

Aldo Zanca

Il premierato all'italiana ovvero prove di sabotaggio costituzionale

I

Per comprendere che cosa potrebbe succedere se fosse realizzata la riforma costituzionale dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, occorre avere un'idea, pur sommaria ma chiara, di che cosa è avvenuto durante gli scorsi anni e decenni riguardo all'evoluzione del quadro politico e alla persistente ricerca di un cambiamento costituzionale mirante ad un accentramento dei poteri e alla conseguente tendenza verso la fuoruscita dal sistema parlamentare.

Partiamo, quindi, dal fatto che i costituenti, riguardo alla forma di governo, convintamente scelsero il sistema parlamentare, lasciando cadere l'ipotesi del presidenzialismo in ogni sua versione. Crearono un Parlamento assai poco razionalizzato¹, lasciando così un'ampia libertà dialettica allo svolgimento dei rapporti tra Parlamento e Governo, confidando sulla solidità e sul senso di responsabilità del sistema politico, elementi chiaramente manifestatisi nel corso della redazione e dell'approvazione della Costituzione². I partiti erano i soggetti fondamentali che avevano fatto la lotta al fascismo e organizzato e diretto la Resistenza. Essi presentavano un forte ed ampio radicamento territoriale, avevano un'identità riconoscibile e una evidente connotazione ideologica. Inoltre essi avevano intorno una galassia di sindacati, associazioni e movimenti, che fungevano da "cinghie di trasmissione". Così il proprio elettorato veniva costantemente curato e fidelizzato, così il sistema parlamentare, che faceva riferimento ad una legge elettorale proporzionale³, si svolgeva ordinatamente senza bisogno di regole stringenti e garantendo l'equilibrio tra rappresentatività e governabilità, garantendo cioè sostanzialmente stabilità politica. E la partecipazione al voto faceva registrare altissime percentuali. Gaspare Ambrosini sottolineava con chiarezza che le Costituzioni del Novecento avevano, fino a quel momento, compiuto una scelta netta e omogenea a proposito del sistema elettorale proporzionale che «dopo il 1919 fu senz'altro accolto e proclamato addirittura come un principio fondamentale in quasi tutte le nuove carte costituzionali» successive a quella di Weimar e si può oggi constatare che si trattava di un numero notevole di testi costituzionali: Austria, Finlandia, Cecoslovacchia, Estonia, Polonia, Lettonia, Lituania, Irlanda e Romania⁴.

Malgrado queste ottime premesse, l'*entente cordiale* tra i partiti non durò a lungo. La forma di governo parlamentare, senza adeguati meccanismi di razionalizzazione e con una legge elettorale proporzionale pura, cominciò a degenerare verso la cosiddetta partitocrazia a scapito della stabilità governativa. La Democrazia Cristiana si convertì ben presto all'idea maggioritaria nel tentativo di spingere al massimo la

¹ Ma fecero delle raccomandazioni con l'ordine del giorno Perassi: «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Comunque, secondo i costituenti, gli eventuali interventi di razionalizzazione non passavano necessariamente attraverso l'esclusivo rafforzamento dell'esecutivo.

² L'Assemblea costituente il 23 settembre 1947 approvò un ordine del giorno favorevole ad un sistema elettorale proporzionale istituito con legge ordinaria.

³ «Come è noto, infatti, i Costituenti non hanno – volutamente – costituzionalizzato il metodo per l'elezione delle due Camere. Le caratteristiche del sistema politico e della democrazia italiana consigliavano di garantire la reciproca sopravvivenza delle forze politiche presenti in Assemblea e di favorire il compromesso in luogo della polarizzazione, anche per evitare il rischio di ulteriori insanabili conflitti. Tuttavia, come rilevato fin da subito dalla dottrina, l'assetto delle garanzie, dal procedimento di revisione costituzionale ai quorum necessari per l'elezione dei diversi organi di controllo e bilanciamento, dimostrano come l'opzione, per quanto implicita, fosse chiaramente per una legge elettorale di tipo proporzionale, che effettivamente per molti anni ha caratterizzato la nostra democrazia» M.A. Cabiddu, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, "Osservatorio costituzionale", n. 1, 2024.

⁴ G. Ambrosini, *Sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze 1945, p. 66.

propria prevalenza elettorale, e presentò in vista delle votazioni del 1953 un disegno di legge che l'opposizione chiamò "legge truffa", così definendola in modo propagandisticamente fortunatissimo. Si proponeva di assegnare al partito o alla coalizione che avesse superato il 50 per cento dei voti il 65 per cento dei seggi (quasi i due terzi), creando una maggioranza in grado di assumere tranquillamente qualunque provvedimento e di potere, al contempo, sopportare qualunque tempesta si fosse verificata al proprio interno⁵. L'opposizione scatenò una durissima lotta per respingere la proposta, mantenendosi sul terreno quasi esclusivamente parlamentare. Per un pelo la maggioranza assoluta non fu raggiunta e la legge non scattò.

La legge truffa era un modo extra costituzionale arrogante e sbrigativo per risolvere il problema della governabilità e quindi della stabilità politica, anche se bisogna osservare che la legge elettorale, di cui la Costituzione non fa cenno, possiede un valore inequivocabilmente costituzionale perché riguarda la traduzione dei voti popolari in seggi parlamentari, cioè riguarda la rappresentanza più o meno fedele della volontà degli elettori, incidendo direttamente sulla formazione del Governo, qualunque sia il suo procedimento⁶.

Comunque da quel momento in poi, con diversa intensità nei vari periodi, si è cominciato a sostenere che il rafforzamento e la stabilità del Governo potessero essere garantiti, se non solo almeno principalmente, da riforme costituzionali, cioè da una revisione della forma di governo, evidenziandosi una tendenza favorevole verso modelli di legittimazione del potere esecutivo su base monocratica. Secondo questo orientamento, la stabilità politica può essere conseguita a condizione di mettere da parte la forma di governo parlamentare per fare posto a forme basate sull'elezione diretta o del Presidente della Repubblica o del capo del Governo, prendendo in considerazione il presidenzialismo, il semipresidenzialismo e il premierato. La prospettiva strisciante era di trasformare il regime parlamentare in un sistema basato su due organi eletti direttamente dal popolo: Parlamento da una parte e Presidente della Repubblica o capo del Governo dall'altra. In queste ipotesi che puntano ad un governo stabile e forte si pone l'accento sulla *decisione* piuttosto che sul *processo decisionale* e di fatto si tende ad indebolire il ruolo del Parlamento, accusato di ritardare ed intralciare l'azione del Governo, e a spingere verso l'accentramento di potere. Si crea un rapporto senza mediazioni tra il premier e l'elettorato, considerato come insieme di individui atomizzati, e si crea un'alta concentrazione di poteri nelle mani dell'eletto, riducendo il ruolo del Parlamento e della stessa maggioranza. Si trattava della "grande riforma" propugnata da Bettino Craxi.

Ma l'impressione è che la questione della stabilità, della durata degli esecutivi, del rafforzamento del governo, venga strumentalmente utilizzata per la trasformazione della forma di governo da modello fondato sulla rappresentanza diffusa, plurale e collegiale, a modello fondato sulla *governance* monocratica, quale sistema teso a valorizzare più la decisione che il processo; con una semplificazione del trasferimento del potere dal popolo al sovrano che decide⁷.

Così nel 1982 venne istituita la Commissione bicamerale presieduta dal deputato liberale Aldo Bozzi; poi fu la volta della Commissione De Mita-Iotti, nominata nel 1992, che presentò alle Camere un pro-

⁵ Bisogna riconoscere che la proposta salvava un minimo di decenza perché stabiliva un *quorum* elevatissimo per potere ottenere il premio di maggioranza del 15 per cento e non come è avvenuto con le recenti leggi elettorali.

⁶ Sedici dei ventisette Stati membri dell'Unione europea presentano, nelle loro Costituzioni, disposizioni relative al carattere proporzionale della legge elettorale per la designazione dei membri del Parlamento. Fenomeni oggi sempre più frequenti (volatilità degli attori politici e del comportamento elettorale; instabilità politica; messa in discussione dei fondamenti della democrazia rappresentativa ecc.) compromettono fortemente la stabilità e la capacità di rendere operanti in maniera soddisfacente principi ed esigenze di rilievo costituzionale delle leggi elettorali.

