

Dal “parlamentarismo” al “premierato”: le quattro vie percorribili*

ANTONINO SPADARO**

Abstract: *The article indicates 4 ways to achieve the premiership. Contests the constitutional reform which introduces the direct election of the premier and instead calls for the adoption of a efficient and comprehensive electoral law with “designation of the premier”.*

Parole chiave: forma di governo, premierato, parlamentarismo, Presidente della Repubblica, pesi e contrappesi

Sommario: 1. Micro- e macro-riforme costituzionali. – 2. Il disegno di legge costituzionale sul premierato: le due posizioni opposte ed estreme. – 3. La terza strada: sì al premierato costituzionale, ma “corretto”. – 4. La ragionevole, ma improbabile, quarta via: dalla riforma costituzionale (premierato elettivo) alla riforma elettorale (maggioritario con designazione del Premier). – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 12 giugno 2024

Suggerimento di citazione

A. SPADARO, *Dal “parlamentarismo” al “premierato”: le quattro vie percorribili*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Testo datato 8 giugno 2024 e destinato anche ad un volume collettaneo in corso di stesura.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza, economia e scienze umane dell’Università degli Studi “Mediterranea” di Reggio Calabria. Indirizzo mail: spadaro@unirc.it.

1. Micro- e macro-riforme costituzionali

Da 76 anni (1948-2024) – già appena entra in vigore la Costituzione, quindi praticamente *da subito* – si è discusso di possibili miglioramenti del testo, dunque di “riforme costituzionali”. Il tema ha alimentato nel corso degli anni una vasta pubblicistica, spesso del tutto teorica se non astratta, visto che diverse proposte di riforma non hanno avuto seguito, essendo poi abortite, anche per via referendaria.

Senza infantilmente dire che è “la più bella del mondo”, certo la nostra è un’ottima Costituzione, ben equilibrata e non poco previgente per i tempi in cui fu scritta. Ma ciò non significa che bisogna essere misoneisti, ossia conservatori della Carta “così com’è”, sempre e comunque (se si vuole, *ultra-conservatori*) e nemmeno revisionisti ad ogni costo (in breve: *ultra-revisionisti*). La Costituzione non è un “Vangelo laico” intangibile, tant’è che – com’è noto anche all’uomo della strada – ne è prevista una procedura aggravata di revisione (art. 138) che mira, grazie all’aggiornamento del testo, proprio a conservare la Carta.

Se è vero che «*tutte* le Costituzioni che caratterizzano la forma di stato liberaldemocratica contengono [...] un “nucleo duro assiologico universale”, un insieme di valori superiori *non revisionabili* che appunto le accomuna [...] senza con ciò negarne le diversità che rendono peculiare ciascuna di esse (forma di governo, articolazione territoriale dello Stato: regionale/federale, ecc.) [...] allora è vero che...» – almeno dal punto di vista della “teoria generale della Costituzione” – un atteggiamento scientificamente sereno dovrebbe riconoscere la legittimità di tutte queste Carte, proprio in quanto sono ispirate, e conformi, al *costituzionalismo*, risultando perciò ben lontane da quelle che disciplinano invece regimi “autoritari/totalitari” o anche semplici “democrature” [...] occorre dunque...] relativizzare l’idea in sé delle “modifiche al testo” di una Carta, senza scendere nel timore apocalittico di un automatico “mutamento di sistema”, ossia del passaggio ad “altra” forma di Stato (che, a ben vedere, invece può avvenire forse più facilmente in modo strisciante e subdolo attraverso modificazioni tacite)»¹.

Del resto, dal 1947 ad oggi, sono state approvate ben 48 leggi costituzionali.

Per la verità, in molti casi si è trattato solo di “micro-riforme”: per esempio dell’art. 68 sull’immunità parlamentare (l. cost. n.3/1993) o dell’art. 27 sul divieto della pena di morte anche in guerra (l. cost. n. 1/2007). In fondo “micro-riforme” sono anche quelle che – in un paio di occasioni – hanno riguardato persino i

¹ Così mi esprimevo in *Dal “revisionismo” a buon mercato al “misoneismo” camuffato*, replica alla Lettera AIC 12/2022: cfr. <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/12-2022-sul-revisionismo-costituzionale/dal-revisionismo-a-buon-mercato-al-misoneismo-camuffato>.

Principi fondamentali della Costituzione, ossia i primi 12 articoli della Prima parte della Carta che, secondo una lettura rigida, dovrebbero essere considerati sacri e dunque letteralmente “intangibili” ed invece, in prospettiva ermeneutica avanzata, sono *linguisticamente* perfezionabili/integrabili, quindi revisionabili, risultando a ben vedere non derogabili “solo” nello spirito. Mi riferisco al divieto di estradizione per reati politici di cui all’art. 10 (oltre che 26), che la l. cost. n. 1/1967 ragionevolmente prevede non possa applicarsi «ai delitti di genocidio», e alla recentissima modifica dell’art. 9, che è stato integrato dalla l. cost. n. 1/2022 con un III comma del seguente tenore: «La repubblica] tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». È evidente, per altro, che – anche ove non fosse stata apportata quest’ultima revisione – “comunque” un’interpretazione intelligente ed evolutiva dello stesso articolo già lasciava intendere la doverosa protezione dell’ambiente e degli animali.

