



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2024

«Premierato, Cancellierato,
Semipresidenzialismo e
Presidenzialismo: uno sguardo
comparato»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

Giugno 2024

Sommario

Introduzione alla Ricerca	2-5
Capitolo I	7-138
Capitolo II	139-264
Capitolo III	265-446

CAPITOLO I

LA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA: DALLE ORIGINI STORICHE ALLE PROSPETTIVE DI RIFORMA

SOMMARIO: INTRODUZIONE; 1) *L'ORIGINE STORICA DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA: DAL PERIODO COSTITUZIONALE PROVVISORIO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA* 1. Il periodo transitorio: dalla caduta del Fascismo alla prima Costituzione provvisoria – 2. Il Ministero per la Costituente e la Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – 3. La Commissione dei '75: la II sottocommissione e i lavori sull'organizzazione costituzionale dello Stato – 4. La definizione degli articoli della Carta costituzionale italiana: l'Assemblea costituente; 2) *SOLO UNA QUESTIONE DI METODO? EPISTEMOLOGIA, STRUMENTI E LIMITI DELL'INGEGNERIA COSTITUZIONALE TRA POTERE COSTITUENTE E REVISIONE COSTITUZIONALE*: 1. Cambiare la Costituzione: il tema del "limite" tra politica costituzionale e politica di revisione costituzionale. 2. In principio fu il potere costituente: genesi ed evoluzione di una dottrina. – 3. Nessun grado di separazione? Il labile confine tra il potere costituente e la potestà di revisione costituzionale. – 4. E il verbo si fece carne: epistemologia del potere di revisione costituzionale. – 5. Un problema di "capienza": rigidità costituzionale e limiti alla revisione nell'ordinamento italiano. – 5.1. Il limite esplicito: l'insuperabilità della forma repubblicana. – 5.2. Oltre la siepe: il "buco nero" dei limiti impliciti. – 5.3. Quale rigidità per il 138 Cost.? Sulla configurabilità di procedimenti di revisione "eterodossi". – 6. Considerazioni conclusive: la "questione del metodo" rileggendo il messaggio alle Camere del Presidente Cossiga sulle riforme costituzionali; 3) *IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DAL 1948 A OGGI. SEMPRE UGUALE, EPPURE SEMPRE DIVERSO...*: 1. Considerazioni introduttive: una scarna disciplina costituzionale e alcune fasi di rilievo – 2. De Gasperi e il "governo del primo ministro" dalla Costituente alla I legislatura – 3. Il Presidente del Consiglio dal centrismo al compromesso storico, un albero nella foresta dei partiti – 3.1. La pretesa di governabilità degli anni Ottanta: il rapporto Giannini, il decalogo Spadolini e i tentativi di riforma (ancora) mancati – 4. La svolta del 1988, l'avvento di un nuovo sistema politico e un tentativo di bipolarismo. Un Presidente di fronte al paradosso. 4) *L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI: L'ESPERIENZA ISRAELIANA E IL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 935 DEL 2023*: 1. Introduzione – 2. La forma di governo «neoparlamentare» nelle teorizzazioni di Maurice Duverger, Serio Galeotti e Augusto Barbera – 3. La sperimentazione dell'elezione diretta del Primo Ministro nell'esperienza israeliana – 4. Il disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023: considerazioni preliminari – 4.1 Le anomalie connesse all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e all'istituzione del Premier subentrante – 4.2 La costituzionalizzazione del premio di maggioranza e la codipendenza genetica del Parlamento all'esecutivo – 5. Considerazioni conclusive; 5) *IL "PERFETTO IMPERFETTISMO" DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE A.S. 935 E LA MODIFICA DELL'ART.94 DELLA COSTITUZIONE: L'IMPATTO DELL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO SUI PROCEDIMENTI FIDUCIARI*: 1. Premessa. L'art. 94 come chiave di volta della forma di governo parlamentare italiana e il tentativo di un suo superamento; 2. L'introduzione del principio *simul stabunt simul cadent* in versione temperata; 2.1 La mozione di fiducia e l'ipotesi della seconda reiezione delle Camere; 2.2 La mozione di sfiducia e l'immediato scioglimento delle Camere; 3. Le diverse conseguenze dei

procedimenti fiduciari di impulso governativo; 3.1 Un paio di (ulteriori) annotazioni critiche; 4. Una rivitalizzazione del programma di Governo oltre la retorica?; 5. Il dichiarato contrasto ai governi tecnici nella visione della maggioranza; 6. Conclusioni: tra riforma e rottura. 6) *PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E PREMIERATO: VERSO UNA NUOVA CONFIGURAZIONE DEI POTERI DEL CAPO DELLO STATO*: 1. Premessa 2. Alcune note sul dibattito in Assemblea costituente 3. I poteri di intermediazione politica alla luce della prassi costituzionale; 4. La riforma del premierato: un nuovo ruolo del Capo dello Stato? 5. Considerazioni conclusive.

L'ORIGINE STORICA DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA: DAL PERIODO COSTITUZIONALE PROVVISORIO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

di Bianca Ciccotosto

SOMMARIO: 1. Il periodo transitorio: dalla caduta del Fascismo alla prima Costituzione provvisoria. – 2. Il Ministero per la Costituente e la Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. – 3. La Commissione dei '75: la II sottocommissione e i lavori sull'organizzazione costituzionale dello Stato. – 4. La definizione degli articoli della Carta costituzionale italiana: l'Assemblea costituente.

1. Il periodo transitorio: dalla caduta del Fascismo alla prima Costituzione «provvisoria».

Il 24 luglio del 1943, a Palazzo Venezia, nella sala del Pappagallo, si riuniva il Gran Consiglio del fascismo. Dopo dieci ore di consultazioni¹, alle 2.40 della notte del 25 luglio, la maggioranza dei gerarchi votava l'ordine del giorno presentato da Dino Grandi, Presidente della Camera dei fasci e delle corporazioni, con il quale si chiedeva al Re di riassumere le responsabilità previste dallo Statuto Albertino². Nel pomeriggio della stessa giornata, Benito Mussolini veniva arrestato e condotto in prigionia³: destituito il duce, Vittorio Emanuele III tornava ad essere considerato l'autorità massima. Il Re riprendeva quindi il comando delle Forze Armate e incaricava il Maresciallo Pietro Badoglio di formare il nuovo governo.

La fine del regime fascista – perdurato per quasi ventuno anni – venne interpretato dalla popolazione italiana come la conclusione del conflitto. In tutte le città esplosero manifestazioni popolari, che se da una parte assunsero un carattere festoso di ritrovato sentimento collettivo, dall'altra vennero represses, degenerarono in sparatorie e assalti a depositi di olio e grano⁴.

I fermenti di un nuovo protagonismo delle masse furono precocemente assopiti: nella stessa serata del 25 luglio vennero annunciati tre proclami a firma del Re e del nuovo Capo del Governo, volti a confermare la continuità nell'impegno bellico.⁵ Fu poi l'appuntamento del 27 luglio – la prima riunione del Governo Badoglio⁶ – a confermare ulteriormente il mantenimento di rigide limitazioni: i cortei operai erano banditi; venivano emanate disposizioni relative alla censura preventiva della stampa e ribadito era anche il divieto di

¹ PORTALE STORICO DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, Collezione Gianni Bisiach 1957 - 2013, 25 luglio 1943 – Caduta del fascismo, <https://archivio.quirinale.it/aspr/gianni-bisiach/search/result?keyBisiach=%22Caduta+del+regime+fascista%22>.

² E. GENTILE, 25 luglio 1943, Laterza, Roma-Bari, III ed., 2018 e in MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E PER IL TURISMO, *L'ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo nelle carte Federzoni acquisite dall'Archivio centrale dello Stato, Atti del convegno «Le carte ritrovate»*, Direzione generale Archivi, Roma, 2020.

³ Mussolini verrà dapprima trasferito nell'isola di Ponza (Lazio), poi alla Maddalena (Sardegna) e infine sul Gran Sasso (Abruzzo), in E. MAURO, *Il prigioniero Mussolini*, in «la Repubblica», 1° agosto 2023.

⁴ C. DELLA VALLE, 25 luglio 1943: la caduta di Mussolini, in «Patria», luglio 2012.

⁵ *Le dimissioni di Mussolini. Badoglio Capo del Governo*, in «Corriere della sera», 25 luglio 1943 e in *Badoglio a Capo del Governo. Le dimissioni di Mussolini accettate dal Re*, in «La Stampa», 26 luglio 1943.

⁶ «Al confino o eliminato», in «Stampa sera», 26 luglio 1983.

associazione partitica. L'agenzia di stampa Stefani⁷ comunicava: «Il Consiglio dei ministri ha riaffermato la sua opinione circa il divieto della costituzione di qualsiasi partito politico per tutta la durata della guerra. E per conseguenza tassativamente vietato di fare uso, sotto qualsiasi forma, di distintivi, emblemi e vessilli che possano comunque riferirsi a partiti politici. Unico emblema che nell'ora attuale deve riunire e affratellare tutti gli italiani è il Tricolore. [...]»⁸.

Sul piano istituzionale si decise per lo scioglimento di tutti gli organi e gli enti che il regime fascista aveva imposto allo Statuo Albertino: con un'intesa attività di decretazione legislativa d'urgenza – nn. 668, 704, 705 e 706 – e con il RDL n. 175, il 2 agosto 1943 veniva smantellato il Partito nazionale fascista, il Gran Consiglio del fascismo, il Tribunale speciale per la difesa dello Stato e la Camera dei fasci e delle corporazioni⁹. Si specificava inoltre che, entro quattro mesi dalla fine della guerra, si sarebbe provveduto a svolgere elezioni generali per la formazione di una nuova Camera dei deputati.

La volontà del Re e di Badoglio di deresponsabilizzarsi e riconquistare la legittimità della monarchia attraverso la riattualizzazione della prassi statutaria era messa a dura prova dalle disastrose condizioni militari, economiche e politiche in cui verteva il paese¹⁰. Dai primi apparenti tentativi di evitare la resa incondizionata, il Governo Badoglio passò ad intavolare delle tortuose trattative segrete con gli alleati¹¹. Dopo la convocazione di una riunione speciale del Consiglio della Corona¹², l'8 settembre il messaggio di Badoglio veniva anticipato da una radio americana che rendeva pubblica la firma dell'armistizio avvenuta a Cassibile cinque giorni prima. Mentre le truppe tedesche discendevano la penisola e l'esercito italiano brancolava privo di informazioni e ordini, la famiglia Reale insieme a Badoglio, mossi dal timore di un possibile colpo di stato da parte tedesca, abbandonavano Roma all'alba del 9 settembre per rifugiarsi a Brindisi¹³, territorio non controllato dai tedeschi.

⁷ L'Agenzia di Stampa Stefani, fondata nel 1853 a Torino, a partire dal 1924 diventò l'organo di informazione e propaganda del regime fascista e successivamente della Repubblica sociale italiana. Per una storia della nascita e dell'evoluzione di tale Agenzia si rimanda a F. ARBITRIO – G. CULTRERA – S. LEPRE, *L'Agenzia Stefani da Cavour a Mussolini*, Mondadori, Milano, 2001.

⁸ P. ZULLINO, *I documenti terribili: il 25 luglio*, Mondadori, Milano, 1973.

⁹ Venivano soppressi anche i Gruppi dei fascisti universitari (G.U.F.); i Fasci femminili con le sezioni delle massaie rurali e delle operaie e lavoranti a domicilio; l'Istituto nazionale di cultura fascista; l'Associazione fascista famiglie caduti, mutilati e feriti per la rivoluzione; l'Unione fascista del Senato. All'art. 2 si specificava che la dizione «Duce del Fascismo, Capo del Governo» contenuta in leggi, Regi decreti ed altri provvedimenti era sostituita da «Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato». Veniva inoltre rimossa la denominazione «fascista» assunta da enti, istituti ed aziende.

¹⁰ Un'analisi dello stato di destabilizzazione caratterizzante il panorama italiano all'indomani dell'annuncio dell'armistizio è svolta in E. AGA ROSSI, *Una nazione allo sbando. 8 settembre 1943*, Il Mulino, Bologna, 2006; E. DI NOLFO, *Le paure e le speranze degli italiani 1943-1953*, Mondadori, Milano, 1998.

¹¹ Una ricostruzione delle trattative intraprese nel settembre del 1943, avvenuta tramite la consultazione di un cospicuo numero di documenti ritrovati in archivi italiani, inglesi e americani, è fornita da E. AGA ROSSI, *L'inganno reciproco. L'armistizio tra l'Italia e gli angloamericani del settembre 1943*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma, 1993.

¹² La discussione svoltasi nel corso della riunione speciale del Consiglio della Corona e il conseguente trasferimento della famiglia Reale e di Badoglio vengono meglio approfonditi in F. CATALANO, *L'Italia dalla dittatura alla democrazia (1919-1948)*, Lerici Editori, Milano, 1962.

¹³ Il 27 settembre giunsero a Brindisi due rappresentanti degli alleati: Macmillan e Murphy. I due consegnarono a Badoglio il testo ultimativo della «resa incondizionata», firmato da Badoglio a Malta il successivo 29 settembre. Questo testo, in cui erano definite le condizioni della resa italiana, si articolava in 44 articoli: il cosiddetto «armistizio lungo».

Il 12 settembre, truppe paracadutiste tedesche incaricate di condurre il duce da Hitler a Monaco, liberarono Mussolini dalla prigionia a Campo Imperatore, sul Gran Sasso. Già nel corso delle ore successive dirigenti nazisti iniziarono a concordare con ex gerarchi fascisti la formazione di un Governo nel Nord Italia, destinato a legittimare l'occupazione tedesca. Il 18 settembre da Radio Monaco, «nell'attesa che il movimento si sviluppi sino a diventare irresistibile», Mussolini annunciava i primi programmi per riorganizzare il Governo fascista¹⁴.

Dopo cinque giorni dal rientro del duce in Italia, il 28 settembre si svolse in Romagna la prima riunione di carattere politico del nuovo esecutivo fascista: Mussolini incontrò i ministri e assunse le funzioni di Capo del nuovo stato fascista repubblicano, nomina presentata come temporanea in attesa della «Costituente che sarà prossimamente convocata [...]».

Al Nord dell'Italia andava quindi formandosi quella che assumerà la denominazione di Repubblica Sociale Italiana¹⁵ – anche detta Repubblica di Salò, al Sud si costituiva un Governo che manteneva la struttura costituzionale del Regno d'Italia¹⁶, capeggiato dal Maresciallo Pietro Badoglio.

La reputazione della Repubblica sociale italiana venne precocemente minata dalla instabilità dovuta alle difficoltà riscontrate nel tentativo di trasferire l'apparato amministrativo da Roma al Nord e dalla conseguente dispersione ministeriale¹⁷. Il Regno del Sud si trovò invece ad essere drasticamente contestato dalle forze politiche antifasciste che, dal 25 luglio del 1943, avevano ripreso faticosamente a riorganizzare le proprie strutture associative ed erano riuscite ad unificare i propri sforzi con la costituzione, avvenuta il giorno successivo all'armistizio, il 9 settembre, del Comitato di Liberazione Nazionale (CLN)¹⁸.

Dopo la divisione dell'Italia, si poneva dunque la questione di come riorganizzare le istituzioni.

A seguito dell'approvazione di un primo ordine del giorno presentato da Ivanoe Bonomi il 5 ottobre – dar vita ad «un governo non militare, ma politico, che raccogliesse tutte le forze antifasciste» e deferire al «libero voto del popolo» la decisione di quale sistema istituzionale attribuire all'Italia – il 16 ottobre, il Comitato di Liberazione approvava un secondo ordine del giorno a firma di Giovanni Gronchi: preso atto delle «tremende responsabilità [del

¹⁴ Il testo del discorso di Mussolini a Radio Monaco venne successivamente riportato in *La santa milizia*, il «Settimanale del Fascismo Repubblicano di Venezia», n. 40, 25 settembre 1943, sotto a due differenti titoli: *Rinascita*, *Parla il Duce*.

¹⁵ Per una ricostruzione storica approfondita si rimanda a M. FRANZINELLI, *Storia della Repubblica Sociale Italiana 1943-1945*, Laterza, Bari, 2020. Per una riflessione sulla natura giuridica della RSI si veda invece D. TRABUCCO – M. DE DONÀ, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica della Repubblica sociale italiana*, in «Revista de Historia constitucional», n.17, 2016.

¹⁶ La costituzione di un Governo nel Sud Italia verrà annunciata dal Re nel corso della serata del 10 settembre, attraverso l'emittente Radio Bari.

¹⁷ Il Ministero degli Esteri e la Residenza di Mussolini si trovavano nei pressi di Salò, ma il Ministero della Difesa era a Cremona, il Ministero dei lavori pubblici a Venezia, il Ministero dell'educazione nazionale a Padova. L'apparato amministrativo che rimase a Roma, ma sotto il controllo della RSI, fu consistente. A livello istituzionale venne trasferito anche il Parlamento a Nord, ma poi di fatto non assumerà alcun ruolo.

¹⁸ Il CLN andò formandosi sulla base del precedente Comitato delle opposizioni, costituitosi in Italia dopo la caduta del Fascismo il 25 luglio 1943. Fu Ivanoe Bonomi, appartenente alla classe politica dirigente prefascista, ad esserne eletto primo Presidente. Il momento di costituzione del CLN, il resoconto della prima seduta del CNL dopo la sua costituzione e delle sedute successive vengono ricordate in I. BONOMI, *Diario di un anno*, Castelvecchi, Roma, 2014, pp. 97-130. Per una completa ricostruzione del periodo della Resistenza ed un *focus* sulla nascita del CNL si rimanda a M. FLORES, M. FRANZINELLI, *Storia della Resistenza*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

Fascismo] nella catastrofe del paese» e rifiutando qualsiasi forma di collaborazione con il Governo Badoglio e con la Corona, si richiedeva la sospensione dei poteri del re e la costituzione di un governo straordinario con i compiti di assumere tutti i poteri costituzionali, condurre la guerra di liberazione, in attesa di affidare ai cittadini, al termine del conflitto, la scelta della forma di Stato¹⁹.

Dal punto di vista della Corona, il 21 ottobre Vittorio Emanuele III comunicava, con una lettera programma indirizzata al Generale McFarlane, Vicepresidente alla Commissione alleata di controllo²⁰, che si sarebbe dovuto ricorrere all'istituzione di un governo rappresentativo di tutti i partiti antifascisti nel momento della liberazione di Roma e che si sarebbero dovute indire le elezioni per la nuova Camera dei deputati entro quattro mesi dalla fine delle ostilità. La novità risiedeva nella possibilità offerta al nuovo Parlamento di divenire sede di dibattito per l'organizzazione delle istituzioni e delle loro riforme. Se questa scelta rappresentò una sorta di depotenziamento del progetto di rafforzamento della monarchia, portato avanti dal sovrano e dal Primo ministro, veniva specificato che la discussione sarebbe avvenuta all'interno dei margini elastici e flessibili dello Statuto Albertino.

Tra le giornate del 28 e del 29 febbraio si svolse a Bari il Congresso dei CLN²¹: «Il primo Congresso antifascista dell'Europa liberata». L'incontro si concluse con l'approvazione di un ordine del giorno che prendeva atto dell'impossibilità di ricorrere subito a soluzioni concernenti l'assetto istituzionale. Allo stesso tempo, in nome del «presupposto innegabile della ricostruzione morale e materiale italiana», veniva richiesta l'immediata abdicazione del Re, la formazione di un governo rappresentativo di tutte le forze antifasciste e la convocazione di un'Assemblea Costituente dopo la fine della guerra²².

Il tema della possibile abdicazione del Re divenne centrale sin dal dicembre del 1943 nel confronto tra alcune personalità di spicco della classe dirigente prefascista. Benedetto Croce²³ propose di escludere sia il Re che il principe Umberto e di istituire una reggenza individuale o collettiva affinché il figlio di Umberto, il giovanissimo Vittorio Emanuele (nato nel 1937) potesse «essere educato dalla nuova Italia antifascista e democratica» ed accedere al trono.

¹⁹ Il testo della deliberazione del CLN venne pubblicato sull'edizione de «Il popolo» del 23 ottobre 1943. Le posizioni assunte il 16 ottobre verranno ribadite anche il 16 novembre, in risposta alle affermazioni di Badoglio riguardanti il suo ritiro una volta avvenuta la liberazione di Roma, in *L'o.d.g. del Comitato di Liberazione Nazionale*, in «Il Popolo», 28 novembre 1943.

²⁰ La Commissione alleata di controllo fu istituita ufficialmente il 10 novembre 1943, in attuazione dell'art. 37 dell'armistizio siglato il 23 settembre 1943 a Malta. Era dunque un organo militare di controllo e supervisione dell'attività del Governo italiano da parte delle forze angloamericane. La Commissione alleata di controllo cessò di operare formalmente il 31 gennaio 1947.

²¹ Il Congresso venne annunciato sulle pagine de «l'Unità» e commentato sulle pagine de «Il popolo», in *Il Congresso antifascista di Bari manifestazione di forza e unità*, in «l'Unità», n. 9, 1944 e in *Le condizioni della rinascita*, in «Il popolo», 20 febbraio 1944. In realtà, la convocazione del Congresso era stata prevista per il 4 dicembre a Napoli. Per questa data erano giunti effettivamente a Napoli i Comitati Provinciali di Liberazione di tutta l'Italia liberata, ma il Congresso non si svolse a causa del divieto imposto dalle Autorità Militari Alleate per evitare l'emergere di turbamenti dell'ordine pubblico considerata anche la vicinanza della città con il fronte della guerra, in C. BUONANNO – O. VALENTINI (a cura di), *Gli atti del Congresso di Bari*, Sapere 2000 Ediz. Multimediali, 1994, pp. 5-11.

²² *Ibidem*. Per un resoconto più dettagliato dello svolgimento e del confronto nelle giornate di Bari si veda D. NOVACCO, *L'officina della Costituzione italiana: 1943-1948*, Feltrinelli, Milano, pp. 21-29.

²³ Per il contributo di Benedetto Croce nel processo di transizione costituzionale e soprattutto per il patrimonio documentale delle corrispondenze intessute tra Croce ed importanti esponenti politici del tempo, si rimanda a M. GRIFFO (a cura di), *Dall'«Italia tagliata in due» all'Assemblea costituente. Documenti e testimonianze dai carteggi di Benedetto Croce*, Il Mulino, Bologna, 1998.

Di contraria prospettiva era invece Enrico De Nicola²⁴, il quale propose una luogotenenza di due o tre anni, «fino a quando il popolo [potesse] essere consultato e [dare] il suo responso sulla forma istituzionale da adottare». Lo scambio tra Croce e De Nicola si protrasse sino al febbraio del 1944, quando il giurista napoletano si recò da Vittorio Emanuele III per illustrargli il progetto della luogotenenza²⁵.

La situazione di stallo si prolungò sino al 27 marzo, data del rientro in Italia del Segretario del Pci²⁶, Palmiro Togliatti²⁷. Togliatti propose di non assumere una posizione di radicale contrapposizione verso la monarchia, ma di trovare un'intesa provvisoria per concentrare tutte le energie nella lotta al nazifascismo. I comunisti si dichiaravano quindi pronti a partecipare ad un esecutivo che vedeva la collaborazione di tutti i partiti antifascisti: sul ruolo della monarchia si sarebbe attuato un chiarimento alla fine del conflitto.

Il 5 giugno, con RD n. 140, Vittorio Emanuele III nominava quindi il figlio Umberto Luogotenente generale del Regno²⁸. Il giorno seguente, per consentire la partecipazione al Governo degli uomini politici più rappresentativi della Capitale e delle altre province liberate si dimise il II Governo Badoglio.

A Roma, dopo quattro giorni dall'ingresso delle truppe alleate, l'8 giugno si svolse l'incontro tra il Maresciallo Badoglio e le forze del CLN. Il colloquio venne introdotto da una relazione del Capo della Commissione alleati di controllo, il generale MacFarlane. I membri del Comitato illustrarono le ragioni alla base della richiesta di formare un nuovo governo democratico, frutto non di un rimpasto, ma delle dimissioni del governo²⁹. Badoglio, dopo essersi consultato con il Luogotenente, prendeva la decisione di ritirarsi. L'insediamento del primo Governo Bonomi avverrà solamente il 18 giugno.

Il cambiamento radicale si concretizzò con l'emanazione del Decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944 n. 151, descritto da Calamandrei come «l'atto di nascita del nuovo ordinamento democratico italiano»³⁰. Nell'art. 1 di tale Decreto veniva infatti stabilito che «dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo italiano, che a tal fine assumeva il compito di eleggere, a suffragio universale, diretto e segreto, un'Assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato». Nel ribadire i punti essenziali dell'accordo di Salerno deliberava tra l'altro: l'abrogazione della disposizione contenuta nel RD 2 agosto 1943, n. 705 relativa alla elezione di una nuova Camera dei deputati entro quattro mesi dalla fine delle ostilità (art.2); l'impegno per i Ministri e sottosegretari di Stato a non compiere atti pregiudizievoli per la soluzione della questione istituzionale (art.3); l'obbligo, a carico dei medesimi, di giurare di esercitare le loro funzioni

²⁴ Per uno studio sul ruolo del giurista napoletano nella transizione tra Monarchia e Repubblica si veda A. GIACONE, *Enrico De Nicola et la transition institutionnelle entre Monarchie et République (1944-1946)*, in «Laboratoire italien - Politique et société», n. 12/2012.

²⁵ Dello scambio avvenuto tra Croce e De Nicola ne parla anche C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1848/1994)*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 389-445.

²⁶ *Il Partito Comunista Italiano saluta il suo Capo tornato finalmente in Italia*, in «l'Unità», 2 aprile 1944.

²⁷ Per una completa e recente biografia del Segretario del Pci si rimanda a G. FIOCCO, *Togliatti, il realismo della politica. Una biografia*, Carocci Editore, Roma, 2018.

²⁸ Riflessioni in merito all'«atipicità» della Luogotenenza sono presenti in A. PIZZORUSSO – L. VIOLANTE, *Dal Regno d'Italia alla Repubblica italiana: il ruolo dell'Assemblea costituente*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 33-53.

²⁹ Una testimonianza della riunione si ritrova in I. BONOMI, *Diario di un anno*, Cit., pp.179-181.

³⁰ P. CALAMANDREI, *Introduzione storica alla Costituzione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, Firenze, 1950, p. CII.

nell'interesse della nazione (art.3); l'affidamento al Consiglio dei ministri della funzione legislativa, da esercitarsi in forma di decreti legislativi, sanzionati dal luogotenente (art.4).

Con Decreto luogotenenziale 5 aprile 1945, n.146 – emanato nel corso del II Governo Bonomi entrato in carica il 12 dicembre del 1944 – veniva istituita la Consulta Nazionale, un organo al quale sarebbe stato trasferito il potere legislativo. Un istituto pensato per consentire l'espressione delle differenti posizioni politiche in assenza ed in preparazione di un'assemblea elettiva che rappresentasse il paese nei confronti del Governo. La Consulta Nazionale si insedierà il 25 settembre, con l'elezione a Presidente di Carlo Sforza, assumendo quindi il compito di affiancare il Governo tramite l'elaborazione di pareri riguardanti problemi generali e provvedimenti legislativi³¹. Nella relazione datata 22 dicembre 1945, elaborata dalla Giunta permanente per il regolamento della Consulta, vennero quindi precisati i motivi alla base della fondazione di questo nuovo organismo: «tipica creazione di periodi transitori post-bellici, diretta ad ovviare alla carenza degli organi parlamentari, ai quali si potrà tornare se non dopo la riorganizzazione dello Stato che seguirà la consultazione popolare»³².

2. *Il Ministero per la Costituente e la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato.*

Poche settimane dopo la formazione del Governo Parri³³, con il Decreto luogotenenziale n. 435 del 31 luglio 1945 veniva istituito il Ministero per la Costituente, con a capo il socialista Pietro Nenni³⁴, già vicepresidente del Consiglio. Il nuovo Dicastero non solo assumeva il compito di preparare la convocazione dell'Assemblea costituente prevista dal Decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944, ma veniva incaricato di predisporre

³¹ Per una ricostruzione dei mesi che trascorsero tra l'emanazione del Decreto istitutivo della Consulta Nazionale e il suo insediamento si veda D. NOVACCO, *L'officina della Costituzione italiana: 1943-1948*, Feltrinelli, Milano, pp. 47-54; N. TRANFAGLIA, *Dalla Consulta all'Assemblea costituente: la cultura del ministero per la Costituente*, in M. FIORAVANTI – S. GURRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana, Atti del convegno di Roma del 20-21 febbraio 1998*, Roma, Carrocci Editore, 1998, pp. 207-218; CAMERA DEI DEPUTATI, *La rinascita del Parlamento. Dalla Liberazione alla Costituzione*, https://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/export/sites/consiglio/pagine/2/la-scuola/allegati/catalogo_mostra.pdf, 2006.

³² Gli atti della Consulta Nazionale sono conservati in PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Archivi della transizione costituzionale, Consulta Nazionale*, <https://archivio.camera.it/patrimonio/archivi-della-transizione-costituzionale-1944-1948>.

³³ Ivanoe Bonomi aveva rassegnato le dimissioni per permettere l'allargamento della base governativa dopo la liberazione dell'Italia settentrionale. Dopo una lunga fase di trattative tra i differenti partiti – la Dc era contraria alla proposta avanzata dal Pci di un'eventuale presidenza Nenni; il Pli si opponeva alla proposta di affidare al Psi il Ministero dell'Interno – il 17 giugno si giunse alla nomina da parte del Luogotenente dell'azionista Ferruccio Parri, il quale si insedierà il 21 giugno, in *La lista dei ministri è stata completata*, in «Il Popolo», 21 giugno 1945 e in *Radiomessaggio del presidente del Consiglio. Parri presenta il governo al popolo italiano*, in «Il Popolo», 24 giugno 1945. Si veda inoltre A. GAMBINO, *Storia del dopoguerra. Dalla liberazione al potere Dc*, Laterza, Roma-Bari, 1975.

³⁴ Il contributo di Pietro Nenni a capo del Ministro per la Costituente è stato ricordato in G. MASTROLEO, *Le Fondamenta della Costituzione: Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018. Si vedano inoltre le testimonianze dei protagonisti: P. NENNI, *Il Ministero per la Costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario della Costituzione*, Vallecchi, Firenze, vol. I, 1969.; M. S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente*, in *Nenni dieci anni dopo*, Lucarini, Roma, 1990; nonché il volume a cura di FONDAZIONE PIETRO NENNI, *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Firenze, 1995.

gli elementi per lo studio della nuova Costituzione «che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale».

All'art. 5 del Decreto istitutivo veniva sancito che i compiti di studio erano affidati a delle apposite commissioni. La Commissione per l'elaborazione della legge elettorale per l'Assemblea costituente fu istituita con decreto ministeriale del 31 agosto 1945, mentre il 21 novembre fu nominata la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato³⁵.

Alla nomina di Presidente della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato venne scelta la figura di Ugo Forti, giurista³⁶ napoletano e professore di diritto amministrativo³⁷ e simbolo di continuità con i lavori sviluppati nella precedente legislatura. Infatti, già il Governo presieduto da Bonomi, nell'ottobre del 1944, aveva provveduto a nominare una Commissione per la Riforma dell'Amministrazione con a capo lo stesso Forti, che aveva svolto compiti simili ma maggiormente limitati rispetto a quelli attribuiti alla Commissione del 1945³⁸.

Per eludere le perplessità di quanti avevano denunciato il carattere eccessivamente tecnico assunto dalla precedente Commissione e di coloro che temevano che la nuova potesse divenire uno strumento a disposizione delle sinistre³⁹, si decise per la pubblicazione di un «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente»⁴⁰. Il periodico, presieduto dallo stesso Nenni, iniziò ad essere distribuito dal 20 novembre 1945 con cadenza decennale. L'intento non era solo quello di rendere pubblica l'evoluzione dei lavori interni alla Commissione – una sezione era dedicata esclusivamente alle comunicazioni istituzionali, riguardanti l'attività del Ministero e delle sue Commissioni di studio, i Congressi nazionali di tutti i partiti e i resoconti delle discussioni alla Consulta Nazionale sulla legge elettorale per la Costituente – ma di «aprire un contatto diretto tra i cittadini e il Ministero» e

³⁵ Pochi giorni prima della Commissione Forti era stata istituita anche la Commissione economica, suddivisa poi in cinque Sottocommissioni (agricoltura; industria; problemi monetari e commercio con l'estero; credito e assicurazione; finanza). Nel gennaio del 1946 venne poi istituita una quarta Commissione dedicata allo studio dei problemi del lavoro, in *Il Ministero per la Costituente*, https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1404&newsletter_numero=132, n. 3/2011. L. DURST, *Pietro Nenni e le iniziative del Ministero per la Costituente per la formazione di una "coscienza costituente"*, in «Nomos», n.3/2018, soffermandosi sui lavori di queste due commissioni, osserva come esse lavorarono con le modalità di commissioni d'inchiesta, «una novità per l'Italia, con cui si introduceva il metodo di raccogliere l'opinione di tutti i soggetti competenti in materia sull'intero piano nazionale, cosicché gli studi elaborati non si riducevano a rispecchiare la sola opinione dei propri componenti».

³⁶ Per una riflessione storiografica sul contributo dei giuristi nella fase costituente si rimanda a E. CHELI, *I giuristi alla Costituente, Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, in «Enciclopedia Treccani», [https://www.treccani.it/enciclopedia/i-giuristi-alla-costituente_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/i-giuristi-alla-costituente_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto)/), 2012.

³⁷ G. CARVALE, *Forti, Ugo*, [https://www.treccani.it/enciclopedia/ugo-forti_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/ugo-forti_(Dizionario-Biografico)/), Vol. 49, 1997.

³⁸ E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, pp. 34-35.

³⁹ E. BETTINELLI, «Agli scoraggiati del nostro futuro»: la preparazione sapiente dell'Assemblea costituente come «autodisciplina democratica», in «Il Politico», n.3/2017, pp. 41-75.

⁴⁰ PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti per il Ministero della Costituente, *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la costituente*, http://legislature.camera.it/dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p5_Voll.pdf.

costruire nel paese una cultura politico-istituzionale adeguata per rendersi pronti all'appuntamento costituente⁴¹.