⁷ A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, "Rivista AIC", n. 4, 2003.

getto di revisione nel gennaio del 1994, ipotizzando per la forma di governo una modifica del meccanismo di formazione del Governo (elezione a maggioranza assoluta del Primo ministro da parte del Parlamento a Camere riunite) e del rapporto di fiducia (introduzione della sfiducia costruttiva); seguì nel 1994 il comitato di studi Speroni; poi è toccato alla Commissione bicamerale presieduta da D'Alema nel 1997 tentare di riformare la Carta del '48. Poi si sono susseguiti altri tentativi: nel 2001 fu approvata la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha profondamente modificato – insieme alla precedente legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 – il titolo V della vigente Costituzione; poi il vasto tentativo del governo Berlusconi, giunto fino al referendum confermativo, che si è celebrato nel 2006 con esito negativo⁸, ed infine la riforma costituzionale Renzi-Boschi, la cui legge veniva bocciata dal referendum del dicembre 2016. Tutte queste iniziative hanno avuto come centro un sostanziale rafforzamento dell'esecutivo mediante una modifica della forma di governo, auspicando «un Governo nella sua più alta ma anche più concreta significazione di Istituto atto a risolvere nel modo più rapido, fermo e univoco tutte le molteplici questioni che nell'azione quotidiana si presentano, non impacciato da preventive compromissioni, non impedito da divieti insormontabili, non soffocato da dissidi, non viziato nella origine da differenze ingenite di tendenze e di indirizzi». Incredibile ma vero: queste sono parole di Mussolini, che descrivono abbastanza fedelmente le intenzioni di chi aspira a cambiare l'attuale forma di governo⁹. O possiamo citare il pensiero di un insigne giurista sicuramente più raffinato ed elegante: «lo Stato governativo è provvisto, più che di un *ethos*, di un grande *pathos*; [esso pone] termine alle discussioni senza fine dello Stato legislativo parlamentare e [riconosce] un valore giuridico positivo al decisionismo della disposizione prontamente eseguibile. Qui vale il detto: “il meglio al mondo è un comando”»¹⁰.

La discussione sulla necessità, vera o presunta, di modificare la forma di governo è stata sempre viziata dalla tendenza a riassumere tutti i problemi in termini di sola governabilità e stabilità e a ricercarne la soluzione in termini di ingegneria istituzionale e costituzionale, mettendo sempre più sullo sfondo la questione della rappresentatività:

⁸ Atto Senato n. 2544, ottobre 2003. In particolare le seguenti disposizioni costituzionali contenute nel disegno di legge: L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Il Governo della Repubblica è composto dal primo ministro e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. La candidatura alla carica di primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge, che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato primo ministro sulla scheda elettorale. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di primo ministro. Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nomina il primo ministro. In caso di morte, di impedimento permanente, accertato secondo modalità fissate dalla legge, ovvero di dimissioni del primo ministro per cause diverse da quelle di cui all'articolo 94, il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nomina un nuovo primo ministro. In caso di impossibilità, decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni». L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Il primo ministro illustra il programma del Governo alle Camere entro dieci giorni dalla nomina. Ogni anno presenta il rapporto sulla sua attuazione e sullo stato del Paese. Egli può chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo. In caso di voto contrario, il primo ministro rassegna le dimissioni, il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni. In qualsiasi momento la Camera dei deputati può obbligare il primo ministro alle dimissioni, con l'approvazione di una mozione di sfiducia. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un quinto dei componenti della Camera dei deputati, deve essere votata per appello nominale e approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti. In tal caso il primo ministro sfiduciato si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni». L'articolo 95 della Costituzione è sostituito dal seguente: «I ministri sono nominati e revocati dal primo ministro. Il primo ministro determina la politica generale del Governo e ne è responsabile. Garantisce l'unità di indirizzo politico e amministrativo, dirigendo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri. La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri».

⁹ Atti parlamentari, Camera dei deputati, mercoledì 11 luglio 1923.

¹⁰ C. Schmitt, *Legalità e legittimità*, in *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna 1972, pp. 216 e 217.

abbiamo alle spalle quarant'anni di dibattito sulle riforme istituzionali, sulla governabilità e sulla necessità di modificare la forma di governo. In questi quarant'anni di riforme mancate (e fallite) il confronto (sia politico, sia dottrinale) sulla *forma di governo* è stato segnato e inquadrato prevalentemente nei termini della valutazione delle prestazioni che gli organi costituzionali offrono in termini di *governabilità* (che diventa, insieme, obiettivo da realizzare e metro di misura dell'esistente). E la governabilità è stata declinata proponendo *efficienza, rapidità, certezza e centralità della decisione* come valori *in sé* anziché come le *condizioni operative* che consentono la realizzazione di tutti i principi fondativi del sistema costituzionale: la democraticità del processo decisionale, la rappresentanza degli interessi contrapposti, la mediazione dei conflitti sociali, la garanzia e l'attuazione dei diritti fondamentali e la costruzione di sintesi dell'interesse generale (unità come sintesi che si esprime a valle dei processi che coinvolgono gli organi costituzionali, non come dato artificialmente costruito e fissato una volta per tutte a monte)¹¹.

La stabilità è un falso obiettivo perché ciò che è importante non è di per sé quanto dura un governo, ma la sua effettiva capacità di essere efficiente, cioè di sapere lavorare, e di essere efficace, cioè di conseguire risultati. Un governo può durare a lungo, anche per tutta la legislatura, e mantenersi stabile ma concludere poco e male. Come ammonisce Sartori: «l'idea del divieto di ribaltone [è] un rimedio ortopedico che fa molto più male che bene perché ingessa, appunto, la flessibilità del sistema parlamentare»¹².

in sistemi frammentati e instabili, caratterizzati cioè non solo da un elevato pluralismo partitico ma anche da una grande volatilità elettorale, da alti livelli di polarizzazione e competizione ideologica, nonché da una forte contrapposizione degli interessi presenti nella società, spesso organizzati corporativamente e attivi politicamente, governi a termine fisso sono lungi dal tradurre la loro stabilità istituzionale in concrete ed efficaci coalizioni politiche, e anzi sono spesso paralizzati dal venir meno di una maggioranza parlamentare coesa e comunque dalla mobilitazione nel paese degli interessi e delle forze politiche a loro ostili¹³.

Esiste un nesso strettissimo tra forma di governo, legge elettorale e sistema dei partiti. Duverger sosteneva nel 1951 che la struttura del sistema dei partiti dipende principalmente dalla legge elettorale e che quindi tale struttura si modifica con la modificazione della legge elettorale¹⁴. Rifacendosi alle tesi di S. Rokkan e S.M. Lipset, Sartori ha sostenuto che, oltre le leggi elettorali, agiscono altre variabili più incisive: le confessioni religiose, il tipo di economia, la struttura del sistema sociale, gli interessi prevalenti ecc., ma che tuttavia, ragionando sul breve termine, l'unico fattore capace di modificare in tempi ragionevoli la struttura del sistema partitico è la legge elettorale¹⁵. Bisogna riconoscere che il tentativo di salvare il sistema dei partiti, abbandonando il proporzionale e passando ad una logica maggioritaria, è fallito: non c'è stata stabilità ed efficacia di governo, la frammentazione partitica non è stata sanata, la classe politica ha continuato a decadere e la disaffezione della politica è aumentata esponenzialmente¹⁶. È emblematica la vicenda delle elezioni per il Senato nel collegio di Monza, dove l'affluenza registratasi alle

¹¹ B. Pezzini, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, "Osservatorio costituzionale", n. 1, 2024.

¹² G. Sartori, Appendice a *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna 2013.

¹³ Astrid, *Paper n. 94*, dicembre 2023.

¹⁴ M. Duverger, *I partiti politici*, Comunità, Milano 1971.

¹⁵ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna 1995.

¹⁶ Un modo maldestro e dannoso di rispondere alla continua diminuzione della partecipazione al voto è consistito nell'introduzione in tutte le Regioni, ad eccezione della Toscana, della Valle d'Aosta e delle Province di Trento e Bolzano, di una legge elettorale sul modello del maggioritario secco: vince chi prende più voti. Questo comporta che, specialmente quando i candidati sono molti, si può vincere con una percentuale decisamente piccola, cosa assai più grave tenendo conto che già i partecipanti al voto sono pochi.

urne è stata inferiore al 20% degli aventi diritto al voto, con la conseguenza che il seggio reso vacante per effetto della scomparsa di Berlusconi è stato vinto da Galliani che, con il 51,46% dei voti ottenuti, rappresenta poco meno di un elettore su dieci (esattamente, il 9,89%).

È solo comprendendo a fondo le ragioni profonde della crisi dei partiti che è possibile ricercare soluzioni corrette e praticabili e quindi valutare se le proposte in campo siano all'altezza di offrire sbocchi validi.

Il periodo contrassegnato come Prima Repubblica è stato caratterizzato da un equilibrio dettato dalla Guerra fredda e da un comportamento elettorale stabile. Malgrado la legge proporzionale, questo comportamento elettorale favorì la sostanziale stabilità del sistema politico e della formula di governo, smentendo il presunto nesso di causalità tra legge elettorale proporzionale e instabilità di governo. Infatti, è pur vero che si sono succeduti tanti governi ma la linea politica e la classe di governo rimanevano sostanzialmente stabili.

Tale sistema è finito con la fine della Guerra fredda e di tutti i vincoli che essa poneva alla politica, rispetto principalmente alla possibile alternanza di governo, stante la *conventio ad excludendum* verso il Partito Comunista. A ciò si aggiunsero due altri fattori: l'inchiesta giudiziaria cosiddetta Mani Pulite, che discreditò senza appello la classe politica, e la liberalizzazione delle reti radio-televisive, che modificò radicalmente il rapporto con l'opinione pubblica: un insieme di fattori di crisi che costituirono una vera e propria tempesta perfetta per il sistema partitico, le cui caratteristiche di allora non sono più ripropugnabili oggi. Rimane fermo che l'ingegneria costituzionale e istituzionale, pur utile e necessaria, da sola non è sufficiente a risollevarne le sorti della politica, ammesso che le ipotesi avanzate siano adeguate e sagge. La chiave per uscire dalla crisi non consiste nella fuoruscita dal modello della democrazia parlamentare, cosa avventurosa e pericolosa nella realtà italiana, ma nella rigenerazione dei partiti che sono gli unici soggetti che possono rimettere il Parlamento nuovamente al centro del sistema dei poteri dello Stato secondo il disegno della Costituzione.