In altri casi, invece, abbiamo assistito a “macro-riforme”, coinvolgenti un intero settore normativo della Carta, dunque *di sistema* o di “modello costituzionale”: si pensi al nuovo assetto territoriale del Paese conseguente alla novella del Tit. V della Parte seconda della Carta, che – oltre al vistoso aumento delle competenze regionali – prevede le città metropolitane, il regionalismo differenziato, ecc.²

Si tratta, dunque di valutare sempre – senza pregiudizi ideologici – *in pro* ed *in contra* sia delle micro- che delle macro-proposte di riforma della Carta di volta in volta approvate.

2. Il disegno di legge costituzionale sul premierato: le due posizioni opposte ed estreme

Il disegno di legge costituzionale A.S. 935 presentato il 15 novembre 2023 dal governo Meloni sul c.d. premierato (elezione diretta del primo ministro) chiaramente non è una micro-, ma una macro-riforma. Altrimenti detto: non cambia un dettaglio normativo minore, per quanto significativo, dell’ordinamento, ma uno dei fattori che caratterizza il nostro peculiare “modello costituzionale”, ossia – in questo caso – l’insieme delle norme costituzionali, ma inevitabilmente anche sub-costituzionali, che determinano la nostra *forma di governo*, da sempre storicamente “parlamentare”.

² Sulla distinzione fra “micro-riforme” e riforme “di sistema” (o del “modello costituzionale”) sia consentito rinviare a *La “transizione” costituzionale: ambiguità e polivalenza di un’importante nozione di teoria generale*, in AA.VV., *Le «trasformazioni» costituzionali nell’età della transizione. Incontro di studio, Catanzaro 19 febbraio 1999*, a cura di A. Spadaro, Torino, Giappichelli, 2000, 17 ss.

Comunque venga presentata (edulcorata o spacciata), si tratta senz'altro di una riforma "di sistema" e come tale va presa in considerazione. Non si configura, quindi, come un piccolo cambiamento, incidendo invece profondamente sull'intero assetto istituzionale del Paese. Infatti, per l'incidenza diretta che ogni forma di governo ha sul sistema dei pesi e contrappesi di un ordinamento, esiste un «nesso, ineludibile, fra *forma di governo* e *forma di Stato*»³, anche se fortunatamente i due concetti non coincidono, sicchè l'introduzione del premierato, in sé, non comporterebbe una modifica della "forma di Stato" in senso stretto, ossia del rapporto fra governati e governanti (determinando quindi un mutamento di regime, da democratico a non democratico)⁴.

Ad ogni modo, essendo il concetto di "forma di governo" costituito da almeno 5 variabili⁵, in particolare quando il mutamento è addirittura operato non attraverso un semplice cambiamento della legge elettorale, ma da una modifica delle stesse norme costituzionali, siamo di fronte a una macro-riforma, intrinsecamente "sistemica". Non è un caso, del resto, che proprio il mutamento della "forma di governo" sia sempre un fenomeno di tale rilevanza da indurre gli

³ Mi esprimevo così in *L'evoluzione della forma di governo italiana. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 78.

⁴ Non si condivide dunque la tesi per cui, mutando la semplice forma di governo, automaticamente «possa risultare sostanzialmente stravolta la stessa forma di Stato», come invece lascia intendere A. RUGGERI, *Il menu à la carte delle riforme costituzionali*, in *Consulta online*, 10 maggio 2023. Semmai è vero il contrario: attraverso il premierato la legittimazione democratica del Capo dell'esecutivo sarebbe maggiore. È vero invece che, almeno *rebus sic stantibus* e come si vedrà, ne discenderebbero "squilibri" nei rapporti con gli *organi di garanzia costituzionale* e soltanto sotto questo aspetto specifico è toccato il tema della forma di Stato. Basti ricordare che Premier forti e connesse maggioranze blindate possono essere determinanti, per esempio, nell'elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali, che invece dovrebbero essere *super partes*.

⁵ Senza avere la pretesa di offrire un elenco completo delle "costanti/variabili" che andrebbero prese in esame per definire il concetto di forma di governo, da tempo ci sembra sia possibile indicare comunque le principali: «esse sono: I) le norme costituzionali scritte; II) le norme costituzionali consuetudinarie; III) i precedenti, le prassi e le convenzioni costituzionali in genere; IV) il sistema elettorale in senso stretto (proporzionale, maggioritario o misto, nelle sue diverse varianti) e in senso lato (tipo di collegio, tipo di voto, cause di ineleggibilità/incompatibilità, c.d. sistema elettorale di contorno: norme sulla propaganda, il finanziamento elettorale, ecc.); V) il sistema politico-partitico». Cfr. il mio *L'evoluzione della forma di governo italiana. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, cit., 77. *Ivi* ult. bibl.

studiosi a parlare enfaticamente – si pensi, per esempio, all’ordinamento della Francia – di passaggio dalla IV alla V Repubblica.