Nel primo editoriale non firmato, il Ministro per la Costituente infatti scriveva:

«La soluzione dei nostri problemi costituzionali non dovrà trovarsi nell'acquisto da un rigattiere di una Magna Charta usata, nè in una cucitura di "pezzi" presi qua e là tra il mezzo centinaio di costituzioni esistenti, nè in un piano di assorti professori di diritto pubblico. In tutti e tre i casi avremmo una costituzione non vitale [...]. Ciò che occorre ora fare è indicare delle vie, suggerire delle direttrici di guida, criticare e soprattutto accettare le critiche. Questa è un'opera che non può fare il Governo, nè tantomeno il Ministero per la Costituente: spetta ai Partiti, agli studiosi indipendenti, a tutti coloro insomma che hanno meditato questi problemi»⁴².

In questo quadro, il compito del Ministero per la Costituente diveniva quello di erigersi come strumento di intermediazione imparziale ed obiettiva nell'attività di pubblico confronto⁴³. Il proposito era di accogliere «tutte le voci che si levano, tutte le idee che si manifestano, senza tener conto della loro origine o del loro colore politico»: nel palinsesto del periodico, accanto agli atti ufficiali, trovarono spazio riferimenti aggiornati agli studi costituzionali comparati; proposte e suggerimenti inviati al Ministero da parte di singoli cittadini, intellettuali o esponenti politici e segnalazione di volumi di carattere giuridico costituzionale⁴⁴.

La linea promossa da Nenni – di fornire un carattere neutrale ai lavori portati avanti dal Ministero assegnatogli – venne riconfermata anche nel corso della giornata che diede avvio ai lavori della Commissione. Il 24 novembre 1945, pronunciando il discorso di insediamento, Forti concludeva sottolineando come dovevano essere esclusi dal confronto «quei temi di natura squisitamente politica e quindi di pertinenza dell'Assemblea costituente». Le dichiarazioni dell'allora Presidente non produssero un unanime consenso sul tipo di attività da impostare: ne seguì un'ampia discussione sugli obiettivi da perseguire – elaborare dei progetti di legge o raccogliere e studiare elementi attinenti al riassetto costituzionale dello Stato – che riuscì a confluire in un accordo solo con l'intervento del Ministro. Nenni, assente poiché impegnato nella simultanea riunione del Consiglio dei ministri⁴⁵, provvide ad inviare

⁴¹ R. D'ORAZIO, *La documentazione per la Costituente: tra storia e comparazione costituzionale*, in «Nomos», n.3/2020 ricostruisce le fasi dell'attività preparatoria della documentazione predisposta per lo svolgimento dei lavori della Costituente, al fine di dotarla di elementi utili per la formulazione delle sue scelte.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ E. BETTINELLI, *"Agli scoraggiati del nostro futuro": la preparazione sapiente dell'Assemblea costituente come "autodisciplina democratica"*, cit., p. 43, descrive il Bollettino come «un vero e proprio "diario di bordo" del breve, ma intenso, percorso di un grande sforzo pedagogico per riavvicinare il popolo italiano alle forme plurali della politica, intesa non solo come irriducibile scontro di interessi e di opinioni, ma, preliminarmente, come conoscenza obiettiva dei problemi sociali, delle variegate opzioni istituzionali che avrebbero potuto/dovuto contestualizzarli per poi giungere alla loro soluzione o composizione. In altri termini: si scommetteva sull'intreccio inscindibile tra politica e cultura».

⁴⁴ Il Ministero si fece promotore anche di due collane di libri per la Costituente, una prima dedicata alle Carte costituzionali e alle leggi elettorali di numerosi paesi e diretta da Giacomo Perticone, una seconda incentrata sulle manifestazioni storiche costituzionali a cura di Antonio Maria Ghisalberti, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato: 1945-1946*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 16.

⁴⁵ È lo stesso Ministro per la Costituente a dichiarare di dover assentarsi nel momento dell'apertura dei lavori della Commissione. Egli aveva comunque esposto un discorso introduttivo, in cui, facendo cenno al ritardo con il quale era stata convocata la Commissione, sollecitava alla diligenza e alla tempestività nella conduzione dei lavori per far sì che

una lettera al Presidente Forti, in cui, oltre a ribadire i compiti di raccolta e studio di materiale attinente al riassetto dello Stato, precisava come essa non avrebbe dovuto provvedere alla stesura di un progetto di Costituzione: «la Commissione è commissione di studio e d'inchiesta, non già legislativa»⁴⁶.

A livello strutturale, la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato si articolò in una pluralità di sottocommissioni: problemi costituzionali; organizzazione dello Stato; autonomie locali, enti pubblici non territoriali e organizzazione sanitaria. Veniva inoltre specificato che le prime due sottocommissioni dovevano essere «esclusivamente di studio», a differenza delle restanti che potevano essere considerate delle commissioni d'inchiesta.

Il 3 dicembre la riunione del Comitato formato dai Presidenti delle Sottocommissioni stabiliva i temi di studio: la prima Sottocommissione – problemi costituzionali – si sarebbe occupata di ragionare sulla rigidità e flessibilità della Costituzione; sui diritti fondamentali dei cittadini; sulla funzione e sugli organi legislativi; sulla funzione e sugli organi governativi e amministrativi e sulla funzione e gli organi giurisdizionali. La seconda – organizzazione dello Stato – si sarebbe interessata alla disciplina normativa della organizzazione e del funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, concentrandosi sui doveri e sui diritti degli impiegati e sugli organi supremi di consulenza e di controllo. Il tema della forma dello Stato rimase appositamente fuori dai lavori delle Sottocommissioni: «la sottocommissione non avrebbe potuto portare alcun contributo utile a quelle che dovevano essere le decisioni del corpo elettorale e della Costituente»⁴⁷.

Ciascun argomento delle prime due Sottocommissioni fu affidato a un relatore o a un Comitato di relatori, che ordinarono gli elementi per le discussioni, elaborandoli sia dal punto di vista dottrinale e storico, sia da quello del diritto comparato. La Sottocommissione passò poi ad esaminare i vari aspetti e ad esprimere il proprio avviso sulle varie soluzioni che si presentavano come possibili. I risultati delle discussioni furono poi riassunti in delle relazioni definitive.

Nonostante l'ordine nel quale le Sottocommissioni discussero i vari temi non rispettò quello originariamente previsto⁴⁸, nella relazione finale il primo degli argomenti esaminati risultò essere quello inerente alla flessibilità o alla rigidità della Costituzione, di cui redasse la relazione il Professore Massimo Severio Giannini, allora Capo di Gabinetto. La Sottocommissione si dichiarò unanime nel privilegiare una Costituzione di tipo rigido. La preferenza per l'introduzione di una procedura speciale per la modificazione della Carta costituzionale, che si differenziasse da quella delle leggi ordinarie, fu relazionata a differenti ragioni. Non solo si annotava come in tutte le Costituzioni moderne fosse predominante la tipologia rigida, ma veniva data rilevanza alla legittimità dell'intervento del popolo: nel

si giungesse a delle relazioni efficaci entro l'inizio del dibattito in Assemblea costituente, in PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti per il Ministero della Costituente, *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente*, http://legislature.camera.it/dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p5_Voll1.pdf, pp. 56-58.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 57.

⁴⁷ PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti per il Ministero della Costituente, *Relazione all'Assemblea costituente*, http://legislature.camera.it/dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Voll1.pdf, vol. I, pp. XIV-XVII.

⁴⁸ G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato: 1945-1946*, Cit., p. 23. D'Alessio spiega che non venne rispettato l'ordine di discussione così come era stato previsto a causa dell'evolvere della situazione politico-istituzionale: gli argomenti vennero affrontati a mano a mano che venivano presentate le relazioni preliminari.

momento in cui esso aveva il diritto di nominare un'Assemblea costituente, doveva vedersi riconosciuta anche la possibilità di esprimere la propria volontà nel caso di modificazioni costituzionali. A questi si aggiungeva un'ulteriore motivazione politica, connessa alla «triste esperienza di un passato recente, che ha visto calpestati i diritti del cittadino»: scegliere una procedura di revisione costituzionale aggravata avrebbe permesso di introdurre considerevoli garanzie contro gli interventi costituzionali «troppo frettolosi [...] o dovuti eventualmente a sopraffazione di gruppi politici, i quali possano profittare di determinate momentanee contingenze per operare modificazioni, sulle quali la opinione pubblica non sufficientemente informata non abbia possibilità di far sentire il suo peso». Alla questione del procedimento di revisione costituzionale si accompagnò la riflessione sulle peculiarità del contenuto della Carta costituzionale. Si sarebbe dovuta abbandonare un'impostazione filosofica contrassegnata da enunciazione di principi astratti e particolari: il carattere avrebbe dovuto essere prevalentemente giuridico, con norme generali, lasciando a leggi successive le norme particolari sugli sviluppi dei principi affermati, così da non impedire il progressivo adeguamento della Costituzione alle reali esigenze della vita nazionale.

Anche il tema dell'organizzazione del potere legislativo ebbe grande rilievo. Sulla scelta fra sistema bicamerale e sistema monocamerale il dibattito in realtà giunse presto alla conclusione della imprescindibilità del sistema bicamerale: si trattava però di stabilire quali forme dare a tale ordinamento. La Commissione prese in esame tre ipotesi di rappresentanza per la seconda Camera: una rappresentanza regionale, una rappresentanza di interesse/corporativa, ed infine una rappresentanza mista. Fra i vari criteri proposti per la composizione della Seconda Camera, la Sottocommissione nella sua maggioranza si dichiarò «favorevole a considerare i due tipi di seconda Camera che traggono la loro forza politica, l'una dalla rappresentanza delle autonomie locali, l'altra dalla elezione a suffragio universale entro determinate categorie di eleggibili, con una particolare considerazione per un'Assemblea fondata su una rappresentanza regionale temperata»⁴⁹.

L'incertezza circa la soluzione istituzionale che sarebbe fuoriuscita dal referendum ridusse inevitabilmente lo spazio per approfondire il tema della forma di governo. Ciò che emerse in modo più esplicito fu il rifiuto della forma presidenziale, nel momento in cui veniva ricondotto alla strutturazione ed organizzazione dei partiti il difetto di possibile instabilità di un sistema: in presenza di partiti forti, il governo sarebbe stato autorevole anche in un regime parlamentare. L'organo centrale doveva quindi essere il Parlamento⁵⁰.

Riflessioni maggiormente articolate vennero svolte in merito al ruolo e alle funzioni da attribuire al Capo dello Stato. Erano riconosciuti e dibattuti il potere di nomina dei Ministri, il potere di scioglimento delle Camere ed il potere di sanzionare delle leggi. Sulla questione si espresse calorosamente il giurista Costantino Mortati⁵¹. Secondo il deputato democristiano, al Capo dello Stato doveva essere riconosciuto il potere di interpellare il corpo elettorale

⁴⁹ PORTALE STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti per il Ministero della Costituente, *Relazione all'Assemblea costituente*, http://legislature.camera.it/dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Voll.pdf, Vol. I, p. 204.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 231.

⁵¹ Per uno studio complessivo sulla figura e sul ruolo di Costantino Mortati si veda F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati, costituzionalista calabrese*, E.S.I., Napoli, 1989; M. GALIZIA – P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990; M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007; I. BIROCCHI, *Verso la Costituente: il pensiero di Mortati nella lettura di uno storico*, in «Diritto & Questioni Pubbliche», n. XXII, 2022, pp. 7-31.

sull'eventuale conflitto tra le Camere ed il Governo. Derivava da ciò che l'esercizio delle sue funzioni avrebbero dovuto essere subordinato ad un voto di fiducia espresso dalle Camere. All'idea – condivisa a maggioranza – di riconoscere un potere sanzionatorio al Capo dello Stato, Mortati contrappose una visione secondo la quale non si sarebbe dovuto incorrere all'attribuzione di un potere troppo elevato ad un Capo dello Stato non elettivo: la funzione a lui spettante avrebbe dovuto essere solo quella di un potere di veto in funzione di controllo⁵².

Furono tendenzialmente due i temi che vennero affrontati strettamente riconducibili all'organizzazione del governo: il rapporto fra azione governativa e volontà del Parlamento e il rafforzamento o meno della figura del Primo ministro. Se in sede di dibattito preliminare vi erano state proposte che avevano sostenuto l'elezione da parte della Camera più rappresentativa del Primo ministro⁵³, nella relazione conclusiva prevalse la tesi di attribuire il potere di nomina al Capo dello Stato e non al Parlamento. Totalmente respinte furono poi le idee concernenti il rafforzamento del ruolo del Primo Ministro, di cui Mortati si palesò invece fermo sostenitore, ritenendo che la differenziazione giuridica tra Capo dello Stato e ministri non solo fosse necessaria per la stabilità governativa, ma non avrebbe nemmeno determinato la dittatura⁵⁴.

3. *La Commissione dei '75: la II sottocommissione e i lavori sull'organizzazione costituzionale dello Stato.*

Nel febbraio del 1946, in sede di Consiglio di Gabinetto, cominciava la discussione sulla questione relativa ai poteri da attribuire all'Assemblea costituente e sulle modalità di svolgimento del referendum popolare. Lo schema di provvedimento legislativo, classificato come «urgente», proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri De Gasperi e dal Ministro per la Costituente Nenni, venne fatto pervenire alla Consulta nazionale nella giornata del 1° marzo. Se con il Decreto-legge luogotenenziale n.151/1944 era stata stabilita la delega al Governo dell'esercizio legislativo fino all'entrata in funzione del nuovo Parlamento, il più recente documento suggeriva di introdurre delle modificazioni al «regime di assoluta separazione ed interdipendenza fra potere legislativo ordinario e potere costituente»: le leggi di approvazione dei trattati internazionali e la materia elettorale dovevano essere sottratte alla competenza del Governo; doveva essere garantita al Governo la facoltà di richiedere deliberazioni all'Assemblea per le questioni di maggiore importanza e la composizione del Governo avrebbe dovuto formarsi in aderenza con le correnti politiche prevalenti. Era inoltre confermata l'assoluta sovranità dell'Assemblea costituente in materia costituzionale. All'art. 4 erano poi specificate la data e il luogo della prima convocazione dell'Assemblea: «L'Assemblea costituente terrà la sua prima riunione in Roma, nel Palazzo di Montecitorio, il ventiduesimo giorno successivo a quello in cui si saranno svolte le elezioni. L'Assemblea decade il giorno dell'entrata in vigore della nuova Costituzione e comunque non oltre l'ottavo

⁵² Mortati si esprime nelle sedute del 10 e 15 maggio del 1946, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato: 1945-1946*, Cit., pp. 550-580.

⁵³ *Ibidem*, p. 237. La proposta venne presentata da Giannini e Terracini nel corso della seduta del 2 aprile 1946.

⁵⁴ G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato: 1945-1946*, Cit., p. 237.

mezzo mese dalla sua prima riunione. Essa può prorogare questo termine per non più di quattro mesi»⁵⁵.

Il confronto in Consulta nazionale, sulle modificazioni ed integrazioni da apportare al cosiddetto “Decreto di Salerno”, si protrasse sino al 9 marzo, giorno in cui, con 172 voti favorevoli e 50 contrari, si giunse all’approvazione del progetto⁵⁶. Con il D.Lgs.Lgt. 16 marzo 1946, n. 98 – noto come la «seconda costituzione provvisoria» – il Consiglio dei ministri sanciva l’entrata in vigore di quanto previsto nel provvedimento di febbraio. Mentre le norme per l’elezione dei deputati all’Assemblea costituente erano state emanate con il D.Lgs.Lgt. n. 74 del 10 marzo 1946, quelle afferenti allo svolgimento del referendum istituzionale e alla proclamazione dei risultati vennero stabilite tramite il D.Lgs.Lgt. 23 aprile 1946, n. 219⁵⁷: «Le schede di votazione [...] riproducono due rami di quercia e di allora attorno a una testa turrata di donna come contrassegno della Repubblica e una corona sovrapposta allo stemma di Savoia come contrassegno della Monarchia. Nello sfondo di entrambi i simboli comparirà il profilo geografico dell’Italia».

In un clima destabilizzato da estreme ritorsioni dell’ordine pubblico, dal timore di un possibile colpo di stato monarchico e dall’abdicazione formale di Vittorio Emanuele III – con la conseguente assunzione del titolo di Re da parte del figlio Umberto – si giunse all’appuntamento del 2 giugno 1946. Le operazioni di voto terminarono il 3 giugno nel primo pomeriggio. Il giorno successivo, sulla prima pagina del quotidiano comunista si poté leggere «Il popolo italiano ha parlato. Forte vittoria repubblicana [...]»⁵⁸, mentre *La Stampa* titolava «Giornata di libertà, di ordine, di civiltà [...]»: «Ha vinto la democrazia»⁵⁹.

La Corte di Cassazione confermerà i risultati solo il 18 giugno⁶⁰: 12.718.641 (54,3%) voti a favore della Repubblica, 10.718.502 (45,7%) per la monarchia. A sinistra, socialisti e comunisti, uniti dal Patto di unità di azione, raccoglievano il 39% dei voti e 219 seggi (115 socialisti e 104 comunisti); al centro la Dc conseguiva il 35% dei voti e 207 seggi; a destra, monarchici, qualunquisti e neofascisti realizzavano l’8% dei voti e 46 seggi; infine, liberali, repubblicani e azionisti risultavano disseminati in porzioni minori⁶¹.

⁵⁵ PORTALE STORICO DELLA PRESIDENZA DEL SENATO, Consulta nazionale, *Schema di provvedimento legislativo n.141*, https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltelenormative/27%20-%20Consulta%20Nazionale/Documenti/Prov.leg.N.141%20del%2001%20marzo%201946.pdf.

⁵⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, Consulta Nazionale, seduta del 9 marzo 1946, https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-consulta_nazionale#nav.

⁵⁷ Un ulteriore Decreto legge luogotenenziale – D.Lgs.Lgt. 16 marzo 1946, n. 99 – si occupava della convocazione dei comizi elettorali in vista del referendum sulla forma istituzionale dello Stato e dell’elezione dei deputati all’Assemblea costituente.

⁵⁸ *Il popolo italiano ha parlato. Forte vittoria repubblicana nell’Italia centrale e settentrionale*, in «l’Unità», 4 giugno 1946.

⁵⁹ *Giornata di libertà, di ordine, di civiltà. Le prime cifre rivelate dalle urne*, in «La Stampa», 4 giugno 1946. *Ha vinto la democrazia* titolava invece l’editoriale di fondo.

⁶⁰ Il ritardo con cui si giunse ad annunciare i risultati derivò dal ricorso presentato da alcuni giuristi di fede monarchica, i quali chiesero l’inclusione nel calcolo della maggioranza anche delle schede bianche e nulle rifacendosi a quanto stabilito nel Decreto del 16 marzo in materia di indizione del referendum, secondo cui, per il conteggio, si sarebbe dovuto far ricorso alla maggioranza dei votanti e non dei voti validi. Il 13 giugno, La Cassazione accertò che anche con il calcolo meno favorevole la Repubblica avrebbe prevalso. Oltretutto, era intervenuto un Decreto successivo a quello del 16 marzo, che aveva fatto riferimento ai voti validi. Umberto II lasciò il paese ed i poteri di Capo dello Stato vennero provvisoriamente assunti dal Primo Ministro Alcide De Gasperi.

⁶¹ I risultati delle votazioni del 2 giugno 1946 sono conservati sulla piattaforma del Ministero dell’Interno “Eligendo”, consultabili tramite il seguente link:

Il 25 giugno la Costituente iniziò la propria attività con un saluto di Vittorio Emanuele Orlando⁶², nominato Presidente provvisorio essendo il più anziano tra gli eletti.

Dopo aver proceduto all'elezione del Presidente di Assemblea, individuato nella persona del socialista Giuseppe Saragat, e del Capo provvisorio dello Stato, il liberale Enrico De Nicola, nella seduta del 15 luglio la Giunta per il regolamento presentò una propria relazione, nella quale si indicavano quelli che sarebbero stati i modi e gli organi per la formazione del progetto di Costituzione⁶³: l'Assemblea assumeva il compito di istituire una speciale Commissione incaricata di «elaborare, redigere e presentare»⁶⁴ il testo del progetto entro tre mesi dal suo insediamento. A tal fine, venne nominata una Commissione composta da 75 deputati, affidati alla designazione del Presidente dell'Assemblea con il rispetto della proporzionalità tra i diversi gruppi parlamentari⁶⁵. Come Presidente venne nominato Meuccio Ruini, ex Segretario generale del Partito democratico del lavoro⁶⁶.

Ruini provvide tempestivamente a diffondere il materiale raccolto nel Bollettino del Ministero per la Costituente e ad indicare alcuni temi pregiudiziali da dover affrontare: rigidità o flessibilità della Carta costituzionale; opportunità o meno di inserire un preambolo; monocameralità o bicameralità; forma di governo. Anche l'attenzione rivolta al linguaggio⁶⁷ da adottare e alla presa in considerazione delle peculiarità italiane furono temi che non rimasero elusi nel discorso di insediamento del Presidente della Commissione dei '75:

<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=02/06/1946&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>.

⁶² Per una biografia di Vittorio Emanuele Orlando si rimanda al lavoro pubblicato dal SENATO DELLA REPUBBLICA, *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003; F. PIZZOLATO, *Orlando all'Assemblea costituente*, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2016_Pizzolato.pdf. Il discorso pronunciato da Vittorio Emanuele Orlando nella prima seduta della Costituente è invece consultabile in CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 25 giugno 1946, <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed001/sed001.pdf>. Egli si presentò come il rappresentante di tutto un passato, di una storia che doveva essere considerata chiusa. Nel suo intervento risultò essere predominante l'attenzione nei confronti del nuovo ruolo affidato alla volontà popolare: popolo che «per la prima volta nella storia si può dire rappresentato nella sua totalità perfetta» e che troverà nei partiti politici non «semplici forze politiche», ma associazioni con «caratteri di natura giuridica costituzionale».

⁶³ La Giunta propose l'approvazione di tre articoli aggiuntivi al Regolamento esistente, diretti a stabilire la nomina di due Commissioni, una per la Costituzione l'altra per i Trattati internazionali, composte rispettivamente di settantacinque e di trentasei membri, in CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 15 luglio 1946, <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed004/sed004.pdf>.

⁶⁴ *Ibidem*. L'iniziale dicitura «elaborare, redigere e presentare» venne modificata a seguito dell'approvazione di un emendamento a firma di Togni e Gronchi: «L'Assemblea nomina la Commissione incaricata di elaborare e proporre il progetto di Costituzione». A giudizio dei due deputati, i termini «redigere e presentare» potevano lasciare intendere una delega definitiva alla Commissione, che avrebbe svuotato di contenuto il dibattito in Aula.

⁶⁵ La scelta di nominare una Commissione composta da 75 membri derivava anche dall'esigenza di restringere la sede in cui stabilire le linee generali del testo costituzionale. In merito, a distanza di anni, tornerà a riflettere l'Onorevole Umberto Terracini: «[...] era infatti impensabile che un'opera così vasta e impegnativa potesse esser compiuta sin dall'inizio in seduta plenaria», in U. TERRACINI, *Come nacque la Costituzione. Intervista di Pasquale Balsamo*, Editori Riuniti, Roma, 1978.

⁶⁶ M. RUINI, *La nostra e le cento costituzioni del mondo. Come si è formata la costituzione*, Giuffrè, Milano, 1961. Cenni biografici sulla figura di Meuccio Ruini si ritrovano in R. MARCUCCIO, *Meuccio Ruini (1877-1970). Un reggiano dalla Belle Époque alla Costituzione repubblicana*, un fascicolo prodotto dalla Regione Emilia-Romagna in occasione dell'organizzazione di una mostra a lui dedicata, https://www.bibliotecapanizzi.it/wp-content/uploads/2022/03/MeuccioRuini_ReggianoDallaBelleEpoque.pdf.

⁶⁷ In merito alle scelte linguistiche adottate nella fase di stesura del testo costituzionale P. CARRETTI, *Lingua e Costituzione*, in «Osservatorio costituzionale», AIC [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Caretti%202020.2015%20bis .pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Caretti%202020.2015%20bis.pdf), maggio 2015.

«Il testo della Costituzione dovrebbe essere piano, semplice, comprensibile anche dalla gente del popolo. Altra questione da esaminare sarà quella della lunghezza della Costituzione. Le Costituzioni moderne non possono essere così brevi come nel passato, anzi sono lunghe. [...] Una raccomandazione è che si faccia una Costituzione, per quanto possibile, italiana. Si dovranno tener presenti le Costituzioni emanate nelle varie Nazioni, specialmente dell'Inghilterra; ma non copiarle meccanicamente»⁶⁸.

Nella seduta del 24 luglio, con l'approvazione della proposta presentata dal cattolico antifascista Giuseppe Dossetti, si formarono tre Sottocommissioni⁶⁹ – la prima sui diritti e doveri dei cittadini (18 membri), la seconda sull'organizzazione costituzionale dello Stato e sulla questione delle autonomie (38 membri) e la terza sui diritti e doveri nel campo economico e sociale (18 membri).

Dopo l'approvazione di *Norme o regole interne per il funzionamento della Commissione*⁷⁰, si proseguì con la nomina delle composizioni delle Sottocommissioni. La questione della forma di governo venne affidata alla Seconda sottocommissione, per la quale venne nominato Presidente il comunista Umberto Terracini e Segretario il repubblicano Tommaso Perassi. Prima della pausa estiva, una volta scartata la proposta di suddividere la Sottocommissione in sezioni, si scelse di designare dei relatori per materia. La suddivisione degli argomenti rispecchiò l'idea suggerita da Costantino Mortati: forma di Governo, Capo dello Stato, ordinamento del Governo e del Parlamento; funzione legislativa; funzione esecutiva, problema delle autonomie, garanzie giurisdizionali. La prima fase dell'attività della Sottocommissione consistette quindi nella nomina di tre relatori per il potere legislativo (Mortati, Perassi e Paolo Rossi) e di tre relatori per il potere esecutivo (Bozzi, La Rocca e Tosato), mentre la seconda prese avvio con la presentazione della proposta del Comitato dei relatori.

Mortati espose la sua relazione sul potere legislativo nella seduta pomeridiana del 3 settembre 1946⁷¹. L'attenzione iniziale fu indirizzata verso il ruolo da assegnare al popolo, interrogativo che il relatore risolse sostenendo la necessità di «una Costituzione in cui il popolo abbia il potere operante». L'intervento venne introdotto da un'approfondita analisi dei caratteri distintivi e delle implicazioni delle differenti forme di governo – presidenziale, parlamentare, direttoriale e assembleare. Dopo aver messo in rilievo gli aspetti tipici delle principali forme di governo esistenti, egli sottolineò come la scelta del regime non sarebbe

⁶⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, Commissione per la Costituzione, seduta del 20 luglio 1946, <https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/Commissione/sed001/sed001.pdf>.

⁶⁹ Veniva data la possibilità a ciascun deputato di poter inviare all'Ufficio di Presidenza la propria preferenza per l'inserimento in una specifica Sottocommissione. Inoltre, era accolto il suggerimento dell'Onorevole Calamandrei di permettere ad ognuno di partecipare ai lavori di una Sottocommissione diversa da quella assegnatagli per intervenire su temi di suo interesse, in CAMERA DEI DEPUTATI, Commissione per la Costituzione, seduta del 24 luglio 1946, <https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/Commissione/sed003/sed003.pdf>.

⁷⁰ Le procedure occuparono le sedute dal 19 al 26 luglio, giorno in cui si insediarono le Sottocommissioni, in *Le Sottocommissioni per la Costituzione hanno iniziato i loro lavori*, in «l'Unità», 26 luglio 1946. Nel sommario si precisava che «Entro il 20 ottobre lo schema di Costituzione sarà pronto e verrà sottoposto all'Assemblea costituente».

⁷¹ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed007/sed007.pdf. Per una ricostruzione del contributo fornito da Mortati nei lavori della Costituente si veda F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente. L'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 59-178. Si veda inoltre E. CHELI, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in «Rassegna Parlamentare», 1998, pp. 288-291.

potuta avvenire in modo distinto rispetto alle esigenze politiche e ai fattori storico sociali distinguibili all'interno del sistema italiano. Nel panorama nazionale, di cui Mortati riconosceva come caratteristica condizionante il multipartitismo, la forma di governo presidenziale avrebbe potuto manifestare la sua instabilità a causa dell'eccessivo accentramento della funzione esecutiva nella figura del Presidente; della possibile assenza di armonizzazione tra il potere esecutivo e quello legislativo e del restringimento dei poteri del Capo dello Stato. La fragilità dei regimi parlamentari avrebbe invece potuto esprimersi nelle modalità di formazione del Governo: nella maggior parte dei casi si sarebbero venuti a formare governi di coalizione derivanti da un complesso di accordi fra le varie correnti emerse dalle elezioni, che avrebbero determinato già in origine la disomogeneità dell'indirizzo politico. Respinto il regime presidenziale quanto il parlamentarismo assembleare, Mortati avanzava la proposta di creazione di un «sistema misto», contraddistinto dalla flessibilità del governo parlamentare e dalla stabilità del governo dittatoriale: «da una parte la stabilità e l'unitarietà della direzione politica, dall'altra la tutela della libertà, la certezza del diritto e il rispetto delle minoranze escluse dal Governo». Considerata l'instabilità dei Governi come «il danno peggiore che possano lamentare i vari paesi», Mortati indicava lo strumento tipico del regime dittatoriale da aggiungere ad un sistema di base parlamentare: fissare un termine di due anni per la durata normale del Governo una volta ricevuta la fiducia delle Camere. A queste condizioni, veniva affidato al Capo dello Stato la possibilità di intervenire per sanare possibili dissidi tra Parlamento e Governo che sarebbero potuti emergere nell'arco del periodo prefissato dei due anni⁷².

La discussione si protrasse anche nelle giornate del 4 e del 5 settembre, nel corso delle quali emersero tendenzialmente due orientamenti: la propensione delle componenti cattoliche e liberali per una razionalizzazione della forma di governo e per il conseguente rafforzamento dell'esecutivo e la tendenza di comunisti e socialisti ad evocare una forma di governo parlamentare non razionalizzata.

Già dai primi interventi che seguirono la relazione di Mortati la scelta più generale di adottare un sistema parlamentare non sembrava essere posta in discussione. Emergevano comunque sostanziali differenziazioni nelle riflessioni espresse. Il democristiano Egidio Tosato interveniva suggerendo una diversa soluzione per l'elezione del Presidente del Consiglio: a seguito delle consultazioni politiche, il Capo dello Stato avrebbe predisposto una lista sulla quale si sarebbero espresse le Camere tramite votazione; il Presidente del Consiglio sarebbe stato poi nominato dal Capo dello Stato. Per ottenere la sua revoca sarebbe stata necessaria la presentazione di una mozione di sfiducia che, se approvata a maggioranza assoluta avrebbe comportato la sua sostituzione con il primo firmatario della stessa mozione, se approvata a maggioranza semplice avrebbe dato la possibilità al Capo dello Stato di

⁷² Mortati forniva una spiegazione delle modalità attraverso le quali il Capo dello Stato sarebbe dovuto intervenire: «quando constatasse che il contrasto fra Assemblea e Governo è sistematico, tale cioè da escludere la possibilità di conciliazione, dovrebbe esigere un voto esplicito delle Camere circa le ragioni del dissenso; e quando vi fosse un voto motivato di dissenso della Camera dalla politica del Governo, egli dovrebbe valutare la convenienza di revocare il Ministero, oppure di procedere allo scioglimento». Allo stesso tempo però, egli sottolineava come affidare indiscriminatamente al Capo dello Stato il potere di regolare i conflitti avrebbe potuto comportare il rischio di degenerazioni in senso presidenziale. Queste riflessioni convogliavano nella proposta di fare eleggere il Capo dello Stato da gruppi sociali come i partiti, i gruppi territoriali, i gruppi economici, di professione e di categoria, in CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed007/sed007.pdf.

scegliere tra scioglimento e nomina del designato⁷³. Il liberale Aldo Bozzi si espresse a favore del regime parlamentare, insistendo però per l'inserimento di correttivi intesi a mantenere una collaborazione fra i poteri: un Capo dello Stato supremo moderatore della vita politica e un Primo Ministro espressione della direzione politica generale del governo. Il comunista Vincenzo La Rocca si pronunciò invece a favore di una forma di governo parlamentare a tendenza assembleare, dove centrale sarebbe risultata «un'Assemblea rappresentativa popolare che nello stesso tempo sia legislativa ed esecutiva, elabori la legge e ne controlli l'esecuzione, esamini, critichi e decida, sorvegli l'osservanza delle sue decisioni»⁷⁴.

In favore della forma di governo presidenziale si alzò solo la voce dell'azionista Piero Calamandrei⁷⁵. Indicando nell'instabilità dei governi la causa del malfunzionamento di un sistema democratico e dubitando della funzionalità ed efficacia degli strumenti suggeriti per rendere stabile il governo all'interno di un sistema parlamentare, Calamandrei dichiarava di considerare la forma presidenziale la «più idonea a contribuire al ristabilimento o allo stabilimento di un costume politico che faccia gradatamente avvicinare l'Italia ai paesi in cui funziona la democrazia»⁷⁶.

Il dibattito si concluse il 5 settembre con l'approvazione – votava con 26 voti favorevoli e 6 astensioni – dell'ordine del giorno presentato da Tommaso Perassi: «[...] ritenuto che né il tipo del Governo presidenziale, né quello del Governo direttoriale risponderebbe 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»⁷⁷.

L'esame del potere esecutivo, per cui originariamente la Sottocommissione aveva nominato tre relatori – Bozzi, La Rocca e Tosato – proseguì nei mesi successivi all'interno di un collegio integrato da altri deputati – Conti, Lami Starnuti, Mortati, Perassi e Rossi. Tale Comitato⁷⁸ redasse una prima bozza di articolato, di cui si iniziò la discussione generale il 19 dicembre 1946, a seguito dell'approvazione della suddivisione della Sottocommissione in due sezioni⁷⁹, una indipendente dall'altra: la prima con il compito di portare a termine l'esame

⁷³ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed008/sed008.pdf.

⁷⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed009/sed009.pdf.

⁷⁵ Per una ricostruzione del contributo fornito da Calamandrei nei lavori della Costituente si veda F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente. L'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 59-178.

⁷⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed008/sed008.pdf.

⁷⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed010/sed010.pdf.

⁷⁸ Il 29 novembre 1946, la Commissione in seduta plenaria decise per la costituzione di un Comitato, composto da 18 membri della Commissione – chiamato “Comitato di redazione” o “Comitato di coordinamento” o “Comitato dei 18” – composto da otto membri dell'Ufficio di presidenza e da dieci deputati appartenenti alle varie correnti politiche, incaricato di redigere il testo del progetto di Costituzione. Tale Comitato proseguirà il suo compito durante tutti i lavori dell'Assemblea in veste di rappresentante della Commissione per la Costituzione. Si veda S. BOVA, *L'elaborazione della Carta costituzionale nel «Comitato di Redazione»*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 305-347.