È di tutta evidenza che dal 1948 a oggi la forma di governo è cambiata e anche piuttosto profondamente. Per capire, vengono in aiuto le nozioni di Costituzione di carta e Costituzione vivente o di Costituzione materiale e Costituzione formale¹⁷. Vigente la legge elettorale proporzionale, la procedura per la formazione del governo si svolgeva tutta dentro il Parlamento. Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati del voto e delle consultazioni con i partiti, constatata la sussistenza di una maggioranza, conferiva l'incarico per la formazione del Governo, che si presentava alle Camere per ottenere la fiducia ed entrare così nella pienezza dei propri poteri.

A partire dal 1993, con la legge elettorale maggioritaria cosiddetta Mattarellum, così felicemente definita da Giovanni Sartori, la situazione cambiò, perché i partiti puntarono a vincere le elezioni con una maggioranza preconstituita e con un Presidente del Consiglio già indicato. Così veniva fortemente ridimensionato il ruolo del Presidente della Repubblica ma anche quello del Parlamento, in quanto venivano anticipate fuori dal Parlamento le trattative tra i partiti. La formazione del Governo diventava in larga misura un fatto extraparlamentare affidato alla volontà espressa degli elettori. Ciò sollecitava sempre più la spinta verso l'accentuazione del carattere maggioritario della legge elettorale, imperniata sulla conquista di un allettante premio di maggioranza¹⁸, che esimeva dallo sforzo di conseguire il cinquanta per cento più uno dei consensi. Si arrivò, con la legge elettorale chiamata Porcellum, all'eccesso di non prescrivere alcun quoziente per accedere al premio di maggioranza: chi prende un voto in più degli altri

¹⁷ Le due coppie di nozioni non sono esattamente sovrapponibili. Il rinvio obbligato sono: Santi Romano, *L'ordinamento giuridico* (1916) e Costantino Mortati, *La Costituzione in senso materiale* (1940).

¹⁸ Premio di maggioranza che può essere esplicito o implicito nel meccanismo di traduzione dei voti in seggi.

ottiene un'ampia maggioranza superiore a quella assoluta¹⁹. La legge elettorale trascurava del tutto la propria funzione di rappresentatività, di proiettare cioè nell'attribuzione dei seggi in Parlamento quanto più fedelmente possibile le scelte espresse dagli elettori verso i partiti, mentre la deformazione della volontà popolare si accentuava in relazione al crescente fenomeno dell'astensionismo.

Mutava il rapporto tra i soggetti chiamati ad intervenire nella procedura per la formazione del Governo e mutava l'equilibrio tra i poteri dello Stato, rendendo molto più forte il Governo a scapito del Parlamento. Paradossalmente aumentavano i poteri del Presidente della Repubblica, sia pure con un andamento "a fisarmonica", secondo la definizione di Giuliano Amato, in quanto essi si presentavano più o meno forti in relazione alle circostanze. Infatti il Presidente della Repubblica aveva maggiore capacità di intervento nella misura in cui le maggioranze che uscivano dalle elezioni erano tutt'altro che compatte e disciplinate e quindi sempre pronte a sfasciarsi con conseguente crisi di governo e ricerca di una nuova maggioranza affidata alle cure del Presidente della Repubblica.

La via era spianata per tentare di dare una spallata decisiva verso un cambiamento costituzionale nel senso della verticalizzazione del potere e della sua concentrazione nelle mani di un solo vertice, eliminando del tutto, o riducendola pesantemente, la funzione di rappresentanza²⁰ del Parlamento, ridotto a docile strumento di ratifica delle decisioni del Governo. L'ultima trovata è il premierato elettivo, che, come vedremo, non è un'evoluzione della forma di governo, ma è una fuoruscita dal sistema parlamentare verso una forma ibrida.

Il processo verso il premierato, una gramsciana rivoluzione passiva, è iniziato surrettiziamente attraverso le leggi elettorali (il primo passo è stata la svolta in senso maggioritario del 1993) e l'abuso dei poteri del governo, con l'acquiescenza del Parlamento e troppo rari e troppo "leggeri" interventi del Presidente della Repubblica (non sempre sono sufficienti la *moral suasion* o generici richiami), sino ad invertire il rapporto di responsabilità politica: è il Parlamento ad essere responsabile nei confronti del Governo nel ratificare in modo rapido ed efficiente le sue decisioni²¹.

II

Quando si parla di premierato il riferimento immediato è il sistema Westminster vigente nel Regno Unito. I tratti caratteristici di tale modello sono elencati efficacemente da Arend Lijphart: un sistema elettorale maggioritario e non proporzionale, l'accentramento del potere esecutivo in governi monopartitici, un sistema bipartitico, il predominio dell'esecutivo, un parlamento unicamerale, il pluralismo dei gruppi di interesse, un sistema di governo unitario e centralizzato, la flessibilità costituzionale, l'assenza di revisione giurisdizionale, una banca centrale controllata dall'esecutivo. Il premierato britannico rappresenta l'idealtipo, il modello al quale si ispirano le forme di governo a legittimazione diretta. Esso si fonda sulla "teoria del mandato", che collega il governo al partito e quindi all'elettorato, [ed] è, a ben vedere, una teoria della rappresentanza politica, che ne esprime una diversa modalità, una nuova funzione, una moderna criteriologia. È una teoria, questa del mandato, che ha due distinte implicazioni: quella del comando, e cioè il governo eletto riceve mandato dal popolo sovrano di intraprendere determinate azioni,

¹⁹ In questa parte la legge fu bocciata dalla Corte costituzionale, ma la sua impostazione continuò a vivere nelle leggi elettorali di quasi tutte le Regioni.

²⁰ Per meglio dire, si tratta di una fortissima deformazione della traduzione dei voti popolari in seggi parlamentari, che sotto-rappresenta l'opposizione e sovrarappresenta la maggioranza.

²¹ A. Algostino, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata*, "Rivista AIC", n. 3, 2023.

e quella dell'autorizzazione, in quanto il partito di governo, sulla base del programma presentato agli elettori e in virtù del quale ha ottenuto il successo elettorale, acquista il diritto e la responsabilità di mettere in pratica quel programma. In fondo, il rapporto fiduciario che lega la maggioranza parlamentare (ovvero il partito vincitore alle elezioni) al Governo consiste nell'obbligo, da parte della maggioranza, a vigilare che l'attuazione parlamentare del programma elettorale, guidata dal Governo, ne rispetti le fondamentali finalità²².

Il sistema si basa su alcune tendenze o convenzioni che non possono essere definite regole: un bipartitismo conservatori-progressisti; l'investitura diretta della maggioranza e del suo leader; una legge elettorale uninominale, maggioritaria e a turno unico (maggioritario secco: vince chi prende più voti); una forte attribuzione di poteri normativi; una omogeneità tra esecutivo e legislativo²³; regole di funzionamento del Parlamento che favoriscono il Governo e la maggioranza.

Quando si volesse trasferire il sistema inglese in Italia, bisognerebbe tenere presente che è vero che il punto focale dell'intero sistema di governo è il Primo Ministro, ma che esso è tale in quanto espressione del sistema dei partiti, sistema che lì è forte e che qui invece è debole e in piena crisi. Nella forma di governo britannica sono i partiti i veri protagonisti, e i partiti non sono partiti di massa ed extraparlamentari, ma sono partiti parlamentari nel senso che la loro missione si esplica nel lavoro parlamentare. Il partito che ha vinto le elezioni riceve il mandato degli elettori sulla base del programma. Il Premier è il leader del partito che ha vinto le elezioni. Che si faccia così non è una regola, ma una convenzione che potrebbe essere non rispettata. Il leader diventa Premier in quanto gode della fiducia del suo partito che lo potrà sostituire durante la legislatura. La forma di governo parlamentare britannica si fonda sul principio della sovranità parlamentare ma anche su quello della responsabilità del governo, che è considerato come un'emanazione permanente della Camera dei comuni. Ciò costituisce il contenuto essenziale di qualsiasi forma di governo parlamentare, nella quale il Governo nasce *nel* e *dal* Parlamento e non *insieme* al Parlamento.

Il premier inglese non risulta da una elezione «quasi diretta». Risulta invece dal fatto che il sistema inglese è bipartitico, che i governi inglesi sono monopartitici, e che i partiti inglesi praticano il principio della leadership. Sono queste le premesse dalle quali discende che il leader del partito che vince le elezioni diventa automaticamente primo ministro²⁴.