Per questi motivi è evidente che una riforma di tale portata *non dovrebbe* essere approvata semplicemente con la stretta “maggioranza” indicata dall’art. 138 Cost. Non si nega ovviamente la “legittimità formale” del rispetto di tale procedura, ma si auspica piuttosto l’“opportunità sostanziale” che l’introduzione del premierato, come ogni riforma *di sistema*, trovi un consenso ben superiore a quello minimale della maggioranza politica del momento. Né mi sembra sia una buona soluzione quella di invocare “comunque” il possibile ricorso al referendum costituzionale confermativo, che – in questo caso specifico, più che in altre occasioni – per evidenti ragioni (scelta del *leader*) rischierebbe di assumere natura populistico-plebiscitaria. Si spera, insomma, che il centro-destra non commetta l’errore fatto dal centro-sinistra nel 2001 quando approvò praticamente da solo, col netto dissenso della minoranza, la macro-riforma del Tit. V.

Com’era prevedibile, già prima ma certo subito dopo la presentazione del ddl sul premierato, la dottrina italiana sul punto si è sbizzarrita, proprio per questi effetti – se non epocali, certo sistemici – derivanti, esplicitamente o implicitamente, dalla proposta, al di là di profili relativamente minori (mantenimento “formale” della fiducia, senatori a vita, controfirma, ecc.) che qui non saranno esaminati. Provo ora, pur brevemente, ad esporre le principali tesi sul progetto.

Innanzitutto esistono due posizioni dottrinali che potrebbero essere definite “estreme” perché sostanzialmente pre-concette e ideologico-politiche, come tali – a mio avviso – da non prendere seriamente in considerazione.

Per alcuni – che dimenticano frettolosamente, o sottovalutano, gli inevitabili, ricordati effetti sistemico-costituzionali della riforma – il disegno di legge presentato da Maria Elisabetta Alberti Casellati, Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, a maggior ragione nella sua ultima versione che recepisce alcuni emendamenti della I Commissione del Senato, è semplicemente l’estensione sul piano nazionale dell’elezione diretta del Sindaco (o del Presidente della Regione), che l’esperienza ci dice aver funzionato. Non a caso spesso si usa la formula, impropria ma accattivante, di elezione diretta del “sindaco d’Italia”. La proposta sarebbe perfetta, anzi meravigliosa, non mettendo minimamente in discussione i poteri del Presidente della Repubblica e quindi non alterando il delicato sistema di pesi e contrappesi del nostro ordinamento, ma permettendo piuttosto di conseguire l’obiettivo della c.d. “governabilità” – *melius* della stabile durata dei governi italiani – qualità storicamente non tipica degli esecutivi nazionali.

Per altri invece – che dimenticano sbrigativamente come proposte, non identiche ma simili a quella del premierato, in passato fossero pervenute anche

dallo schieramento politico del centro-sinistra, oggi contrario alla riforma⁶ – siamo di fronte alla creazione di un tipo di forma di governo che genera un irreparabile *vulnus* costituzionale, quasi di un colpo di Stato strisciante, comunque idoneo ad alterare irrimediabilmente il nostro sistema costituzionale, avviandolo verso una forma di Stato (non di governo!) se non autoritaria, comunque leaderistica e tendenzialmente illiberale, dando troppi poteri ad una sola persona, probabilmente destinata ad essere legittimata populisticamente, più che democraticamente. Non a caso l'opposizione ha presentato ben 2600 emendamenti al testo. La riprova della per dir così "rottura costituzionale" che la riforma determinerebbe starebbe nel fatto che in nessun Paese del mondo esiste tale forma di governo, con l'eccezione della fallimentare esperienza di Israele, sempre ricordata e temporalmente limitata (1992-2001)⁷.

Ovviamente c'è qualcosa di vero in entrambe le due tesi estreme ricordate, che però sono in gran parte espressione di pregiudizi ideologici, quando non di becera propaganda politica di parte. In questo senso stupisce come anche studiosi specialisti di settore, presi dalla foga di un dibattito più politico che giuridico, talvolta indulgano in considerazioni di quasi inesistente peso scientifico.