⁷⁹ La decisione di distinguere due Sezioni all'interno della seconda Sottocommissione, al fine di rendere più veloce lo svolgimento dei suoi compiti, venne presa dalla Commissione in seduta plenaria il 27 novembre 1946.

del potere esecutivo (Capo dello Stato, Governo, formazione di Consigli o Comitati e revisione della Costituzione); la seconda di quello giudiziario e della Corte costituzionale⁸⁰.

Le sedute della Sezione dedita al potere esecutivo iniziarono con la discussione sulla parte prima dell'articolato, riguardante il ruolo e le funzioni da attribuire al Presidente della Repubblica. Fu Tosato ad illustrare le considerazioni che avevano condotto il Comitato alla formulazione dell'art. 1⁸¹: era stato respinto il sistema dell'elezione diretta da parte del popolo, per evitare di attribuire al Presidente della Repubblica eccessivo potere; era stata poi esclusa l'idea dell'elezione secondo il sistema delle due Camere riunite, per non rendere il Presidente della Repubblica eccessivamente dipendente da esse. La scelta fu dunque quella di allargare il Collegio elettorale del Presidente ai Presidenti delle Assemblee regionali e alle Deputazioni regionali – oltre che all'Assemblea nazionale – «anche per legare maggiormente le Regioni allo Stato»⁸².

La decisione fuoriuscita dalla prima fase dei lavori non trovò però consenso in tutti i componenti del Comitato. L'Onorevole La Rocca sostenne la posizione secondo cui il Presidente della Repubblica doveva essere eletto soltanto dall'Assemblea Nazionale. Morati si soffermò sulla connessione inevitabile tra le funzioni del Presidente della Repubblica e le sue modalità di elezione: nel momento in cui il Presidente deve avere funzioni neutrali e non di partito, la dinamica delle elezioni deve far in modo di «distaccarlo dai partiti politici e renderlo imparziale». E se l'Assemblea Nazionale rappresenta i partiti politici, non può essere l'organo adatto deputato alla sua elezione: nell'idea di Mortati, il Presidente della Repubblica eletto da un Collegio speciale e non dall'intera all'Assemblea nazionale. Opinione concorde con quella di La Rocca, ma contrapposta a quella di Mortati fu quella presentata da Umberto Terracini. Secondo il Presidente della Sottocommissione non poteva essere considerata un'opzione realizzabile quella di spoliticizzare la figura del Presidente della Repubblica, soprattutto in un sistema nel quale «questi hanno realizzato una posizione così decisiva per la vita collettiva».

Il confronto sul capo «Il Governo della Repubblica» iniziò nel corso della seduta pomeridiana del 4 gennaio 1947. L'acceso dibattito si sviluppò in prima istanza sulla possibilità o meno di rafforzare il ruolo del Presidente del consiglio⁸³. Nel corso

⁸⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 28 novembre 1946, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed054/sed054.pdf.

⁸¹ L'art. 1 recitava: «Il Presidente della Repubblica è eletto, a scrutinio segreto, dall'Assemblea Nazionale con la partecipazione del Presidente dalle Assemblee regionali e dalle Deputazioni regionali; Per l'elezione è richiesta la maggioranza di due terzi dei membri componenti il Collegio; Dopo il terzo scrutinio l'elezione ha luogo a maggioranza assoluta», CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 19 dicembre 1946, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed001/sed001.pdf.

Per un'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato in Italia si veda M. PERINI, *Dal sovrano al Capo di uno Stato costituzionale: evoluzione della forma di stato e di quella di governo dall'Italia liberale all'entrata in vigore della Costituzione*, in «Studi senesi», Fasc. 1, 2013.

⁸² CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 19 dicembre 1946, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed001/sed001.pdf.

⁸³ Per delle considerazioni in merito al confronto sviluppatosi in sede di Assemblea costituente sulla posizione da attribuire al Presidente del Consiglio dei Ministri si veda D. BUTTURINI, *Brevi note sulla posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri alla luce del dibattito costituente*, in «Osservatorio sulle fonti», Fasc. 1/2019; R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in «Amministrazione in cammino», https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/11/Tabulazzi_Presidente-CdM.pdf; R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del*

dell'esposizione delle relazioni emersero due opposti indirizzi: il primo, sostenuto dagli onorevoli Lussu, Tosato e Mortati, sottolineava la necessità di riconoscere al Presidente del Consiglio un rilievo costituzionale autonomo o comunque preminente rispetto agli altri Ministri, in modo da assicurare stabilità al Governo; il secondo, che aveva negli Onorevoli Terracini e La Rocca i suoi principali esponenti, era invece favorevole ad una soluzione collegiale.

Il socialista⁸⁴ Emilio Lussu, convinto di dover scartare l'idea di un sistema presidenziale per lo specifico caso italiano, suggeriva però di fornire al Primo Ministro una posizione garante di omogeneità nelle direttive e nell'azione del Governo. Il Capo del Governo avrebbe dovuto quindi assurgere al compito di far convogliare «tutte le correnti in un'azione univoca». Non si trattava di assegnare un ruolo di preminenza decisionale al Presidente del Consiglio, ma un compito di coordinamento e di vigilanza sull'operato dei singoli Ministri, responsabili a loro volta delle loro decisioni politiche⁸⁵. Il nodo della prevalenza del Presidente del Consiglio e dell'unità d'azione del governo risultò essere il filo rosso anche nei ragionamenti di Tosato. Per il giurista, non bisognava consentire al Primo Ministro di imporre la sua politica, ma si rendeva doveroso garantirgli la possibilità di svolgerla. Nel momento in cui un governo formato da una coalizione di più partiti (fortemente differenziati fra loro) manifestava maggiori difficoltà nel mantenere l'unità dell'indirizzo politico, la soluzione che si prospettava era quella di ampliare lo spettro dei poteri del Primo ministro: elaborare un determinato programma politico governativo e attuarlo una volta ricevuta l'approvazione del Parlamento⁸⁶. Anche Mortati conveniva con quanto sostenuto da Lussu e Tosato circa l'esigenza di un'unità dell'indirizzo politico del governo: un Presidente del Consiglio che deve svolgere un'azione armonica e coordinata che segua una linea direttiva e non sia affidata alle oscillazioni del momento. Egli intervenne nel dibattito proponendo direttamente la sostituzione degli artt. 19-20 del progetto. Ciò che veniva messo in discussione era il ruolo giuridico del Primo Ministro e la rilevanza delle responsabilità dei differenti Ministri. Riconosciuto il carattere pregiudiziale della nomina del Primo ministro rispetto a quella dei Ministri, Mortati esprimeva il suo dissenso nei confronti dell'ultimo comma dell'art. 20⁸⁷ del progetto del Comitato: i ministri non dovevano essere considerati come dei semplici funzionari responsabili unicamente degli atti dei loro ministeri e desiderati da ogni responsabilità per la politica generale. Il Primo Ministro era sicuramente l'organo propulsore direttivo, ma i ministri dovevano comunque conservare il ruolo di organi costituzionali partecipanti alle deliberazioni intorno alle direttive generali del governo. Il Primo Ministro mantiene l'unità dell'indirizzo politico e coordina le attività dei vari ministri, ha quindi maggiore responsabilità nella politica generale, ma, ciò non toglie che anche gli altri ministri

Consiglio dei ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi, https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/11/Tabulazzi_Presidente-CdM.pdf.

⁸⁴ Per una storia dei socialisti nel periodo costituente si veda L. DURTS, *La battaglia per la Costituente. Il contributo dei socialisti all'elaborazione della Carta costituzionale*, Arcadia Edizioni, Roma, 2022.

⁸⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 9 gennaio 1947, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed013/sed013.pdf.

⁸⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 8 gennaio 1947, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_II_Sezione/sed011/sed011.pdf.

⁸⁷ L'art. 20 del progetto presentato dal Comitato dei relatori stabiliva che «il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo. Mantiene l'unità d'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, coordina individualmente, e in Consiglio dei ministri, le attività dei Ministri, presiede il Consiglio dei ministri».

abbiano la loro parte di responsabilità. In tal senso, Mortati presentò un emendamento al primo comma dell'art. 20: «Il primo ministro è responsabile dell'attuazione della politica generale del governo approvata dal Parlamento».

Dal versante opposto, La Rocca si dichiarava contrario all'attribuzione di un potere preminente al Primo Ministro. Il rischio che veniva riconosciuto era quello di affidare «poteri eccessivi ad uomini che [avrebbero potuto] non meritarselo». Ciò che veniva messo in discussione era l'espressione dell'articolato nella parte in cui stabiliva che «il primo ministro è responsabile della politica generale del governo». Per il dirigente comunista, il primo ministro avrebbe dovuto avere il compito di coordinare l'attività dei ministri, ma non avrebbe dovuto dirigere da solo la politica generale del governo. La determinazione di una responsabilità esclusiva al Primo Ministro per la politica generale del Governo era rifiutata anche nei principi delucidati da Terracini. Il pericolo si sarebbe manifestato soprattutto con la formazione di governi di coalizione, in cui il Presidente del Consiglio sarebbe risultato legittimato a condurre una politica di carattere personale. I Ministri, nell'idea del Presidente, non dovevano essere esclusivamente dei collaboratori, ma dei soggetti attivi nella direzione della politica stessa⁸⁸.

A mediare tra questi due orientamenti intervenne la successiva proposta dell'Onorevole Perassi che, da un lato, sostituiva l'espressione «è responsabile» contenuta nell'originale formulazione dell'art. 20 con il termine «dirige» e, dall'altro, integrava l'art. 19 del progetto specificando che «il Primo Ministro e i Ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza». Il suggerimento veniva motivato da Perassi soffermandosi sulla parola “dirige”, la quale doveva essere interpretata nel senso che sia il primo ministro a fissare la politica generale del governo. Il programma politico governativo non può essere fissato che con l'accordo tra i vari partiti chiamati a far parte del Governo e deve essere poi approvato dal Parlamento il compito del primo ministro, quindi, è soltanto quello di curare che quel programma sia attuato. E in tal senso che gli deve avere la direzione della politica generale del governo. Non ritiene poi che le responsabilità dei ministri debbano essere limitate agli atti dei loro ministeri. A suo avviso i ministri devono anche essere responsabili solidalmente con il primo ministro della politica generale del governo⁸⁹.

Il principio secondo il quale, malgrado il Presidente del Consiglio sia visto come organo propulsore e di direzione, ciò non implica e non può implicare, rispetto all'architettura costituzionale dei rapporti tra Presidente medesimo e Ministri, che questi ultimi non partecipino alle deliberazioni aventi ad oggetto le direttive generali del Governo conflui nel testo del progetto redatto a conclusione dei lavori della Commissione Forti⁹⁰, negli articoli:

- art. 86. – «Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, Presidente del Consiglio, e dei Ministri.

⁸⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 7 gennaio 1947, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed006/sed006.pdf.

⁸⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, seduta del 10 gennaio 1947, https://documenti.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed011/sed011.pdf.

⁹⁰ ARCHIVIO STORICO SENATO DELLA REPUBBLICA, Istituto per la Storia della democrazia repubblicana (ISDER), Fondi Federati, *Testo integrale del progetto di Costituzione licenziato il 12 marzo 1947 dalla Commissione dei 75*, 12 marzo 1947, [Presidenti del Senato, 3.2.2.6].

Il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e, su proposta di questo, i Ministri».

- art. 87. – «Primo Ministro e Ministri debbono avere la fiducia del Parlamento.

Entro otto giorni dalla sua formazione, il Governo si presenta all'Assemblea Nazionale per chiederne la fiducia.

La fiducia è accordata su mozione motivata, con voto nominale ed a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea».

- art. 88. – «Un voto contrario dell'una o dell'altra Camera su una proposta del Governo non importa dimissioni.

Una mozione di sfiducia non può essere presentata ad una Camera se non è motivata e firmata da un quarto dei componenti, né può essere posta in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Dopo il voto di sfiducia di una delle Camere il Governo, se non intende dimettersi, deve convocare l'Assemblea Nazionale che si pronuncia su una mozione motivata».

- art. 89 – «il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo mane è anche responsabile».

4. *La definizione degli articoli della Carta costituzionale italiana: l'Assemblea costituente.*

La Commissione dei 75 avrebbe dovuto concludere i propri lavori entro tre mesi dal suo insediamento, ovvero entro il 19 ottobre 1946. Questo termine fu varie volte prorogato e il progetto venne completato e presentato all'Assemblea soltanto all'inizio del febbraio 1947⁹¹.

Il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana fu accompagnato da una relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini: per evitare gli «inconvenienti del passato, le imboscate e le “bucce di limone” su cui cadevano i governi», Ruini forniva delucidazioni sulla scelta presa di ricondurre alla volontà del Parlamento la fiducia o meno ai governi in carica e le funzioni attribuite al Presidente della Repubblica – («egli nomina, e conseguentemente revoca, il Primo Ministro ed i Ministri, i quali devono bensì avere la fiducia del Parlamento»)⁹².

Il 4 marzo 1947 l'esame del progetto di Costituzione veniva iscritto per la prima volta all'ordine del giorno dell'Assemblea⁹³. I lavori in aula, diretti da Terracini – che dall'8 febbraio era succeduto a Saragat nelle vesti di Presidente dell'Assemblea – iniziarono con una discussione preliminare sull'intero testo, che vide i costituenti impegnati dalla data di apertura dei lavori sino al 12 marzo. Questa prima fase si caratterizzò per l'emergere di aspre critiche nei confronti dell'articolato proposto dalla Commissione. La gran parte vennero

⁹¹ Lo storico Sandro Guerrieri, in uno studio dedicato alla percezione italiana della fondazione della Quarta Repubblica francese, osserva come «[...] il 12 marzo 1947 Meuccio Ruini, rispondendo alla critica mossa alla Commissione dei 75 di aver tardato a presentare il progetto di Costituzione, affermò che era “opinione diffusa” che se in Francia “si fosse messo un po' più di tempo” nello scrivere la Costituzione, si sarebbe forse “evitata la doppia vicenda”, in S. GUERRIERI, «È notevole; ma non è un capolavoro». *La fondazione della quarta repubblica nel dibattito costituente italiano*, http://www.fedoa.unina.it/11652/1/capuozzo_valentina_29.pdf.

⁹² CAMERA DEI DEPUTATI, Commissione per la Costituzione, *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, 6 febbraio 1947, <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/dcl/00Anc.pdf>.

⁹³ R. CERCHI, *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in «Costituzionalismo.it», https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/Costituzionalismo_301.pdf, Fasc. 1, 2009.

sollevate da coloro che, uomini politici nella fase prefascista, erano rimasti ai margini nella fase di costruzione costituzionale. Fu questo il caso di Orlando⁹⁴, il quale contestò che la forma di governo delineata nel progetto potesse considerarsi parlamentare: a suo avviso, mancavano sia l'esistenza di un collegamento continuo tra Gabinetto e Parlamento sia la presenza di poteri adeguati nelle mani del Capo dello Stato. E di Nitti, che, dopo aver criticato il compromesso tra socialisti, comunisti e cattolici, denunciò alcuni rischi di assemblearismo e manifestava la più viva preoccupazione per i colpi che il regionalismo avrebbe potuto portare contro l'unità nazionale⁹⁵.

Altre critiche vennero mosse nei confronti dell'impianto eccessivamente compromissorio del progetto di costituzione. Così Croce attaccava il progetto sul piano della «mancanza di coerenza e di armonia»: opera di troppe persone, tra loro profondamente divise. A suo parere, il testo proposto si presentava come la risultante della «mirabile Concordia di parole e discordia di fatti» che veniva caratterizzare i rapporti tra i tre partiti della coalizione governativa. Anche Calamandrei fece riferimento ad un testo elaborato in «tante piccole officine, tanti piccoli laboratori». Egli denunciava i difetti di genericità che avrebbero sicuramente condotto a manifesti disaccordi in seno ai partiti politici⁹⁶.

Nel corso della discussione generale fu, in prima battuta, l'esponente comunista⁹⁷ Renzo Laconi a rispondere alle obiezioni esternate da Calamandrei: se pur si poteva parlare di compromesso, questo non era stato il prodotto di un «piccolo calcolo politico», ma la conseguenza della fede e della fiducia rivestita nelle istituzioni democratiche considerate come espressione più semplice e schietta della volontà popolare. Per argomentare la propria posizione, Laconi faceva riferimento al fatto che nel progetto erano state previste l'elezione del Capo dello Stato da parte dell'Assemblea Nazionale e l'espressione della fiducia al Governo da parte del Parlamento: «elementi indubbiamente positivi»⁹⁸.

Ad esprimere delle perplessità più moderate sulla seconda parte del testo – *L'ordinamento politico dello Stato* – intervenne il socialista Gustavo Ghidini. Indicando la disposizione regolatrice del voto di sfiducia al Governo come l'articolo che più esplicitava il sottostante tentativo di conciliazione tra esigenze in contrasto, rimandava alla sua attuazione per la verifica della sua funzionalità⁹⁹.

Nella seduta dell'11 marzo fu invece il Segretario del Pci a porre in discussione l'art. 88 del progetto di Costituzione. Togliatti avanzava dubbi riguardo la decisione di poter mettere in discussione una mozione di sfiducia al governo solo nel caso in cui questa fosse stata presentata da un quarto almeno dei membri dell'Assemblea stessa. Questo meccanismo avrebbe ostacolato la possibilità di gruppi formati da pochi deputati di mettere in discussione

⁹⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 10 marzo 1947, <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed056/sed056.pdf>.

⁹⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 8 marzo 1947, <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed055/sed055.pdf>.

⁹⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 11 marzo 1947, <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed055/sed055.pdf>.

⁹⁷ C. GIORGI, *La sinistra alla Costituente*, Carrocci Editore, Roma, 2001 non solo ripercorre i percorsi politici ed intellettuali degli esponenti comunisti che furono protagonisti alla costituente – Terracini, Basso, Laconi e Crisafulli – ma, dedica un intero capitolo al contributo di Umberto Terracini e Renzo Laconi nella Seconda sottocommissione.

⁹⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 4 marzo 1947, <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed050/sed050.pdf>.

⁹⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 8 marzo 1947, <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed055/sed055.pdf>.

una mozione di sfiducia. In questa disposizione, a suo avviso, era racchiuso un paradosso: proprio nel momento in cui «tutti criticano il sistema dei grandi partiti che opprimerebbero la libertà delle assemblee parlamentari», si accettava un procedimento che avrebbe comportato ed incentivato l'avvicinamento dei gruppi numericamente minoritari a quelli di massa¹⁰⁰.

Il confronto si orientò nuovamente al piano istituzionale nella seduta del 12 marzo, con la conclusione della discussione preliminare e con l'intervento del Presidente della Commissione per la Costituzione. Ruini tornò a ricondurre l'estensione del senso di responsabilità nel momento del voto di sfiducia ad un governo in carica al necessario intervento delle Camere riunite. Se nelle dinamiche del passato era stato possibile riconoscere nella «imboscata parlamentare, [nel] voto all'ultim'ora, proposto con insidiosa improvvisazione da qualche esperto manovratore» le cause della caduta dei governi, con quanto stabilito nel progetto si sarebbe invece permesso di regolare il pluralismo dei partiti politici¹⁰¹.

Nel mese di settembre iniziò la discussione generale del Titolo I – «Il Parlamento»; del Titolo II – «Il Capo dello Stato» e del Titolo III – «Il Governo» della Parte seconda del progetto di Costituzione.

Spettò a Tosato, in qualità di relatore per la parte attinente al Presidente della Repubblica e al Governo, ricordare le caratteristiche della forma di governo scelta dalla Commissione. Si era deciso di scartare la forma presidenziale non tanto per il pericolo di cesarismo, quanto per la molteplicità dei partiti esistenti in Italia. Erano state respinte sia la concezione weimariana, nella quale il Presidente era considerato come un polo politico conflittuale con il Parlamento, sia quella dei regimi assembleari, che lo riducono invece a funzioni meramente rappresentative: «il Capo dello Stato sarà il grande regolatore del gioco costituzionale»¹⁰².

La replica più aspra venne pronunciata da La Rocca. In accordo con quanto aveva osservato l'onorevole Orlando, l'esponente comunista riteneva che la forma di governo fuoriuscita dal progetto della Commissione dei 75 non potesse essere considerata un vero sistema parlamentare. Secondo il suo orientamento, per il Capo dello Stato era stato previsto uno spettro troppo ampio di potere, di cui avrebbe potuto abusare. Egli non concordava sulla facoltà assegnata al Capo dello Stato di nominare e revocare il Primo Ministro e i Ministri, poiché la scelta della formazione di un governo non poteva essere attribuita ad una valutazione personale della situazione politica generale effettuata dal Capo dello Stato. Era pur vero che il governo doveva poi presentarsi all'Assemblea per ricevere il voto di fiducia, ma cosa sarebbe successo nei momenti di crisi? Si sarebbe finiti per assecondare l'indicazione e l'orientamento espresso dal Capo dello Stato. «Con le funzioni attribuite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, il figlio spirituale di qualche Boulanger, anche senza i galloni di generale, avrebbe modo di preparare brutti giorni al Paese e gittarlo in pericolose avventure» – sosteneva La Rocca. Per quanto invece concerneva il governo, per l'onorevole comunista anch'esso era stato «pensato e congegnato come organo che sovrasta: non come

¹⁰⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta dell'11 marzo 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed058/sed058.pdf.

¹⁰¹ CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 12 marzo 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed058/sed058.pdf e in *Esauriente risposta del Presidente Ruini*, in «Il Popolo», 13 marzo 1947.

¹⁰² CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 12 settembre 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed216/sed216.pdf.

sintesi viva della volontà del Parlamento, non come il braccio operoso del Parlamento, non come il pensiero del Parlamento che si traduce in azione». Questi elementi potevano essere ricondotti ad un unico tipo di ragionamento: si era scelto di potenziare il potere esecutivo a discapito del ruolo e delle funzioni dell'Assemblea nazionale, in altre parole si era quindi cercato «di dare alla sovranità popolare una corona di cartapesta». Il prodotto che ne era fuoriuscito – proseguiva – poteva essere considerato perfino più arretrato delle tradizioni parlamentari avutesi nel periodo di democrazia prefascista: «Il Presidente del Consiglio non è primo tra eguali, *primus inter pares*, [...] ma ha una figura e una posizione a sé, di grandissimo rilievo: è il pilota effettivo, il vero comandante della nave dello Stato»¹⁰³.

Fu sempre Tosato a ricordare come ci fosse una porzione dell'Assemblea non concorde a quanto era stato precedentemente formulato: coloro che si appellavano al fatto che una Repubblica parlamentare non consentisse la presenza di un presidente forte e che, di conseguenza, volevano accontentarsi di un «presidente decorativo, di un personaggio che abbia un significato puramente simbolico»¹⁰⁴.

Le rimostranze di La Rocca confluirono nella presentazione di un emendamento nel corso della seduta del 23 ottobre 1947. Nella sua proposta l'art. 86 avrebbe dovuto essere sostituito con l'enunciato: «Il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei Ministri; I Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica». La natura di questo emendamento doveva essere rintracciata nella volontà di impedire che il governo fosse apparso come costituito di due elementi distinti: il Primo Ministro e i Ministri. Secondo i firmatari, il Gabinetto doveva costituire un organo collegiale che solo nel suo insieme avrebbe dovuto rispondere all'indirizzo generale del governo¹⁰⁵.

Ancora una volta, il primo intervento a sfavore dell'emendamento risultò essere quello di Tosato, il quale ricollegò alla sua eventuale approvazione possibili «conseguenze inaccettabili»: il fatto che il governo sarebbe divenuto un organo che avrebbe dovuto agire sempre collegialmente, con la conseguenza che i ministri non sarebbero più figurati come organi costituzionali. Ciò avrebbe rappresentato un arretramento rispetto al progetto promosso dalla Commissione dei 75: «il ritorno a posizioni antiche e superate caratteristiche dei primi ordinamenti costituzionali». Se l'intento dell'Onorevole La Rocca e degli altri firmatari era stato quello di mirare ad ottenere l'unità organica del governo, per Tosato ciò non poteva che essere ottenuto con la presenza di un Primo Ministro con il preciso compito di «ridurre ad un'unità organica la pluralità dei Ministeri, di mantenere l'unità organica del Gabinetto e di far sì che la politica necessariamente unitaria del governo sia concordemente e fedelmente perseguita da tutti i membri del governo»¹⁰⁶.

A conclusione della giornata, l'emendamento presentato da La Rocca non venne accolto, mentre venne approvato l'emendamento presentato dal socialista Gastone Costa, con il quale si sostituiva all'art. 86 la dicitura “Primo Ministro” con quella di “Presidente del Consiglio dei Ministri”».

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 19 settembre 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed225/sed225.pdf.

¹⁰⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 23 ottobre 1947, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed269/sed269.pdf.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

Nonostante il riemergere di mozioni orientate all'elezioni popolare del Capo dello Stato, contrapposte alle proposte di elezione esclusivamente parlamentare, si giunse alla votazione solo dopo aver concordato un testo comune¹⁰⁷, approvato in modo definitivo. In esso non solo era esplicitata la garanzia della rappresentanza delle minoranze regionali, ma il Capo dello Stato veniva fatto rientrare nell'alveo del governo parlamentare.

Nel senso di un percorso di rafforzamento dell'istituto parlamentare e dei partiti politici rispetto al Governo, in sede di Assemblea si ragionò anche sul rapporto fiduciario e sull'assetto strutturale e funzionale del Governo. In merito, si intervenne con la modifica del testo presentato dal Comitato dei 18: si decise per l'attribuzione alle singole Camere del potere di concedere la fiducia – quello di revocarla era già previsto. Respinte risultarono essere le proposte miranti ad aggiungere al testo l'obbligo di motivazione della mozione di sfiducia e l'abolizione di un *quorum* minimo per la sua presentazione. In riferimento al Governo, da un'iniziale attività di intenso confronto sul potenziamento della figura del Presidente del Consiglio nel periodo di transizione, si giunse all'approvazione¹⁰⁸ della Carta costituzionale con un orientamento volto al rafforzamento del principio collegiale¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Il testo riportava le firme del comunista Laconi, dal socialdemocratico Carboni, dal democristiano Moro, dal socialista Targetti e dal repubblicano Macrelli, in CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea costituente, seduta del 22 ottobre 1947, <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed269/sed269.pdf>.

¹⁰⁸ Secondo il programma iniziale – Art. 4 D. Lgs. 16 marzo 1946 n.98 – la Costituente avrebbe dovuto sciogliersi entro otto mesi dalla sua prima riunione, ma prolungandosi i lavori, fu la stessa Assemblea a prorogare la propria attività, una prima volta fino al 24 giugno 1947 – Legge cost. 21 febbraio 1947 n.1 – ed una seconda fino al 31 dicembre 1947. Approvata il 22 dicembre, promulgata il 27 dicembre, la Costituzione della Repubblica italiana entrerà in vigore il 1° gennaio 1948.

¹⁰⁹ G. AMATO – F. BRUNO, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 1984; F. RATTO TRABUCCO, *La ricerca della stabilità dell'esecutivo in Assemblea costituente: il richiamo del "modello elvetico" tra parlamentarismo e presidenzialismo*, in «Il Politico», Vol. 76, N. 2, 2011, pp. 19-42; M. FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana, Atti del convegno di Roma del 20-21 febbraio 1998*, Cit., pp. 39-66.

SOLO UNA QUESTIONE DI METODO? EPISTEMOLOGIA, STRUMENTI E LIMITI DELL'INGEGNERIA COSTITUZIONALE TRA POTERE COSTITUENTE E REVISIONE COSTITUZIONALE

di *Gabriele Di Girolamo*

SOMMARIO: 1. Cambiare la Costituzione: il tema del “limite” tra politica costituzionale e politica di revisione costituzionale. 2. In principio fu il potere costituente: genesi ed evoluzione di una dottrina. – 3. Nessun grado di separazione? Il labile confine tra il potere costituente e la potestà di revisione costituzionale. – 4. E il verbo si fece carne: epistemologia del potere di revisione costituzionale. – 5. Un problema di “capienza”: rigidità costituzionale e limiti alla revisione nell’ordinamento italiano. – 5.1. Il limite esplicito: l’insuperabilità della forma repubblicana. – 5.2. Oltre la siepe: il “buco nero” dei limiti impliciti. – 5.3. Quale rigidità per il 138 Cost.? Sulla configurabilità di procedimenti di revisione “eterodossi”. – 6. Considerazioni conclusive: la “questione del metodo” rileggendo il messaggio alle Camere del Presidente Cossiga sulle riforme costituzionali.

1. Cambiare la Costituzione: il tema del “limite” tra politica costituzionale e politica di revisione costituzionale.

La XIX Legislatura della Repubblica Italiana, avviata dalle prime sedute dei due rami del Parlamento tenutesi il 13 ottobre 2022, ha determinato sin da subito la ripresa di attualità del tema delle riforme istituzionali, questione che ormai da oltre un trentennio tiene banco non solo nei dibattiti colti dei tavoli accademici, ma anche nei programmi delle forze politiche, che sempre di più intravedono anche nella revisione costituzionale un efficace *instrumentum regni*, funzionale all’attrazione del labile consenso del corpo elettorale.

All’alba di quella che in molti esponenti politici presentano come una cruciale “legislatura costituente”¹¹⁰, un’impostazione strettamente giuridica alla questione delle riforme istituzionali consente di analizzare non solo le soluzioni sostanziali di volta in volta approntate, ma anche – e sotto certi aspetti, forse, soprattutto – le metodologie da implementare per realizzare le prospettate innovazioni all’ordinamento costituzionale. Come già il titolo della presente trattazione intende porre in rilievo, insomma, l’attività di manutenzione – puntuale o sistemica – della Carta fondamentale impone la prioritaria sollevazione e conseguente risoluzione di una ampia questione di metodo, circa il *modus redigendi* da impiegare per realizzare le innovazioni pianificate.

Se con il Maestro di Stagira volesse accogliersi l’insegnamento per cui la forma è disvelatrice della sostanza delle cose poiché *nomina sunt consequentia rerum*¹¹¹, è evidente che la metodica di realizzazione di un’opera di qualunque genere incida inevitabilmente sugli esiti della medesima, oltre che sulla più ampia conformazione che in concreto essa possa venire ad assumere. Certamente, logica impone di ritenere che anche le realizzazioni nella materia costituzionale non paiono potersi esimere da una simile meccanica: il proposito, dunque, è quello di affrontare – senza velleità di completezza – i termini nei quali la succitata

¹¹⁰ Sull’impiego della formula “legislatura costituente” si rinvia a F. FABRIZZI, “Legislatura costituente”: uso e abuso di una formula vuota, in [lacostituzione.info](https://www.lacostituzione.info), rintracciabile al seguente link: <https://www.lacostituzione.info/index.php/2022/09/15/legislatura-costituente-uso-e-abuso-di-una-formula-vuota/>.

¹¹¹ *Institutiones Iustinianii*, II, 7, 3.

“questione di metodo” possa declinarsi alla materia dell’ingegneria costituzionale¹¹², limitando il campo di indagine all’ordinamento italiano e implementando un approccio che sintetizzi insegnamenti di dottrina dello Stato e della costituzione con i dati empirici ricavabili dalla storia delle istituzioni della Repubblica italiana.

Ciò posto in via di primissima approssimazione, in chiave introduttiva del presente studio si vogliono qui accogliere tanto due premesse quanto una considerazione sull’attuale stato dell’agone politico italiano. Innanzitutto, infatti, vale la pena rammentare che, com’è stato sostenuto,

«la scienza costituzionale e l’esperienza storica insegnano che quando si affronta una riforma costituzionale, non di dettaglio ma di vasto impianto, occorre tener conto almeno di due premesse. La prima premessa è che le Costituzioni sono congegni delicati che vanno trattati con molta cura dal momento che servono a tenere unito il tessuto sociale di un Paese per un lungo arco di tempo, impegnando non una, ma più generazioni [...]. La seconda premessa è che le Costituzioni, dal momento che sono destinate a definire, oltre che le basi della convivenza sociale, anche le regole fondamentali del gioco politico, per reggere la prova del tempo devono risultare condivise se non da tutti quanto meno dal numero più alto possibile dei giocatori in campo»¹¹³.

Parallelamente si vuole qui aderire pure a quella ricostruzione delle vicende politiche del Paese in accordo alla quale, nel torno di tempo degli ultimi trent’anni, sarebbe in corso in Italia una lotta politica – «aperta, diffusa, che coinvolge direttamente l’elettorato attraverso la propaganda, i referendum e le elezioni»¹¹⁴ – per cambiare la Carta fondamentale redatta dall’Assemblea costituente repubblicana ed entrata in vigore dal 1° gennaio 1948. La circostanza che il mantenimento dell’impianto originale della Costituzione sia divenuto oggetto, a più riprese, di controversia tra le forze politiche ha non infondatamente indotto taluni ad interrogarsi circa la possibilità che la Carta abbia perduto il proprio ruolo di postulato indiscutibile del sistema, con conseguente lesione della forza vincolante della medesima e, in ultima istanza, della sua stessa validità¹¹⁵.

Questa situazione dovrebbe potersi considerare disvelatrice della sua natura profonda: l’ossessione costituzionale manifestata da tutte le forze politiche nel corso degli ultimi trent’anni e la circostanza che mai si sia riusciti a varare un compromesso ampio e trasversale tra le forze politiche in relazione alle innovazioni di respiro generale da realizzare nell’ordinamento delle istituzioni della Repubblica mettono in luce come la c.d. lotta per la costituzione (o per il cambiamento costituzionale) sia una situazione nella quale innovare allo *status quo* altro non è che «una preferenza sostenuta da alcune forze politiche: se non si riesce

¹¹² La fortunata formula “ingegneria costituzionale” è di G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995, III ed., trad. it. a cura di O. MASSARI, pp. 211 ss.

¹¹³ E. CHELI, *Che cosa significa cambiare una Costituzione*, ne *il Mulino*, Fascicolo 4, luglio-agosto 2016, p. 622.

¹¹⁴ M. DOGLIANI, *La lotta per la Costituzione*, in *Diritto pubblico*, a. II, n. 2, p. 293.

¹¹⁵ *Ivi*, p. 308 ove l’autore riporta come, addirittura, la presente situazione di lotta politica per la Costituzione potrebbe essere interpretata nel senso che «la Costituzione del 1948 sia ancora, certo, formalmente vigente, ma che siano però venute meno le basi, o condizioni, della sua validità».

a produrla [una nuova costituzione, ndr.], semplicemente quelle forze politiche non sono riuscite a raggiungere un ‘loro’ obiettivo»¹¹⁶.