Ma non vige affatto il principio del *simul stabunt simul cadent*. Solo nel secondo dopoguerra finora è accaduto ben sette volte che il premier è stato sostituito in corso di legislatura: Eden fu sostituito da Macmillan, Macmillan da Douglas-Home, Wilson da Callaghan, Thatcher da Major, Blair da Brown, Johnson da Truss e Truss da Sunak. Cade il Premier ma la maggioranza rimane. Una norma antiribaltone è impensabile perché è del tutto escluso che la maggioranza possa cambiare. Se essa entrasse in crisi, non ci sarebbe che lo scioglimento del Parlamento e nuove elezioni. Afferma Dicey:

Nella sua essenza lo scioglimento configura un appello che il sovrano giuridico rivolge al sovrano politico. Uno scioglimento è auspicabile, o necessario, ogniqualvolta la volontà del legislativo è, o tale si può legittimamente presumere, differente rispetto alla volontà della nazione. [...] Nessun costituzionalista moderno porrebbe in dubbio che l'autorità della Camera dei Comuni derivi dal suo essere rappre-

²² T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, www.associazionedeicostituzionalisti.com, consultato l'8 febbraio 2024.

²³ Questa caratteristica fa sfumare la differenziazione tra forma di Stato e forma di governo.

²⁴ G. Sartori, *Premierato forte e premierato elettivo*, "Rivista italiana di scienza politica", n. 2, 2003.

sentativa della volontà della nazione, e che il principale obiettivo dello scioglimento sia l'accertamento della coincidenza tra volontà parlamentare e volontà della nazione²⁵.

Escludendo una trasposizione integrale del sistema Westminster ed estrapolandone qualche elemento per trasferirlo nel sistema italiano, non si otterrebbe granché, perché, come è apparso chiaro, lì è il solido sistema bipolare dei partiti che regge l'intero sistema.

L'elezione diretta del capo dell'esecutivo promuove stabilità e dunque governabilità solo nelle società politicamente pacificate, con sistemi solidamente e radicatamente bipolari o proprio bipartitici, come accade per esempio in UK dove l'elemento di equilibrio e razionalizzazione è rappresentato dalla presenza (nei fatti, non ottenuta con l'imposizione di regole formali) di partiti forti che conservano nella sostanza l'affidamento dell'elettorato, dato che ha consentito negli ultimi mesi l'avvicendamento di tre guide diverse a capo del governo britannico, tramite un meccanismo tutto interno al partito di maggioranza; ma questo è proprio quello che si intende evitare con questa riforma [del premierato elettivo], volta esplicitamente a restituire il potere decisionale al popolo per sottrarlo ai partiti e alle mosse di palazzo.

Ebbene, in scenari politici conflittuali e polarizzati come il nostro, dove anche all'interno delle coalizioni di maggioranza e opposizione non c'è pieno allineamento politico e ideologico, l'elezione diretta si dimostra divisiva, non pacificatrice, e si presta a esacerbare più che quietare la conflittualità²⁶.

Una situazione analoga esiste in Germania. Il cancelliere è eletto dal Bundestag, che lo può sostituire con un voto di sfiducia costruttiva quando la maggioranza in sella sia entrata in crisi e si sia costituita una maggioranza alternativa che esprima un altro cancelliere. La sfiducia costruttiva è stata usata due volte e ha avuto successo solo nel 1982, determinando il passaggio da Helmut Schmidt a Helmut Kohl, mentre in Spagna ci sono stati cinque tentativi, ma solo quello del 2018 ha avuto successo, portando alla caduta di Mariano Rajoy e all'arrivo al governo di Pedro Sánchez.

Come nel Regno Unito anche in Germania è scontato chi debba essere il cancelliere, anche se la procedura è differente. La prevedibilità poggia sul principio della leadership di partito e sul fatto che il sistema partitico contempla due grossi partiti e alcuni altri molto inferiori. È quindi chiaro, secondo il principio maggioritario, che il cancellierato tocchi ad uno dei due partiti maggiori più uno o più dei minori.

L'art. 63 della Costituzione di Bonn ha introdotto, nel sistema costituzionale tedesco, una norma di costituzione materiale del tutto simile a quella introdotta consuetudinariamente in Gran Bretagna, per la quale i partiti politici si sentono obbligati a presentarsi al corpo elettorale indicando, oltre ad un programma, anche un leader; garante, in caso di vittoria elettorale, dell'attuazione del programma stesso e dell'omogeneità politica del futuro governo agli indirizzi elettorali del partito [...]. In definitiva, la forma di governo vigente nella Repubblica federale tedesca presuppone, per una sua interpretazione in senso democratico, una diretta ingerenza del corpo elettorale nell'approvazione dell'indirizzo politico di governo e del vertice dell'esecutivo (cancelliere); così come presuppone l'instaurazione di un rapporto di responsabilità politica diretta, e primaria, del cancelliere e del suo partito nei confronti degli elettori²⁷.

Rimane fermo che il cancelliere non è né creato né blindato dal sistema elettorale. Nel Regno Unito e in Germania, ma anche in Spagna, il premierato rimane saldamente all'interno del sistema parlamentare, in

²⁵ A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, il Mulino, Bologna 2003, pp. 365-366.

²⁶ C. Bassu, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, "Osservatorio costituzionale", n. 1, 2024.

²⁷ S. Merlini, *Democrazia protetta e democrazia conflittuale: i casi dell'Italia e della Rft*, "Democrazia e diritto", n.1-2, 1989, pp. 369 e 371.

quanto è comunque il Parlamento, cioè la maggioranza parlamentare, che esprime il premier e che lo può abbattere.

L'unico caso al mondo di elezione diretta del capo del Governo si è registrato in Israele²⁸ quando si votava disgiuntamente con due schede, una per i parlamentari e un'altra per il premier. Quindi non c'era alcuna garanzia che la maggioranza degli eletti fosse omogenea con l'orientamento politico del premier eletto. Di qui il continuo scioglimento del Parlamento.

A seguito di un prolungato periodo di paralisi politica e frammentazione partitica durante gli anni ottanta, nel marzo 1992 il parlamento israeliano – la *Knesset* – adottò un nuovo e originale sistema consistente nell'elezione diretta del Premier in contemporanea con l'elezione del parlamento – e nel mantenimento del legame fiduciario tra legislatore e governo. Scopo principale della riforma era di rafforzare l'esecutivo e garantire una maggior efficacia e coerenza nel processo di formulazione ed esecuzione della politica del governo. Il nuovo sistema è entrato in vigore per le elezioni del maggio 1996 e dopo appena cinque anni è stato abolito nel marzo del 2001²⁹.

I risultati furono esattamente contrari a quelli attesi, avendo causato una maggiore frammentazione partitica e una maggiore instabilità politica. La lezione è stata appresa a metà dai fautori italiani del sistema dell'elezione diretta del premier come via per la modifica della forma di governo. È stato accolto il fatto che il premier viene dotato di una forte legittimazione in virtù del mandato popolare, ma non sono stati adeguatamente considerati i problemi connessi con la situazione sociale del paese e, soprattutto, con la crisi del sistema dei partiti. Così come non sono stati affrontati i contraccolpi sull'equilibrio degli organi di garanzia, questione questa di capitale importanza per evitare la possibilità di derive accentratrici e autoritarie del nuovo assetto istituzionale. Gli aspetti critici dell'esperienza israeliana che si è cercato di evitare, osserva Ottolenghi, sono:

1. La doppia scheda – una per il parlamento, proporzionale, e una per il Premier, maggioritaria – ha incoraggiato il voto disgiunto favorendo quindi partiti minori e una maggior frammentazione partitica.
2. La necessità per il Premier di ottenere, una volta eletto, la fiducia parlamentare ha reso dipendente da maggioranze parlamentari e costretto a formare coalizioni all'interno del frammentato panorama partitico prodotto dalla doppia scheda³⁰.

III

In Parlamento giacciono quattro disegni di legge concernenti la modifica della forma di governo, uno alla Camera e tre al Senato. Alla Camera c'è il ddl 1354, che in realtà è copia conforme al ddl 830 che si trova al Senato, dove ci sono i ddl 149, 830 e 935. Il ddl 149, d'iniziativa del senatore Parrini, non riguarda il premierato ma «Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia». La relazione sostiene che

Il presente disegno di legge costituzionale si ispira ad un modello di parlamentarismo razionalizzato che ha come scopo quello di rafforzare, coerentemente con i principi iscritti nella Costituzione del 1948, i meccanismi di funzionamento del rapporto di fiducia tra l'Esecutivo e le Camere, garantendo una più

²⁸ Ottolenghi E., *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, "Rivista italiana di scienza politica", n. 2, agosto 2002.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

sicura stabilità al Governo e restituendo al Parlamento il suo ruolo centrale nella definizione dell'indirizzo politico nazionale. In secondo luogo, il disegno di legge propone una puntuale e circoscritta differenziazione tra Camera e Senato in ordine alla composizione, alle funzioni e alle modalità di svolgimento dei lavori delle due Assemblee, al fine di migliorare la qualità del procedimento legislativo e di meglio rappresentare gli interessi territoriali con riferimento alle decisioni che più incidono sulle competenze delle regioni.