⁶ Si tratta – in fondo e senza riprendere le idee di S. Galeotti o C. Mortati – di un'ipotesi di lavoro con radici antiche: si pensi alle tesi di studiosi come R. Ruffilli e P.A. Capotosti, in AA.VV., *Il cittadino come arbitro*, a cura di R. Ruffilli e P.A. Capotosti, Bologna, Il Mulino, 1998. Ma v. pure l'art. 1 della bozza di legge di revisione costituzionale proposta da Cesare Salvi: «Il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale. La legge può stabilire e regolamentare lo svolgimento di elezioni primarie per la candidatura alla carica di Primo ministro. Non può essere candidato alla carica di Primo ministro chi abbia svolto tale funzione per tre legislature consecutive. I finanziamenti e le spese per la campagna elettorale, nonché la partecipazione alle trasmissioni televisive, sono regolati dalla legge, al fine di assicurare equilibrio di condizioni tra i candidati. Il Presidente della Repubblica, alla proclamazione dei risultati per l'elezione del Parlamento, nomina Primo ministro il candidato a tale carica al quale è collegata la maggioranza dei parlamentari eletti» (il testo è tratto dal resoconto del verbale della seduta antimeridiana di mercoledì 28 maggio 1997 della Commissione bicamerale presieduta dall'on. Massimo D'Alema)

⁷ Almeno per certi versi e per alcuni toni, forse si inserisce in questo contesto anche la recentissima sottoscrizione contro il ddl sul premierato proposta da M.A. Cabiddu – con tanti altri autorevoli colleghi – sulla scia dell'intervento in Senato (14.05.2024) della senatrice a vita Liliana Segre, fermamente contraria alla riforma costituzionale.

Se prendiamo in esame solo i “dati” normativi e fattuali, i due orientamenti esposti sono – ad avviso di chi scrive – caratterizzati da inutili eccessi ed evidenti esagerazioni. Infatti:

- a) non è vero che la proposta Casellati all’esame del Parlamento non “tocchi” gli attuali poteri del Presidente della Repubblica, né la riforma appare perfetta, presentando comunque – al di là delle legittime e diverse scelte di politica costituzionale – vizi “tecnici” di evidente rilevanza, di cui più avanti si dirà meglio: la necessità che si riequilibri il voto degli italiani all’estero, l’esigenza che si stabilisca contestualmente la legge elettorale, non potendo essere decisa “dopo” l’adozione della riforma costituzionale, in quanto verosimilmente *simul stabunt et simul cadent*, ecc.;
- b) specularmente costituisce un ridicolo peccato di ingenua estero-filia argomentare la non praticabilità della riforma costituzionale in esame per il fatto che essa non sia *mai* stata adottata *in precedenza* all’estero (con la ricordata, negativa e limitata, eccezione israeliana). In realtà, l’ipotesi del premierato non è frutto della improvvisa fantasia di qualche politico italiano, ma era già stata autorevolmente teorizzata dal costituzionalista Maurice Duverger e dai socialisti francesi del Club Jean Moulin negli anni Cinquanta del secolo scorso. Inoltre, per usare una metafora, come un “abito” sta bene ad una persona ma non necessariamente è su misura per un’altra, così ogni Costituzione – e, *ça va sans dire*, anche ogni forma di governo – è di volta in volta adatta al singolo popolo e non può essere automaticamente e semplicisticamente esportata altrove. Del resto, gli studiosi comparatisti sanno bene che “ogni” forma di governo è sempre un caso a sé: al di là degli astratti e manualistici *modellini* costituzionali (forse ormai non più validi nemmeno per le aule universitarie), per esempio non esiste, a ben vedere, un’unica macro-forma di governo “parlamentare”, distinguendosi invece il modello inglese (c.d. Westminster), quello tedesco (c.d. cancellierato) e quello... italiano (a “multipartitismo esasperato”, per usare la definizione di Elia⁸), tant’è che persino il premierato è considerato da taluno una forma di governo *neo-parlamentare*. Le forme di governo, insomma, si immaginano, si elaborano, si influenzano, si “creano”, come un po’ tutte le cose. In ogni caso, per quanto imperfetta sia l’attuale formulazione, la riforma del premierato non appare, neanche lontanamente, *eversiva* dell’ordinamento costituzionale. E ciò anche

⁸ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 634 ss.

sulla base di una banale considerazione di diritto comparato: che – soprattutto dopo l’assalto di *Capitol Hill* del 6 gennaio 2021– il delicato sistema di *checks and balances* americano sia in crisi, non è in dubbio, ma come si dovrebbe qualificare, allora, il ben più incisivo e leaderistico presidenzialismo all’americana, che addirittura cumula nella stessa persona le funzioni di Capo dello Stato e del Governo? Più che una “monarchia”, una... “dittatura” *elettiva*?

In breve e conclusivamente, le due posizioni estreme ricordate – di accoglimento sostanzialmente *a-critico* e di rifiuto praticamente *pre-giudiziale* del ddl sul premierato – vanno rigettate senza troppe esitazioni, non solo perché si elidono reciprocamente per diretta incompatibilità, confermandosi politicamente troppo rigide, ma perché non hanno, a mio avviso, basi giuridicamente solide.