Posto, dunque, l’utilizzo quasi congiunturale che la classe politica italiana pare aver ormai consolidatamente preso a fare della materia costituzionale e, di conseguenza, stante la possibilità di discutere di un impiego parimenti ipocritamente elettorale della politica di revisione costituzionale¹¹⁷, risulta *ictu oculi* la necessità di interrogare ancora il concetto di limite, con le sue premesse assiologiche e le conseguenti implicazioni sul piano del diritto costituzionale. A tal proposito, pare qui riduttivo il tradizionale punto di vista aristotelico per cui «limite è l’estremità di ciascun oggetto, ossia il primo punto al di là del quale non è possibile assumere alcuna parte dell’oggetto»¹¹⁸, un approccio che definisce il *limes* in termini strettamente negativi e che ne dischiude esclusivamente il “non essere”. Tale *modus discendi* va comunque preso come punto di partenza di un’analisi che voglia indagare l’identità di una costituzione, il che non rileva «solo per salvaguardare i diritti e le libertà fondamentali nel senso di una conservazione degli stessi, ma anche per garantire il massimo della rinnovamento richiesto dalla diacronia sociale e politica, convogliandolo sempre e comunque in un percorso ordinato e costituzionalmente consentito»¹¹⁹.

2. *In principio fu il potere costituente: genesi ed evoluzione di una dottrina.*

Per interrogarsi proficuamente su come una costituzione formale possa essere validamente ed efficacemente modificata, pur mantenendo inalterato il perimetro di principi nel quale l’ordinamento nel suo complesso trova la più profonda realizzazione, è inevitabile confrontarsi con l’origine della costituzione medesima e, più precisamente, sulla natura della forza – giuridica o pre-giuridica – che essa ha generato. In altre parole, qualunque discorso incentrato su un’indagine relativa ai limiti nella revisione costituzionale non può che essere preceduto da un’analisi del potere costituente e del rapporto che lega questo al potere costituito¹²⁰.

Quello dell’essenza del potere costituente, quasi una sorta di *Inneses Auge* del diritto costituzionale che sempre permane vivo e pulsante sotto il concreto svolgersi giuridico e

¹¹⁶ *Ivi*, p. 306. *A fortiori* l’autore sostiene che «quel che è accaduto è che si è prodotto nel paese uno scontro radicale, nutrito di antipolitica e di irrazionalismo; e che questo scontro ha trovato nella contestazione della costituzione [...] le parole per esprimersi politicamente, per catalizzarsi e per farsi senso comune».

¹¹⁷ *Ivi*, pp. 293-294, dove si chiarisce l’espressione “politica costituzionale” «indica un complesso di attività – culturali, giurisprudenziali, legislative e politiche in senso stretto [...] - per mezzo delle quali si ridefiniscono continuamente non solo i significati delle singole disposizioni costituzionali, ma, soprattutto, l’unità di senso della costituzione nel suo complesso. Il presupposto teorico di questa espressione è che il testo scritto della costituzione non sia interpretabile - di per sé - come un tutto unitario: né come un sistema di regole, nel senso rigoroso del termine; né come una tavola ordinata (gerarchizzata) di principi; né come un atto di indirizzo intimamente coerente perché unificato dalla volontà del suo portatore».

¹¹⁸ ARISTOTELE, *Metafisica*, libro V, 16-17, 1022 a.

¹¹⁹ F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale nell’ordinamento italiano: considerazioni introduttive*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 4905.

¹²⁰ Sul significato dell’espressione “potere costituente” si rimanda per tutti a M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, a. XV, n. 1, 1995, p. 15 ss., il quale precisa che «per quanto il termine “potere” sia uno dei più sfuggenti non solo nel linguaggio giuridico, ma in quello di tutte le scienze sociali [...], quando ricorre all’interno dell’espressione “potere costituente” ha un significato univoco: designa una volontà (e di riflesso anche l’attività attraverso cui essa si manifesta) il soggetto che ne è titolare e che la pone in essere».

sociale di una costituzione, è un problema classico della scienza del diritto pubblico¹²¹. Può dirsi, anzi, che le dottrine del costituzionalismo liberaldemocratico vengano fondate, tra la fine del '700 e l'inizio dell'800, proprio attorno al concetto di potere costituente, così come declinato negli studi del celebre abate Sieyès¹²².

Se, più ampiamente, potrebbe considerarsi il diritto come espressione dell'insanabile ansia delle umane genti di issarsi al ruolo di divinità conformatrice di un mondo da piegare ai propri desiderata, il *pouvoir constituant* dell'elaborazione di Sieyès, «come paradigma di un potere libero nei mezzi e nei fini che fonda l'ordine politico a sé subordinato, [...] non è in questo senso altro che la traduzione terrena della potestà divina di creazione»¹²³: quasi la negazione dell'assioma tradizionale che vuole che un potere trovi necessariamente la propria ragion d'essere nella volizione di un altro soggetto che glielo trasmette¹²⁴.

Coerente espressione del clima culturale dell'età dei lumi e delle grandi rivoluzioni, connotato da una sfrenata fiducia nella ragione che – sul piano politico e giuridico – avrebbe consentito all'uomo di farsi esclusivo *faber suae quisque fortunae*. Il potere costituente concepito dalla dogmatica francese, infatti, faceva delle aggregazioni sociali, e della Nazione su tutte¹²⁵, vere e proprie entità divine secolarizzate¹²⁶, capaci non solo – e riduttivamente – di darsi una costituzione, ma di ordinare la realtà in maniera del tutto arbitraria, con una

¹²¹ F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4906, precisa in ogni caso come «un'indagine adesso rivolta assume diverse connotazioni a seconda della disciplina che la ispiri, considerato che il significato del potere costituente per il diritto non è equivalente a quello fatto proprio dalla politologia, dalla sociologia, dalla filosofia politica o dalla storia. Ci si trova dunque innanzi ad una categoria concettuale caratterizzata da poliformia». Nello stesso senso si rinvia a M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1998, p. 261; G. BIANCO, *Brevi note su potere costituente e storia*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Rescigno*, I, Milano, 1998, p. 147; G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, p. 1615.

¹²² Il riferimento è a E.J. SIEYÈS, *Che cos'è il terzo Stato?*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Scritti editi. Joseph Emmanuel Sieyès*, tomo I, vol. I, Milano, 1993. Sul legame tra potere costituente e costituzionalismo moderno si rinvia, tra gli altri, a S. ROMANO, *Costituente*, in P. POMBENI (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992, p. 166; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit., p. 16, il quale ritiene che «il concetto di costituzione richiamato dall'espressione "potere costituente" è necessariamente quello di una costituzione "fatta" da una volontà: quello tipico del costituzionalismo moderno [...] giacché la costituzione in senso antico, fondata sul principio di tradizione, non rimanda ad alcuna puntuale volontà costituente».

¹²³ F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4909. Sulla concezione di potere costituente come secolarizzata potestà divina di creazione si rimanda all'insegnamento di C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, ed. it. a cura di A. CARACCILO, Milano, 1984, p. 115, il quale afferma che la *potestas* costituente rappresenti una chiara espressione di teoria della teologia politica, in quanto «in talune dichiarazioni di Sieyès il "*pouvoir constituant*" nel suo rapporto con tutti i "*pouvoirs constitués*" appare in un'analogia metafisica con la "*natura naturans*" ed il suo rapporto con la "*natura naturata*" secondo la dottrina di Spinoza: un'inesauribile causa prima di tutte le forme, essa stessa non racchiudibile in nessuna forma, che trae da sé forme eternamente nuove, che crea in modo informale tutte le forme».

¹²⁴ G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., p. 1616.

¹²⁵ M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, in *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, 1993, p. 220, che ritiene si possa affermare che «la rivoluzione francese associa di più l'esercizio del potere costituente all'immagine forte di una originaria unità politica sovrana capace di volere, denominata popolo o nazione». Sul concetto di "Nazione" si rinvia, *ex pluribus*, a V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione [ad vocem]*, in *Enc. Dir.*, Milano, vol. XXVII, 1977, pp. 787 ss.

¹²⁶ Sulla natura dei moderni concetti giuridici come espressione di una secolarizzazione di preesistente dogmi teologici si rinvia a C. SCHMITT, *Teologia politica*, trad. it. P. SCHIERA, in G. MIGLIO, P. SCHIERA (a cura di), *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, p. 61.

potestà per definizione assolutamente libera nei fini, nelle forme d'azione e nei contenuti dell'agire¹²⁷.

La costruzione teorica dell'abate Sieyès ha presto conosciuto uno straordinario successo scientifico, dando origine ad un intenso e prolifico dibattito colto sul tema del potere costituente e del quale, in questa sede, è possibile dare solo una sintetica esposizione funzionale al tema in esame. In modo particolare, si vuole qui accogliere l'impostazione seguita da consolidata dottrina che, con apprezzabile sforzo di astrazione, ha concluso che il potere costituente possa essere declinato o in modo esplicativo o in modo argomentativo, e che mentre nel primo senso si possono impiegare definizioni storiografiche o politologiche, nell'altro senso le definizioni argomentative vanno distinte in politiche o giuridiche¹²⁸.

Più ampiamente, se le definizioni esplicative del potere costituente «assumono le costituzioni come un dato, di cui spiegare [...] la genesi e la riproducibilità; le seconde [le definizioni argomentative, ndr.] assumono le costituzioni come una regola, di cui spiegare – attraverso lo stesso concetto [di potere costituente, ndr.] – la legittimità e la validità»¹²⁹. Limitando lo sguardo al campo del giuridicamente rilevante¹³⁰, l'impostazione argomentativa – che qui più interessa – impone di definire il potere costituente come il complesso delle «condizioni della originaria validità delle costituzioni, e cioè i presupposti [...] in base ai quali alle costituzioni viene riconosciuto il carattere di prima norma giuridica positiva»¹³¹.

A partire da questo presupposto, può dirsi che nel corso della storia della *scientia iuris* il potere costituente sia stato definito, innanzitutto, come esercizio di un diritto – sia esso quello di tutti membri di una comunità politica indistintamente intesa, del popolo ovvero ancora della Nazione – di concludere il c.d. *covenant* che le dottrine contrattualistiche pongono alla base dello Stato¹³². In secondo luogo, di potere costituente si è discusso come espressione di una sovranità regia legittimata per l'ascendenza trascendente¹³³; in terzo luogo, la forza di

¹²⁷ E.J. SIEYÈS, *Che cos'è il terzo Stato?*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Scritti editi. Joseph Emmanuel Sieyès*, tomo I, vol. I, Milano, 1993, pp. 255-258.

¹²⁸ M. DOGLIANI, *Costituente (potere) [ad vocem]*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989, p. 282.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ In via del tutto generale così M. DOGLIANI, *Costituente (potere)*, cit., pp. 282-283, sommariamente descrive le impostazioni “non giuridiche”: «definito in modo storiografico il potere costituente indica, nel suo primo e più immediato, anche se generico, significato, il complesso di fenomeni ai quali l'esistenza delle costituzioni è legata da un nesso causale. Più precisamente: in quanto concetto concreto il potere costituente designa l'attività che effettivamente ha determinato l'instaurarsi di una costituzione [...]. Alla definizione storiografica generalizzante si avvicina quella politologica, nel senso che anch'essa consiste nella tipizzazione di fenomeni causali. Se ne differenzia però per lo specifico carattere dei tipi ricostruiti, che vengono configurati come modelli capaci di spiegare la riproducibilità dei fenomeni sulla cui base sono fondati. [...] Tra le definizioni di tipo argomentativo, quelle politiche configurano il potere costituente come la fonte della legittimazione dei poteri costituiti. Il rapporto con la costituzione non è più (solo) genetico, ma di trasmissione della legittimità. Il potere costituente viene assunto come l'unica forma propriamente legittima di potere politico: come il potere dotato di una legittimità originaria, immediatamente sua. I poteri costituiti (le articolazioni del potere politico così come organizzate dalla costituzione) si presentano per contro come legittimati in modo solo indiretto e derivato: in quanto, appunto, stabiliti e conformati dal potere costituente».

¹³¹ *Ivi*, p. 283. A fortiori, l'autore ritiene che «la definizione giuridica consiste dunque nella tipizzazione delle possibili giustificazioni adducibili a sostegno della validità di un nuovo ordinamento: di un ordinamento cioè che non trae la propria validità da quello precedente. Il potere costituente viene così a designare non i fatti in sé che producono la costituzione, ma i presupposti – esterni o incorporati nei fatti stessi, come loro caratteri – alla luce dei quali a quei fatti viene riconosciuta la capacità di produrre le prime norme di diritto del nuovo ordinamento».

¹³² *Inter alia* si vedano S. R. GARDINER, *The constitutional documents of the puritan revolution*, Oxford, 1906; G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, tr. it., Milano, 1949, pp. 95 ss.; J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, tr. it., Milano, 1982, pp. 27 ss. e 125 ss.

¹³³ P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Parigi, 1954.

fondazione di un nuovo ordinamento giuridico è stata individuata nell'esercizio di una libertà originaria fondata su di una situazione di fatto consistente nella inconscia e primitiva tendenza degli esseri umani a raggrupparsi in aggregazioni di simili secondo l'insegnamento aristotelico, la quale emerge con forza nei momenti di crisi delle aggregazioni medesime¹³⁴. Ancora e da ultimo, il potere costituente è stato concepito come fondamentale atto di una organizzazione già all'origine intrinsecamente politica, espressione del reticolo di forze che compone una struttura socioeconomica stabilmente ordinata intorno ad un sistema di fini di lungo periodo (la c.d. costituzione materiale)¹³⁵.

Viceversa, altri studiosi hanno definito il potere costituente come esercizio di una potestà di fatto rilevante per il diritto, in accordo a quelle teorie che considerano lo Stato non interamente conoscibile attraverso le categorie del diritto, trattandosi di una organizzazione prima politica che giuridica, la quale produce lo stesso diritto che la regola. In accordo a questo approccio, infatti, «il rapporto tra fatto e diritto nel momento costituente è così capovolto: non è più in ultima istanza il fatto che è capace di produrre il diritto, ma è il diritto che è capace di riconoscere al fatto la capacità di produrre diritto»¹³⁶.

Infine, un peso scientifico non irrilevante va attribuito anche a quelle ricostruzioni di carattere istituzionalista per le quali il potere costituente avrebbe una natura sostanzialmente bicefala, traducendosi una potestà ad un tempo di fatto e di diritto: se, in accordo con tali argomentazioni, l'instaurazione di un nuovo ordinamento è un dato di fatto che assume rilievo giuridico nel momento stesso in cui esso viene in essere, quello che si usa definire come potere costituente è nient'altro che il moto che instaura efficacemente un ordinamento valido, anche quando per costituzione si voglia intendere la «decisione totale sulla specie e la forma dell'unità politica [che, ndr.] vige in forza della volontà politica esistente di chi la pone»¹³⁷.

Rebus sic stantibus, a fronte della pluralità di direzioni teoriche percorribili, il quesito circa l'essenza del potere costituente permane sostanzialmente aperto: appare determinante in tal senso la constatazione di una profonda natura bicefala del concetto in esame – che taluni hanno persino definito come una sorta di *monstrum*¹³⁸ – il quale «vive, proprio per le sue caratteristiche intrinseche, ai confini tra 'diritto' e 'politica'»¹³⁹. Una simile considerazione, d'altra parte, ha rappresentato la necessaria premessa e il filo rosso che contraddistinguono la teoria che della genesi di una costituzione ha formulato Costantino Mortati, che con la sua ricostruzione del potere costituente ha influenzato l'evolversi del costituzionalismo italiano sulla materia *de qua*.

¹³⁴ M. HAURIUO, *Précis de droit constitutionnel*, Parigi, 1923, pp. 10 e 282.

¹³⁵ C. MORTATI, *La costituzione materiale*, Milano, 1940; ID., *Costituzione (dottrine generali) [ad vocem]*, in *Enc. dir.*, vo. XI, Milano, 1962, pp. 161 ss.

¹³⁶ G. JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato*, cit., pp. 302 ss. e 604 ss.

¹³⁷ S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969, 27 ss.; ID., «Costituente», in *Dig. It.*, vol. VIII, Torino, 1899-1903, pp. 350 ss. Sul punto si veda anche R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, vol. II, Parigi, 1922, p. 500.

¹³⁸ L'epiteto è stato paradigmaticamente impiegato da M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, cit., p. 217.

¹³⁹ *Ivi*, p. 218, ove l'autore afferma che il potere costituente «è quella particolare fonte di diritto che si contraddistingue, rispetto alle fonti di diritto direttamente riconducibili alla costituzione in senso formale, per la necessaria presenza in essa di un 'principio politico' che opera in senso costituente, ma è anche quella particolare volontà politica che si contraddistingue, rispetto a tutti i tipi possibili di decisione, per la sua disponibilità a lasciarsi disciplinare in forme giuridiche di tipo costituzionale, come tali sufficientemente stabili nel tempo».

Com'è stato efficacemente sostenuto, infatti, la teoria mortatiana della costituzione in senso materiale «ha riattivato il concetto di potere – o meglio, di attività – costituente, facendolo uscire dalla discussione positivista tutta chiusa nel dilemma se tale concetto fosse estraneo al diritto o da inglobare in esso attraverso la identificazione tra giuridicità ed effettività»¹⁴⁰. In particolare, Mortati perviene alla conclusione per cui la giuridicità del fenomeno statale connota la sua esistenza fin dal suo sorgere primo, ciò partendo dal duplice presupposto per cui, da un lato «alla pari di ogni entità naturale o spirituale, anche lo Stato ha, e non può non avere, la sua costituzione»¹⁴¹ e, dall'altro, che «il potere costituente, inteso nella più larga accezione del termine, e considerato sia nell'aspetto soggettivo dell'organo, che se ne pone titolare, sia in quello oggettivo della funzione in cui esso si esplica, è caratterizzato dal suo immediato riferirsi alla vita della costituzione, che esso accompagna dal momento formativo attraverso tutti gli stadi del suo successivo svolgimento»¹⁴².

Superando i dogmi posti dalle teorie istituzionalistiche di stampo schmittiano, l'accademico e costituente italiano ha espresso la convinzione per la quale, affinché «uno Stato possa formarsi nel seno di una società indifferenziata, oppure un dato tipo sostituirsi ad un altro preesistente»¹⁴³, è necessario ma non sufficiente l'emergere o il ridistribuirsi di forze sociali in grado di esprimere una volontà sentita dalla collettività come obbligatoria in modo supremo ed incondizionato. Se, infatti, lo Stato, per la sua intrinseca natura, non può pensarsi se non come struttura ordinata intorno ad un sistema di principi politici fissati in modo stabile, esso non può sorgere se non quando la suddetta forza materiale sia in grado «di obiettivare la sua volontà, di sottrarla all'arbitrio, di sottoporla ad una norma, suscettibile di raccogliere in unità tutta l'infinita serie di rapporti sociali»¹⁴⁴.

Da qui la celebre chiosa per cui «potere costituente è precisamente la forza predetta vista nel momento in cui si ordina, nel momento in cui, dal fondo di una consociazione più o meno omogenea, più o meno contraddistinta da una tendenza di vita comune, da bisogni unitari, faccia emergere una volontà politica, determini una differenziazione di valori e di posizioni fra i membri di essa, una sopra e sottordinazione di voleri, instauri rapporti di comando e di obbedienza»¹⁴⁵: detto altrimenti, il potere costituente si identifica con lo Stato come organizzazione giuridica sovrana, connotata di una propria struttura stabile e di consolidati principi ispiratori.

Il potere costituente che si iscrive nella teoria della costituzione materiale è niente di meno che il *trait d'union* tra diritto e politica, «lo spazio della 'politica [...] che fonda il diritto pubblico»¹⁴⁶: esso cessa di essere momento puntiforme di pura volontà di creazione che scade nell'arbitrio semidivino di una mitica e inscindibile soggettività originaria – sia essa il popolo o la Nazione – per evolversi in un processo di instaurazione, teso a realizzare un faticoso compromesso tra diritto e politica, al quale concorrono una pluralità di forze (per Mortati,

¹⁴⁰ M. DOGLIANI, *Costituente (potere)*, cit., p. 287.

¹⁴¹ C. MORTATI, *La Costituente. La teoria, la storia, il problema italiano*, in *Raccolta di scritti, I: Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972, p. 7.

¹⁴² *Ivi*, p. 10.

¹⁴³ *Ivi*, p. 12.

¹⁴⁴ *Ivi*, p. 13.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, cit., p. 233.

essenzialmente, i partiti)¹⁴⁷ dominanti rispetto al resto della società e in grado di imporre un manifesto di valori e strategie di sviluppo concepito per assumere il carattere della stabilità¹⁴⁸.

Queste considerazioni consentono di superare la contrapposizione tra diritto e politica connotante la tradizione dello Stato liberale e di dare, dunque, nuova linfa alla discussione sul potere costituente, in quanto tale concetto – declinato secondo l’approccio mortatiano – «consente di collegare il problema della costituzione a quello del ruolo della politica, o meglio, al movimento pendolare che subisce la riflessione circa il rilievo di tale attività umana [in quanto, ndr.] il potere costituente è il momento più alto della politica, ed è anche la proiezione della concezione più alta della politica, intesa come attività capace di imprimere all’organizzazione statale le sue caratteristiche fondamentali»¹⁴⁹.

3. *Nessun grado di separazione? Il labile confine tra il potere costituente e la potestà di revisione costituzionale.*

La rilevanza della concettualizzazione del potere costituente per la presente trattazione si chiarisce esclusivamente ove si consideri, in relazione ad una data costituzione, il medesimo quale premessa necessaria e insostituibile per l’istituzione e l’esercizio di tutte le altre potestà pubbliche: detto altrimenti, si tratta della risalente distinzione tra potere costituente e potere costituito, già paradigmaticamente e schematicamente tracciata dall’abate Sieyès nel senso che «il primo sarebbe tale in quanto libero nei fini e nei mezzi, il secondo, contrapposto, limitato nella sua libertà dai fini costituzionalmente imperativi ad esso imposti mediante il primo»¹⁵⁰.

Emerge con tutta evidenza come l’elemento discrezionale tradizionalmente individuato per distinguere le manifestazioni della giuridicità possibile dalle declinazioni del giuridicamente definito, altro non sia che il concetto del limite ossia la configurabilità di vincoli all’agire umano come possibilità attribuita ad un soggetto di diritto di produrre determinati effetti nella sfera giuridica propria o altrui. Ciò è vero, a maggior ragione, al massimo grado della piramide delle fonti del diritto: il livello costituzionale, infatti, «dove è maggiormente visibile l’innesto tra potenza della volontà politica e disciplina giuridica del potere, offre un campo di sperimentazione privilegiato per individuare e descrivere i processi di trasformazione del non giuridico in giuridico»¹⁵¹.

D’altronde, tuttavia, pare corretto qui richiamare la considerazione autorevolmente sostenuta da Mortati in accordo alla quale sarebbe semplicistico – se non addirittura radicalmente erroneo – desumere l’elemento di differenziazione del potere costituente rispetto a quelli costituiti dalla mera contrapposizione tra fatto e diritto, «in quanto il primo

¹⁴⁷ C. MORTATI, *La Costituente*, cit., pp. 84 ss.

¹⁴⁸ M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, cit., p. 232-233; P. BARILE, *Potere costituente*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 594; G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., p. 1619.

¹⁴⁹ M. DOGLIANI, *Costituente (potere)*, cit., p. 287. Sul punto anche M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, cit., p. 233, che afferma paradigmaticamente come «nel potere costituente è dunque inscindibilmente presente l’aspetto ‘politico’ della decisione che scaturisce dalla differenziazione, dalla competizione e dal conflitto, e l’aspetto ‘giuridico’ del disciplinamento degli interessi in gioco, della riconduzione ad opzioni di lungo periodo, da incardinare nella costituzione formalmente intesa e nelle istituzioni politiche che essa è in grado di costruire e di legittimare».

¹⁵⁰ F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4912.

¹⁵¹ G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., p. 1618.

non potrebbe conferire agli altri la giuridicità, che loro si riconosce, se già non ne fosse esso stesso fornito, se cioè non si presentasse quale forza ordinata, accompagnata da una fondata presunzione di stabilità e di durata»¹⁵².

Ciò posto, la differenziazione tra costituente e costituito non dovrebbe essere ricercata nella supposta arbitrarietà del primo contrapposta alla rigida limitatezza del secondo, quanto nella qualità dei capestri che astringono entrambe le tipologie di situazione giuridica. È stato correttamente osservato, infatti, che «se l'obiettivo del potere costituente è creare un ordine costituito, perimetrando i confini di operatività costituzionalmente consentita, ne discende che sarà proprio il *telos* del potere costituente a pregiudicare l'idea di una forza completamente arbitraria»¹⁵³. Come ammesso pure da un teorico intransigente come Sieyès¹⁵⁴, dunque, persino il potere costituente è sottoposto al rispetto di norme, certamente non giuridico-positive ma per questo non meno stringenti, da intendersi come vincoli non provenienti dal *milieu* dell'ordinamento preesistente che il potere costituente si prefigge di abbattere, ma dai precetti sociali, ideologici, morali che i contesti storici e filosofici del momento impongono¹⁵⁵.

Stando così le cose, si può ritenere che la distinzione tradizionale tra potere costituente e poteri costituiti possa essere mantenuta solo a condizione di ammettere che il primo e i secondi si distinguano essenzialmente in relazione alla propria direzione di marcia. Se, infatti, i poteri costituiti devono muoversi entro i confini tracciati dallo *status quo*, il potere costituente, per sua indefettibile natura, mira a sovvertire l'ordine costituito: ciò significa che non può concepirsi un potere costituente previsto dall'ordinamento vigente, e questo in virtù del c.d. principio del terzo escluso per cui «o si agisce entro l'ordinamento vigente, ottemperando in questo modo alle sue previsioni formali e materiali e rispettando, gioco forza, le regole che questo pone, oppure si agisce in contrasto con esso, apparendo a quest'ultimo eversivo e giustificando un suo tentativo di reazione»¹⁵⁶.

Al potere costituente, dunque, è stata tradizionalmente contrapposta la potestà di revisione costituzionale, proprio in quanto disciplinata nelle forme e nei limiti dalla costituzione per la sua idoneità esclusiva «ad adoperare semplici mutamenti e aggiunte che non tocchino [...] i principi fondamentali del regime, poggianti sul consenso delle forze politiche da cui trae effettività l'ordinamento statale»¹⁵⁷. Se ciò pare chiaro nell'ambito di una prospettazione teorica, più complesso risulta tracciare la linea di demarcazione tra costituente e revisione costituzionale nella pratica dell'operare di un ordinamento giuridico: una difficoltà paradigmaticamente rappresentata dalla celebre disposizione dell'art. 28 della Costituzione francese del 6 messidoro dell'anno I («Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future»), nel suo combinato disposto con l'art. 35 («Quando il Governo viola i

¹⁵² C. MORTATI, *La Costituente*, cit., p. 17.

¹⁵³ F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4913.

¹⁵⁴ E.J. SIEYÈS, *Che cos'è il terzo Stato?*, cit., pp. 253-255.

¹⁵⁵ P. HABERLE, *Lo Stato costituzionale*, trad. it. F. POLITI, Roma, 2003, pp. 131 ss. il quale sostiene che «il vincolo ad un determinato stadio (di sviluppo) di cultura fornisce “elementi reali ed ideali” che non possono essere colti dalla teoria della mera “auto-obbligazione” e dell’ “autolimitazione” volontaristica: l’ “interiorizzazione” profonda di determinati valori fondamentali [...] diviene elemento di cultura obiettivo e determinante»; G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, cit., p. 4913 s.

¹⁵⁶ F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4915

¹⁵⁷ P. BARILE, *Potere costituente*, cit., p. 596.

diritti del popolo, l'insurrezione è per il popolo e per ciascuna parte del popolo il più sacro dei diritti e il più indispensabile dei doveri»¹⁵⁸.

In effetti la Costituzione francese del 1793 – espressione della concezione democratico-radicalista di stampo giacobino – ponendo sullo stesso piano le attività di revisione, riforma e cambiamento della carta fondamentale, sembrava postulare l'idea di un potere costituente non esauribile nella decisione instaurativa originaria, ma permanentemente nella titolarità e nell'esercitabilità della Nazione: un approccio, quest'ultimo, che in parte continua a connotare nella cultura costituzionale d'oltralpe, la quale – secondo alcuni autori – «rifiuta la distinzione tra potere costituente e potere di revisione e ritiene che il primo non si estingua per effetto dell'entrata in vigore della costituzione formale, ma permanga e possa sempre riemergere sotto le vesti, appunto, di un potere di revisione illimitato»¹⁵⁹.

Si tratta di una conclusione radicalmente negata dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale italiane, le quali ad esito di un periodo abbastanza lungo di incertezze e contrapposizioni sono pervenute ad un approdo comune sostanzialmente omogeneo nel considerare potere costituente e potestà di revisione costituzionali due entità da tenere radicalmente separate, in forza della considerazione che la costituzione si origina e consolida attorno ad un nucleo inscalfibile consistente nei cc.dd. principi supremi dell'ordinamento costituzionale, la cui lesione è giustiziabile dinnanzi al Giudice delle leggi¹⁶⁰. In tal senso, dunque, il potere di revisione è sempre e solo un potere costituito, perché deve svolgersi nell'ambito segnato, in negativo, dal nucleo inviolabile della costituzione stessa la quale ne traccia forme e contenuti; viceversa, il potere costituente si connota per «straordinarietà, non ripristinabilità, consumazione *uno actu*»¹⁶¹, ponendosi come – relativamente – illimitato e irrimediabilmente in contrasto con lo *status quo* preesistente.

Se pare potersi affermare con certezza che le trasformazioni incidenti sull'inscalfibile “dura madre” di un ordinamento costituzionale possono «essere apprezzate, dal punto di vista della costituzione vigente, solo come fatti illeciti; e vanno (sul piano teorico) qualificate come atti d'esercizio del potere costituente»¹⁶², nel corso del tempo tuttavia non sono mancate le voci dissenzienti, fautrici della tesi per cui la distinzione tra potere costituente e poteri

¹⁵⁸ A. SAIITA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano 1975.

¹⁵⁹ M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit., p. 9, *a fortiori* «riporta come l'entrata in funzione del *conseil constitutionnel* ha – in modo solo apparentemente paradossale – rafforzato questa tesi, che ha uno scopo pratico molto preciso: quello di riaffermare la sovranità dell'assemblea rappresentativa e di legittimare il controllo di costituzionalità proprio scongiurando il “governo dei giudici”. Intanto il controllo di costituzionalità è ammissibile in quanto [...] in ogni momento il sovrano, a condizione di apparire nella sua maestà di costituente può, in una sorta di letto di giustizia, annullare le decisioni dei giudici. Dunque, proprio per consentire l'esistenza del controllo di costituzionalità è necessario presupporre la assoluta libertà del potere rappresentativo di riaffermare, attraverso la revisione costituzionale, norme dichiarate incostituzionali anche per contrasto con i principi supremi della costituzione. È chiaro che potere costituente e potere di revisione vengono così completamente assimilati. Il secondo ha un senso solo se è limitato rispetto al primo. Ma l'obiettivo di questa concezione è proprio quello di negare ogni limite».

¹⁶⁰ Il riferimento giurisprudenziale è a Corte cost., *sent. n. 1146/1988*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 5565, con nota di S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*. Le conclusioni cui sono più di recente pervenute dottrina e giurisprudenza erano state brillantemente anticipate, *inter alia*, da P. BARILE, *La revisione della costituzione*, cit., pp. 74-76.

¹⁶¹ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, Milano, 1998, pp. 100 ss.; C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, p. 388.

¹⁶² M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit., p. 8.

costituiti – *sub specie*, in particolar modo, di potestà di revisione costituzionale – sia ormai obsoleta perché fortemente ancorata ai contesti storici rivoluzionari nell’ambito dei quali fu formulata, oltre che fondata su canoni e schemi impiegabili solo in via astratta quando invece una qualificazione corretta dovrebbe potersi fare in via concreta ed *ex post*¹⁶³.

Pur partendo da premesse differenti, pervengono alle medesime conclusioni circa l’attenuazione della distinzione tra potere costituente e potestà di revisione costituzionale coloro i quali ritengono il concetto di “costituzione” oggi ormai definibile solo in relazione alla capacità di assicurare l’affermazione di valori e diritti fondamentali tipici dello Stato liberal-costituzionale. Questi autori, partendo dalla premessa per cui un atto normativo fondamentale che non fosse basato sui suddetti postulati valoriali sarebbe ben lungi dal potersi definire costituzione in senso proprio, sostengono l’opportunità di normativizzare l’esercizio dello stesso potere costituente, intuendone la natura potenzialmente eversiva di quei medesimi principi che si intende declinare come eredità antropologica e culturale non suscettibile di essere messa oltre in discussione¹⁶⁴.

Se, da un lato, l’accoglimento delle suddette ricostruzioni consentirebbe di considerare il potere costituente ormai del tutto confluito nella ristretta nozione di potestà di revisione costituzionale, si tratta, tuttavia, di posizioni che qui s’intende sottoporre a vaglio critico. Innanzitutto, la teoria – per così dire – dello scadimento del potere costituente rispetto alla potestà di revisione sembra scontare l’implementazione di una concezione “rivoluzionaria” del primo, fondata sull’idea che «o il potere costituente si afferma in punta di baionetta o è altro da sé, non esiste, non è un potere costituente»¹⁶⁵. Di contro, è stato opportunamente rilevato come così opinando non si terrebbe conto del naturale evolversi delle cose, con il conseguente rischio di immaginare che «il potere costituente si manifesti sempre palesemente, a viso aperto, con quei connotati rivoluzionari o para-rivoluzionari che si pretendono archiviati dalla storia, o quantomeno con un intento eversivo palese che abbracci l’intero nucleo costituzionale fondamentale, senza comprendere che, come tutte le tensioni tra opposti, quella tra tutela dell’ordine da una parte e sua eversione dall’altra non è affatto destinata a sparire ma semplicemente a ripresentarsi sotto forme diverse»¹⁶⁶, anche a mezzo di strumenti ben più subdoli e silenti.

¹⁶³ F. RIMOLI, *Revisione costituzionale [ad vocem]*, in M. AINIS, *Dizionario costituzionale*, Bari-Roma, 2000, pp. 403 ss.