Il ddl 830, d'iniziativa dei senatori Renzi, Paita, Enrico Borghi, Fregolent, Sbroliini, Scalfarotto e Musolino, riguarda «Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione». Nella relazione si dice che

appare decisivo permettere ai cittadini di incidere con il proprio voto sulla vita politica in modo diretto e non mediato, [che] oggi è tempo di valorizzare con più forza la democrazia decidente, [che] vi è solo un modello istituzionale che possa, al contempo, garantire ai cittadini di determinare la politica nazionale e consentire al Paese di essere governato per cinque anni senza risentire dei continui cambi di umore delle forze politiche: il modello delle amministrazioni locali. [Continua dicendo che] in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri, il Capo dello Stato disponga lo scioglimento anticipato delle Camere, [che] l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri, contestualmente alle elezioni delle Camere [...] per scongiurare che il Presidente del Consiglio si trovi a interfacciarsi con una maggioranza espressione di forze politiche estranee alla sua, [che] si prevede l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di nominare e revocare i ministri, [che] Il rapporto di fiducia, in forza dell'elezione diretta e della contestuale elezione delle Camere, si intende instaurato implicitamente. [Dice infine che] Si prevede espressamente che l'approvazione della mozione di sfiducia comporti per il Presidente del Consiglio l'obbligo di rassegnare le dimissioni e che qualora il Governo ponesse la questione di fiducia e ottenesse su di essa un voto contrario, questo potrà chiedere, dal giorno successivo, una seconda deliberazione per verificare che il rapporto di fiducia si sia effettivamente interrotto, obbligando – nel caso – il Presidente del Consiglio alle dimissioni. Eventualità che conducono, entrambe e in forza delle modifiche previste dall'articolo 1 del disegno di legge, allo scioglimento anticipato delle Camere³¹.

A commento ci sembra opportuno riportare il parere di Ugo De Siervo reso alla Commissione Affari Costituzionali il 28 novembre 2023:

va chiarita l'inadeguatezza e la pericolosità della tesi secondo la quale per la riforma costituzionale nazionale ci si potrebbe utilmente ispirare al sistema elettorale vigente per gli enti locali. Una scelta del genere appare sottostante ai disegni di legge costituzionali n. 830 e n.935, ma è profondamente errata: se, infatti, le leggi elettorali sono destinate a garantire – tra l'altro – la governabilità delle diverse istituzioni, occorre essere ben consapevoli che esistono radicali e irriducibili diversità fra gli enti locali e lo Stato. Mentre i primi sono analiticamente configurati dalla legislazione vigente come importanti enti amministrativi in precisi e limitati settori, lo Stato è configurato dalla Costituzione e da imponenti corpi normativi come titolare dei più vasti, eterogenei e delicati poteri di revisione costituzionale e di legislazione, nonché dei massimi poteri amministrativi e finanziari, per non parlare del potere estero e di quello militare e di ordine pubblico. Quindi l'elezione diretta del Sindaco e della Giunta comunale (ma ciò anche nella più grande Regione) riguarda enti, organi e poteri analiticamente disciplinati dalle leggi, assolutamente diversi ed incomparabili con le responsabilità che hanno a livello nazionale i componenti dei Governi e delle Camere: da ciò (in tutti i paesi) criteri molto diversi per la selezione degli amministratori

³¹ Lasciamo da parte il ddl Parrini, mentre sul ddl Renzi più avanti faremo dei commenti.

locali o per i dirigenti politici che intendono dirigere un moderno Stato democratico. Selezione che comunque nel ddl n. 935 viene operata dal vertice del sistema dei partiti politici esistenti (così come la determinazione del programma politico e programmatico e anche delle diverse candidature per la Camera ed il Senato) e non certo da mitici “cittadini” o dal “popolo”, che sono semmai oggetto delle successive iniziative di propaganda elettorale poste in essere dal vertice del sistema dei partiti politici esistenti a sostegno dei programmi e delle candidature da loro proposti.

Nello specifico la Repubblica parlamentare italiana si fonda sull'equilibrio e la dialettica fra quattro soggetti: il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale. Già così appare evidente che la similitudine del premier con i sindaci e con i presidenti di regione è priva di alcun fondamento.

Il ddl 935, insieme al ddl 830, è attualmente in discussione presso la Commissione affari costituzionali del Senato. Esso, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Alberti Casellati, riguarda «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». Gli estensori del ddl non hanno fatto nulla per ricercare una collaborazione con gli esponenti dell'opposizione, se si esclude una rapida e superficiale consultazione che ha avuto un carattere praticamente cerimoniale. Anzi la Presidente del Consiglio ha fatto di tutto per sottolineare che il ddl era frutto solo della maggioranza, a cominciare, simbolicamente, dalla presentazione a firma sua e dalla Ministra per le riforme istituzionali. L'intenzione è di fare in fretta, evitando le eventuali lungaggini della discussione e della negoziazione, e di produrre un testo che esprima nettamente le posizioni della sola maggioranza, rompendo la sana tradizione che vuole che sulle riforme costituzionali che attengono alle “regole del gioco” si instauri la più larga condivisione tra le forze politiche. Si dice nella relazione:

la proposta di legge mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione, attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico [...] introduce un meccanismo di legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio, eletto a suffragio universale e diretto, con apposita votazione popolare che si svolge contestualmente alle elezioni per le Camere [...] garantisce il rispetto del voto popolare e la continuità del mandato elettorale conferito dagli elettori, prevedendo, mediante un'apposita clausola «anti-ribaltone», che il Presidente del Consiglio dei ministri in carica possa essere sostituito solo da un parlamentare della maggioranza e solo al fine di proseguire nell'attuazione del medesimo programma di Governo [...] si fa carico della questione della governabilità, salvaguardando al contempo il principio di rappresentatività, affidando alla legge la determinazione di un sistema elettorale delle Camere che, attraverso un premio assegnato su base nazionale, assicuri al partito o alla coalizione di partiti collegati al Presidente del Consiglio la maggioranza dei seggi parlamentari [...] la formulazione del testo è ispirata a un criterio «minimale» di modifica della Costituzione vigente [e preserva] al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica.

Nel prosieguo cercheremo di constatare quanto questi intendimenti vengano effettivamente confermati.

Secondo la definizione di Sartori «La dizione “premierato” indica un sistema parlamentare nel quale il potere esecutivo sovrasta il potere legislativo e nel quale il primo ministro comanda i suoi ministri»³². «Il premierato si caratterizza per il fatto di mettere al centro del sistema il Primo Ministro indicato (non

³² G. Sartori, *Premierato forte e premierato elettivo*, “Rivista italiana di scienza politica”, n. 2, agosto 2003.

eletto!) dal corpo elettorale, insieme alla maggioranza di cui egli è leader, e quindi investito dalla doppia fiducia, elettorale e parlamentare»³³. La forma di governo del premierato, nelle sue varie versioni, dunque rientra interamente nel sistema parlamentare e le sue varie versioni si classificano in relazione ai rapporti che si instaurano tra il corpo elettorale, il legislativo e l'esecutivo. Succede però (e questo è l'argomento del presente scritto) che le ipotesi di premierato avanzate prima da Italia Viva e poi dal Governo porterebbero inevitabilmente fuori dal sistema parlamentare verso un non ben definito sistema, sicuramente di tipo autoritario o, secondo la versione ungherese, illiberale. I modelli proposti non riconoscono nel Parlamento la fonte di legittimazione all'esercizio della funzione di governo. Leopoldo Elia, criticando il progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi (che non prevedeva l'elezione diretta del premier), così si esprime: «Premierato debole o forte? Non è questo il punto, perché negli articoli-chiave del testo si propone un premierato *assoluto* che contrasta con il principio cardine del costituzionalismo elaborato in più di due secoli dopo le rivoluzioni di fine settecento: il principio che si oppone alla concentrazione di troppi poteri in un solo titolare di un ufficio pubblico»³⁴. D'altra parte bisogna tenere nel debito conto il contesto socio-politico, interno e internazionale, in cui nei suoi termini si propone la modifica della forma di governo:

Il terreno, infatti, sul quale si vorrebbe innestare il premierato è politicamente arido. Non è solo questione delle drammatiche percentuali di astensione dal voto e della disaffezione politica; l'aridità ha seccato le radici della società. L'humus sociale è saturato dal populismo, con la sua passività, il suo acritico affidamento, la sua propensione al decisionismo. È un populismo identitario (quell'identità che Remotti riconduce in ultima istanza ad una logica di sopraffazione), intriso di un nazionalismo conservatore all'insegna del "Dio, patria e famiglia", e pervaso dalla logica schmittiana "amico-nemico", che compatte in chiave escludente e contrappositiva la moltitudine disgregata e autoreferenziale dell'*homo oeconomicus*. È una società destrutturata nel legame sociale e nei suoi corpi intermedi dall'individualizzazione sfrenata; una società dove dilaga il dominio della tecnica, con la sua spolticizzazione³⁵.

La forma di governo dipende precipuamente da due elementi: il sistema elettorale³⁶ e il sistema partitico. Quindi, se si vuole modificare la forma di governo, occorre incidere su questi due elementi. E in effetti la proposta governativa di premierato lo fa piuttosto pesantemente, stabilendo che 1. un premio di maggioranza garantisca (sottolineo: garantisca) il 55 per cento dei seggi alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che 2. le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e del Parlamento avvengano tramite un'unica scheda elettorale³⁷. Queste due disposizioni scrivono la gran parte della futura legge elettorale ordinaria, che dovrà inevitabilmente definire una serie di questioni, a cominciare dalla scelta di una soglia minima che dia il diritto di accedere al premio di maggioranza. Appare evidente che i partiti saranno costretti a riconsiderare la propria postura e la propria strategia per

³³ T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, cit.