3. La terza strada: sì al premierato costituzionale, ma “corretto”

Fortunatamente, accanto a queste posizioni estreme, si è andata configurando pure una terza prospettiva, che – nella consapevolezza della determinazione politica dei promotori della riforma (pare che la Meloni abbia detto: «serve al Paese, o la va o la spacca») – mira più realisticamente e pragmaticamente solo a “perfezionare” il ddl Casellati, rendendolo tecnicamente praticabile senza troppi danni. Si tratta del progetto presentato dal gruppo dei c.d. “Riformisti trasversali”: un arcipelago appunto trasversale ai due schieramenti e di cui fanno parte esponenti di *Io cambio*, *Libertà Eguale*, *Magna carta*, *Riformismo e libertà* ed in parte di *Italia Viva*.

In estrema sintesi, i rappresentanti di questo raggruppamento (S. Ceccanti, G. Quagliariello, N. Drago, Ivan Scalfarotto, ecc.), chiedono diverse modifiche al ddl: fra l’altro, la previsione costituzionale di un’elezione con “doppio turno”, conforme ad altri modelli europei, che consentirebbe una seconda *chance* agli elettori, riducendo il peso delle forze politiche estremistiche, e renderebbe possibile la formazione di una maggioranza reale (n.b. con soglia), come del resto richiesto dalla Corte costituzionale¹⁰. Ma la richiesta di correzione tecnicamente

⁹ Naturalmente e com’è noto il sistema americano prevede un complesso sistema di contrappesi che rende praticabile il *presidenzialismo*, non senza tuttavia preoccupazioni per la tenuta delle garanzie costituzionali. Su quest’ultimo punto, per esempio, cfr. J. KANTOR, *At Justice Alito’s House, a ‘Stop the Steal’ Symbol on Display*, in *The New York Times*, 16.05.2024.

¹⁰ È interessante rilevare che pure T.E. FROSINI (*Una legge elettorale per il premierato*, in *federalismi.it*, 15 maggio 2024) – uno dei primi sostenitori della forma di governo di premierato – benché proponga una ri-edizione del c.d. *Mattarellum*, sia pure riveduta e aggiornata, *non escluda* la possibilità di introdurre l’assegnazione del 25% dei seggi premiali a favore del Premier eletto al “secondo turno”.

forse più significativa è che la sottostima del voto degli italiani all'estero non alteri il risultato dell'elezione del Premier, prevista ovviamente a suffragio universale e diretto (per cui "ogni" votante esprime "un" voto pieno), mentre attualmente com'è noto i 5 milioni di italiani residenti all'estero (10 % circa di votanti) sono invece sotto-rappresentati, avendo un mero diritto di tribuna (appena il 2 %). Con ogni evidenza quest'ultimo punto, reale e delicato – essendo di natura "costituzionale" – non può risolversi solo in sede di redazione della nuova legge elettorale destinata ad assegnare una maggioranza al Premier, per di più troppo tardi ("dopo" l'approvazione della riforma costituzionale, come sembra volere il Ministro Casellati), potendosi proficuamente invece immaginare, per esempio, l'assegnazione della vittoria sulla base dei seggi e non dei voti¹¹.

Tra i "correttivi" della riforma, personalmente ne aggiungerei tanti altri. Per esempio almeno:

- a) una rigorosa limitazione delle possibilità che il governo (con un Premier forte di legittimazione popolare e connessa maggioranza) ponga le c.d. *questioni di fiducia* e
- b) che al c.d. "capo dell'opposizione" – di cui al momento si auspica solo lo *status* di un mero riconoscimento regolamentare¹² – venga attribuita esplicitamente in Costituzione una delle Presidenze delle due Camere.

4. La ragionevole, ma improbabile, quarta via: dalla riforma costituzionale (premierato elettivo) alla riforma elettorale (maggioritario con designazione del Premier)

Al di là delle attuali battaglie politico-partitiche, che fanno un uso strumentale, fizioso e semplificatorio di concetti e istituti giuridici ben più complessi, l'unico e intelligente obiettivo che dovrebbe stare a cuore a tutti – oltre quello, difficilissimo, di consolidare la centralità del Parlamento – è la risoluzione del vero problema italiano: la maggiore *stabilità nel tempo degli esecutivi* (abbiamo

¹¹ Nel *mare magnum* degli articoli su questa "terza posizione" trasversale scelgo di ricordare soltanto un pezzo di S. CECCANTI, *Premierato, la riforma che serve e la proposta che non soddisfa*, in *Il Mattino*, 24.05.2024, 38, appena uno dei quasi quotidiani interventi dello studioso sul punto.

¹² Il Senato, in sede di esame dell'A.S. 935, esprime la necessità che, nei Regolamenti parlamentari, sia riconosciuta la figura istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione – da parte dei parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere ai gruppi di opposizione – e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere.

avuto 68 governi in 76 anni!) in un quadro di tradizionale *frammentazione partitica*¹³.

A tal fine “anche” l’introduzione del premierato (beninteso: tecnicamente corretto) potrebbe essere una soluzione, ma non è l’unica, né necessariamente – come cercherò di spiegare – quella meno indolore e dunque la migliore.