¹⁶⁴ Così soprattutto P. HABERLE, *Lo Stato costituzionale*, trad. it. F. POLITI, Roma, 2005, pp. 8 ss. Sulla positivizzazione di procedure di rinnovazione dell’intero dettato costituzionale (cc.dd. clausole di suicidio) si vedano P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione costituzionale*, in *Nss.dig.it*, vol. XV, Torino, 1967, p. 777; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sui limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Annali del Seminario giuridico della Università di Catania*, Napoli, 1949, p. 31, *sub nota* 4; G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971, p. 284, *sub nota* 5. Sulla questione pare potersi dire ancora valida la risalente obiezione di V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1928, p. 146, il quale bollava come «inammissibile che una costituzione possa ammettere nel suo seno un potere capace di distruggerla». Sulla circostanza che l’art. 138 della costituzione italiana rappresenti un chiaro esempio di positivizzazione di un potere costituente “ammansito” si rimanda a A. PIZZORUSSO, *Commento all’art. 138 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali (art. 134-139)*, Bologna-Roma, 1981, p. 712, il quale sostiene che «l’articolo in esame viene dunque a disciplinare un “potere costituente” che assume carattere, per così dire, ordinario, in contrapposizione a quel potere costituente straordinario che fu esercitato dall’Assemblea costituente e, limitatamente alla “questione istituzionale”, dal popolo mediante il referendum del 2 giugno 1946».

¹⁶⁵ F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4918.

¹⁶⁶ *Ivi*, pp. 4919 s.

D'altra parte, se dunque bisogna partire dalla considerazione che il potere costituente non possa dirsi affatto esaurito bensì mutato nelle forme del suo concreto manifestarsi, parrebbe perdere fondamento pure la tesi per cui la positivizzazione in senso sorvegliato e limitato della *voluntas constitutionis generandi* ne farebbe un potere del tutto fungibile con la potestà di revisione costituzionale. Certamente, l'idea di cristallizzare il potere costituente pare offrire indubbi vantaggi, consistenti essenzialmente nella possibilità di incanalare momenti di eventuale crisi istituzionale allo scopo di scongiurare gli sconvolgimenti più critici: allo stesso tempo, tuttavia, tale approccio rischia di dar seguito ed un esiziale errore concettuale, se si tiene in considerazione che «per quanto significativo sia il mutamento che deriva dalla riforma “costituente e costituzionalizzata” sarà sempre l'ordine vigente ad aver dato ad essa la legittimità per esprimersi *ex lege*»¹⁶⁷.

Stando così le cose, il progressivo assorbimento, pure in termini formali, del potere costituente da parte della potestà di revisione rischia di condurre gli ordinamenti sulla via del sonno della ragione che genera mostri, dietro al quale possono celarsi «un errore e un superficiale adagio, i quali impediscono di rendere intellegibile una realtà, quella costituente, che essendo in continuo mutamento deve sempre essere riletta e riveduta in relazione al tempo in cui si opera»¹⁶⁸. Questo ragionamento, condotto alle sue estreme conseguenze, consente di mettere in guardia gli ordinamenti dall'esiziale pericolo al quale può condurre la convinzione di aver imbrigliato la fluviale forza creatrice della volontà costituente, la quale – stante la sua radicale insensibilità alla forma¹⁶⁹ – ben può ammantarsi delle vesti del potere costituito di revisione costituzionale¹⁷⁰.

La consapevolezza che la linea di demarcazione tra potere costituente e potestà di revisione costituzionale appare estremamente labile e – per certi versi – addirittura inconsistente consente di accogliere la tesi di coloro i quali ritengono che tra i due poteri esista un rapporto di genere a specie, per cui «il potere di revisione costituzionale è della stessa natura del potere costituente, ed anzi è in esso compreso in quanto produce modificazioni alla costituzione formale secondo regole precostituite ma accettate dal potere costituente nel suo sviluppo storico»¹⁷¹. Non è un caso dunque che lo stesso Mortati

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 4922. Analogamente anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., p. 101, secondo il quale, enfaticamente, «chi combatte un nemico non può pretendere di farlo nel nome del nemico stesso».

¹⁶⁸ F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4924.

¹⁶⁹ A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002, pp. 110 ss.

¹⁷⁰ P. BARILE, *Potere costituente*, cit., p. 597, il quale è chiaro nell'affermare che «qualora il potere di revisione costituzionale esorbita dai limiti che sono ad esso consustanziali, e che spesso le costituzioni enumerano espressamente [...], si avrebbe esercizio sostanziale di potere costituente attraverso il canale formale della revisione costituzionale; qualora infatti gli strumenti di revisione siano utilizzati per trasformare il principio di validità dell'ordinamento, cioè permutare la norma fondamentale posta a base dell'esercizio della sovranità, gli organi agenti in sede revisionale diventerebbero organi costituenti, poiché in conseguenza della loro attività verrebbe ad instaurarsi un nuovo ordinamento». Così anche C. MORTATI, *La Costituente*, cit., p. 19; F. PIERANDREI, *Costituente (Assemblea) [ad vocem]*, in *Nss.d.it*, vol. IV, 1959, pp. 1049 s.; F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale*, cit., p. 4921. In tal senso pare opportuno riportare l'espressione coniata da R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 2, il quale, con riferimento all'ipotesi di un Governo che cambi le regole elettorali alla vigilia dello scioglimento anticipato delle Camere, determinandone l'esito, parla di «colpo di Stato “in doppio petto”, cioè ammantato di forme legali».

¹⁷¹ P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 74. Nello stesso senso si rinvia a G. CODACCI PISANELLI, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, 1946, p. 10. *Contra* gli autori che sostengono la tesi c.d. pancostituente secondo la quale gli organi costituzionali destinati a garantire l'osservanza e l'attuazione la costituzione sarebbero organi del

affermasse potersi distinguere un potere costituente in senso proprio da uno in termini impropri, nella cui definizione avrebbe dovuto ricomprendersi l'attività che provvede alle modificazioni della costituzione dopo la sua originaria formazione, postulando dunque una contrapposizione tra i due concetti ricostruibile non in termini di sostanza ma solo di quantità, con la conseguenza per cui «l'attività di revisione pur differenziandosi dagli altri gradi attraverso i quali si svolge la volontà dello Stato, perché tutti li precedono e li condiziona, appare tuttavia essa stessa subordinata a principi da essa posti, che la trascendono, e che non può modificare se non a patto di far venir meno l'identità dello Stato, che invece suo compito mantenere»¹⁷².

4. *E il verbo si fece carne: epistemologia della modifica costituzionale in regime di rigidità.*

Venendo, dunque, a rideterminare il *focus* della trattazione su “l'altra metà del cielo” del progredire costituzionale – il potere di revisione – pare utile richiamare nuovamente il celebre prescritto dell'art. 28 della Costituzione giacobina francese del 1793, che nel declinare una sorta di potere costituente ad esercizio permanente, dava plastica rappresentazione ad uno dei dilemmi del diritto costituzionale: «da un canto, non potersi conservare senza mutare e, d'altro canto, non poter mutare così profondamente e rapidamente senza negare la sua permanenza e stabilità, cioè la sua stessa identità»¹⁷³.

L'affermazione per cui «una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future» è gravida della consapevolezza che le costituzioni non possono essere immuni al divenire umano, il che impedirebbe la capacità di adattamento delle prime al fluire indefettibile del secondo, pur nella concreta stabilità che le stesse si propongono di realizzare e conservare nel tempo. D'altronde è lo stesso Mortati ad affermare che il rapporto fra stabilità e mutamento, fra statica e dinamica, è comune a qualsiasi tipo di costituzione in quanto sistema che, «pur caratterizzato com'è dall'esigenza di durare onde dirigere l'ordinamento in tutto il corso della sua esistenza, deve poter adeguarsi agli eventi sempre nuovi che sopravvengono durante tale corso, senza quindi che possa assumere carattere di immodificabilità»¹⁷⁴.

Quanto sin qui esposto, dunque, consente di comprendere come la tensione tra potere costituente e ordine costituito abbia raggiunto il suo massimo attrito in relazione alla configurazione e alla concreta declinazione della potestà di revisione costituzionale, i cui connotati sollevano dubbi circa la possibilità di una sua netta distinzione dalla originaria volontà di creazione di un nuovo ordinamento giuridico. Si tratta di un problema classico della storia del diritto pubblico, se si tiene in considerazione che la rigidità delle Costituzioni

potere costituente, la cui volontà resterebbe in tal modo immanente nell'ordinamento: sul punto C. JANNACCONE, *La Costituente dello Stato democratico*, Pisa-Roma, 1945, pp. 21 e 159-163.

¹⁷² C. MORTATI, *La Costituente*, cit., pp. 10 e 19.

¹⁷³ F. GALLO, *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, in *Ricerche Giuridiche*, vol. 2, n. 2, Venezia, 2013, p. 467.

¹⁷⁴ C. MORTATI, *Costituzione [ad vocem]*, in *Enc. Dir.*, Milano, vol. XI, 1962, p. 186, il quale – *a fortiori* – sostiene che «non ha senso pertanto porre il problema dell'astratta possibilità di apportare modifiche alla costituzione, poiché anche nell'ipotesi che questa non contenga alcuna disposizione sul proprio mutamento o addirittura inibisca espressamente ogni modifica, non sarebbe lecito né desumere dal silenzio una clausola di assoluta immodificabilità, né ritenere assolutamente vincolante il divieto».

fece la propria comparsa a partire dalla fine XVIII sec. nelle repubbliche nordamericane come essenziale guarentigia della stabilità del patto sociale di cui le Carte si proponevano di farsi portatrici: superando l'approccio iniziale che aveva indotto i legislatori a concepire costituzioni perfette e quindi immutabili, progressivamente tutti gli Stati membri della Confederazione delle ex colonie britanniche nordamericane si dotarono di carte fondamentali disciplinanti le procedure *sui generis* fissate per il proprio emendamento¹⁷⁵.

L'esempio d'oltreoceano fu seguito pure dai costituenti rivoluzionari francesi e belgi e successivamente, durante il corso del XIX sec., dalla massima parte degli Stati di diritto sorti dopo le grandi rivoluzioni liberali: dunque, quando si parla di costituzione rigide si intende alludere, tradizionalmente «a quelle costituzioni scritte che prevedono il modo con cui potranno essere emendate attraverso un organo speciale di legislazione costituzionale, che può identificarsi con l'organo legislativo ordinario, cui venga imposto un aggravamento di procedura, al duplice scopo di provocare un più maturo e tempestivo esame e di raccogliere intorno all'emendamento un consenso maggiore di quello che ordinariamente viene richiesto per la votazione delle leggi ordinarie»¹⁷⁶.

In questo senso, se la tendenza contemporanea all'irrigidimento della costituzione viene a porsi come mezzo più diffuso di garanzia del rispetto del testo – onde ottenere che le sue modifiche siano, almeno in certi limiti, non impedito, bensì circondate da speciali garanzie funzionali a far sì che esse risultino da una più approfondita ponderazione e poggino su un consenso sufficientemente diffuso¹⁷⁷ – e nella consapevolezza che l'evoluzione costituzionale può manifestarsi con fattezze differenti da quelle formalizzate dalle norme di diritto positivo¹⁷⁸, ai fini della presente trattazione pare utile procedere alla sintetica costruzione di una tassonomia delle diverse forme in cui la potestà di revisione costituzionale può trovare estrinsecazione.

Con Mortati pare potersi ritenere che il criterio generale più idoneo a differenziare fra loro i vari tipi storici del procedimento di revisione è quello della differente titolarità del potere di provvedere alla modifica stessa, con la conseguenza di doversi distinguere tra modelli – potenzialmente combinabili tra loro – autocratici, aristocratici e democratici¹⁷⁹. Omettendo ogni riferimento alla prima delle categorie su indicate in quanto espressione di potere individualizzato, alla seconda tipologia si riconducono i casi in cui la revisione è demandata monopolisticamente agli organi rappresentativi, con esclusione di ogni intervento diretto o indiretto del corpo elettorale; al contrario, invece, democratici vanno intesi i procedimenti di

¹⁷⁵ P. BARILE, *La revisione della costituzione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 66.

¹⁷⁶ *Ivi*, pp. 67-68. Si rimanda sul punto a H. KELSEN, *Natura e valore della democrazia*, in *Lineamenti di una teoria generale dello Stato*, trad. it., Roma, 1933, p. 264; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Padova, 1934, p. 189.

¹⁷⁷ F. GALLO, *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, cit., p. 467, del quale si riporta un estratto del limpido ragionamento: «La non revisionabilità assoluta – e cioè la negazione di ogni intervento sul testo costituzionale – lungi dal rafforzare la scelta costituente, renderebbe la Carta costituzionale insensibile al mutare dei rapporti politici e della coscienza sociale e la condannerebbe ad essere travolta dalla storia o ad essere ricacciata nella sfera della giuridica irrilevanza; come accadde, in epoca fascista, allo Statuto albertino, che si proclamava, antistoricamente, “irrevocabile e perpetuo” in tutte le sue clausole. Invece, la revisionabilità assoluta, consentendo la continua modifica del nucleo essenziale della Costituzione con l'alternarsi delle maggioranze di governo, avrebbe il difetto opposto. Farebbe cioè perdere ad essa quei caratteri di durevolezza e stabilità sui quali si fonda l'autorità etica, ancor prima che giuridica, della Carta fondamentale e, quindi, dello Stato costituzionale di diritto».

¹⁷⁸ C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 187

¹⁷⁹ *Ivi*, p. 188.

revisione che richiedono come essenziale e indefettibile la compartecipazione del popolo all'*iter* di modifica della carta fondamentale, secondo forme e modalità differenti.

Nell'ambito della categoria dei procedimenti cc.dd. aristocratici sono da distinguere gli ordinamenti che attribuiscono la potestà di revisione allo stesso organo titolare del potere legislativo ordinario (con la previsione di modalità attinenti alla fase preliminare, alla presentazione o discussione del progetto – come nel caso che si richieda l'iniziativa da parte di altri organi, o la previa audizione di pareri obbligatori – la richiesta di maggioranze speciali, l'aggiunta al requisito della maggioranza anche di uno speciale *quorum*, ovvero anche l'esigenza della ripetizione del voto favorevole all'emendamento, da effettuarsi ad intervalli di tempo)¹⁸⁰, da quelli in cui l'esercizio della medesima è demandato ad un organo apposito, sia esso un'assemblea costituita dalle Camere insieme riunite, un'assemblea speciale formata dalle stesse Camere con l'aggiunta di altri membri estranei ovvero, infine, un'assemblea formata *ad hoc*¹⁸¹.

Passando ora alla terza ed ultima categoria, che racchiude le diverse tipologie di procedure di revisione connotate dall'intervento popolare, va rilevato che è notevole l'eterogeneità che caratterizza le forme riconducibili all'idealtipo, potendosi distinguere casi in cui la partecipazione del corpo elettorale sia prevista come necessaria ai fini del perfezionamento

¹⁸⁰ Cfr. art. 90 costituzione francese del 1946 («La revisione ha luogo nelle forme seguenti. La revisione deve essere decisa con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea Nazionale. Tale deliberazione indica l'oggetto della revisione. Essa è sottoposta, nel termine minimo di tre mesi, ad una seconda lettura, alla quale deve procedersi nelle stesse forme della prima, a meno che la deliberazione non sia stata adottata a maggioranza assoluta dal Consiglio della Repubblica, cui dev'essere inviata dall'Assemblea Nazionale. Dopo tale seconda lettura, l'Assemblea Nazionale elabora il progetto di legge per la revisione della Costituzione. Tale progetto è sottoposto al Parlamento e votato a maggioranza, nelle forme previste per le leggi ordinarie. Il progetto è sottoposto a referendum, salvo che sia stato adottato in seconda lettura dall'Assemblea Nazionale colla maggioranza dei due terzi o sia stato votato colla maggioranza dei tre quinti da ciascuna delle due assemblee. Il progetto è promulgato come legge costituzionale dal Presidente della Repubblica entro gli otto giorni dalla sua adozione. Nessuna revisione costituzionale relativa all'esistenza del Consiglio della Repubblica potrà essere attuata senza il consenso del Consiglio stesso o senza ricorso a un referendum»); art. 112 costituzione norvegese («Ove l'esperienza dimostri che qualche parte dell'attuale Costituzione del regno di Norvegia debba essere modificata, la proposta viene fatta allo Storting nella prima sessione ordinaria dopo una nuova elezione, stampata e pubblicata. Ma soltanto uno Storting ordinario, dopo una nuova elezione, può decidere se la modifica proposta debba o no aver luogo. Tuttavia nessuna modificazione deve mai contraddire i principii della presente Costituzione, ma limitarsi soltanto a mutamenti in certe disposizioni che non ne alterino lo spirito. Ciascun emendamento deve essere votato dallo Storting a maggioranza di due terzi dei voti»).

¹⁸¹ Cfr. art. 8 costituzione francese del 1875 («Le Camere avranno il diritto, con deliberazioni separate, prese in ciascuna alla maggioranza assoluta dei voti, sia spontaneamente, sia su richiesta del Presidente della Repubblica, di dichiarare che vi è luogo a revisione delle leggi costituzionali. – Dopo che ciascuna delle due Camere avrà preso questa risoluzione, esse si riuniranno in Assemblea nazionale per procedere alla revisione. – Le deliberazioni che importino revisione delle leggi costituzionali, in tutto o in parte, dovranno essere prese alla maggioranza assoluta dei membri componenti l'Assemblea nazionale. Tuttavia, per tutta la durata dei poteri conferiti dalla legge del 20 novembre 1873 al maresciallo de Mac-Mahon, questa revisione può aver luogo solo su proposta del Presidente della Repubblica»); art. 5 costituzione USA («Il Congresso, quando i due terzi di ciascuna Camera lo ritengano necessario, potrà proporre emendamenti a questa Costituzione o, su richiesta dei Legislativi dei due terzi dei vari Stati, potrà convocare una Convenzione per proporre emendamenti, che, in entrambi i casi, saranno validi ad ogni intento e proposito come parte di questa Costituzione quando ratificati dai Legislativi dei tre quarti dei diversi Stati, o da apposite Convenzioni nei tre quarti di essi, a seconda che l'uno o l'altro modo di ratifica sia proposto dal Congresso; con l'eccezione che nessun emendamento che sia fatto prima dell'anno 1808 potrà in qualsiasi modo incidere sulla prima e sulla quarta clausola della Sezione nona dell'articolo primo; e che nessuno Stato potrà, senza il suo consenso, esser privato della sua parità di suffragio nel Senato»).

dell'*iter*, ovvero le ipotesi in cui essa sia concepita invece come condizione solo eventuale¹⁸². In ogni caso, ad esito dell'analisi relativa alla tipologizzazione delle revisioni costituzionali effettuate in via formale pare potersi affermare che in nessun caso, salvo la costituzione medesima disponga diversamente, la modifica delle norme della carta fondamentale debba avvenire con modalità rispettose del c.d. principio del parallelismo delle forme, che imporrebbe l'analogia tra il *modus redigendi* – tanto sul piano dei soggetti agenti, quanto su quello operativo – adottato per la costituzione originaria¹⁸³.

Ciò posto, per completezza di trattazione, un seppur sintetico inquadramento della fenomenologia epistemica del problema delle modifiche alla costituzione formale non può non dare conto del fatto che le procedure speciali definite dalla medesima carta fondamentale non esauriscano le possibili vie attraverso le quali il fenomeno *de qua* può trovare estrinsecazione. Se, infatti, l'azione del potere di revisione a mezzo di emendamenti al testo della costituzione (sia in termini additivi, abrogativi, sostitutivi e non potrebbe escludersi anche di interpretazione autentica) dovrebbe rappresentare, in un regime di rigidità costituzionale, il canale unico per la modifica dell'ordinamento positivo, va ormai pacificamente accolta la tesi per la quale «la fallacia dell'opinione che vede nel procedimento di revisione il grado più alto della volontà statale e nella sua disciplina il contenuto più specifico di ogni carta costituzionale [...] risulta ancor meglio riaffermato dalla osservazione degli ordinamenti statali, la quale mostra come operino sempre fatalmente in essi, quali che siano le loro strutture, fattori produttivi non già solo di temporanee interruzioni del vigore delle norme costituzionali [...] ma di mutamenti più o meno estesi che assumono carattere permanente»¹⁸⁴.

Questo stato di cose, in particolare, si comprende a partire dal carattere “costituito” delle norme che disciplinano la revisione costituzionale, il che fa sì che esse – al pari di tutte le altre norme – siano rivolte alla soddisfazione degli interessi dei consociati, subendo per questo l'ineliminabile influenza dell'operare delle forze sociali e politiche. Un tale ascendente può manifestarsi anzitutto per il tramite del medesimo diritto positivo, «mediante l'azione del comune potere legislativo che, attraverso l'emanazione di leggi ordinarie, può sviluppare

¹⁸² Cfr. art. 76 costituzione di Weimar («La costituzione può essere mutata in via legislativa. Tuttavia le modificazioni sono possibili solo se siano presenti i due terzi dei membri assegnati per legge al Reichstag, e vi consentano due terzi dei presenti. Anche le decisioni del Reichsrat dirette al mutamento della costituzione richiedono la maggioranza dei due terzi dei voti. Se per iniziativa popolare un mutamento costituzionale deve aver luogo con referendum è necessario che si raggiunga il consenso della maggioranza degli elettori. Se il Reichstag abbia approvato una legge modificativa della costituzione contro l'opposizione del Reichsrat il presidente non potrà procedere alla sua pubblicazione se il Reichsrat entro due settimane richieda la decisione popolare su di essa»); art. 89 costituzione francese («L'iniziativa della revisione della Costituzione spetta congiuntamente al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, e ai membri del Parlamento. Il progetto o la proposta di revisione deve essere esaminato alle condizioni e entro i termini stabiliti al terzo comma dell'articolo 42 e votato in termini identici dalle due assemblee. La revisione è definitiva dopo essere stata approvata con referendum. Tuttavia, il progetto di revisione non è sottoposto a referendum quando il Presidente della Repubblica decide di sottoporlo al Parlamento convocato in seduta comune; in tal caso, il progetto di revisione è approvato solo se ottiene la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi. L'Ufficio di Presidenza del Parlamento in seduta comune è quello dell'Assemblea nazionale. Nessuna procedura di revisione può essere avviata o proseguita quando è in corso una violazione dell'integrità del territorio. La forma repubblicana del Governo non può costituire oggetto di revisione»).

¹⁸³ C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., p. 224; C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 189.

¹⁸⁴ C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 197.

notevolmente i principi istituzionali senza trasformatli in radicalmente, ma in mondo da adeguarli concretamente alle necessità popolari»¹⁸⁵.

D'altra parte, il fenomeno pare assumere ben maggiore rilevanza nella veste delle cc.dd. modifiche tacite della costituzione, indicandosi come tali quelle «caratterizzate non già solo dal mancato mutamento del testo, ma dalla loro derivazione da soggetti diversi da quelli cui è affidato in via esclusiva il potere di effettuarle ed attraverso congegni anche diversi da quelli formali»¹⁸⁶. Se – a prima battuta – il principio della rigidità costituzionale dovrebbe apparire radicalmente inconciliabile con la possibilità di una revisione tacita delle norme della costituzione, l'apparente contraddizione può essere facilmente superata se si tiene in considerazione il rapporto che lega la società al fenomeno giuridico complessivamente inteso: quest'ultimo, come il piè veloce Achille nel paradosso zenoniano, tutto preso a inseguire la prima senza la concreta capacità di raggiungerla.

Tutto quanto su esposto assume un significato ancor più rilevante proprio in relazione alle fonti di rango costituzionale che occupano il più elevato gradino della gerarchia della produzione giuridica, poiché «i principi fondamentali prescrivono un progetto generale di società che non esiste nella realtà ma che, appunto, si vuole realizzare»¹⁸⁷, con la conseguenza che la stessa supremazia normativa della costituzione va posta necessariamente in relazione con il divenire sociale. In questo modo viene ad instaurarsi un processo dialettico bidirezionale tra la costituzione e la viva consociazione che ad essa è sottesa, con la prima che plasma la società, la quale – a sua volta – costringe la costituzione a adattarsi al costante mutamento che è proprio delle vicende umane¹⁸⁸.

Posto che una modifica tacita potrebbe realizzarsi per il tramite di fatti giuridici come le consuetudini, le prassi o le convenzioni, in ogni caso il fenomeno stesso risulta dal distacco che si determina fra il testo scritto e la realtà costituzionale, con la conseguenza che la costruzione di una tassonomia delle forme in cui questo potrebbe manifestarsi dovrebbe muovere dalla considerazione della specie e del grado di tale distacco. Con Mortati può affermarsi che «sembra debba effettuarsi una bipartizione considerando, da una parte, i mutamenti che, pur rispettando la lettera di una disposizione, contraddicono alla *ratio* che l'aveva ispirata, oppure, giovandosi della indeterminatezza della norma costituzionale, tale da poter ricevere più significati, o dell'assenza di specifiche disposizioni, sostituiscono al significato attribuito ad essa in un primo tempo, o al modo prima seguito nel colmare la

¹⁸⁵ P. BARILE, *La revisione della costituzione*, cit., p. 82

¹⁸⁶ C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 197; A. MORRONE, *Fonti Normative. Concetti generali, problemi, casi*, II ed., Bologna, 2022, pp. 117-118, il quale dà del fenomeno una definizione ampia e lungimirante, in accordo alla quale «modifiche tacite sarebbero, in senso largo, gli adattamenti, della costituzione scritta alla realtà di una società politica formata (in quanto ordinamento giuridico) e vivente. [...] Tuttavia, non ogni scostamento dal testo è una modifica tacita costituzionale: mentre il primo termine indica qualsiasi deviazione dal testo scritto, per aversi una modifica è necessario accertare l'avvenuta trasformazione del testo in altro da sé, tanto che il risultato della metamorfosi non ha più nulla a che fare con la realtà originaria. [...] gli scostamenti sono il frutto del divenire di un ordinamento, mentre le modifiche tacite registrano l'avvenuto compimento di una trasformazione».

¹⁸⁷ A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 116.

¹⁸⁸ A. RUGGERI, *Le modifiche tacite della costituzione, settant'anni dopo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2018, p. 4, rintracciabile al seguente link: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Antonio_Ruggeri_-_Le_modifiche_tacite_della_costituzione_settant_anni_dopo.pdf; G. TRAVES, *Duttilità della costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV – *Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, 1969, p. 623

lacuna, significati e modi differenti, e, dall'altra, quei mutamenti che invece si pongono in netto irriducibile contrasto con le formule consacrate nella costituzione»¹⁸⁹.

La constatazione della concreta possibilità – tutt'altro che recondita – che si realizzi una modifica tacita della costituzione conduce inevitabilmente a porsi la questione del rapporto che tra la prima può intessere con la revisione costituzionale propriamente detta. Un quesito la cui risposta è rigorosamente subordinata all'idea di costituzione che si intende implementare. Una concezione di costituzione in senso riflessivo, infatti, per la quale la carta non vige in sé ma la sua forza riflette continuamente un essere organizzato, per la quale – in definitiva – l'essere condiziona il dover essere, le modifiche tacite rappresentano la principale e più fisiologica forma del naturale processo di adattamento della costituzione al divenire umano. D'altra parte, invece, nel contesto di una costituzione intesa in senso performativo (o trasformativo) che si intende come entità capace di autodefinizione normativa, l'unica espressione di modifica al dettato costituzionale non può che essere quella da farsi nelle forme dallo stesso prescritte, dovendosi bollare come radicalmente illegittime tutte quelle che si realizzino al di fuori del recinto del diritto positivo¹⁹⁰.

5. *Un problema di “capienza”: rigidità costituzionale e limiti alla revisione nell'ordinamento italiano.*

Tutto quanto su esposto, al netto delle questioni che inevitabilmente rimangono aperte e intorno alle quali il dibattito scientifico è ben lungi dal dirsi esaurito, consente di attribuire al problema della revisione costituzionale la centralità che esso deve occupare nel quadro della analisi specialistica e, soprattutto, del confronto tra le forze politiche. Stando così le cose, non deve sollevare alcuna meraviglia il fatto che, ad ogni nuovo tentativo di realizzare riforme di ampio respiro che incidano sul dettato della costituzione del 1948, l'intensità del dibattito aumenti più che proporzionalmente, con una sempre più marcata polarizzazione verso quella che potrebbe dirsi una schematica contrapposizione tra “miglioristi” e “originalisti”.

Se certamente l'indagine sulla natura giuridica del potere di revisione costituzionale deve rappresentare l'imprescindibile premessa a qualunque discorso sul tema in analisi, essa non può farsi monade della dottrina pura del diritto, ma strumento per una precisa comprensione dei confini entro i quali la potestà medesima può essere validamente esercitata nel quadro di un ordinamento giuridico improntato ai valori del costituzionalismo liberaldemocratico. Si sente qui il bisogno di chiarire il significato che dovrebbe validamente potersi attribuire al carattere della rigidità che si considera proprio di tutte le costituzioni varate dal secondo dopoguerra ad oggi nel quadro degli Stati appartenenti alla tradizione liberaldemocratica.

Come *supra* è stato incidentalmente accennato, infatti, la letteratura tradizionale si esprime nel senso che la distinzione tra costituzioni rigide e costituzioni flessibili riposerebbe esclusivamente nel disciplinamento (o meno) di una speciale procedura di modifica delle medesime, al più attribuendosi rilievo in tal senso anche alla previsione della giurisdizione di legittimità costituzionale sulla generalità delle norme di legge¹⁹¹. Si tratta di un approccio

¹⁸⁹ C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 197.

¹⁹⁰ A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 119.

¹⁹¹ In questo senso, *inter alia*, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 128; A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 138 Cost.*, cit., p. 703.

che, in accordo all'insegnamento della dottrina più recente, pare non essere più in grado di cogliere le particolari sfumature di significato che il concetto della rigidità costituzionale ha finito per acquisire tra la seconda metà del XX secolo e le prime tre decadi del nuovo Millennio.

La tradizionale impostazione, che vede la rigidità un mero precipitato della previsione di meccanismi giuridici che rendano più complesso l'emendamento della costituzione, infatti, sembra insensibile all'essenziale valore etico, oltre che giuridico, che le carte fondamentali hanno preso ad assumere nel suddetto torno di tempo, intente come sono non tanto a fissare una meccanica «τάξις τῶν ἀρκῶν»¹⁹² (“distribuzione di cariche”), quanto ad esprimere l'intima «ψυχή πόλεως»¹⁹³ (“anima della città”) ovverosia il complesso ordinato a sistema dei principi fondamentali della comunità politica, costruito allo scopo di fondare il potere, limitarlo e dargli un fine conforme col sottostante patto sociale¹⁹⁴. Poiché, allora, le moderne costituzioni liberaldemocratiche non paiono accontentarsi di dar conto «di raccogliere e dichiarare il diritto quale si è venuto gradualmente e spontaneamente elaborando»¹⁹⁵, ma hanno addirittura la velleità di porsi come “trasformatore” permanente delle società che ad esse soggiacciono, ecco che la rigidità di una carta fondamentale – come anche la sua supremazia all'interno della gerarchia delle fonti del diritto – viene a discendere dalla normatività della medesima, quest'ultima frutto del contenuto fondamentale che caratterizza una costituzione¹⁹⁶.

Questa considerazione consente di generarne altre che ne rappresentano l'immediato precipitato¹⁹⁷: affermare che la rigidità di una costituzione discende dal suo contenuto più caratteristico comporta innanzitutto escludere che la previsione di una procedura aggravata di revisione costituzionale e del sindacato di costituzionalità delle leggi rappresenti la causa della rigidità, ma semmai una garanzia funzionale alla medesima. In secondo luogo, una rigidità così concepita assume una differente graduazione d'intensità in relazione alle norme che rechino i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale; infine, il procedimento di revisione costituzionale, pur nel suo essere disciplinato dalla costituzione medesima, non può assumere il ruolo di viatico per introdurre qualsiasi modifica alla Carta fondamentale, ove la medesima si traduca in un'alterazione delle norme che incarnano i principi di cui sopra.

Tutto quanto visto può essere più efficacemente apprezzato nell'ambito di un opportuno – seppur sintetico – inquadramento storico che dia conto del percorso attraverso il quale il principio della rigidità costituzionale è stato progressivamente accolto dall'ordinamento giuridico fino a farne uno dei tratti più caratterizzanti. Com'è stato correttamente osservato,

¹⁹² ARISTOTELE, *Politica*, 1290a, ove lo Stagirita precisa che «le cariche tutti le distribuiscono in rapporto alla forza di chi partecipa alla costituzione o ad una qualità ad essi comune».

¹⁹³ ISOCRATE, *Aeropagitico*, 12, 14, «Ἔστι γὰρ ψυχή πόλεως οὐδὲν ἕτερον ἢ πολιτεία, τασάτην ἔχουσα δύναμιν ὄσσην περ ἐν σώματι φρόνησις. Αὕτη γὰρ ἐστὶν ἡ βουλευομένη περὶ πάντων, καὶ τὰ μὲν ἀγαθὰ διαφυλάττουσα, τὰς δὲ συμφορὰς διαφεύγουσα» [trad. it. «L'anima di una città non è nient'altro che la costituzione, che possiede tanta forza quanto ne ha nel corpo l'intelligenza. È la costituzione che assume le deliberazioni riguardo a qualsiasi argomento, custodisce i beni, allontana le disgrazie; ad essa è giusto che si conformino sia le leggi sia gli oratori sia i privati cittadini e che essi agiscano in accordo con la costituzione che si trovano ad avere»].

¹⁹⁴ A. MORRONE, *Costituzione*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, pp. 21 ss.; P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica. Profili sistematici*, Firenze, 1951, p. 49.

¹⁹⁵ S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali*, in *Scritti minori*, vol. I – *Diritto costituzionale*, Milano, 1950, p. 264.

¹⁹⁶ A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 103.

¹⁹⁷ *Ivi*, p. 104.

infatti, «la distinzione fra regimi a costituzione flessibile e regimi a costituzione rigida presenta particolare importanza per l'ordinamento italiano proprio perché esso è passato in epoca ancora recente dall'uno all'altro ed il passaggio è avvenuto a conclusione di vicende che hanno particolarmente impegnato gli studiosi italiani determinarne, sotto questo profilo, l'esatta portata»¹⁹⁸.