³⁴ L. Elia, *Relazione al Seminario Astrid sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione*, Roma, 22 settembre 2003.

³⁵ A. Algostino, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolticizzata*, "Rivista AIC", n. 3, 2023.

³⁶ A proposito della legge elettorale, così si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014: costituisce «senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo» lo «scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale» ma, se ciò consente «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare», diviene «incompatibile con i principi costituzionali».

³⁷ La scheda unica è il palese riconoscimento di un valore decisivo dell'elezione del premier ed il carattere accessorio di quella dei parlamentari, ma essa si mostra anche come manifestamente incostituzionale, coartando la libertà di voto degli elettori e, quindi, dello stesso principio di sovranità popolare, oltre a violare il principio del bicameralismo, che pone il divieto di un'elezione con unica scheda dei due rami del Parlamento, e quello della separazione dei poteri, che richiede un'investitura distinta del potere esecutivo rispetto a quello legislativo.

assicurarsi un posto e un ruolo adeguato nel nuovo scenario definito dal combinato disposto delle norme costituzionali e della condanna legge elettorale.

La proposta governativa intende rimediare a questi prevedibili guasti mediante l'unicità della scheda elettorale, garantendo così l'omogeneità politica del premier con la sua maggioranza. Ma osserva Gustavo Zagrebelsky:

il presidente del Consiglio e il Parlamento, cioè la maggioranza parlamentare, sono politicamente la stessa cosa: nascono insieme con un sistema che assicura la perfetta omogeneità dell'uno con l'altro. Onde, si potrebbe immaginare che la crisi politica del primo corrisponda all'identica crisi della seconda. Nascono insieme come due gemelli ciascuno dei quali ha bisogno dell'altro. *Simul stabunt, simul cadent*. Questa ovvia sincronia, ancorché sia stata discussa e sostenuta, non è stata accolta nella proposta che, invece, prevede "secondi tempi". Le Camere sono (o possono essere) chiamate a rivedere la propria posizione, dando o confermando la fiducia che, appena pochi giorni prima, era stata negata: in altre parole, a pentirsi come si chiede ai discoli di fare. Il senso di questo *mea culpa* sembra essere solo questo: costringere il presidente eletto a intavolare trattative con i partiti della maggioranza per nuovi equilibri e diverse distribuzioni o spartizioni di potere³⁸.

Dunque nel progetto la maggioranza e il premier sono un tutt'uno, nascono uniti e quindi sono politicamente la stessa cosa, malgrado le loro differenze istituzionali. Tra maggioranza e premier non c'è la necessaria alterità che deve esserci in regime parlamentare, considerando che fisiologicamente fra i due deve esserci un rapporto di fiducia espressamente data ed eventualmente ritirata.

La proposta governativa stravolge tutto questo creando un pasticcio indigesto. Il Presidente della Repubblica³⁹, ormai con atto puramente notarile, «conferisce al Presidente del Consiglio dei Ministri eletto l'incarico di formare il Governo». Cos'altro potrebbe succedere se il Presidente del Consiglio è tale in quanto è stato eletto direttamente dal popolo? Al premier eletto non è attribuito il potere di scegliersi i ministri. Infatti è ancora il Presidente della Repubblica che nomina i ministri «su proposta del Presidente del Consiglio». Detto così, il Presidente della Repubblica potrebbe intromettersi, come attualmente può fare e fa, nella scelta dei ministri, i quali comunque, secondo la proposta, non possono essere sostituiti dal premier, come è oggi.

Segue una norma che appare coerente col nuovo statuto del premier: «Nel caso in cui non venga approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche quest'ultimo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica [anche qui con atto puramente notarile] procede allo scioglimento delle Camere». Qui viene prospettata una eventualità praticamente impossibile, dal momento che il meccanismo elettorale garantisce l'omogeneità di maggioranza e di premier. O forse la norma è stata escogitata per porre nelle mani del premier un potente strumento di ricatto di fronte alla riottosità della sua stessa maggioranza: se non obbedite, vi mando subito tutti a casa. Ovvero, come

³⁸ G. Zagrebelsky, *Riforma Meloni colpo di grazia al sistema parlamentare*, "la Repubblica", 30 novembre 2023.

³⁹ Secondo il Presidente del Senato, nel corso dello scambio di auguri il 18 dicembre 2023 «c'è una Costituzione materiale ormai che attribuisce [al Capo dello Stato] poteri più grandi di quelli che originariamente la Costituzione prevedeva e un'elezione diretta del presidente del Consiglio potrebbe ridimensionare l'utilizzo costante di questi ulteriori poteri, ridimensionarli non eliminarli [...]. Sarebbe un atto di salute per la nostra Costituzione non un atto di debolezza, perché lascerebbe ai presidenti della Repubblica quei compiti che i padri costituenti vollero in larga parte e che i presidenti hanno dovuto meritoriamente allargare nel tempo per supplire alle carenze della politica, tra le quali quella della necessità della politica di difendersi dalla durata troppo breve dei governi». Senza i poteri di nominare il Presidente del Consiglio, di sciogliere la Camere e di risolvere le crisi di governo la figura del Presidente della Repubblica è sterilizzata.

suggerisce Zagrebelsky, «costringere il presidente eletto a intavolare trattative con i partiti della maggioranza per nuovi equilibri e diverse distribuzioni o spartizioni di potere»⁴⁰.

Il pasticcio non è ancora finito, anzi ora viene il bello: «In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario 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 [ancora una volta con atto puramente cerimoniale] allo scioglimento della Camere».

Siamo di fronte alla famosa norma antiribaltone, che tra l'altro tende a ribadire l'obbligo che il premier deve essere un parlamentare e non un tecnico esterno⁴¹. Questa norma sembra fatta apposta per dare la possibilità a uno o più membri della maggioranza di tentare di disarcionare il presidente eletto, in aperto contrasto con l'intenzione di fondo della riforma che è di garantire omogeneità e stabilità dando agli elettori la scelta della persona dalla quale desiderano essere governati. Tutto questo si riduce in macerie nel momento in cui il concorrente che fosse riuscito a scalzare il presidente eletto non può più dirsi eletto dal popolo. Ci si chiede poi che forza costrittiva possa avere l'impegno richiesto al nuovo presidente di mantenersi fedele all'indirizzo politico e al programma del precedente presidente. Con una battuta si potrebbe dire che, invece di trovarci di fronte ad una razionalizzazione del rapporto tra governo e parlamento, ci si trovi di fronte ad una razionalizzazione dei giochi di palazzo, finalmente in qualche modo regolamentati. I ribaltoni sarebbero sempre possibili, come anche i governi tecnici. Infatti

sembra che il testo della riforma, forse per evitare di proporre dei contenuti troppo audaci, finisca proprio per mantenere, seppur rendendolo più arduo da realizzare, ciò che si proponeva di eliminare. Ciò vale in particolare per la nascita di Governi sostenuti da coalizioni differenti da quelle presentatesi alle consultazioni elettorali. I c.d. ribaltoni sarebbero ancora possibili: sebbene il secondo Governo di legislatura debba essere presieduto da un parlamentare eletto tra le fila della maggioranza originaria, nulla vieta che il suo partito lasci la coalizione di governo per formarne un altro sostenuto dai partiti in precedenza all'opposizione. Allo stesso modo si potrebbe parlare di eliminazione solo formale dei c.d. "governi tecnici". Potrebbe infatti accadere che in circostanze di grave crisi o emergenza il Presidente del Consiglio eletto, o il suo subentrante di origine parlamentare, formi un esecutivo composto da tecnici, in quanto il legame con il corpo elettorale è previsto per il solo Presidente del consiglio, mentre quello fiduciario con le Camere, che riguarda tutto il governo, potrebbe ben crearsi anche nei confronti di un governo "di fatto" tecnico⁴².

L'elezione diretta del capo del Governo potrebbe garantire un'effettiva stabilità e una continuità di indirizzo politico se si inserisse in un sistema politico fatto di pochi e solidi partiti che dessero vita a coalizioni coese sostenute da un elettorato fidelizzato. Secondo il ddl 935 questo risultato dovrebbe essere l'effetto del premio di maggioranza, che, come tutti i premi di maggioranza specie se alti, non è altro che un distorcimento della volontà popolare e una lesione del principio di rappresentatività. Osserviamo che i sistemi elettorali uninominali maggioritari e i sistemi proporzionali con premio di maggioranza, nel contesto italiano, non hanno evitato la frammentazione del sistema dei partiti e hanno anzi incentivato la formazione di alleanze elettorali larghe, ma disomogenee e poco coese, che hanno, è vero,

⁴⁰ Ivi.

⁴¹ Non è però detto che i ministri non possano essere non parlamentari nella misura in cui il ddl non lo vieta.

