup>.

condizione sufficiente. Un governo può essere longevo e inetto, stabile e paralizzato. Per essere efficiente non basta che un governo duri; occorre che sia costituito da una maggioranza omogenea di alleati “vicini” e solidali»; G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, cit., 268 s.; M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo*, cit., 39 ss., che rileva come occorrerebbero non tanto più poteri quanto maggiore capacità di elaborazione e attuazione di politiche pubbliche funzionale al soddisfacimento delle esigenze della collettività tutta; sui significati del concetto di stabilità cfr. G. AZZARITI, *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, 2023, XCV ss. Nella prospettiva di cogliere l'opportunità che oggi si presenta per condurre una riforma che garantisca stabilità governativa, cfr. T.E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2, 2023, XVII ss.; ID., *Chi ha paura del premierato?*, in [www.diariodidirittopubblico.it](http://www.diariodidirittopubblico.it), 15.11.2023, agg. 25.01.2024; M. BELLETTI, *Il simul simul “temperato”, ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenza tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 11 ss.; E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 07.06.2023 e, *ivi*, G. CERRINA FERONI, *Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile*; F. CLEMENTI, *Per un'innovazione consapevole: rafforzare la premiership senza rigidità sistemiche*; N. LUPO, *Revisioni costituzionali “puntuali” e “a tappe” della forma di governo. perché no?*; S. MANGIAMELI, *Premierato, elezione diretta del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene*; I.A. NICOTRA, *Per un governo di legislatura*; A. POGGI, *Perché e a che condizioni l'elezione diretta può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare*; O. POLLICINO, *L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare*; G. RAZZANO, *La via italiana per la stabilità di governo e per la sua corrispondenza al voto popolare*; F. SALMONI, *Conciliare governabilità e forma di governo parlamentare attraverso riforme legislative e due revisioni costituzionali*; A. SCIORTINO, *Sulle riforme istituzionali: brevi note*; A. SIMONCINI, *Sul rafforzamento dell'esecutivo*; V. TONDI DELLA MURA, *Il neoparlamentarismo per una riforma di compromesso rispettosa della prassi politica*; L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?*.

<sup>71</sup> Cfr. A. ALGOSTINO, *Premierato purché capo sia*, cit., 120, che sottolinea come l'idea del rafforzamento dell'esecutivo ciclicamente riemerge, «come un fiume carsico [...] e, nel frattempo, sotterraneo, erode il terreno del Parlamento e gli equilibri costituzionali», rappresentando «il fascino della decisione, del Capo, quale asse portante di una visione dei rapporti sociali e politici, e, insieme, un canto della sirena, un evergreen quanto a strumento di distrazione sociale e marketing politico». Allo stesso modo, di «manovra diversiva, messa in atto a bella posta per distrarre la pubblica opinione dalla mole ingente di problemi che affliggono il Paese [...], dando fiato alla erronea credenza che tutto il male discenda dalla Carta [...], laddove il sistema politico e coloro che in esso operano risultino esenti da menda alcuna».

<sup>72</sup> Cfr. L. VENTURA, *Notazioni sulla riforma costituzionale*, cit., 8. Peraltro, è stato anche notato come potrebbe essere oltremodo complicato applicare l'eventuale riforma, dal momento che la disposizione transitoria che essa prevede presenta contraddizioni che potrebbero profilare scenari inediti, come quello di una sostanziale vigenza di norme formalmente abrogate, perdurante fino a che non fossero approvate le disposizioni elettorali che consentirebbero la pratica attuazione delle norme riformate. Cfr. E. ROSSI, *La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2024, 2 ss.