Il carattere flessibile della costituzione della monarchia sabauda nel periodo antecedente alla formazione del Regno d'Italia costituisce un dogma unanimemente accettato: l'assenza di un meccanismo formale per la revisione dello Statuto Albertino e l'omissione di qualsiasi dispositivo volto a vigilare sulla conformità costituzionale delle leggi rappresentano senz'altro i principali dati a suffragio di una simile ricostruzione¹⁹⁹. D'altra parte, la circostanza che il preambolo della Carta piemontese recasse una clausola di auto-qualificazione attribuite allo Statuto il rilievo di «legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile» è stata tradizionalmente e comunemente interpretata come un solenne impegno di non revoca indirizzato originariamente al monarca e alla sua dinastia, piuttosto che un'affermazione di rilievo giuridico conferente alla costituzione liberale una condizione di sostanziale immutabilità, suscettibile di attribuirgli sicura supremazia rispetto alla legislazione ordinaria all'interno del sistema normativo²⁰⁰.

Le trasformazioni gradualmente introdotte, spesso ancor prima del compimento dell'unità nazionale (si pensi, ad esempio, alla transizione dalla forma di governo costituzionale pura ad una di matrice monarchico-parlamentare), sono state realizzate senza alcuna modifica esplicita della lettera dello Statuto pur alterando radicalmente la struttura dello Stato e il relativo sistema di governo²⁰¹. Del carattere flessibile della costituzione dell'Italia liberale si prese a dubitare con maggior fondatezza solo dopo l'instaurazione del regime fascista e, in particolare, con il varo della legge 9 dicembre 1928, n. 2693, istitutiva del Gran Consiglio del Fascismo, il cui art. 12 imponeva che, per le proposte di legge in materia costituzionale, il Capo del Governo dovesse obbligatoriamente richiedere il parere dell'organo deliberativo del regime²⁰².

L'entrata in vigore di questa disposizione indusse buona parte della dottrina a sostenere un primo "irrigidimento" della costituzione del Regno d'Italia, tesi quest'ultima che – sviluppata alle sue estreme conseguenze – induceva i medesimi autori a ritenere configurabile una prima forma di sindacato di costituzionalità da demandarsi all'autorità giudiziaria e traducesse nella disapplicazione di norme di legge incidenti sulla materia costituzionale, ove adottate in difetto del parere del Gran Consiglio²⁰³. Questa tesi, pur autorevolmente sostenuta e in parte

¹⁹⁸ A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 138 Cost.*, cit., p. 709.

¹⁹⁹ P. BARILE, *La revisione della costituzione*, cit., p. 69.

²⁰⁰ G. SAREDO, *Trattato Delle Leggi, Dei Loro Conflitti Di Luogo e Di Tempo e Della Loro Applicazione*, Firenze, 1886, pp. 140-147; G.G. STENDARDI, *Statuto del Regno [ad vocem]*, in *Nss.dig.it.*, vol. XVIII, Torino, 1971, pp. 422-425; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino [ad vocem]*, in *Enc. Dir.*, Milano, vol. XLIII, 1990, pp. 986.

²⁰¹ A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 138 Cost.*, cit., p. 710.

²⁰² Questo principio è stato successivamente ribadito dalla legge 15 dicembre 1930, n. 1696, che prescriveva che il parere del Gran Consiglio, quando richiesto, fosse menzionato nella formula di promulgazione della legge.

²⁰³ Si vedano, *inter alia*, T. MARCHI, *Sul carattere rigido o flessibile della costituzione italiana*, in AA.VV., *Raccolta di Scritti di diritto pubblico in onore di G. Vacchelli*, Milano, 1938, p. 326; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., 108 sgg.; G. ZANOBINI, *Gerarchia e parità fra le fonti*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, vol. I, Padova, 1940, p. 606. *Contra* S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1941, p. 399; A.C. JEMOLO, *La legge 9 dicembre 1928, n. 2693 ed il concetto di legge costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di O. Ranalletti*, vol. II, Padova, 1931, pp. 73 ss.

de qua suffragata anche da alcuni passaggi “galeotti” della relazione ministeriale allegata alla legge del 1928, non ebbe alcun seguito nell’operato concreto della giurisprudenza, la quale – d’altra parte – non avrebbe avuto la possibilità di esercitare un simile controllo nel quadro di un regime autoritario quale quello fascista²⁰⁴.

In seguito alla caduta del regime fascista, si tornò a discutere della rigidità della costituzione in relazione al disposto dell’art. 3, co. 1 d.lgs.lg. 16 marzo 1946, n. 98, che assegnava al Governo la maggior parte delle competenze legislative ordinarie, riservando all’Assemblea costituente esclusivamente la competenza in materia costituzionale. Dalla descritta delega la dottrina unanime desumeva che, in attesa della deliberazione della *redigenda* costituzione repubblicana, i principi costituzionali al momento in vigore non potessero essere modificati tramite leggi ordinarie, con la conseguenza ulteriore che a qualsiasi giudice sarebbe stato consentito disapplicare le norme legislative ordinarie contrastanti con i suddetti principi costituzionali²⁰⁵.

Già prima della convocazione dell’Assemblea costituente i principali partiti politici italiani si erano abbondantemente pronunciati a favore dell’opzione di una costituzione rigida, come dimostrano i lavori della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, (istituita presso il Ministero per la Costituente), la cui Relazione conclusiva risolveva all’unanimità in senso nettamente positivo – e sulla base di varie considerazioni giuridiche e politiche – il problema del se convenisse o meno una costituzione di tipo rigido²⁰⁶.

In seno all’Assemblea costituente, il problema si ripropose nel corso dei lavori della c.d. Commissione dei Settantacinque: nel corso del dibattito, il relatore on. Conti propose il sistema del referendum, sostenendo la necessità di procedere all’istituzione di un organo di revisione anche in funzione di tutela del progettato regionalismo; da par suo, l’altro relatore, on. Rossi, propose un sistema di revisione basato sullo scioglimento delle Camere che trovava consenzienti l’on. Terracini e l’on. Einaudi, contrari gli onn. Tosato, Perassi e Mortati. Dopo un primo momento in cui la soluzione “Rossi” pareva dover prevalere, fu la proposta dell’on. Perassi a superare le contrapposizioni tra le parti, fluendo negli artt. 130 e 131 del progetto definitivo di costituzione, il cui testo è poi stato trasposto quasi integralmente negli artt. 138 e 139 della Costituzione²⁰⁷.

Il relatore della Commissione per la costituzione, on. Ruini, nella relazione allegata al progetto e presentata il 6 febbraio 1947, affermava che le scelte operate per il procedimento di revisione costituzionale, nel segno dell’implementazione di criteri più semplici (senza ricorrere ai sistemi dell’approvazione in due legislature successive o dello scioglimento automatico delle camere dopo la prima lettura) erano state motivate dalla considerazione che «se la costituzione deve essere rigida, una troppo macchinosa e complicata procedura di

²⁰⁴ P. BARILE, *La revisione della costituzione*, cit., p. 69.

²⁰⁵ A. PIZZORUSSO, *Commento all’art. 138 Cost.*, cit., p. 711, il quale – a fortiori – ricorda che «questo indirizzo interpretativo fu confermato da una celebre sentenza della Corte di cassazione [sent. SS.UU., 28 luglio 1947, n. 1212, in *Foro it.*, 1947, I, p. 545, ndr.], paragonata da un commentatore alla sentenza *Marbury v. Madison*, la quale gettò le basi per il controllo incidentale di costituzionalità delle leggi, successivamente esercitato (benché con scarsa efficacia) dai giudici ordinari, in applicazione della disposizione transitoria VII, comma 30, della Costituzione, nel periodo intercorso fino all’istituzione della Corte costituzionale (1948-1955)».

²⁰⁶ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea costituente*, vol. I – *Problemi costituzionali/organizzazione dello Stato*, Roma, 1946, pp. 6-8 e 37 ss.

²⁰⁷ P. BARILE, *La revisione della costituzione*, cit., p. 72.

revisione ostacolerebbe il cammino ad un completamento dell'edificio costituzionale; che vogliamo sia nelle sue grandi mura definitivo ed abbia vita di secoli; ma potrà essere necessario rimettervi le mani, negli sviluppi, non ancora esattamente prevedibili, dei sistemi costituzionali»²⁰⁸.

5.1. Il limite esplicito: l'insuperabilità della forma repubblicana.

Se, com'è stato acutamente osservato, il problema dei limiti alla revisione costituzionale è «sostanzialmente connesso all'altro della continuità dell'ordinamento, e ciò perché contenere il mutamento della costituzione entro certi argini null'altro può significare se non avvertire l'esigenza di sottrarre ad esso quelle sue parti considerate essenziali a contrassegnare l'ordinamento»²⁰⁹, ma al contempo affermare l'esistenza di limiti alla revisione delle strutture costituzionali non può significare che si accetti l'idea assolutamente priva di ragionevolezza di una costituzione da intendersi come fonte sempre uguale a sé stessa e insensibile al divenire socio-politico, è possibile infine dedicare un'opportuna digressione alla dottrina che ha tentato a ricondurre a sistema il concetto di limite nel quadro dell'ordinamento costituzionale.

In via di prima approssimazione, si può dare atto della constatazione – pacifica in dottrina – per cui, sulla scorta delle norme positive e delle ulteriori elaborazioni dotte che da esse possono farsi, la figura del limite alla revisione costituzionale ben può declinarsi in forme differenti, consentendosi in questo modo un'articolata tassonomia del fenomeno. Richiamandosi alla schematizzazione effettuata efficacemente da Mortati, si ritiene potersi distinguere tra varie specie di limiti²¹⁰: a) formali, se riguardano i procedimenti da osservare per la validità delle revisioni, ovvero sostanziali, se invece abbiano ad oggetto il contenuto delle singole statuizioni costituzionali; b) espressi, se trovino la loro precisa formulazione nel testo della Carta fondamentale, ovvero impliciti, ove si desumano da particolari qualificazioni che accompagnano le normazioni oppure siano argomentabili dal sistema considerato nel suo complesso o da singole sue parti; c) eteronomi o autonomi, a seconda che essi rinviino ad altri ordinamenti o presupposti non necessariamente immanenti, ovvero trovino la loro fonte nel testo costituzionale; d) assoluti, se – dalla volontà espressa del costituente o in modo implicito – risulti che i limiti siano da considerare insuperabili, ovvero relativi, superabili solo per mezzo di procedimenti aggravati.

Volendo declinare il tema in relazione all'ordinamento costituzionale italiano, un primo interesse per la trattazione assume la figura del limite assoluto ed espresso, di cui può dirsi rilevantissima espressione la solenne statuizione di cui all'art. 139 Cost. che prescrive l'irreversionabilità della forma Repubblicana, preferita dal popolo votante rispetto all'opzione monarchica con il referendum istituzionale del 2 giugno 1946²¹¹. Sul piano della dottrina delle costituzioni, la disposizione assume carattere di particolare paradigmaticità se si considera che a smentire l'esattezza delle tesi negatrici dei limiti alla revisione non può considerarsi

²⁰⁸ ASSEMBLEA COSTITUENTE, Commissione per la Costituzione, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, Roma, 6 febbraio 1947, p. 15.

²⁰⁹ C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 204.

²¹⁰ *Ivi*, p. 206.

²¹¹ A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 112.

privo di significato l'elemento «della frequente apposizione in numerose carte costituzionali di limiti di tal genere, variamente formulati e riguardanti o l'assoluto divieto di mutare determinate disposizioni, o di mutarle prima del decorso di un certo periodo di tempo, o di mutarle senza il ricorso a procedure superaggravate»²¹².

La vivace discussione che animò l'Assemblea costituente in merito alla disposizione che sarebbe successivamente divenuta l'art. 139 Cost. si comprende solo tenendo in considerazione il significato politico essenziale che questa norma, collocata a suggello della nuova Carta costituzionale, avrebbe rivestito a poco più di un anno dal referendum istituzionale in qualità di formale ipostatizzazione della frattura tra il nuovo ordinamento repubblicano e il precedente regime statutario e fascista²¹³. Si comprende, dunque, il perché l'art. 139 Cost. sia stato descritto come «una norma “contro”»²¹⁴, la quale, finché la questione istituzionale avesse conservato concreta vitalità politica nella società italiana, sarebbe stata destinata ad essere considerata quasi esclusivamente come un argine da consolidare o da abbattere, a seconda dei diversi punti di vista.

A fronte di un tale contesto, la sottrazione della forma repubblicana al procedimento di revisione costituzionale è stata ritenuta giuridicamente fondata sulla base dell'argomentazione per cui la medesima sarebbe attinente alla forma di Stato, quindi elemento coesistente al tipo di regime instaurato in Italia ed espressione imprescindibile della costituzione materiale sulla quale si sorregge quella formale²¹⁵. D'altronde è bene ricordare come, le premesse all'affermazione del principio sacralizzato dall'art. 139 Cost. furono poste prima ancora del referendum del 1946, come pare confermato dal combinato disposto dell'art. 1, co. 1, d.l.lgt. 151/1944 e dell'art. 1 d.l.lgt. 98/1946, norme dalle quali già prima dell'entrata in funzione dell'Assemblea costituente la stessa si sarebbe vista privata della possibilità di pronunciarsi sulla questione della forma istituzionale dello Stato, inderogabilmente demandata al popolo votante: il principio democratico veniva a sostituire integralmente quello monarchico come elemento primario del sistema costituzionale²¹⁶.

Un'attenzione del tutto marginale, invece, per lungo tempo è stata riservata al significato positivo della norma e alla ricerca dei contenuti concreti dell'espressione “forma repubblicana”: la dottrina si attestava sull'accettazione di un acritico e superficiale concetto di “repubblica” come forma di governo caratterizzata dalla sola elettività e temporaneità della carica di Capo dello Stato, per ciò contrapposto all'assetto monarchico improntato sul

²¹² C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 205.

²¹³ Per una sintetica ma efficace ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente sull'art. 131 del progetto di Costituzione si rinvia a G. VOLPE, *Commento all'art. 139 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali (art. 134-139)*, Bologna-Roma, 1981, p. 729 ss.

²¹⁴ *Ivi*, p. 735.

²¹⁵ In questo senso, tra gli altri, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, II ed., Padova, 1958, pp. 46 ss.; P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, pp. 76 ss.; M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, pp. 70 ss.

²¹⁶ G. VOLPE, *Commento all'art. 139 Cost.*, cit., p. 743, il quale – *ibidem*, sub nota 3 – precisa che «si può senza dubbio affermare che la monarchia statutaria decade già prima dell'esito del referendum istituzionale con l'entrata in vigore del d.l.lgt. 25 giugno 1944, n. 151: il principio monarchico venne distrutto nel momento in cui fu previsto che la sua permanenza legittimazione doveva essere sottoposta alla volontà di un'assemblea eletta dal popolo e rappresentativa della sovranità popolare». Sul punto anche A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione*, Padova, 1972, pp. 67 ss.

principio della designazione ereditaria e della connessa durata vitalizia della carica²¹⁷. Le ricerche successive, invece, hanno consentito di realizzare una più ampia ricostruzione dei connotati della *res publica* sacralizzata nell'art. 139 Cost., della quale costituirebbero elementi coessenziali istituti quali, tra gli altri, il principio del governo della volontà popolare (art. 1 Cost.) – e, quindi, i principi che costituiscono i presupposti per la sua effettiva realizzazione (il principio personalista, *ex art. 2 Cost.*, il principio di uguaglianza, *ex art. 3 Cost.*, il principio maggioritario interno agli organi collegiali, ecc.) –, il carattere elettivo del Capo dello Stato, la pari elettività dell'organo demandato alla elezione del Presidente della Repubblica, il principio del suffragio universale unitamente ai fondamentali criteri della parità, della libertà e della segretezza del voto²¹⁸.

5.2. Oltre la siepe: il “buco nero” dei limiti impliciti.

Discorrendo in relazione alle tipologie di limiti alla revisione costituzionale, particolare rilievo assume la categoria dei cc.dd. limiti impliciti così denominati in quanto «non espressi, ma necessariamente ricompresi nella costituzione sia pure in forma inespressa»²¹⁹.

L'elaborazione della categoria, al centro di un ampio dibattito che ha visto impegnata anche la giurisprudenza costituzionale italiana sin dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, si fonda sulla considerazione per cui «quando si sostiene [...] che la distinzione tra costituzioni rigide e flessibili, basata sulla esistenza o no di procedure aggravate per operare dei mutamenti costituzionali, ha un carattere del tutto relativo – in quanto ogni costituzione contiene una parte sottratta ad ogni possibilità di revisione – si ha la chiara percezione – quando non vi è, addirittura, esplicita ammissione – che tali misteriosi limiti assertivamente insuperabili non vengono individuati nella costituzione formale, ancorché interpretata teleologicamente, e che essi vengano piuttosto dedotti dalla struttura costituzionale concretamente esistente ovvero dalla sottostante costituzione materiale»²²⁰.

Concentrando il *focus* della trattazione in relazione all'ordinamento italiano, è stato affermato che i limiti impliciti alla revisione costituzionale dovrebbero potersi ricavare per due vie che – a ben guardare – non paiono alternative ma semmai complementari: innanzitutto potrebbe svilupparsi il concetto di “forma repubblicana” di cui all'art. 139 Cost., considerando muniti di totale irrevisionabilità tutti i caratteri integranti la predetta forma; d'altra parte, poi, potrebbero concepirsi i limiti impliciti come espressione dell'interpretazione logico-sistematica del complesso delle disposizioni che compongono il dettato della costituzione repubblicana²²¹.

Nel caso di specie, tuttavia, parrebbe potersi applicare una curiosa proprietà commutativa, che consente di combinare entrambi gli addendi in qualunque ordine arrivando comunque al

²¹⁷ Questa la posizione espressa tradizionalmente da E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922, pp. 285 ss.

²¹⁸ G. VOLPE, *Commento all'art. 139 Cost.*, cit., pp. 744-745; A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione*, cit., pp. 83 ss.

²¹⁹ A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 113.

²²⁰ A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1997, pp. 27-28. Sul punto si rinvia a C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., pp. 35 ss.; C. MORTATI, *Costituzione*, cit., pp. 145 e 206; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, vol. I, Milano, 1970, p. 79.

²²¹ A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 112.

medesimo risultato finale, consistente nell'elaborazione di un'articolata categoria di precetti costituzionali non suscettibili di contrazione, neppure per il tramite della procedura di revisione di cui all'art. 138 della Carta fondamentale²²². L'implementazione della categoria dei limiti impliciti, allora, consente di dare ulteriore suffragio alle più recenti concezioni della rigidità costituzionale di cui si è dato sinteticamente atto *supra* e in virtù delle quali il primato delle moderne costituzioni liberaldemocratiche si giustifica per essere le stesse sistemi coerenti di fondamentali postulati valoriali e non semplici complessi di norme suscettibili di revisione secondo procedure giuridiche più o meno complesse.

Per quanto impliciti, tali limiti paiono certamente non meno assoluti e dirimenti di quelli che tali sono qualificati espressamente dall'ordinamento, «essenziali perché riguardano parti costitutive dell'essenza della costituzione, e come tali del tutto sottratti ad ogni specie di mutamento»²²³, dovendosi parimenti ammettere che «il carattere di absolutezza del limite non può risultare solo dalla testuale statuizione in tal senso fatta dal costituente bensì dalla interpretazione che di essa deve compiersi alla luce del sistema»²²⁴.

Tutto ciò premesso, dunque, si vuole qui accogliere quella ricostruzione dottrinale che efficacemente individua i limiti impliciti alla revisione costituzionale in quei principi che innervano la forma di Stato che la costituzione materiale realizza e la cui modificazione porterebbe inevitabilmente ad una radicale trasformazione del regime attualmente vigente, posto che – come già si è avuto modo di porre in evidenza – «tale trasformazione è indubbiamente possibile, ma quand'anche sia compiuta con mezzi non violenti e finanche ove siano interamente rispettate le forme legali della revisione costituzionale, dà comunque luogo ad una rivoluzione, cui segue l'instaurazione di un nuovo regime, corrispondente ad una diversa forma di Stato»²²⁵.

Se, dunque, non pare potersi mettere in dubbio il carattere assoluto dei limiti impliciti alla revisione costituzionale, la circostanza che essi debbano ricavarsi per il tramite di un processo ermeneutico potenzialmente complesso e – per sua natura – inevitabilmente opinabile nelle conclusioni, pone inevitabili questioni attorno all'individuazione dei suddetti capestri, dei quali – va da sé – non è possibile fornire un elenco tassativo. Certamente un'utile indicazione in tal senso può essere ricavata dalle disposizioni rientranti nella sezione preliminare del testo della Carta fondamentale – intitolata appunto “principi fondamentali” – con la precisazione, tuttavia, che tale dato formale non può dirsi compiutamente definitorio, dovendosi ammettere tanto che la sola collocazione di una norma all'interno della predetta sezione ne determini l'automatica sussunzione nella categoria dei principi fondamentali in senso stretto²²⁶, quanto

²²² *Ivi*, pp. 112-113.

²²³ C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 206, il quale – a fortiori – afferma che «l'aver riannodato l'intangibilità dei principi coesenziali ad un ordinamento positivo alla stessa funzione propria della costituzione che li consacra e li garantisce, conduce a respingere l'opinione la quale attribuisce alla intangibilità medesima un valore solo relativo, in quanto la ricollega alla eccezionalità delle forme e dei procedimenti dai quali la costituzione ha tratto la sua vita, e pertanto ritiene necessaria la rinnovazione delle une e degli altri per potere procedere alle modifiche riguardanti i principi stessi».

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 138 Cost.*, cit., p. 721.

²²⁶ *Ivi*, p. 724. Poco oltre l'autore si presta ad un apprezzabile sforzo di astrazione per distinguere principi fondamentali “nella forma” e principi fondamentali “nella sostanza”: «Così, ad esempio, appare modificabile la disposizione che stabilisce i colori della bandiera nazionale (art. 12), ma sono invece sicuramente inderogabili il principio di sovranità popolare (art. 1, 2° comma), il principio solidaristico (art. 2), il principio di eguaglianza formale e sostanziale (art. 3), il principio di tutela del lavoro (art. 1 10 comma, e 4), il principio autonomistico (art. 5), il principio

che è ben possibile che altri principi dotati di eguale funzione limitativa possano ricavarsi da disposizioni costituzionali comprese in altre parti della Carta od eventualmente anche in leggi costituzionali *extra vagantes*²²⁷.

Ad oggi, la dottrina dei limiti impliciti può considerarsi un tratto caratteristico e consolidato dell'ordinamento costituzionale italiano, soprattutto in virtù dell'avallo che la stessa ha autorevolmente ricevuto da parte del Giudice delle Leggi attraverso la celebre sentenza n. 1146 del 1988, nella quale la Corte dopo aver premesso che «la costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali»²²⁸, ha affermato che nella categoria i cui confini sono stati così tratteggiati vanno ricompresi «tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»²²⁹.

Pur statuendo solennemente che i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, deve rilevarsi come la giurisprudenza costituzionale non abbia mai provveduto ad un'espressa enunciazione dei principi supremi dell'ordinamento²³⁰: a ben vedere, potrebbe doversi discorrere di una scelta tutto sommato consapevole del Giudice delle Leggi, funzionalizzata a fare della categoria dei limiti impliciti una sorta di *fattispecie* aperta, presupposta e non specificata.

Se questo approccio pare chiaramente improntato allo scopo di impedire l'effetto poco desiderabile «di irrigidire la costituzione, mentre assumere la prospettiva, certo indeterminata, dei principi caratterizzanti la comunità favorisce una continua e necessaria discussione intorno ai fondamenti del processo di integrazione politica, più coerente con il concetto aperto di costituzione democratica»²³¹, la Corte costituzionale non ha rinunciato ad attribuirsi il ruolo di interprete fondamentale dei postulati valoriali che innervano la Carta, specialmente nel caso in cui essi possano essere messi in discussione proprio attraverso le procedure di revisione costituzionale, poiché «se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore»²³².

pluralistico (ad alcune manifestazioni del quale si riferiscono gli art. 6, 7 ed 8, mentre altre sono esplicitate in altre parti della Costituzione), o il principio internazionalistico (art. 10 e 11)».

²²⁷ A. CERRI, *Appunti sul concorso conflittuale di diverse norme della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, pp. 278-280.

²²⁸ Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ Nonostante alcune aperture in tal senso: cfr. tra le altre sent. n. 18/1982; 26/1979, 54/1979 e 223/1996.

²³¹ A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 114.

²³² Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146.

5.3. *Quale rigidità per il 138 Cost.? Sulla configurabilità di procedimenti di revisione “eterodossi”.*

Tutto quanto visto fin d’ora in relazione al problema dei limiti alla revisione costituzionale attiene evidentemente alla sostanza della materia costituente, detto altrimenti ai contenuti necessari e imprescindibili che rendono un ordinamento costituzionale effettivamente tale, che ne strutturano l’ossatura e ne delineano l’identità. Nonostante ciò, appare *ictu oculi* come, nel quadro di un ordinamento improntato al principio della rigidità della propria costituzione, la realizzazione di emendamenti all’assetto delle norme che compongono la Carta fondamentale presuppone che l’ingegnere costituzionale si interroghi circa la metodologia con la quale realizzare l’opera che intende realizzare.

Nell’ordinamento italiano ciò dovrebbe avere una risposta del tutto ovvia nella procedura aggravata di revisione costituzionale delineata dall’art. 138 Cost., disposizione recante la norma sulla formazione delle leggi di rango costituzionale, la quale – per sua natura – condiziona l’efficacia e limita la forza delle medesime. Se dunque la norma sulla revisione disciplina la forma di ogni emendamento validamente realizzabile sul dettato della costituzione, non pare infondato l’interrogativo che da tempo è stato sollevato nel dibattito scientifico circa la possibilità di ricomprendere le norme che fissano i congegni di revisione tra i limiti alla revisione stessa.

Partendo da queste considerazioni iniziali, una parte della dottrina è giunta alla conclusione che «sarebbe pertanto illegittima una legge costituzionale che pretendesse, seguendo il procedimento *ex art. 138 cost.*, di modificare questa disposizione, facendo venire meno gli aggravamenti in essa disposti, quali aspetti caratterizzanti la relativa norma di riconoscimento»²³³. Sulla base di questo ragionamento, dunque, le norme che regolano il potere di revisione costituzionale nel quadro degli ordinamenti improntati al principio della rigidità della carta fondamentale verrebbero esse stesse ad integrare un peculiarissimo limite al concreto esercizio della potestà emendatrice, per le sue caratteristiche definibile come “logico”²³⁴.

Come è noto, la paternità della tesi della non emendabilità della norma che disciplina il potere di revisione costituzionale va attribuita al giurista e filosofo del diritto Alf Ross, il quale riteneva che le norme della costituzione che regolano le procedure di emendamento della medesima abbiano la peculiarità di non presentare un fondamento esclusivamente giuridico, ma, essendo presupposte, si connotano per una ragion d’essere che riposa in un fatto estraneo al diritto. Da tale premessa lo studioso danese ricavava il gravido corollario per cui il mutamento delle norme del genere di cui si sta discorrendo potrebbe realizzarsi solo «al di fuori di ogni procedura giuridica»²³⁵, in quanto, «secondo questa teoria, il procedimento di

²³³ A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 112.

²³⁴ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, VI ed., Bologna, 2022, p. 131.

²³⁵ A. ROSS, *Diritto e giustizia*, trad. it. a cura di G. GAVAZZI, Torino, 1965, p. 77, del quale si riporta un estratto dello specchiato ragionamento logico: «Le norme che istituiscono una autorità A e ne determinano la competenza, sono al tempo stesso norme che determinano come il diritto creato da A può venire modificato. Le norme istitutive determinano le condizioni per la validità della norma subordinata e quindi si applicano sia alla sua emanazione sia alla sua abrogazione [...] per converso le norme della Costituzione che prevedono una speciale procedura per la modifica della Costituzione stessa sono, nello stesso tempo, norme che istituiscono una autorità costituente distinta da quella legislativa». Da queste considerazioni in premessa l’autore perveniva alla conclusione per cui avrebbe dovuto dirsi dimostrato che «una certa autorità è la più alta, e che quindi le norme che istituiscono quella autorità, non possono

revisione costituzionale non può essere oggetto di modifica, dunque riguardare se medesimo, perché se così fosse realizzerebbe una contraddizione logica irrimediabile»²³⁶.

Pur apparendo logicamente coerente, la costruzione di Ross non è andata esente da fondate critiche²³⁷ venendo poi superata dallo stesso autore che, in una fase successiva della sua elaborazione, ha abbandonato il dogma dell'inemendabilità delle norme sulla revisione costituzionale che avrebbe fatto delle stesse non «diritto posto, ma presupposto»²³⁸. Passando a concepire le prescrizioni di cui si sta discorrendo come istitutive di competenza normativa, il Ross perviene alla conclusione per cui «se la legge di revisione si intende come fonte costituita e non assolutamente primitiva essa ha tanto potere quanto gliene conferisce la Costituzione e, dunque, diviene problema interpretativo della Costituzione medesima stabilire se sia autorizzata o non a modificare la procedura onde si sostanzia»²³⁹.

Provando a declinare il ragionamento del “secondo” Ross nel quadro dell'ordinamento italiano ben potrebbe sostenersi che la questione dell'emendabilità dell'art. 138 Cost. assuma i connotati di un problema di diritto costituzionale sostanziale, con la conseguenza di dover ricondurre anche la norma sulla revisione al discorso sui limiti impliciti: secondo questo ragionamento, dunque, la concreta possibilità di modificare la procedura di revisione, così come attualmente disciplinata dalla costituzione, dovrebbe farsi dipendere dalla sussumibilità della medesima tra i principi fondamentali dell'ordinamento, come tale assolutamente non suscettibile di revisione.

Tutto ciò premesso, si vuole qui accogliere la tesi di coloro i quali hanno sciolto la questione nel senso che la riconduzione tra i principi fondamentali dell'ordinamento dovrebbe riguardare non tanto la procedura di revisione strutturata dal vigente art. 138 Cost., quanto il valore della rigidità costituzionale di cui la norma si fa portatrice²⁴⁰: per cui un'eventuale modifica del procedimento di revisione costituzionale dovrebbe potersi considerare legittimo finché si traduca nella conservazione del suo contenuto essenziale, di modo tale che «la decisione parlamentare sia assunta con una maggioranza aggravata (non quella semplice dunque), in modo ponderato e ripetuto (la doppia deliberazione) e che vi sia la possibilità per le minoranze di sottoporre la legge costituzionale a referendum popolare»²⁴¹.

essere poste da qualche altra autorità, ma devono esistere sotto forma di una ideologia presupposta. Ciò significa che non esiste una norma superiore la quale determini le condizioni tanto della loro valida emanazione quanto della loro modificazione».

²³⁶ F.R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138*, in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI e V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settant'anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019, p. 100.

²³⁷ Tra gli altri, si rinvia a V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I – *Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1970, pp. 101-102.

²³⁸ A. ROSS, *Diritto e giustizia*, cit., p. 78, sub nota 7.

²³⁹ A. CERRI, *Commento al messaggio presidenziale del 26 giugno 1991*, in AA.VV., *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 3235 s.; A. ROSS, *Sull'autoriferimento e su un “puzzle” nel diritto costituzionale*, in ID., *Critica del diritto e analisi del linguaggio*, trad. it. a cura di R. GUASTINI e P. POLLASTRO, Bologna, 1982, p. 232, il quale sostiene doversi affermare «che la norma sul procedimento di revisione costituzionale va rispettata fino a quando essa stessa «non indichi un successore».

²⁴⁰ Sul punto, tra gli altri, C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 208; A. SANDULLI, *Fonti del diritto [ad vocem]*, in *Nss.dig.it*, VII, Torino, 1961, p. 527; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, p.165.

²⁴¹ A. MORRONE, *Fonti Normative*, cit., p. 112; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, pp. 301 ss.

Questa, d'altra parte, la posizione dello stesso Mortati, il quale riteneva che «in un tipo di ordinamento, come quello in cui si può far rientrare l'italiano, che pone come suo fine essenziale la tutela della posizione giuridica del cittadino di fronte allo Stato, la rigidità si dovrebbe considerare limite essenziale all'organo di revisione, al quale pertanto rimarrebbe solo la scelta fra una o un'altra procedura di aggravamento»²⁴². Proseguendo lungo la strada tracciata, stante il carattere di valore della rigidità quale irrinunciabile garanzia della stabilità del patto costituzionale, può condividersi l'opinione di chi ritiene non solo che «la revisione del procedimento sarebbe ammissibile solo a condizione di aggravare ulteriormente il procedimento»²⁴³, ma anche che sarebbe ammissibile – se non anche opportuno – un adeguamento delle prescrizioni dell'art. 138 Cost. alle spinte evolutive in senso maggioritario che connotano il sistema elettorale a partire dal 1993, al fine di preservare la natura rigida della Costituzione e di porla al riparo dagli umori della maggioranza politica del momento²⁴⁴.

Non è un caso, dunque, che la questione sia stata sollevata soprattutto in occasione del dibattito che ha accompagnato la gestazione dei due più recenti tentativi di ristrutturazione “sistematica e complessiva” della costituzione repubblicana, risalenti rispettivamente al 2006 e al 2016: in entrambe le circostanze il problema della modifica del procedimento di revisione si è posto «sia per allineare la nostra costituzione agli standard correnti nel costituzionalismo contemporaneo, sia per offrire alle opposizioni parlamentari garanzie minime, che, senza il loro coinvolgimento nelle decisioni aventi ad oggetto i diritti fondamentali e le basilari regole del gioco democratico, sarebbero ingiustificabilmente pretermesse, sia per scongiurare la prospettiva che ogni maggioranza scriva la “propria” costituzione, con conseguente, intollerabile, instabilità del quadro complessivo»²⁴⁵.

6. *Considerazioni conclusive: la “questione del metodo” rileggendo il messaggio alle Camere del Presidente Cossiga sulle riforme costituzionali.*

La sintetica esposizione delle numerose questioni che in questa sede si è provato a ricostruire senza velleità di completezza o esaustività consente di trarre alcune conclusioni sul tema in discorso. La riapertura di una nuova stagione di (tentativi di) riforme costituzionali che si prospettano – secondo le anticipazioni dei più ferventi fautori – come interventi di ampio respiro, in grado di alterare profondamente la sistematica della costituzione repubblicana del 1948, impone che la classe politica e la dottrina tornino ad interrogarsi, prima ancora che sul merito delle soluzioni concrete da implementare, sulle modalità con cui realizzare i medesimi.

²⁴² C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1952, n. 2, p. 392, *sub nota* 21.

²⁴³ F.R. DE MARTINO, *La revisione della revisione*, cit., p. 104.

²⁴⁴ Tra gli altri si possono qui richiamare R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, 2007, p. 614; R. TARCHI, *Il sistema delle garanzie*, in T. GROPPI, P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, 2005, p. 77.