⁴² E. Aureli, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. costituzionale Meloni*, "Osservatorio costituzionale", n. 2, 2024.

fatto vincere ma non hanno aiutato a governare, maggioranze che sono causa primaria dell'instabilità dei governi.

Il problema non è dunque soltanto il rafforzamento della stabilità dei governi e l'efficacia della loro azione, ma anche di ristabilire la rappresentatività delle istituzioni e di fare funzionare strumenti di partecipazione democratica tali da assicurare un effettivo consenso verso scelte politiche adottate. Afferma Fulco Lanchester:

Il problema dell'innovazione costituzionale contemporaneo non è certo solo tecnico-istituzionale, ma implica una valutazione della situazione politica e dei pericoli e delle opportunità che si aprono all'azione del riformatore in vigenza della Costituzione repubblicana. Il tema è quello dell'elasticità del testo costituzionale e del pericolo di pervenire al punto di rottura dello stesso. [...] In materia penso che l'inchiodamento massiccio delle istituzioni, concentrandosi solo sul premier, rischi di non essere britannico, ma da Est europeo. In ogni caso la valutazione sulla innovazione istituzionale deve comprendere anche il tema elettorale in senso stretto e di contorno ed il bicameralismo paritario apparentemente vigente. Essa deve avere però sempre come stella polare il costituzionalismo liberal-democratico, fondato su limiti ed equilibrio dei poteri e partecipazione. Gli incubi di Weimar, ovvero quelli relativi all'implosione degli ordinamenti democratici, che pensavamo di avere alle nostre spalle, sono in effetti riapparsi nell'epoca della (ri)globalizzazione e dell'individualismo informatico⁴³.

Il premio di maggioranza del 55 per cento e la scheda unica per l'elezione del premier e i parlamentari costituiscono due pesantissime ipoteche per la futura legge elettorale, che, col nuovo assetto costituzionale, assume un'importanza eccezionale poiché, senza di essa atteggiata in un certo modo, il nuovo dettato costituzionale rimarrebbe inefficace rispetto agli scopi per cui è stato concepito. Il Parlamento ed eventualmente gli elettori verranno chiamati ad approvare un testo privo di senso compiuto senza il complemento di una coerente legge elettorale, a quel momento del tutto ignota.

I nodi che si dovranno sciogliere sono molto problematici. Innanzitutto, stante l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, si dovrà inderogabilmente stabilire un quorum minimo affinché si possa avere diritto al premio del 55 per cento. Ma che succede se nessuno dei contendenti raggiunge la soglia stabilita (che, ci si augura, non sia troppo bassa)? Si va ad un ballottaggio fra i due candidati più votati? E i parlamentari eletti rimarranno gli stessi a ballottaggio effettuato? E che succede se il vincitore del ballottaggio è di colore politico contrastante con la maggioranza già costituita? Come si vede, il testo costituzionale è una specie di ponte interrotto che non tocca l'altra sponda, un testo che senza una legge di rango non costituzionale non può produrre i suoi effetti costituzionali. È un errore madornale e imperdonabile tirare dentro la Costituzione pezzi della legge elettorale. Il massimo consentito dalla saggezza istituzionale è di fissare in Costituzione l'impostazione generale cui deve aderire il sistema elettorale. Nel caso specifico si dovrebbe stabilire che detto sistema deve essere informato a criteri maggioritari e basta.

Si è preferito invece creare questa mezzadria tra Costituzione e legge ordinaria, che si rivelerà sicuramente un grosso ostacolo per i processi politici quando nuove congiunture e situazioni suggeriranno di modificare o cambiare il sistema elettorale.

Appare chiaro che si è voluto battere la strada della iper-razionalizzazione del rapporto Governo-Parlamento, tanto da fare fuoriuscire la forma di governo dal modello parlamentare e irrigidirlo in una forma di premierato assoluto. Sarebbe stato sufficiente rafforzare la figura del Presidente del Consiglio, attribuendo a lui solo la fiducia delle Camere e lasciandolo libero di scegliere e sostituire i ministri.

⁴³ F. Lanchester, *Predieri e la forma di governo*, "Nomos", n. 1, 2024.

Si potrebbe pensare che, in un'ipotesi benevola, la proposta di introdurre il premierato con la formula dell'elezione diretta del premier punti a pilotare il passaggio, secondo la classificazione di Lijphart⁴⁴, dal modello "consensuale" di democrazia a un modello "maggioritario", dove il sistema di governo è unitario e accentrato e il potere legislativo è saldamente concentrato nel Parlamento dominato dal Governo. Sembra assai improbabile che l'elezione diretta del capo dell'esecutivo possa avere l'effetto di ridurre e rimodellare certi atteggiamenti ormai radicati e operanti da lungo tempo.

ritenere che l'elezione diretta del vertice del governo favorisca inevitabilmente una partecipazione più consistente alle consultazioni elettorali, così da superare la crescente disaffezione elettorale che si sta manifestando da alcuni decenni, ci pare una semplificazione rispetto ad un problema assai più complesso, che ha motivazioni profonde e di non breve periodo. Oltre ai profondi mutamenti sociali degli ultimi decenni ed al crescente disinteresse per la politica delle generazioni più giovani, l'astensionismo crescente ed ancora di più la drastica riduzione del tasso di partecipazione politica è un fenomeno che interessa tutte le democrazie mature e trova le sue ragioni principali nella crisi dei partiti e nella limitata capacità di rappresentanza che essi sono in grado di esprimere, con sistemi politici (tra i quali il nostro) destrutturati rispetto al passato e, nel caso italiano, da formule elettorali poco trasparenti, che comprimono la libertà di scelta degli elettori che percepiscono la scarsa utilità del proprio voto.

Si tratta di una deriva pericolosa: l'Italia è oggi un paese frammentato e diviso dal punto di vista sociale, geografico, economico e politico e questa frammentazione si riproduce sul sistema dei partiti, sovente incapaci di esprimere quella funzione rappresentativa che costituisce la loro ragion d'essere. Affidare tutto alla scelta del capo polarizzando i cittadini su due fronti avversi finirebbe per alimentare ulteriormente questa spaccatura e rendere ancora più difficoltosa la ricerca di una coesione sociale indispensabile per garantire l'unità del Paese e la possibilità di adottare scelte il più possibile condivise nell'interesse dell'intera collettività⁴⁵.

La proposta governativa di riforma costituzionale non è, come si vuol far credere, minimale, né valgono le rassicurazioni che si vanno lanciando⁴⁶. Basti pensare al fortissimo ridimensionamento che subisce la figura del Presidente della Repubblica, massimo organo di garanzia, che perderebbe d'un colpo i due importantissimi poteri di nominare il Presidente del Consiglio dei ministri e di sciogliere la Camere. Basti pensare allo squilibrio che si verrebbe a determinare tra il Presidente della Repubblica, eletto dal Parlamento, e il Presidente del Consiglio, investito direttamente dal popolo. Ciò avverrebbe in un Parlamento che è ormai da tempo in una situazione di subalternità rispetto al Governo. La modifica del ruolo del Presidente della Repubblica è di primario interesse. Nella Costituzione italiana il Capo dello Stato è, insieme alla Corte costituzionale, uno degli organi di garanzia, e una riforma che non consideri di dover apportare gli opportuni riequilibri può costituire una grave criticità.

La media dei decreti legge approvati dal Governo Meloni è di circa 4 provvedimenti al mese, il dato statistico più alto dei governi italiani, e nel 2023 sono state approvate 38 leggi di conversione. Dal 20 dicembre 2022 al 30 novembre 2023 la questione di fiducia è stata posta 26 volte alla Camera dei deputati (in 25 casi per leggi di conversione, più di due volte al mese), e 16 volte al Senato (15 per leggi di conversione). Ciò malgrado che questo Governo ha avuto la fiducia dalla maggioranza assoluta delle due Camere che quindi non dovrebbe avere ragione di temere sgambetti in aula.

⁴⁴ A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna 2001.

⁴⁵ R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, osservatorio sullefonti.it, n. 3, 2023.

⁴⁶ Si veda, per esempio, F.S. Marini, *Il premierato spiegato agli scettici*, "Libero", 1 dicembre 2023, ove si legge che si intende agire «in continuità con il sistema parlamentare e di favorire un intervento minimale e sintonico alla nostra tradizione costituzionale».

Il Presidente della Repubblica è stato concepito come un organo di garanzia per eccellenza, così come si evince chiaramente dalle modalità della sua elezione, che avviene senza candidature, senza dibattito e a scrutinio segreto. Senza candidature perché l'eletto non deve vincere in contrapposizione ad altri contendenti, inevitabilmente sostenuti dai partiti, ma deve essere l'espressione di un voto di coscienza di ogni singolo elettore. Senza dibattito per evitare che emergano profili di candidati con le relative caratteristiche auspiccate. A scrutinio segreto affinché ciascun elettore si esprima libero da qualunque condizionamento.