Bisogna purtroppo riconoscere che l’attuale forma di governo *parlamentare* italiana – per la laconicità della Costituzione sul punto e per l’inadeguatezza (non di tutte, ma) della gran parte delle leggi elettorali adottate nel corso degli anni – ha consentito il vergognoso fenomeno del *trasformismo* politico e in qualche caso favorito, durante una stessa legislatura, i c.d. “ribaltoni”, che hanno determinato una pericolosa scissione fra “maggioranza elettorale” e “maggioranza parlamentare”, talvolta anche con l’ausilio del Presidente della Repubblica, il quale discutibilmente ha creduto che sua funzione fosse quella di garantire *comunque* l’esistenza di un governo, purché esistesse una maggioranza “parlamentare” (c.d. *vetero-parlamentarismo*), anche se difforme da quella “elettorale” (c.d. *neo-parlamentarismo*)¹⁴.

Bisogna certo porre rimedio a queste chiare “distorsioni” del processo democratico, ma stando attenti – sia consentita la metafora – a non buttare il bambino insieme all’acqua sporca. È evidente, dunque, che bisogna impedire il malcostume e le degenerazioni politiche costituite da trasformismo e dai ribaltoni, precludendo altresì *ab origine* al Capo dello Stato di avallarli, ma – a mio avviso – senza escludere *per principio* la formazione di governi “tecnici” o “del Presidente”, che sono cosa ben diversa e che in situazioni di crisi rientrano invece *correttamente* nelle funzioni di garanzia e di supplenza del Presidente della Repubblica¹⁵.

A ben vedere e più precisamente ormai si può definire la nostra forma di governo come «parlamentare con doppia supplenza», ossia di entrambi gli organi di garanzia: Presidente della Repubblica e Corte costituzionale. Sicchè – prendendo in prestito la classica metafora della barca “a vela” che però dispone di un “motorino” per i momenti in cui il vento non spira o c’è burrasca – la

¹³ Coglie bene il punto, fra gli altri, ora A.M. POGGI, *Le “virtù” del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2024, *passim*.

¹⁴ Ho esaminato il caso *funditus*, in passato, nel mio *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7, (20.09.2010) e in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Vol. IV., Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, nt. 16, 3443 ss., cui rinvio per ogni approfondimento. Segnalo che anche nelle esperienze comunali, dove c’è il *simul stabunt*, ci sono spesso ribaltoni, ma resta fermo il Sindaco in carica.

¹⁵ Sui reali poteri del Capo dello Stato nella nostra forma di governo cfr. ancora *L’evoluzione della forma di governo italiana. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, cit., 75 ss.

nostra “barca” (*forma di governo*) ordinariamente naviga “a vela” (*parlamentare*), ma dispone anche – per i tempi di bonaccia (*inanità politica*) o di tempesta (*emergenze*) – di due “motorini” (*Presidente e Corte*), che le permettono comunque di proseguire il suo percorso senza gravi intoppi. Proprio grazie alla presenza dei *due* motorini ricordati, il singolare sistema italiano – “forma di governo parlamentare con doppia supplenza” – nonostante le sue note imperfezioni, tutto sommato “funziona” [...] Ciò per almeno due ragioni: *a*) la *supplenza* dei due “motorini” (che, per un verso o per l’altro, incide sull’indirizzo politico del *tandem* Governo/Parlamento) ha carattere eccezionale e non ordinario; *b*) la condizione di sostanziale neutralità *super partes* sia del Capo dello Stato che della Corte costituzionale, rende quasi sempre più credibili, autorevoli (e meno contestabili nell’agone politico) gli interventi di “moderazione” e “correttivi” svolti dagli organi di garanzia¹⁶.

Se, dunque, si prende atto di queste caratteristiche storicamente proprie della forma di governo italiana, riconoscendone la bontà di fondo, e se davvero si vuole “soltanto” rimediare alle storture democratiche (*trasformismi e ribaltoni*) che tanto preoccupano giustamente il centro-destra e che finora ne hanno inficiato la piena funzionalità, non occorre invocare come unica la semplicistica soluzione del premierato, che comporta invece un pericoloso irrigidimento binario: *premier eletto direttamente* o *scioglimento anticipato delle Camere*, sia pure “ora” con la previsione di un’opportuna eccezione¹⁷.

Ne consegue, in ogni caso, una discutibile alterazione del delicato rapporto fra pesi e contrappesi che caratterizza il nostro ordinamento e una vistosa *deminutio* degli attuali poteri di garanzia del Capo dello Stato. La previsione, nella riforma, dell’eliminazione della *controfirma* per alcuni atti presidenziali (nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei giudici della Corte Costituzionale, concessione della grazia e commutazione delle pene, decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, messaggi alle Camere e rinvio delle leggi) – che apparentemente ne rafforza i poteri¹⁸ – in realtà è una

¹⁶ Mi sono espresso così, di recente, in *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista Aic*, n. 2/2023, 136.

¹⁷ Infatti, per quanto con una formulazione indeterminata nell’ultima parte, il ddl prevede un ultimo comma dell’art. 94 Cost. di questo tenore: «Qualora non eserciti tale facoltà [scioglimento anticipato] e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l’incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio».