²⁴⁵ F.R. DE MARTINO, *La revisione della revisione*, cit., p. 104. Sul punto anche F. GALLO, *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, cit., p. 471; A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali (ottobre 2006)*, in *Issirfa.cnr.it*, pp. 1 ss.; F. BASSANINI, *La Costituzione e le riforme istituzionali dopo il referendum*, ne *Il Mulino*, n. 4, 2006, p. 628.

Discettando circa la distinzione tra potere costituente e potestà di revisione costituzionale è emerso chiaramente che il confine tra le due figure risulti essere sottilissimo nella sua permanente attualità: la distinzione, infatti, consente ancora oggi di separare lo spazio della legittimità costituzionale dall'informe contado del giuridicamente possibile, in un quadro complessivo in cui l'alterazione degli equilibri costituzionali può tradursi persino nella attenuazione o – peggio – nella caducazione di valori etico-giuridici che oggi si ritiene non più suscettibili di alcuna messa in discussione.

Tutto quanto visto consente, allora, di tornare proficuamente al punto di partenza del presente contributo, espresso nell'interrogativo che ne dà il titolo: ma davvero il problema del *quomodo constitutionis condendi* si traduce nella selezione di procedure indistinguibili per valore giuridico e sociale, pienamente fungibili e tra loro interscambiabili? Ovvero che la “questione del metodo” non sia soltanto tale, ma travalichi inevitabilmente sul piano del merito costituzionale intaccato?

La più calzante ed autorevole risposta a questi interrogativi e a quelli che ne sono un diretto corollario pare ancora potersi ricavare dal celebre messaggio indirizzato alle Camere il 26 giugno 1991 dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga in esercizio della prerogativa stabilita in favore del Capo dello Stato dall'art. 87 della Carta fondamentale. A conclusione di una lucidissima ed illuminante – anche ad oltre trent'anni di distanza – ricostruzione del problema delle riforme istituzionali nell'ordinamento italiano, tesa a porre in evidenza l'assoluta impellenza di intervenire sugli assetti dell'ordinamento delineato dalla Costituzione del 1948 a costo dell'eventualità di alimentare un processo non controvertibile di sempre più marcata disaffezione della cittadinanza alle istituzioni repubblicane, Cossiga dedicava un'ampia digressione finale agli aspetti collegati metodo da adottare per avviare e portare a buon fine il processo riformatore.

Da fine giurista imbevuto di studi letterari e filosofici qual era, il problema del “metodo” delle riforme istituzionali appariva a Cossiga come una questione tutt'altro che meramente tecnica, materiale per dotti per ciò solo privo di qualunque ripercussione o implicazione sullo *status* giuridico dei consociati: di contro, egli declinava un'essenziale questione prima di tutto politica, nell'accezione più ampia e nobile che del termine possa darsi, ma al contempo anche – e soprattutto – etica, perché attinente al contenuto del concetto stesso di democrazia²⁴⁶.

Pare quindi potersi validamente accogliere la considerazione che il problema delle riforme sia intimamente ed inevitabilmente collegato alla concezione di democrazia alla quale si vuole conformare le stesse linee dello sviluppo politico, sociale e culturale del Paese. Detto altrimenti, la questione del metodo non è solo un mero affare di ingegneria costituzionale, ma

²⁴⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, Doc. I, n. 11, Roma, 26 giugno 1991, p. 38, ove il Presidente Cossiga manifesta di aderire ad una concezione ampia di democrazia, «non intesa semplicemente come tecnica per conciliare autorità e popolo, in una concezione in cui il regime di governo è caratterizzato dal governo delle “élites”, anche se scelte o confermate dal popolo, ma come visione nella quale soggetto della democrazia, direi soggetto “manzoniano” della Storia e quindi della vita istituzionale, ed economica che caratterizza uno Stato democratico è il popolo, nelle sue varie espressioni: il corpo elettorale nell'ordinamento istituzionale, le chiese, le associazioni, i sindacati dei lavoratori e le associazioni degli imprenditori, le università, le cooperative e le altre forme di libero associazionismo sul piano della civile».

«un problema che attiene al modo etico e politico e non solo tecnico, di concepire la democrazia, lo Stato, la vita sociale, la stessa Storia»²⁴⁷.

²⁴⁷ *Ivi*, p. 39. In accordo alla visione di Cossiga, infatti, «il problema del “metodo”, pertanto, è il problema non tanto dei criteri storici, politici, sociologici e culturali ed anche degli interessi economici, che debbono illustrare ed illuminare queste individuazioni e queste scelte, quanto dell'elaborazione e dell'adozione di “modelli” della ricerca di materie ed oggetti ed opzioni di valori ed interessi, come “fine” ontologico della riforma e da attualizzare, almeno prospettiva del loro sviluppo e della loro affermazione, in una legittima dialettica politica nella società ed in una dialettica produttiva di “beni” delle e nelle istituzioni pubbliche. Ma il problema del “metodo” è anche della determinazione delle istituzioni, nuove o rifondate, delle norme da rinnovare o da emanare e delle procedure cui affidare sul piano istituzionale tale individuazione, tale scelta. e tale elaborazione, in un quadro unitario ed omogeneo, secondo una “progettualità” organica e coerente, per giungere ad adeguate soluzioni normative fondanti nuove ed arricchenti istituzioni e norme di condotta».

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DAL 1948 A OGGI. SEMPRE UGUALE, EPPURE SEMPRE DIVERSO...

di *Tommaso Saccardi*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: una scarna disciplina costituzionale e alcune fasi di rilievo. – 2. De Gasperi e il “governo del primo ministro” dalla Costituente alla I legislatura. – 3. Il Presidente del Consiglio dal centrismo al compromesso storico, un albero nella foresta dei partiti. – 3.1. La pretesa di governabilità degli anni Ottanta: il rapporto Giannini, il decalogo Spadolini e i tentativi di riforma (ancora) mancati. – 4. La svolta del 1988, l’avvento di un nuovo sistema politico e un tentativo di bipolarismo. Un Presidente di fronte al paradosso.

1. Considerazioni introduttive: una scarna disciplina costituzionale e alcune fasi di rilievo.

Il testo costituzionale dedica al governo e al Presidente del Consiglio una disciplina piuttosto scarna. Come è noto, ambedue trovano la loro collocazione nel Titolo III della Parte II della Costituzione, per l’appunto rubricata “Il Governo”, nonostante riferimenti all’esecutivo e al suo vertice siano rinvenibili anche in altri articoli della Carta laddove si disciplinano le loro relazioni con gli altri organi costituzionali²⁴⁸.

Nello specifico, la figura del Presidente del Consiglio è testualmente menzionata in cinque diversi articoli: 89, 92, 93, 95 e 96. Volendo concentrare l’attenzione sulle norme fondamentali che tratteggiano la fisionomia della carica, pare opportuno tralasciare gli articoli 89 e 96 che – trattando, rispettivamente, della controfirma degli atti del Capo dello Stato e delle peculiarità della responsabilità penale dei componenti del governo – si riferiscono a fattispecie ben precise e perciò non di particolare aiuto nel fornire una panoramica generale delle funzioni. Lo stesso può dirsi per l’art. 93 che si limita a disciplinare le procedure del giuramento dei membri del governo. Dunque, gli unici punti fermi generali ricavabili dalla Costituzione sono la nomina del Presidente del Consiglio ad opera del Presidente della Repubblica, il quale è altresì titolare della nomina (quantomeno formale²⁴⁹) dei ministri – sia pur su proposta del primo (art. 92) – e il compito di direzione della politica generale del governo e di mantenimento dell’unità di indirizzo politico e amministrativo (art. 95).

Una cornice costituzionale siffatta delinea in modo molto sintetico il ventaglio di attribuzioni presidenziali e gli attribuisce in forma espressa poteri limitati. In questo contesto, il Presidente del Consiglio emerge più che di per sé, mediante l’enunciazione delle sue prerogative, sempre nel rapporto ora di analogia, ora di difformità con quelle dei singoli

²⁴⁸ Si pensi, in proposito, agli articoli 76 e 77 Cost. che disciplinano i casi in cui il governo è legittimato all’esercizio della funzione legislativa all’interno del Titolo I, dedicato al Parlamento, della parte sull’ordinamento della Repubblica e all’art. 120, secondo comma, Cost. che prevede i presupposti del potere sostitutivo governativo rispetto alle articolazioni periferiche dello Stato nel Titolo V dedicato a Regioni, Province e Comuni.

²⁴⁹ Sulla complessa questione di un ruolo sostanziale del Capo dello Stato nella nomina dei ministri, cfr., *ex multis*, le divergenti opinioni di L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1957, pp. 1170-1208, ora in ID. *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 25-75, contrario a un potere di intervento presidenziale salvo il caso «scolastico, per la verità, che esso [il ministro *n.d.R.*] non goda dei diritti civili e politici» (59) ed E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 3, 2018, pp. 671-673, secondo cui il Capo dello Stato dispone di un «margine di libertà [...] che può condurre, al limite, anche al rifiuto della persona proposta» (672).

ministri. Infatti, tutte le disposizioni che fanno riferimento al Presidente del Consiglio – dalla nomina al giuramento, dalla controfirma al ruolo di direzione politica – menzionano sempre anche i ministri talora per segnalare che la norma vale per entrambi, talaltra per distinguerne la posizione. Così, l'art. 89 sancisce che gli atti del Capo dello Stato necessitano della controfirma ministeriale e, al secondo comma, aggiunge che quelli che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge vanno controfirmati anche dal Presidente del Consiglio; l'art. 96 prevede il medesimo regime di responsabilità penale per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni da Presidente e ministri. Ma anche l'art. 95, perno delle funzioni del capo del governo, immediatamente dopo aver stabilito le sue prerogative, enuncia quelle dei ministri, evitando la scelta stilistica e allo stesso tempo sostanziale di trattarne in un articolo diverso. Questo rapporto inscindibile, tale per cui la singolarità del Presidente del Consiglio non può mai andare a oscurare la collegialità dell'istituzione governativa, è ben evidente fin dalla prima disposizione dedicata all'istituto governativo, recata dall'art. 92 che sancisce come esso «è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri».

La configurazione di un Presidente del Consiglio poco caratterizzato e piuttosto debole rispetto, in primo luogo, all'istituzione di cui è al vertice è per vero coerente con la logica di fondo di una Costituzione armistiziale²⁵⁰, alla base del testo del 1948. Con ciò non si intende fare riferimento a strascichi del conflitto mondiale che si era da poco concluso al momento di redigere la Carta costituzionale e neppure a una tregua tra coloro che avevano contribuito alla Resistenza o comunque si erano opposti al fascismo e coloro che invece, per convinzione o per convenienza, non l'avevano fatto. Ci si riferisce piuttosto al «conflitto interno all'alleanza di forze politiche, sociali e militari risultate vincitrici [il quale *n.d.r.*] aveva natura "esistenziale", perché relativo ai principi fondamentali del vivere comune e perché ciascuno temeva che dal successo dell'altro potessero derivare pericoli per la propria stessa sopravvivenza»²⁵¹. D'altronde, che la definizione dei poteri del Presidente del Consiglio non dipese da un timore dei Costituenti di una svolta autoritaria – un "complesso del tiranno" – è testimoniato anche da alcuni tra i più autorevoli di loro ad anni di distanza.

Giuseppe Dossetti, intervistato da Leopoldo Elia e Pietro Scoppola nel 1984, osservò come agli iniziali timori della Dc di un governo nelle mani del Partito comunista si fossero aggiunti successivamente quelli speculari dei comunisti stessi in seguito alla fuoriuscita dal governo: «da lì derivò poi tutto l'eccessivo garantismo della Costituzione e derivarono anche altre conseguenze: la Corte costituzionale e il referendum»²⁵². Incalzato da Elia, Dossetti convenne che entrambi gli schieramenti per eccesso di paura l'uno dell'altro respinsero le proposte dei giuristi che proponevano un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo. E ancora, a Elia che parla del duplice timore del comunismo e del fascismo, Dossetti risponde icasticamente «forse del fascismo un po' meno»²⁵³.

Con questi presupposti a fondamento delle scelte dei Costituenti e in assenza finora di modifiche costituzionali della figura del Presidente del Consiglio, sembra apparentemente paradossale interrogarsi su quale sia stata la sua evoluzione in una prospettiva di diritto

²⁵⁰ Per tale definizione, R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale, Il Filangieri Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, p. 87.

²⁵¹ *Op.cit.*

²⁵² L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 64.

²⁵³ L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio*, cit. p. 63.

costituzionale. Se non vi sono stati mutamenti del testo, non dovrebbe esservi stata neppure un'evoluzione. Tuttavia, a causa delle preoccupazioni che animavano i Costituenti, i quali per le ragioni ricordate non intendevano dedicare troppo spazio e poteri all'istituzione governativa, la Costituzione sul punto è redatta, come è stato autorevolmente osservato, «in maniera sommaria ed aperta a divergenti applicazioni»²⁵⁴. Negli ampi confini tracciati dal Costituente, è dunque ben possibile che la legislazione ordinaria di attuazione, i Regolamenti parlamentari, il sistema elettorale e finanche il modello di scheda su cui esprimere il voto rivestano una funzione molto più pregnante e decisiva di quanto avverrebbe con indicazioni costituzionali più rigide e puntuali. Si può pensare, in proposito, all'importanza della legge recante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, approvata nella X legislatura, ma il cui travagliato *iter* aveva preso avvio già nella I o all'indicazione obbligatoria del capo della coalizione o di lista sulla scheda elettorale prevista dalla legge n. 270/2005 (cd. legge Calderoli e nota giornalmisticamente come *Porcellum*), che implicitamente era anche il candidato alla Presidenza del Consiglio di quello schieramento (su cui v. *infra*, par. 4).

Esaminando la figura presidenziale nel suo sviluppo storico repubblicano, emergono alcuni grandi momenti di svolta che segnano, a Costituzione invariata, un mutamento nel ruolo del vertice dell'esecutivo. E allora non pare inutile, ma anzi è opportuno, soffermarsi ad analizzarli per comprendere quale sia stata la traiettoria percorsa e per cercare di individuare le radici della proposta di revisione costituzionale in discussione.

Una prima fase si svolge nel corso della I legislatura repubblicana, dal momento dell'entrata in vigore della Carta costituzionale fino all'uscita di scena del suo protagonista indiscusso, Alcide De Gasperi.

Una seconda fase trova il suo sviluppo temporale nel successivo trentacinquennio di vita repubblicana ed è caratterizzata da un ruolo minore del Presidente del Consiglio e dal predominio dei partiti che ne limitano la forza innovatrice e le potenzialità di *leadership*.

Una terza e ultima fase ha il suo inizio con l'approvazione della legge n. 400/1988 e l'attuazione della riserva di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio contenuta nell'art. 95 Cost. a distanza di un quarantennio dalla sua entrata in vigore e tiene conto della radicale evoluzione dello scenario politico nel triennio 1992 – 1994 con la fine del tradizionale sistema dei partiti, l'adozione in successione di differenti sistemi elettorali e il tentativo di una revisione dell'assetto istituzionale dello Stato. Si darà infine conto di alcune possibili cause che hanno reso negli anni il Presidente del Consiglio totalmente diverso, eppure, paradossalmente, sempre uguale a sé stesso proprio come la nave dell'eroe Teseo che dà origine all'omonimo paradosso.

2. De Gasperi e il “governo del primo ministro” dalla Costituente alla I legislatura.

Una prima fase da prendere necessariamente in considerazione è quella degli albori della Repubblica, in cui nella concreta prassi applicativa le norme costituzionali prendono corpo. Nonostante sia quasi inevitabile partire dalle origini per analizzare qualunque evento, l'esperienza della I legislatura si presenta subito interessante per l'atteggiarsi di alcune caratteristiche della forma di governo che non si sarebbero mantenute anche in futuro e che

²⁵⁴ Cfr. L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 676.

invece attualmente si cerca sovente di replicare. In controtendenza con l'esperienza successiva, è stato rilevato che tra «il 18 aprile 1948 e il 7 giugno 1953 il sistema costituzionale di fatto in Italia si era [...] singolarmente avvicinato (non per imitazione, ma per spontanea evoluzione di cose) al sistema di gabinetto inglese»²⁵⁵. Per altri, più che di una forma all'inglese di governo del Primo Ministro, si sarebbe trattato di un «Cancellierato incipiente»²⁵⁶. Altri ancora rilevano, su un piano più generale, che «almeno per tutta la prima legislatura repubblicana la ritardata attuazione del pluralismo istituzionale [...] e l'ampiezza del sostegno parlamentare del Governo lasciarono credere che il sistema repubblicano [...] appartenesse al tipo dei governi razionalizzati»²⁵⁷. Il punto di convergenza di tutte e tre le opinioni citate, tralasciando se sia più opportuno accostare al funzionamento della forma di governo italiana del tempo quella primoministeriale inglese o quella del cancellierato tedesca, è dato dalla constatazione di una particolare forza del governo e del Presidente del Consiglio, non più sperimentata successivamente.

Le ragioni di questa forza derivavano insieme da fattori specifici legati alla persona dell'allora Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi e dal contesto storico interno e internazionale. Bisogna in primo luogo ricordare che De Gasperi era già Presidente del Consiglio prima dell'approvazione della Costituzione, durante i lavori dell'Assemblea costituente. In quella fase, la costituente svolgeva un'attività legislativa assai limitata: infatti, in base all'art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 16 marzo 1946 «fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione il potere legislativo resta delegato, salva la materia costituzionale, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali saranno deliberate dall'Assemblea»²⁵⁸. De Gasperi, dunque, che fu chiamato alla guida del governo il 10 dicembre 1945, si trovò per circa un anno e mezzo a gestire nella neonata Repubblica italiana in quasi totale autonomia sia il potere legislativo sia quello esecutivo²⁵⁹. E tale concentrazione di poteri risulta ancor più accentuata nel periodo del suo quarto governo, in cui un ruolo preponderante spettò, dopo l'uscita delle sinistre, proprio al partito della Democrazia cristiana.

In seguito, approvata la Costituzione, le forze politiche si presentarono al primo appuntamento elettorale nazionale dell'epoca repubblicana – il 18 aprile 1948 – divise in due blocchi omogenei e aspramente contrapposti non solo sulle normali contingenze politiche, ma anche rispetto alla complessiva visione del mondo e alle scelte sulla collocazione

²⁵⁵ Si v., per tale lettura, G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Corbaccio, Milano, 1995, p. 500. Secondo l'Autore, ciò dipendeva essenzialmente dalla persona dell'allora Presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, in cui «l'esecutivo aveva trovato un centro di gravità stabilizzato, e una barriera spesso efficace contro la tirannia e la irresponsabilità partitica [...] Il potere del governo era, nel fatto, immenso; e, mancando un valido terzo potere, avrebbe potuto anche costituire un grave pericolo, se diversa fosse stata la natura delle forze su cui si appoggiava e il carattere dell'uomo e degli uomini in cui si impersonava (pp. 500-501).

²⁵⁶ È questa la prospettiva, evidente fin dal titolo, di M. OLIVETTI, *Il Cancelliere. Alcide De Gasperi Presidente del Consiglio, con particolare riguardo alle crisi di governo*, in *Federalismi*, 1° novembre 2023, p. 159.

²⁵⁷ Cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 415.

²⁵⁸ Il successivo comma consentiva peraltro al governo di sottoporre all'Assemblea qualunque altro argomento su cui ritenesse opportuna una sua deliberazione.

²⁵⁹ Per il breve periodo tra il 13 e il 28 giugno 1946 – all'indomani della proclamazione dell'esito referendario favorevole alla Repubblica e fino alla designazione di Enrico De Nicola – De Gasperi esercitò anche le funzioni di Capo provvisorio dello Stato.

internazionale del Paese. Il timore di entrare nell'orbita dell'Unione sovietica a guida staliniana²⁶⁰ in caso di vittoria elettorale del fronte delle sinistre e perciò di abbandonare le libertà occidentali contribuì certamente a compattare la coalizione che faceva capo alla Democrazia cristiana sotto la guida di De Gasperi, contribuendo a rafforzarne la *leadership*. La Dc riuscì così a ottenere il miglior risultato della sua storia (48,51% alla Camera e 48,11% al Senato) che le assicurò l'autosufficienza parlamentare.

In questo contesto, una salda conduzione del governo nelle mani di un Presidente del Consiglio autorevole come De Gasperi – sia pure formalmente distinto dal segretario della Democrazia cristiana ad eccezione di un breve periodo nel 1946 – e l'autosufficienza parlamentare del principale partito di maggioranza rafforzarono l'idea di un capo del governo all'inglese o alla tedesca. Ciò è vero tanto più se si considera che in quegli anni non erano ancora entrati in funzione istituti di garanzia dell'ordinamento, prima fra tutti la Corte costituzionale, o di decentramento del potere, quali le regioni. Va tuttavia ricordato che, nonostante De Gasperi sia stato ininterrottamente a capo del governo dal 1945 al 1953, egli presiedette sette governi, di cui tre nel periodo repubblicano, cifra ben lontana dall'idea di un governo duraturo. Inoltre, la *leadership* autorevole dello statista trentino fu «appoggiata con convinzione solo da una parte del suo partito e costretta a mediare con alleati che, già all'indomani delle elezioni del 1948, iniziarono progressivamente a marcare la propria identità»²⁶¹.

In ogni caso, la I legislatura è particolarmente importante per una disamina dell'istituto presidenziale poiché è in essa che inizia a manifestarsi la prassi di funzionamento degli organi costituzionali che influenzerà in seguito i periodi successivi. Lo stesso De Gasperi «era convinto che la Costituzione riservasse al presidente una posizione preminente rispetto agli altri membri del gabinetto (come ebbe modo di confermare ufficialmente durante la discussione sul rimpasto del 1951)»²⁶². Coerentemente, nel corso della legislatura fu presentato un disegno di legge di iniziativa governativa di attuazione dell'art. 95 Cost. che, tuttavia, non riuscì a giungere all'approvazione²⁶³. Per la verità, l'innovazione proposta dal disegno di legge si limitava perlopiù a trasporre sul piano normativo aggiornamenti di prassi preesistenti: le accese contrapposizioni politiche tra maggioranza e opposizione e interne alla stessa maggioranza, infatti, «impedirono di realizzare un assetto normativo [...] nel senso del rafforzamento della figura del primo ministro»²⁶⁴ e resero evidente che l'impressione di un governo caratterizzato da una forte impronta del Presidente del Consiglio fosse derivata dalla contingenza politica e, soprattutto, più dalla personalità di De Gasperi che non da un reale assetto dei poteri.

²⁶⁰ Il ruolo rivestito dalla politica estera, in particolare dal posizionamento rispetto all'Unione sovietica, unito all'evocazione della tradizionale fede cattolica della popolazione italiana è esemplificato dal celebre *slogan* coniato da Giovannino Guareschi “nel segreto della cabina elettorale Dio ti vede, Stalin no”, presente sui manifesti elettorali del fronte democristiano.

²⁶¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di Governo nella prima legislatura repubblica: un premierato 'ante litteram'?*, in P. Caretti, M. C. Grisolia (a cura di), *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 445.

²⁶² Cfr. P. MILAZZO, *L'assetto del governo*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Carocci, Roma, 2004, p. 75.

²⁶³ Si tratta dell'A.C. n. 2762 di iniziativa governativa, presentato alla Camera dei deputati nella I legislatura e recante «Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

²⁶⁴ Così P. MILAZZO, *L'assetto del governo*, cit. pp. 76 – 77.

Sul finale della legislatura si tentò di dar corso a una differente articolazione, non solo politica ma anche istituzionale, della forma di governo con l'approvazione di una riforma elettorale in un clima di durissimo scontro parlamentare con le sinistre. La legge, rimasta celebre con l'epiteto di "truffa"²⁶⁵ che le attribuirono i suoi detrattori, avrebbe attribuito nella sola Camera dei deputati un premio del 65% dei seggi alle liste apparentate che avessero conseguito la metà più uno dei voti. Tale riforma, come è noto, non vide mai applicazione in quanto per pochissimi voti non fu raggiunto la soglia di voti necessaria alle elezioni del 1953 e l'anno seguente fu abrogata. Pur nella consapevolezza di non poter prevedere lo sviluppo della storia d'Italia se quella legge fosse stata applicata, si può affermare che avrebbe certamente dato maggiore forza parlamentare ai governi e forse avrebbe contribuito ad un anticipato rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio. Con il fallimento della legge elettorale del 1953 tramontò per lungo tempo l'aspirazione a un rafforzamento del governo e del Presidente del Consiglio e nel volgere di un anno, con la scomparsa di De Gasperi, si sarebbe conclusa definitivamente la fase storica che aveva fatto pensare a un governo del primo ministro.

3. Il Presidente del Consiglio dal centrismo al compromesso storico, un albero nella foresta dei partiti.

La sostanziale sconfitta di De Gasperi alle elezioni del 1953 e la sua uscita di scena costituirono la fine di una stagione, anche se il centrismo in quanto tale sarebbe durato ancora fino alla fine del decennio. In ogni caso, la mancata attivazione del premio di maggioranza nel 1953 rappresentò uno spartiacque non solo per la storia politica italiana, ma anche per l'evoluzione dei governi, in quanto favorì l'affermazione della prassi del "governo ai margini".

Le elezioni per la composizione del Parlamento della II legislatura avevano infatti certificato il venir meno dell'autosufficienza numerica della Democrazia cristiana, garantito nella legislatura precedente dallo straordinario risultato del 18 aprile 1948. Lo stato dei rapporti di forza parlamentari imponeva, dunque, il supporto parlamentare di altri partiti per garantire la fiducia a un governo. Alla luce del diverso scenario, per evitare un ulteriore decremento di voti la Dc si concentrò sul consolidamento del proprio consenso elettorale, impedendo l'adozione di provvedimenti eccessivamente impopolari e sul collocamento di personale di propria fiducia nelle istituzioni. Ciò comportò un'inevitabile diminuzione della spinta innovatrice del governo e una perdita di importanza dei soggetti che ne erano alla guida, collocando l'istituzione governo non più al centro ma ai margini della decisione politica, che trovava i suoi protagonisti nei partiti (ed essenzialmente in quello democristiano). Il nuovo ordine faceva leva sulle «accresciute competenze dello stato nel campo dell'economia, con lo sviluppo delle partecipazioni statali [le quali avrebbero posto *n.d.r.*] così le premesse del cosiddetto "sistema di potere" o della "occupazione del potere" da parte della Dc»²⁶⁶ che divenne una costante dell'epoca successiva.

²⁶⁵ In materia si v. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Il Mulino, Bologna, 2003.

²⁶⁶ Così P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 272.

In conseguenza di questi mutamenti, nella fase del centrismo postdegasperiano della seconda metà degli anni Cinquanta e del centro - sinistra degli anni Sessanta il centro dell'attività politica si spostò sui partiti e sulle loro proiezioni parlamentari e l'Italia poté essere inclusa, nella celebre tripartizione di Leopoldo Elia, tra le forme di governo «a multipartitismo estremo», caratterizzate da instabilità e inefficienza del rapporto Parlamento – governo²⁶⁷. E a risentire di quest'instabilità fu anzitutto il Presidente del Consiglio, il quale «doveva rassegnarsi a svolgere un ruolo di paziente mediatore tra le forze costituenti la sua maggioranza [...] Sicché, nella sua prospettiva, si trattava non tanto di imporre una linea politica, quanto di graduare (a costo di rinviare *sine die*) la discussione dei problemi più scottanti che avrebbero potuto segnare la sua sorte»²⁶⁸. L'effettività delle stesse prerogative costituzionali presidenziali era posta seriamente in dubbio: l'art. 92, secondo comma, Cost., a tenore del quale la proposta di nomina dei ministri avviene ad opera del Presidente del Consiglio era in concreto disapplicato, in quanto le proposte derivavano nei fatti dalle segreterie di partito, finanche dalle singole correnti, e un eventuale rifiuto di nomina si sarebbe tradotto nel mancato sostegno di quella parte politica. Ciò si riverberava, di riflesso, sull'impossibilità per il Presidente di dirigere, altresì, la politica generale del governo, in presenza di «ministri di partito, organizzati dentro al governo in “delegazioni” provviste di un “capo delegazione”, [che *n.d.r.*] si sentirono responsabili non nei confronti del presidente o parlamento, ma solo di fronte al partito o alla corrente di appartenenza»²⁶⁹. A ciò si aggiungeva l'esistenza di una *conventio ad excludendum*²⁷⁰ nei confronti della partecipazione al governo del Partito comunista, che riduceva il novero degli attori politici passibili di ricevere l'incarico di guidare il governo e rendeva necessario stipulare alleanze postelettorali con un numero variabile di forze minori. Tutti questi fattori contribuivano a rendere assai problematica la definizione di un indirizzo politico coerente e stabile e depotenziavano il ruolo direttivo del Presidente del Consiglio, facendo emergere difficoltà di “governabilità del Governo”²⁷¹.

Nel 1956, durante il Governo Segni, fu portato avanti un secondo tentativo, dopo quello di De Gasperi, di dare attuazione all'art. 95 Cost. con la presentazione di un disegno di legge, anch'esso di iniziativa governativa. Oltre a regolare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la proposta fissava altresì il numero e le attribuzioni dei ministri²⁷², ma ebbe la medesima sorte del tentativo precedente per l'intervenuta fine della legislatura. A un terzo tentativo si diede corso nella successiva legislatura a opera del Governo Fanfani nel 1958, il quale si richiamava espressamente ai due progetti precedenti, come risulta fin dalla relazione illustrativa in cui si afferma la volontà di riproporre i testi precedenti «apportando alcune

²⁶⁷ Si v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.* vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

²⁶⁸ In proposito, v. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 125.

²⁶⁹ Cfr. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, p. 65.

²⁷⁰ Secondo la definizione di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.* vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

²⁷¹ Per tale espressione, v. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 183.

²⁷² Sul punto, cfr. R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in www.amministrazioneincammino.it, novembre 2014, pp. 11-12.

modifiche e integrazioni suggerite da nuove esperienze ed esigenze»²⁷³. In seguito, l'intento di tutti i successivi governi di dare attuazione all'art. 95 Cost. cessò di rappresentare «un effettivo impegno dell'indirizzo politico, risolvendosi in rituale clausola di circostanza, a cui in genere non ha fatto seguito nemmeno il disegno di legge promosso dall'esecutivo»²⁷⁴. D'altronde, l'instabilità governativa del trentennio tra gli anni Cinquanta e Ottanta non consentiva, ragionevolmente, le precondizioni politiche che avrebbero potuto portare a felice esito l'attuazione del disegno costituzionale sul punto. La debolezza dei governi del tempo, peraltro, è attestata da alcuni dati: tra il 1953 e il 1981 la durata media è stata inferiore all'anno (284 giorni) e sono stati 1103 i giorni complessivi delle crisi di governo (che hanno avuto, in media, la durata di 34,4 giorni ciascuna)²⁷⁵. Quell'istituzione governativa, che i Costituenti per le ragioni ricordate avevano voluto descrivere in modo sfumato, per la sua stessa configurazione risentiva in modo particolare dell'assetto del sistema politico. Era, dunque, fisiologico che in un contesto a multipartitismo estremo il ruolo del Presidente del Consiglio fosse necessariamente sacrificato e minore sull'altare delle contingenze politiche dei singoli partiti. Come è stato giustamente osservato «quando le coalizioni presentano un tasso di conflittualità interna e il policentrismo governativo assume forme molto spinte, il presidente del consiglio non riesce, in pratica, a svolgere le sue funzioni di coordinamento e promozione e il rendimento dell'esecutivo si abbassa a livelli non accettabili»²⁷⁶.

Progressivamente, con l'allargamento della maggioranza a forze esterne rispetto ai soli partiti di centro, cominciò ad assumere un ruolo centrale l'istituzione parlamentare. Era in Parlamento, infatti, che le forze politiche potevano meglio far comprendere le loro volontà, sostenendo o respingendo le diverse proposte del governo e contribuendo ulteriormente a renderlo un comitato esecutivo del Parlamento²⁷⁷. Gli anni Settanta costituirono, dunque, il periodo della centralità parlamentare, anche in virtù dell'approvazione dei nuovi Regolamenti del 1971 che disegnavano un Parlamento per gruppi rispetto a quello atomizzato della prima fase repubblicana. Sia pur introducendo formalmente il principio della programmazione dei lavori, la signoria dei gruppi sui lavori parlamentari era pressoché totale, specialmente alla Camera dei deputati dove le decisioni di programmazione richiedevano l'unanimità dei consensi in Conferenza dei presidenti di gruppo. Il periodo in cui il Parlamento raggiunse la sua massima importanza fu, probabilmente, il triennio 1976-1979 in cui fu in parte superata la *conventio ad excludendum* nei confronti dei comunisti al governo, i quali – pur senza parteciparvi direttamente – per la prima volta non votarono contro la fiducia ma si astennero²⁷⁸.

²⁷³ Si v. la relazione illustrativa dell'A.S. n. 94, presentato al Senato nella III legislatura e recante «Attribuzioni degli organi del] Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri», p. 2.

²⁷⁴ Secondo S. LABRIOLA, *Il governo della Repubblica: organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 19.

²⁷⁵ Per tali riferimenti, cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 114.

²⁷⁶ Cfr. P. CIARLO, *Art. 95, in Commentario della Costituzione – Il Consiglio dei ministri*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 382.

²⁷⁷ E non più il comitato direttivo che aveva rappresentato nella I legislatura secondo L. ELIA, *Il governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 4, 1951, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009.

²⁷⁸ Per una ricostruzione del tempo, tra le tante, si v. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 272 ss.

Tuttavia, alla brusca conclusione di quell'esperienza con le elezioni anticipate del 1979, lo scenario si presentò molto diverso e una riflessione sul ruolo del governo e del Presidente del Consiglio tornò ad affacciarsi nel dibattito. Invero, una riflessione sul punto era già maturata in sede scientifica qualche anno prima: nel 1973, in occasione del primo venticinquennio della Costituzione, la rivista *Gli Stati* ospitò un confronto cui presero parte i più autorevoli costituzionalisti del tempo per uno scambio di vedute sul funzionamento del sistema politico-costituzionale. I relatori si interrogarono sul tema se una Repubblica presidenziale fosse preferibile alla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione. L'idea prevalente emersa da quel dibattito fu, però, differente e nel segno di una terza via tra la preesistente Repubblica parlamentare e una del tutto nuova Repubblica presidenziale. La preferenza andò, infatti, alla «elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio, alla testa di una coalizione di partiti affini, impegnati nell'attuazione di un programma organico di legislatura che ottenga il consenso del corpo elettorale»²⁷⁹. In tal senso si espressero, infatti, Mazzini Sandulli, Mortati, Crisafulli, Galeotti e La Pergola. Venuta meno in sede dottrinale la pregiudiziale a mantenere lo stesso assetto istituzionale, non tardarono a essere presentate proposte volte non più ad attuare la Costituzione ma anche a modificarla. Il primo *leader* che agì in questa direzione fu Bettino Craxi che il 28 settembre 1979 sulle colonne de *l'Avanti* scrisse della necessità di una grande Riforma in un articolo intitolato *Ottava legislatura*. L'Italia, a suo parere, era a un bivio e occorreva risolvere, nella legislatura che stava iniziando, i «problemi che riguardano l'esercizio del potere legislativo, la stabilità ed efficacia dell'esecutivo».