Non c'è dubbio che col passare del tempo e il mutare della situazione politica la figura del Presidente della Repubblica si è trasformata e si è rafforzata, dimostrando nei periodi recenti di essere capace di allargare i limiti delle sue prerogative per fare fronte a difficoltà che i partiti hanno dimostrato di non sapere risolvere. Ciò è avvenuto soprattutto in occasione di crisi di governo che sono state risolte evitando il ricorso allo scioglimento delle Camere con il favore del fatto che il Governo, in tutto o in parte può essere costituito da non parlamentari⁴⁷. La figura di un Presidente silente così come è tratteggiato nel testo costituzionale ha ceduto il passo ad una figura di Presidente che sviluppa al massimo la *moral suasion*, imprimendo indirizzi di comportamento a certi momenti debiti e raccogliendo intorno a sé un vasto consenso popolare e quindi autorità nei confronti del Parlamento e del Governo.

Fratelli d'Italia partecipò alle elezioni del 2022 con un programma che recava tre punti qualificanti: 1) il riconoscimento costituzionale della preminenza del diritto costituzionale nazionale sul diritto dell'Unione Europea; 2) la modifica della forma di governo in senso presidenzialista o semipresidenzialista e 3) la realizzazione dell'autonomia differenziata delle Regioni. Data la postura assunta da Giorgia Meloni nel campo della politica internazionale, il primo obiettivo fu messo rapidamente da parte, mentre il terzo fu sostanzialmente lasciato alla propaganda dell'alleato leghista. Assunse assoluta centralità il secondo obiettivo, che promanava da una cultura politica di vecchia data. Sin dal 1948 il MSI propugnava che lo Stato dovesse essere diretto da un capo eletto direttamente dal popolo. Tale visione era condivisa da altre esponenti di destra, come Randolpho Pacciardi e Edgardo Sogno. Nel 2022, poco prima delle elezioni, la Camera dei deputati respinse una proposta di legge semipresidenzialista presentata da FdI.

Per ragioni derivanti da esigenze di rapporto con le altre due forze di governo, il semipresidenzialismo lasciò il passo al premierato, nella fattispecie all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Il ddl 935 a firma Meloni e Casellati⁴⁸ fu subito messo in lavorazione.

Questo ennesimo tentativo di revisione costituzionale che, per quanto apparentemente limitato ad apportare limitate modifiche soltanto ad alcune disposizioni costituzionali (gli artt. 59, 88, 92 e 94 Cost.) non presenta un carattere manutentivo, ma si propone di realizzare una riforma radicale della nostra forma di governo, determinando un'alterazione profonda delle relazioni tra i poteri costituzionali e tra questi e il corpo elettorale, è il portato di quella che Roselli definisce «coazione a ripetere» gli errori di prospettiva riformatrice del passato⁴⁹.

Occorre prendere atto che, se è pur vero che la Carta costituzionale ha bisogno di essere aggiornata in qualche punto circoscritto per rendere più efficiente ed efficace l'azione di governo, è anche vero che non è questa la parte più importante del problema, che è invece la crisi della politica, cioè la

⁴⁷ In Francia il Governo deve essere costituito interamente da non parlamentari. Se vengono chiamati a farne parte dei parlamentari, essi si devono dimettere dalla carica.

⁴⁸ La presentazione da parte del Governo di un ddl di riforma costituzionale, del tutto lecito, è però il segno di una volontà di contrapposizione che certo non favorisce la possibilità di condivisione. Tale volontà è stata confermata dal fatto che la Commissione parlamentare affari costituzionali ha respinto tutti gli emendamenti presentati dall'opposizione.

⁴⁹ R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit.

crisi dei partiti così come essi si sono andati configurando a partire dagli anni '90, perdendo la capacità rappresentativa e dimostrandosi non all'altezza di affrontare i problemi reali del paese.

Un disegno riformatore non può limitarsi ad una revisione costituzionale, ma deve essere avviato e accompagnato da ben altri interventi, *in primis* conferendo contenuto all'art. 49 della Costituzione, cioè introducendo una disciplina organica dei partiti per assicurare loro rappresentatività effettiva e democrazia interna. Si tratta anche di creare una legge elettorale stabile nel tempo e in grado di sollecitare la partecipazione popolare. Altresì è necessario modificare i regolamenti parlamentari, da cui dipende gran parte della stabilità dei gruppi e della snellezza dei lavori.

Non è chiaro se il ddl governativo si configuri come una forte razionalizzazione del sistema parlamentare o se non si tratti della edizione di un nuovo modello ibrido che superi l'attuale forma di governo. Infatti «il progetto del governo [...] non è né parlamentare né presidenziale, ma nasce da un assemblaggio di elementi tratti da modelli diversi, finendo per concentrare il massimo potere nelle mani del vertice del governo senza adeguati contrappesi e senza un'adeguata separazione dei poteri»⁵⁰. Stefano Ceccanti avanza l'ipotesi di un premierato in cui l'investitura popolare del vertice dell'esecutivo non venga realizzata da un'elezione popolare diretta ma sia il risultato di una nuova legge elettorale che colleghi l'elezione del Parlamento a quella del Primo ministro⁵¹. Facciamo notare che questa proposta contiene la previsione dell'Assemblea nazionale, cioè la riunione comune delle due Camere, che viene convocata per alcuni adempimenti, come, nel caso, per accordare la fiducia e sancire la sfiducia al Governo⁵².

L'apertura della discussione sul semipresidenzialismo e sul premierato ha sollecitato molti interventi, sia di tipo dottrinale che politico, e la presentazione all'opinione pubblica di proposte alternative a quelle di Meloni e di Renzi, oltre quella di Ceccanti. Segnaliamo quella della Fondazione Magna Carta e quella di Astrid.

Concludiamo con le parole di Giovanni Sartori, le quali, benché scritte nel 2013, descrivono perfettamente la vicenda di fronte alla quale ci troviamo:

Le costituzioni che creano le democrazie liberali sono – pregiudizialmente – strutture che proteggono le libertà dei cittadini limitando, vincolando e sottoponendo a controllo l'esercizio del potere politico. A questo fine il costituzionalismo disegna sistemi politici nei quali ogni potere è fronteggiato e delimitato da altri poteri, e quindi sistemi di *checks and balances*, di freni e contrappesi. E questo principio del “potere che limita il potere” vale per tutte le varianti (parlamentari, presidenziali e altre) delle democrazie. [...] per evitare che l'appetito maggioritario si trasformi in una tirannide della maggioranza parlamentare sulla minoranza che la fronteggia in aula, si deve stabilire che una serie di “decisioni decisive”⁵³ richiedono una maggioranza qualificata. Invece no. Il programma è manifestamente quello di fare una scorpacciata di potere, cominciando dall'impadronirsi della Presidenza della Repubblica a maggioranza assoluta (e quindi insediando un presidente di sicura obbedienza), e poi di usare l'istituto come copertura per i poteri di nomina che ne andranno a costituire la funzione residua⁵⁴.

⁵⁰ Astrid, *Costituzione: quale riforma?*, paper n. 94, dicembre 2023.

⁵¹ S. Ceccanti, *Proposta di un articolato sul Premierato non elettivo alternativo a quello predisposto dal Governo Meloni*, federalismi.it, n. 28, 29 novembre 2023.

⁵² Si tratterebbe di un rilancio della proposta elaborata in seno all'Assemblea costituente, proposta che Leopoldo Elia definì come «l'intento stabilizzatore della continuità di governo da una parte e il tentativo di non rendere più difficile con il bicameralismo l'efficienza del potere governativo» (discorso tenuto quale Presidente emerito dinanzi alla Corte costituzionale il 29 febbraio 2008 per celebrare il 60° Anniversario della Costituzione).

⁵³ A cominciare dalla legge elettorale.

⁵⁴ G. Sartori, *Appendice a Ingegneria costituzionale comparata*, cit.

Post scriptum. Alla data di chiusura del presente articolo, 20 marzo 2024, non è ancora noto il testo ufficiale del ddl 935 emendato dalla Commissione affari costituzionali per essere trasmesso alle Camere. Le modifiche, presentate dal Governo, che sono state apportate sono: l'introduzione del limite di due mandati consecutivi per il Presidente eletto, che però possono diventare tre «qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi»; l'eliminazione del premio di maggioranza del 55 per cento dei seggi e il rinvio, anche per il quorum per accedervi, alla legge elettorale; la facoltà di revocare i ministri su richiesta del Presidente del Consiglio («Il presidente della Repubblica conferisce al presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo e nomina e revoca su proposta di questo i ministri»). Inoltre il nuovo articolo 4 prevede che se il Presidente eletto viene sfiduciato «mediante mozione motivata, il presidente della Repubblica scioglie le Camere». Inoltre se si dimette volontariamente e «previa informativa parlamentare» il Presidente del Consiglio eletto «può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone». Qualora non venga esercitata la facoltà di proporre lo scioglimento delle Camere e «nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza», il Capo dello Stato può incaricare «per una sola volta nel corso della legislatura» il Presidente dimissionario o «un altro parlamentare eletto in collegamento con il presidente del Consiglio».

Sostanzialmente questi contenuti non alterano in modo significativo il senso del testo originario del ddl 935⁵⁵, nella misura in cui, a cominciare dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio che è l'elemento più qualificante, rimane ferma la volontà di superare la logica del sistema parlamentare a favore di un forte accentramento di poteri in una sola persona.

⁵⁵ Il costituzionalista Stefano Ceccanti sul suo sito (stefanoceccanti.it) ha commentato questi emendamenti.