¹⁸ L’eliminazione della controfirma appare comunque una misura ora inutile, ora irragionevole. Perché impedire il controllo – seppure solo tecnico – del Governo, per esempio, nel caso di nomina dei giudici costituzionali? È un caso di scuola, ma in teoria i candidati potrebbero essere privi dei requisiti formali o, pur possedendoli, potrebbero

misura meramente formale: con l'eccezione forse del decreto di indizione delle elezioni e del referendum, si tratta infatti di atti comunque *già* “formalmente e sostanzialmente” presidenziali. Ma soprattutto il Capo dello Stato sarebbe impossibilitato (non tanto a scegliere il primo ministro, come pure un tempo avveniva, fra una “rosa” proposta dai partiti, quanto piuttosto), n.b.: *in situazioni eccezionali*, a:

1) dar vita a governi “tecnici” o di emergenza, che sono cosa ben diversa dai governi-ribaltoni e che, di fronte alla debolezza/inanità della classe politica, hanno posto rimedio a congiunture drammatiche nella storia del nostro Paese; e

2) adottare discrezionalmente uno scioglimento anticipato-“sanzione” [nei casi di: frattura evidente fra corpo elettorale e volontà del Parlamento, Camere in maggioranza composte da inquisiti, Parlamento che non elegge i giudici costituzionali di sua spettanza, ecc.]¹⁹.

Il ddl Casellati, oltre a comportare una invasiva e divisiva revisione costituzionale, non risolve questi problemi, anzi li determina. Basterebbero invece – ed è questa la quarta via percorribile – due cose:

a) legittimare democraticamente il Premier in forma quasi-diretta, con l'adozione di un nuovo, e più congruo, sistema elettorale *maggioritario*, auspicabilmente con *doppio turno*, che preveda l'*indicazione/designazione del Primo Ministro*, che con ciò avrebbe “contemporaneamente” sia la legittimazione popolare (di cui il Capo dello Stato *non può non* tener conto, senza però essere costretto ad irrigidirsi per sempre, rinunciando alle sue funzioni di garanzia sussidiaria), sia la maggioranza parlamentare²⁰;

essere legati da vincoli di parentela al Capo dello Stato e, in casi come questi, è sempre utile il controllo del Governo, che ovviamente non dovrebbe controfirmare.

¹⁹ Com'è noto, da sempre la dottrina ha configurato – accanto a casi di scioglimento anticipato solo *formalmente* presidenziali – anche casi di scioglimento anticipato quale atto *formalmente e sostanzialmente* presidenziale, con cui il Presidente “sanziona” il comportamento delle Camere. Sul punto rinvio, anche per opportune indicazioni bibl., al mio *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, 2011 e in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggeri, Torino, Giappichelli, 219 ss.

²⁰ A questa ragionevole tesi, ovviamente, non accede chi – salvo errore, caso unico in dottrina – esclude che la “legge elettorale” possa incidere sulla “forma di governo”, addirittura mettendo in dubbio la «legittimità costituzionale di leggi ordinarie che, alla fine, operano al posto delle norme costituzionali»: così A.M. POGGI, *Elezione diretta del Presidente del Consiglio: razionalizzazione o mutamento della forma di governo parlamentare?*, in *Lo Stato*, n.21/2023, 345 ss. Ne dovrebbe, però, conseguire che: a) o le “forme di governo” debbano essere sempre ed esclusivamente – dunque *in toto* – “razionalizzate” nel testo costituzionale; o b) tutte le leggi elettorali dovrebbero essere approvate con il procedimento di revisione costituzionale. Per converso, la realtà di tutte

b) rafforzare i poteri *endogovernativi* del Premier, utilizzando la riserva di legge prevista dal II c. dell'art. 95 Cost. (per es. attraverso un'intelligente revisione della l. n. 400/1988), che ne riconosca i poteri di *revoca* dei ministri²¹.

Credo di essere stato fra i primi in Italia²² a sostenere questa quarta via per conseguire l'obiettivo della stabilità di governo, fine su cui in teoria tutti concordano. Tale via potrebbe essere definita di un *premierato soft, non elettivo* e probabilmente risolverebbe i problemi reali indicati, senza "toccare" la Costituzione ed il suo delicato sistema di pesi e contrappesi e senza generare danni indesiderati.

le forme di governo del mondo smentisce il primo punto *a*): su tutte, infatti, incidono proprio le semplici leggi elettorali. È evidente, poi, che possono esistere leggi ordinarie in materia costituzionale (art. 72, u.c., Cost.) e soprattutto che – poiché "tutte" le leggi elettorali sono appunto semplici leggi ordinarie – *non soltanto* la legge maggioritaria con designazione del Primo ministro qui proposta, ma a questo punto "tutte" le leggi elettorali che si sono susseguite nella storia italiana, in quanto meramente ordinarie e non approvate con la procedura dell'art. 138, sarebbero per ciò stesso incostituzionali, il che logicamente fa venir meno il punto *b*). La verità è che – *volendosi* a tutti i costi inserire in Costituzione il principio dell'elezione diretta – si finisce con invertire logicamente il problema, negando che (pressoché) lo stesso effetto si possa ottenere *del tutto legittimamente*, e più semplicemente, anche con una semplice legge ordinaria, come del resto è già accaduto in passato.

²¹ In questo senso, il ddl del governo *costituzionalizza* ciò che – a mio avviso – potrebbe essere previsto semplicemente già dalla legge, vista l'indeterminatezza degli attuali artt. 92 e 95 Cost., scegliendo di *esplicitare* il potere del premier con il seguente IV c. dell'art.92 Cost.: «Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo; nomina e *revoca*, su proposta di questo, i ministri» (mio il c.vo).

²² Ma va ricordato almeno Leopoldo Elia, secondo cui: «Si tratta di una forma di governo e di una legge elettorale che facciano emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza». La citazione di L. Elia è ripresa da S. CECCANTI, *Per un efficace (ma non troppo) forma di governo neoparlamentare*, in *federalismi.it.*, 7.06.2023, 4 s. Ma cfr. anche la proposta di Augusto Barbera nella sua audizione, il 16 aprile 1997, presso la Commissione bicamerale D'Alema: designazione dei candidati premier sulla scheda elettorale, al primo turno, ed elezione diretta nell'eventuale ballottaggio. Preferisce nettamente una riforma *elettorale* ad una riforma *costituzionale* ora R. D'ALIMONTE, *Il ballottaggio darebbe più stabilità. E Meloni non ripeta l'errore di Renzi*, in *Il Messaggero*, 27.05.2024. Invece irriducibilmente *contro* il premierato, *anche* con gli importanti "correttivi" ricordati: L. BELLI PACI, *Premierato, i dubbi sulla riforma*, in *Corriere della sera*, 23.05.2024, e ID., *replica* a G. CALDERISI e S. CECCANTI, *Premierato: risposta alle obiezioni di Belli Paci sul ballottaggio*, sempre in *Corriere della Sera*, 26.05.2024.

Segnalo che il meccanismo qui prospettato, sia pure con imperfezioni, esisteva ed è stato utilmente usato in passato: dal 1993 al 2004, implicitamente con un buon sistema elettorale (il c.d. *Mattarellum*) e, dal 2005 al 2014, esplicitamente con un pessimo sistema elettorale (il c.d. *porcellum*), che non a caso sul punto la Corte costituzionale, nella sent. cost. n. 1/2014, però non ha invalidato²³.

5. Conclusioni

Talvolta il presunto *meglio* (riforma costituzionale) è peggio del vero *bene* (riforma elettorale), ma visto il peculiare valore “politico” che la riforma costituzionale del premierato ha ormai assunto per il governo, difficilmente questa quarta via sarà percorsa.

Probabilmente la maggioranza di centro-destra mira piuttosto a «dare attuazione a una promessa elettorale, di mera immagine, mirando a realizzare il sogno, invero forse un po’ populistico, di una “elezione diretta”, quale che sia. Induce pure a riflettere il fatto che una riforma costituzionale che mira a rafforzare il Premier e stabilizzare la forma di governo sia proposta da parte di... un Premier forte di un governo stabile»²⁴. Se questo, come pare, è il contesto “politico”, temo vi sia poco da sperare per una soluzione ragionevole che non comporti alcuna revisione della Carta.

In ogni caso è lecito augurarsi che, dopo l’orgia propagandistica delle prossime elezioni europee, prevalgano la ragione ed il buon senso e, con onestà intellettuale, si scartino non solo le posizioni estreme prima ricordate (cfr. § 2), ma si pervenga ad un ragionevole compromesso politico: ove non si acceda all’auspicabile quarta soluzione ancora una volta qui proposta, si percorra almeno la terza via. Vedremo.

²³ Cfr. il mio *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)*, in *Consulta online*, fasc. III/2023, 1063 ss. Ricordo che L’art.1, comma 5, della l. n. 270/2005 (c.d. *Porcellum*), testualmente recitava: «... i partiti politici o gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata *come capo della forza politica*. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro *collegati in coalizione* che si candidano a governare depositano un *unico* programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata *come unico capo della coalizione*. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall’art. 92, secondo comma, della Costituzione» (miei i c.vi). Fra tali prerogative ricordo solo, qui, l’eventuale individuazione di un Presidente del Consiglio “tecnico” nelle situazioni di grave crisi politica e, ovviamente, lo scioglimento anticipato delle Camere.

²⁴ Cfr. *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)*, cit., 1070.

Paradossalmente, l'agone politico spesso è dominato da interessi contingenti e scelte irrazionali che inducono talvolta ad adottare soluzioni difficili e *tranchant*, ma semplicistiche e pericolose, rinunciando a soluzioni facili, meno divisive, più semplici e almeno parimenti efficaci.