3.1. La pretesa di governabilità degli anni Ottanta: il rapporto Giannini, il decalogo Spadolini e i tentativi di riforma (ancora) mancati.

L'emersione del tema della governabilità, prima nella riflessione scientifica quindi nella progettualità politica, segnava un deciso cambio di passo e un diverso modo di pensare dei protagonisti della vita istituzionale.

Si era in una fase storica in cui non si guardava più all'esigenza di coinvolgere tutti nelle decisioni, ma anzi di poter decidere anche senza il sostegno di una o più parti minoritarie. Quella necessaria unanimità dei consensi per la programmazione dei lavori parlamentari alla Camera, che pure era stata prevista non molti anni prima, appariva ormai retaggio di un tempo lontano.

Il Paese stava cambiando e sembrava avvertire maggiormente la necessità del momento della decisione, anche contrastata, rispetto ad una più condivisa ma più lenta. Questa sensibilità, incarnata in una personalità avvezzata alla decisione come Bettino Craxi, consentì di coagulare un consenso sulla proposta di una riforma istituzionale²⁸⁰. Sempre nel 1979 il Ministro della funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, presentò alle Camere il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, noto più semplicemente con il nome di Rapporto Giannini, in cui nell'ultima parte sul *Riordinamento generale*

²⁷⁹ In proposito si v. l'introduzione di Franco Cangini www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/gliStati1973.pdf (consultato in data 4 aprile 2024), p. 2 ss.

²⁸⁰ Sul tema v. le riflessioni di G. AMATO, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, in G. Acquaviva, L. Covatta (a cura di), *La «grande riforma» di Craxi*, Marsilio, Venezia, 1993, spec. pp. 39-40.

dell'amministrazione dello Stato dedicava un apposito punto alla Presidenza del Consiglio e all'attuazione all'art. 95 Cost. Giannini, in particolare, focalizzava la sua attenzione sul rapporto di dipendenza dell'organizzazione della Presidenza rispetto al modello prescelto di ordinamento del governo. Se, infatti, si intendeva optare per una formula all'inglese gli uffici avrebbero dovuto svolgere mere funzioni strumentali, come quelle di documentazione o di coordinamento. Viceversa, se si fosse optato per l'assetto francese occorreva prevedere uffici non settoriali ma invece interdipartimentali. In ogni caso, pur non volendo attribuire eccessiva importanza ai modelli, lo studioso osservava che la loro funzione essenziale era quella di indicatori di principi, in quanto l'esperienza degli altri Stati aveva mostrato come «le creazioni irregolari e atipiche tendono ad affaticare le gestioni delle amministrazioni, se non altro perché pongono di continuo laboriosi problemi interpretativi»²⁸¹.

Le sempre più numerose iniziative sulla figura del Presidente del Consiglio trovarono uno sbocco pratico nel successivo decennio. Già nel 1981 il governo Spadolini, per la prima volta presieduto da un esponente non democristiano, agì in materia sul versante prima amministrativo e quindi istituzionale. Fu, infatti, proprio Spadolini che diede avvio a quella che sarebbe divenuta la legge n. 400/1988 recante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio. D'altronde, «non a caso questa legge troverà concreto e faticoso avvio solo al riparo “rassicurante” di un governo guidato da un presidente espresso da un'estrema minoranza parlamentare»²⁸², manifestando ancora una volta il carattere armistiziale del patto costituente che in un primo tempo aveva contribuito a forgiare i caratteri “a fattispecie aperta”²⁸³ dell'istituzione governativa e in seguito aveva impedito l'attuazione della riserva dell'art. 95 Cost., nel timore di un rafforzamento dell'esecutivo.

Spadolini emanò disposizioni sull'ordinamento del gabinetto, con l'ordine di servizio pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 251 del 12 settembre 1981 in cui riorganizzava le strutture amministrative su base dipartimentale. Successivamente, con d.P.C.M. del 14 novembre 1981 istituì una commissione di studio (cd. commissione Cheli – Manzella) i cui lavori si conclusero con la stesura del disegno di legge n. 3403, presentato alla Camera il 13 maggio 1982, recante *Ordinamento della Presidenza del Consiglio*. La relazione illustrativa della proposta governativa esordiva ricordando che l'Italia si trovava da almeno trentaquattro anni senza un ordinamento del governo e che la prassi non aveva agevolato il sorgere di strumenti alternativi, ma anzi aveva reso ancora più urgente un intervento²⁸⁴. Il disegno di legge, tuttavia, non ebbe modo per l'ennesima volta di essere esaminato per la caduta del governo nell'estate 1982. Una volta ottenuto un nuovo incarico, Spadolini si presentò alle Camere per ottenere la fiducia e, consapevole dell'urgenza di un intervento sul punto, espose il noto decalogo di azioni per la riforma istituzionale dello Stato. Tra esse vi era l'esigenza di

²⁸¹ Cfr. M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, p. 26.

²⁸² Cfr. A. MANZELLA, *Il presidente del governo*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni. Tomo II*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 1173.

²⁸³ Per tale espressione, v. L. PALADIN, voce *Governo italiano*, cit. p. 676.

²⁸⁴ Nella relazione si legge, in particolare, che «la diaspora, amministrativa, direzionale, parlamentare, della “istituzione governo” è divenuta tale da richiedere ogni giorno di più una Presidenza del Consiglio quale polo centrale corrispondente al modello delineato dalla Costituzione» (p. 1).

dare attuazione all'art. 95 Cost. a partire dal disegno di legge presentato dal governo²⁸⁵, ma la breve durata e l'alto tasso di conflittualità del secondo governo Spadolini non consentirono neppure questa volta l'approvazione della legge attuativa ma aprirono definitivamente il varco all'intervento legislativo su cui ormai erano venuti meno i timori di svolte autoritarie e le pregiudiziali ideologiche.

4. La svolta del 1988, l'avvento di un nuovo sistema politico e un tentativo di bipolarismo. Un Presidente di fronte al paradosso.

L'approvazione della legge n. 400/1988, concernente *Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, dà finalmente attuazione all'art. 95 Cost. a distanza di quarant'anni dall'entrata in vigore della Carta. Si è già dato conto delle peculiari ragioni che ne hanno impedito l'adozione anzitempo, nonostante progetti in tal senso fossero stati presentati già nella I legislatura. Quanto va aggiunto è che tale atto normativo segna, finora, il più rilevante mutamento formale della figura del Presidente del Consiglio, riordinando e innovando la precedente legislazione statutaria che era ormai superata e distonica rispetto allo Stato repubblicano. Infatti, nonostante i numerosi tentativi condotti – in particolar modo a far tempo dagli Ottanta del secolo scorso – di modificare le norme costituzionali sul Presidente del Consiglio²⁸⁶, esse rimasero (e rimangono, al momento in cui si scrive) immutate.

La legge n. 400/1988 aveva sicuramente il pregio di dare ordine alla caotica e vetusta disciplina sul governo che era rimasta fino a quel momento in vigore. In particolare, la nuova legge recepiva la regola consuetudinaria della controfirma per mano del Presidente del Consiglio del suo stesso decreto di nomina, precisava le funzioni del Presidente e del Consiglio dei ministri, razionalizzando quanto già previsto nel decreto Zanardelli del 1901 e riconoscendo al Presidente un potere di indirizzo da esplicarsi per mezzo di direttive politiche e amministrative, funzionale all'esercizio delle attribuzioni dell'articolo 95, primo comma,

²⁸⁵ La stessa mozione di fiducia al governo recava, tra gli impegni programmatici, quello di «impostare e portare avanti, oltre i disegni di legge già presentati in Parlamento circa la struttura di vertice del Governo». Cfr. la mozione a firma degli onorevoli Gerardo Bianco, Labriola, Reggiani, Battaglia e Bozzi votata nella seduta antimeridiana della Camera del 2 settembre 1982. Atti parlamentari, VIII legislatura, Camera dei deputati, p. 51738.

²⁸⁶ Vanno ricordati, in questa direzione, la commissione Bozzi nella IX legislatura che proponeva l'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto con funzioni di ausilio al Presidente del Consiglio nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento; la commissione De Mita – Iotti nella XI legislatura che proponeva una forma di governo "neoparlamentare" con l'introduzione dell'istituto della "sfiducia e costruttiva" e l'elezione del Primo Ministro ad opera del Parlamento a Camere riunite a maggioranza assoluta e quindi con maggioranze differenti nei successivi scrutini. In mancanza di elezione entro un mese il Primo Ministro sarebbe stato designato dal Presidente della Repubblica e, se anche costui non fosse stato eletto, il Parlamento sarebbe stato sciolto; il cd. comitato Speroni nella XII legislatura che aveva ipotizzato alternativamente l'elezione diretta a suffragio universale del Primo Ministro in concomitanza con le elezioni della Camera dei deputati; la commissione D'Alema nella XIII legislatura che proponeva un sistema semipresidenziale combinato a elementi parlamentaristici; la riforma del Governo Berlusconi nella XIV legislatura che manteneva la prerogativa di nomina del Primo Ministro in capo al Presidente della Repubblica, istituendo però un collegamento con le elezioni della Camera; un approccio simile, sia pure più sfumato, era alla base della bozza Violante nella XV legislatura; infine, una proposta semipresidenziale ispirava la riforma della XVI legislatura per arrivare alla proposta attuale di elezione diretta del Presidente del consiglio, cd. *premierato*.

della Costituzione.²⁸⁷ Era, altresì, istituita e dettagliatamente disciplinata l'attività del Segretariato generale della Presidenza, apparato di supporto amministrativo, consulenziale e istruttorio, con al vertice una figura legata al Presidente da un rapporto fiduciario, nominata e revocata con apposito decreto di quest'ultimo²⁸⁸. In generale, la legge sulla Presidenza del Consiglio appariva informata ai criteri di specialità (tale per cui il relativo apparato differiva da quello dei ministeri), di flessibilità (in virtù del quale anche gli uffici e i dipartimenti istituiti con legge consentono margini di discrezionalità nell'articolazione della struttura) e di razionalizzazione (per cui tendenzialmente tutti gli uffici consentono attività di istruttoria e documentazione ed esercizio del potere in tutti i principali campi d'azione)²⁸⁹.

Successivamente, ulteriori modifiche attinenti all'ordinamento del governo e della Presidenza del Consiglio furono adottate con i decreti legislativi nn. 300/1999 e 303/1999. Segnatamente, con il primo si riduceva il numero dei Ministeri, accorpando, ad esempio, i Ministeri delle finanze e del tesoro, bilancio e della programmazione economica nel nuovo Ministero dell'economia e delle finanze e si riorganizzavano gli uffici ministeriali con lo scopo di renderli maggiormente omogenei al fine di realizzare gli obiettivi di governo²⁹⁰. Con il secondo, invece, si incideva direttamente sulla Presidenza del Consiglio, prevedendo un riordino delle attribuzioni tra la Presidenza e i vari Ministeri e un trasferimento delle strutture di supporto²⁹¹. Questo secondo decreto, peraltro, si inserisce nel solco di una tendenza sempre più marcata nel senso di un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio anche a scapito dello stesso Consiglio dei ministri, rendendo il primo più autonomo dal secondo con l'attribuzione al solo Presidente della promozione e coordinamento nel processo di integrazione europea e della responsabilità per gli impegni assunti in tale sede²⁹², oltre che del coordinamento dell'azione di governo in tema di rapporti con le autonomie territoriali²⁹³.

All'indomani della legge sull'ordinamento della Presidenza, nei primi anni Novanta del secolo scorso, cominciava ad avvertirsi con chiarezza che il ruolo del Presidente del Consiglio di allora era ormai diverso da quello che rivestiva nelle precedenti fasi della vita repubblicana. E a questo disallineamento si è tentato di dare soluzione mediante revisioni delle norme costituzionali che avvicinasero il Presidente *della Costituzione* al Presidente *della realtà*. Dimostrano questi tentativi – finora infruttuosi – molte delle revisioni costituzionali tra quelle che hanno occupato i lavori parlamentari nelle ultime legislature (nonché quella attualmente *in itinere*) che hanno concentrato l'attenzione specialmente su due profili: in prima battuta, la

²⁸⁷ Tra le tante menzionate nell'elenco all'art. 5, comma 2, meritano di essere ricordate le seguenti per la loro rilevanza: indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo (lett. a); adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e promuove le verifiche necessarie; in casi di particolare rilevanza può richiedere al ministro competente relazioni e verifiche amministrative (lett. e); può disporre, con proprio decreto, l'istituzione di particolari Comitati di ministri, con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione (lett. h).

²⁸⁸ Per tali aspetti legati al contenuto della legge n. 400/1988, si v. R. PALENCA TABULAZZI, *Il Presidente del Consiglio*, cit. pp. 17 – 20.

²⁸⁹ La tripartizione indicata si deve a S. LABRIOLA, voce *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, Agg. I 1997, par. 5.

²⁹⁰ Sul punto, v. ancora R. PALENCA TABULAZZI, *Il Presidente del Consiglio*, cit. p. 30.

²⁹¹ Cfr., in particolare, gli artt. 10 e 11 del d.lgs. 303/1999.

²⁹² Cfr. art. 3, commi 1 e 2.

²⁹³ Cfr. art. 4, comma 1.

volontà di attribuire un collegamento diretto con il corpo elettorale mediante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (come nella proposta allo stato in discussione) o quantomeno l'elezione indiretta parlamentare, tendenzialmente a Camere riunite (come previsto nella relazione finale della commissione De Mita – Iotti); in seconda battuta, l'introduzione di dispositivi idonei a garantire una maggior forza del governo in Parlamento e a consentire la durata in carica dell'esecutivo ragionevolmente per l'intera legislatura, sulla falsariga, spesso apertamente dichiarata, di quanto avviene nella forma di governo regionale o nelle amministrazioni comunali. Si ispira dichiaratamente a questa prospettiva un disegno di legge costituzionale presentato nell'attuale legislatura e abbinato alla proposta governativa scelta come testo base in Commissione. Esso, infatti, afferma nella relazione illustrativa che «la realtà italiana, la sua storia, la sua cultura e la sua tradizione ci dicono che vi è un solo modello istituzionale che possa [...] consentire al Paese di essere governato per cinque anni senza risentire dei continui cambi di umore delle forze politiche: il modello delle amministrazioni locali»²⁹⁴. L'esigenza di un governo che non concluda anzitempo il proprio mandato, peraltro, è assai risalente nel dibattito e richiama le considerazioni in favore del “governo di legislatura” che già formulava Crisafulli nel dibattito per il venticinquennale della Costituzione nel 1973 (su cui v. *retro*, par. 3).

Parallelamente all'intervento sul piano costituzionale, non sono mancate anche azioni correttive sulla legge elettorale, nella convinzione che – sia pur a Costituzione invariata – un mutamento del sistema elettorale avrebbe potuto fornire un utile contributo al duplice obiettivo del saldo legame con gli elettori e della stabilità del governo. In un primo momento, si è cercato di perseguire tale risultato con la semplice riforma in senso maggioritario del sistema. L'opzione era stata caldeggiata dal responso elettorale di due consultazioni referendarie: nel 1991 la schiacciante maggioranza dei votanti si era espressa per l'abrogazione della possibilità di esprimere fino a tre preferenze per l'elezione della Camera dei deputati e, conseguentemente, a favore di una preferenza unica. Si trattava, per la verità, dell'unico quesito sopravvissuto al vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale dei tre complessivi che ambivano a introdurre correttivi in senso maggioritario alla legislazione elettorale²⁹⁵. In seguito, nel 1993, gli elettori si pronunciarono ancora più chiaramente, questa volta sulla legge elettorale del Senato, per l'abrogazione della disposizione che prevedeva l'elezione maggioritaria in collegi uninominali solo dei candidati che avessero ottenuto il 65% dei voti nel collegio. Per effetto della soppressione di tale norma, che aveva reso di fatto

²⁹⁴ Si tratta della relazione al disegno di legge costituzionale n. 830, presentato il 1° agosto 2023, di iniziativa del senatore Renzi. Cfr. p. 2.

²⁹⁵ Gli altri due quesiti riguardavano la modifica della legge elettorale del Senato della Repubblica e delle amministrazioni comunali. Quanto al primo, esso proponeva l'abrogazione delle norme che prevedono «a) la possibilità per i candidati di presentarsi in più di un collegio senatoriale nell'ambito della stessa Regione; b) l'elezione in ogni collegio del candidato che abbia ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65% dei votanti e la relativa proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale dei candidati che hanno conseguito detto quorum; c) la proclamazione, da parte dell'Ufficio elettorale regionale, del candidato che abbia ottenuto, nel collegio, la maggioranza semplice dei voti validi solamente se questo collegio risulti l'unico, tra quelli inclusi nella Regione, in cui nessun candidato abbia conseguito il quorum del 65%» (cfr. Corte cost. n. 47 del 1991, *Cons. dir.* punto 5). Il secondo, invece, conteneva «a) l'eliminazione dell'attuale differenziazione tra il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti ed il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione superiore, estendendo anche a questi ultimi il sistema maggioritario con voto limitato, attualmente previsto per i soli Comuni di dimensione minore; b) l'eliminazione del potere, conferito all'elettore per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, di votare i singoli candidati prescelti, in qualunque lista ricompresi (c.d. *panachage*)» (punto 7).

inoperante il principio maggioritario formalmente enunciato, la legge diventava totalmente maggioritaria. A fronte di tali sollecitazioni, le Camere intervennero nello stesso anno e approvarono una disciplina valida per entrambi i rami del Parlamento, innovando il sistema elettorale dopo quarantacinque anni di vita repubblicana contraddistinti da una legge proporzionale pura. La nuova normativa, nota come *Mattarellum* dal nome del relatore alla Camera, on. Sergio Mattarella, prevedeva un meccanismo per il 75% maggioritario e per il restante 25% proporzionale e si articolava sull'elezione a turno unico in collegi uninominali per la parte maggioritaria con un temperamento in collegi plurinominali nella quota proporzionale.

Le prime elezioni in cui fu applicata la legge elettorale maggioritaria coincisero, poi, con un radicale mutamento del personale politico e dei partiti rappresentati in Parlamento e videro, per la prima volta, competere due schieramenti contrapposti che avevano pari possibilità e legittimazione politica di governare il Paese. Aveva, così, termine quella stagione di "democrazia bloccata" che durava dalla vittoria della coalizione di De Gasperi nel 1948, in virtù della necessaria presenza della Democrazia cristiana al governo quale garante della collocazione atlantica del Paese.

La riforma elettorale, che avrebbe consentito in astratto un governo più stabile e senza accordi, e lo sconvolgimento del panorama politico con l'emersione di nuove forze rischiavano però di ingenerare equivoci, quando non accompagnati da una revisione della forma di governo o quantomeno dei Regolamenti parlamentari. Tale rischio si verificò proprio con la caduta del primo governo formatosi dopo l'applicazione della nuova legge, il primo anche ad essere presieduto da Silvio Berlusconi. L'esecutivo, infatti, venne privato del sostegno della Lega Nord e fu sostituito da un governo con al vertice il ministro del tesoro uscente Lamberto Dini, appoggiato dalla stessa Lega Nord e dalla precedente opposizione di centrosinistra, ad eccezione di Rifondazione comunista, e l'astensione dell'ex maggioranza di centrodestra. Quest'ultima sostenne, fin dal conferimento dell'incarico a Dini e dal rifiuto del Capo dello Stato di sciogliere le Camere, che la scelta aveva frustrato il voto degli elettori espresso nel 1994²⁹⁶.

Risulta evidente come questa polemica nasca da una diversa concezione del testo costituzionale tra gli attori politici rispetto al passato. Infatti, nonostante la maggioranza degli elettori avesse dato il proprio sostegno alla coalizione di centrodestra e fosse mutata la legge elettorale, non era mutato anche il fascio di prerogative del Capo dello Stato derivanti dalle norme costituzionali e dalla pluralità di prassi e convenzioni formati nei primi quarantacinque anni della Repubblica. In specie, non era venuto meno il dovere del Capo dello Stato di verificare se vi fosse la possibilità di formare un governo alternativo in grado di ottenere la fiducia del Parlamento, anche – in ipotesi – di orientamento politico diverso rispetto a quella dimissionario²⁹⁷.

I successivi governi, in particolare, dal 2001 in poi rafforzarono l'idea dell'instaurarsi di una democrazia dell'alternanza sul modello britannico, stante il succedersi alla maggioranza e all'opposizione di coalizioni unitarie di centrodestra e centrosinistra con *leader* che si

²⁹⁶ Sugli organi di stampa e nel dibattito politico si parlò di un "ribaltone" operato in danno della maggioranza parlamentare e degli elettori che avrebbe imposto lo scioglimento anticipato a seguito della caduta del governo Berlusconi.

²⁹⁷ In tema, v. A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *Forum di Quad. cost.*, 2010, spec. par. 4.

candidavano esplicitamente alla Presidenza del Consiglio in caso di vittoria della coalizione di riferimento, segnando un ritorno a quanto era avvenuto con De Gasperi nella I legislatura. A dimostrazione di questo era ricorrente, nel dibattito e nella pubblicistica dell'epoca, il riferimento a una "transizione" mai compiuta cui spesso si alludeva dal 1992 in poi²⁹⁸. L'idea era, infatti, che fosse cambiato nei fatti il sistema politico ma che questo mutamento sarebbe rimasto monco – incompiuto, appunto – finché non fosse stato suffragato su un piano formale da una revisione costituzionale.

A questa volontà si diede anche una sanzione formale, insieme al fallito tentativo di riforma costituzionale, con l'ulteriore revisione della legge elettorale, attuato con la legge n. 270/2005 (ricordata con il nome di legge Calderoli, in virtù del ministro proponente, o *Porcellum* secondo una definizione di Giovanni Sartori²⁹⁹). In questo caso, e a differenza del 1993, la novità ai nostri fini non risiedeva nel passaggio da un sistema maggioritario a uno proporzionale, ancorché ampiamente corretto da un cospicuo premio di maggioranza che attribuiva la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera alla lista o alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza dei voti. L'autentica innovazione sul ruolo del Presidente del Consiglio si poteva ricavare, invece, all'art. 1, comma 5, di quella legge laddove era previsto che «i partiti o i 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» e, analogamente, i partiti o gruppi coalizzati avrebbero indicato il nome del capo della coalizione. Nonostante il medesimo articolo sancisse anche che, evidentemente, «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste tentava, per questa via, di rappresentare all'elettore non solo per quale partito o coalizione avrebbe espresso il suo voto ma, al tempo stesso, chi avrebbe avuto come Presidente del Consiglio. Al tempo stesso, dinanzi a una scelta così chiara e a un responso elettorale netto, al Capo dello Stato sarebbe stato assai difficile incaricare di formare il governo un soggetto diverso dal candidato il cui nome era indicato nella scheda della coalizione vittoriosa³⁰⁰.

Al di là del personale convincimento che si può nutrire nei confronti di tale meccanismo della legge elettorale, quanto occorre osservare è che qualunque Presidente della Repubblica che eserciti correttamente il proprio ruolo, a fronte di un esito elettorale chiaro, non ha difficoltà a conferire l'incarico al soggetto vincitore o indicato dai vincitori. I problemi si pongono, invece, allorché le consultazioni non restituiscano un quadro preciso. E tale è stato proprio il caso verificatosi alla terza applicazione della legge Calderoli nel 2013. In tale circostanza, come è noto, la coalizione di centrosinistra *Italia Bene Comune* disponeva della maggioranza alla Camera dei deputati in virtù del premio di maggioranza, ma non al Senato della Repubblica in cui non aveva l'autosufficienza numerica. Esperito infruttuosamente un tentativo (definito "preincarico"), il *leader* della coalizione di centrosinistra Pier Luigi Bersani dovette rinunciare e, in seguito a un accordo con le altre forze politiche, fu incaricato

²⁹⁸ Tra i molti contributi giuridici e non, cfr. G. NAPOLITANO, *Dove va la Repubblica, 1992-1994: una transizione incompiuta*, Rizzoli, Milano, 1994; C. FUSARO, *Le regole della transizione: la nuova legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995; R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002.

²⁹⁹ Cfr. G. SARTORI, *Il «porcellum» da eliminare*, in *Corriere della sera*, 1° novembre 2006.

³⁰⁰ Addirittura, la coincidenza tra responso elettorale e incarico sarebbe un vincolo inderogabile per il Capo dello Stato, al pari di quello costituzionale della fiducia delle Camere, ad avviso di A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato* cit. p. 5.

un altro parlamentare della medesima coalizione e vicesegretario del principale partito, Enrico Letta. La breve ricostruzione dell'episodio dimostra come quella previsione normativa, pur animata da intento lodevole, rischiava di incepparsi di fronte alle prime difficoltà e restare una mera petizione di principio. Inoltre, nella medesima tornata elettorale del 2013, il nuovo Movimento 5 Stelle fornì ulteriori difficoltà al funzionamento del meccanismo. Tale movimento politico sosteneva, infatti, rifiutava l'attribuzione di maggior considerazione ai parlamentari che avessero assunto cariche istituzionali ritenendo che tutti i rappresentanti eletti fossero – ugualmente e solo – dei portavoce dei cittadini. Conseguentemente, veniva rifiutata anche l'idea che ci fosse un capo politico e fu indicato, soltanto al fine di ottemperare all'obbligo di legge, il fondatore Beppe Grillo che, pure, non era candidato né alle elezioni politiche né a nessun'altra carica. Indubbiamente, lo scenario politico assai più frastagliato e composito rispetto al passato, manifestatosi dal 2013 in avanti, deve aver assunto un ruolo determinante nella scelta di non confermare tale previsione – divenuta ormai una mera petizione di principio – nella legge elettorale n. 165/2017 attualmente vigente.

Volendo trarre qualche osservazione conclusiva, necessariamente provvisoria, da questa analisi storica della trasformazione – si potrebbe azzardare a dire trasfigurazione – del ruolo del Presidente del Consiglio nell'esperienza repubblicana, si possono enunciare alcuni punti fermi.

Il volto costituzionale del Presidente non appare mutato se con tale espressione intendiamo riferirci alle sole disposizioni costituzionali che lo riguardano. È, invece, cambiato se intendiamo includervi con maggiore ampiezza anche la normativa di attuazione, essenzialmente la legge n. 400/1988 e i successivi decreti di riordino n. 300/1999 e 303/1999 che hanno dotato la Presidenza e il suo vertice di un esteso apparato amministrativo che consente una effettiva direzione della politica generale del governo. Si tratta, però, di una mera attuazione di quanto già la Costituzione del 1948 prevedeva e non di un suo superamento. Pertanto, le ragioni per cui, pur nel medesimo contesto normativo, appare pressoché pacifico concludere che il vertice dell'esecutivo oggi non sia equivalente a quello di trenta o quarant'anni fa provengono perlopiù da elementi extragiuridici.

In primo luogo, la fine del sistema dei partiti che ha caratterizzato i primi quarantacinque anni di vita della Repubblica – simbolicamente, dal 18 aprile 1948 al 18 aprile 1993 – ha fatto venir meno alcune regole interne che limitavano il ruolo di chi *pro tempore* si trovava al governo. Si pensi all'incompatibilità tra la carica di segretario del partito egemone, la Democrazia cristiana, e quella di Presidente del Consiglio che costringeva quest'ultimo a dover tessere accordi non solo con i *leader* degli altri partiti ma anche con quello del proprio, limitando i margini d'azione. Solo nella I legislatura, in cui l'autorevolezza di De Gasperi era indiscussa nel partito, questa pregiudiziale era attenuata con esiti evidenti sull'azione di governo di cui si è dato conto. Venuta meno questa precondizione, l'azione governativa ha potuto più efficacemente dispiegarsi.

In secondo luogo, è mutata la prospettiva che animava i Costituenti secondo la quale da una maggiore attribuzione di poteri al governo sarebbe potuto derivare il rischio di una svolta autoritaria del Paese. Attualmente, invece, tende a prevalere l'opposta idea che involuzioni dittatoriali siano più spesso la risposta sbagliata a governi inetti e privi di strumenti che non a esecutivi troppo forti. In questo senso si è potuto, dunque, dare attuazione prima per via amministrativa e poi per via normativa all'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

In terzo luogo, un'evoluzione della figura presidenziale si deve necessariamente al processo di integrazione europea che, con la sua veste frequentemente intergovernativa, ha centralizzato nell'esecutivo l'espressione della volontà nazionale in sede di Consiglio europeo e di Consiglio dei ministri europeo: «il presidente del Consiglio italiano ne esce evidentemente rafforzato, sia perché chiamato a co-definire l'indirizzo politico generale dell'Unione, sia perché incaricato di “riportare” in chiave interna quell'indirizzo, mediante un'indispensabile opera di coordinamento dell'attività dei ministri»³⁰¹. E allora quell'articolo 95 della Costituzione testualmente immutato va, però, riletto alla luce dell'integrazione europea. In particolare, essa può rilevare ai fini del compito di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo e di coordinamento dell'attività dei ministri che è attribuito al Presidente del Consiglio. Se si tiene conto che «un serrato coordinamento dell'attività – politica, normativa, amministrativa – dei singoli ministri è per sua natura richiesto dalla configurazione delle istituzioni dell'Unione europea al fine di identificare l'interesse nazionale da difendere e, poi, assicurare un'adeguata attuazione agli impegni assunti»³⁰² risulta chiaro che queste dinamiche possono certamente offrire nuova linfa all'articolo 95 e «una serie di opportunità e di occasioni preziose per accrescere il ruolo del presidente del Consiglio»³⁰³.

In quarto luogo, si assiste ormai da molti anni a una progressiva e inarrestabile personalizzazione dello scontro politico con la sostituzione a partiti basati su un forte sostrato ideologico di formazioni tipicamente personali³⁰⁴ e legate alla sorte del *leader* del momento che hanno, conseguentemente, una durata temporale assai minore. In questo contesto l'accentramento della guida politica nel vertice del governo appare una conseguenza necessitata e ineluttabile.

I rilevanti fattori ora appena accennati, letti in parallelo al carattere “a fattispecie aperta” delle norme costituzionali sul governo, possono contribuire a spiegare il paradosso che ha coinvolto il Presidente del Consiglio nella storia repubblicana: per le molteplici ragioni che si è cercato di riassumere, essenzialmente indipendenti dalla volontà dei singoli presidenti, un Presidente del Consiglio oggi è e al tempo stesso non è come un Presidente del Consiglio di ieri. E allora potrebbe sembrare non del tutto peregrino accostare il vertice dell'esecutivo alla condizione della nave dell'eroe mitico Teseo. Come narra Plutarco, infatti, gli ateniesi conservarono la trireme e, man mano, sostituivano i pezzi usurati dell'imbarcazione sostituendoli con altri nuovi saldamente connessi con quelli preesistenti «in modo che essa serviva di esempio anche ai filosofi quando discutevano il problema della crescita, sostenendo alcuni che era la stessa nave, altri che non era più la stessa»³⁰⁵.

Quali che siano, dunque, le scelte politiche in ordine all'istituto del Presidente del Consiglio, la storia costituzionale suggerisce prudenza prima di decidere di sostituire anche l'intelaiatura costituzionale, l'ultimo pezzo di grande flessibilità della nave.

³⁰¹ Così scrive N. LUPO, *Gli interlocutori europei nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio*, cit. p. 1738.

³⁰² Cfr. N. LUPO, *Gli interlocutori europei*, cit. pp. 1750 – 1751.

³⁰³ *Ibidem*.

³⁰⁴ In tema, cfr. su tutti M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma – Bari, 2010.

³⁰⁵ PLUTARCO, *Vite parallele*, Vol. I, a cura di A. Traglia, UTET, Torino, 1992, p. 115.

L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI: L'ESPERIENZA ISRAELIANA E IL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 935 DEL 2023

di Michela Cicino

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La forma di governo «neoparlamentare» nelle teorizzazioni di Maurice Duverger, Serio Galeotti e Augusto Barbera – 3. La sperimentazione dell'elezione diretta del Primo Ministro nell'esperienza israeliana – 4. Il disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023: considerazioni preliminari – 4.1 Le anomalie connesse all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e all'istituzione del *Premier* subentrante – 4.2 La costituzionalizzazione del premio di maggioranza e la codipendenza genetica del Parlamento all'esecutivo – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

La storia della Repubblica italiana, secondo un andamento carsico, è percorsa da numerosi tentativi di revisione della forma di governo. Pur prescindendo dalla formale nomenclatura del risultante sistema di collocazione delle funzioni dello Stato – «presidenzialismo», «semipresidenzialismo», «premierato» – il comune denominatore che connota ogni palinsesto di riforma è l'introduzione di un «*meccanismo di legittimazione democratica diretta*»³⁰⁶.

Su questa strada si inserisce il disegno di legge costituzionale governativo n. 935, depositato presso la Presidenza del Senato in data 15 novembre 2023 e recante «*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*»³⁰⁷.

Le linee programmatiche del disegno riformatore possono essere compendiate in alcuni punti fermi: l'elezione diretta del Presidente del Consiglio contestuale a quella delle Camere, l'instaurazione tra il primo e le seconde del meccanismo *aut simul stabunt aut simul cadent* – seppure in una formulazione c.d. *temperata* – e la costituzionalizzazione di principi programmatici della futura legislazione elettorale, sulla quale incombe l'onere di istituire un premio su base nazionale tale da «garantire una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio»³⁰⁸.

Sebbene nelle intenzioni del riformatore rientrasse l'ambizione di operare delle modifiche circoscritte e chirurgiche, in quanto formalmente destinate ad incidere solo su alcune disposizioni, il quadro di risulta sembrerebbe militare a favore di una cesura nei confronti della forma di governo tracciata dal Costituente. Anzi, parrebbe rimodulare i ruoli e le

³⁰⁶ Secondo quanto affermato nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.57 del 3 novembre 2024.

³⁰⁷ Tuttavia, originariamente il disegno di legge recava «*Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia*». Tale discrasia è stata evidenziata da M. A. CABIDDU, «*Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia*», in *Osservatorio AIC*, 1/2024, p.30.

³⁰⁸ Secondo la modifica che l'art. 3 del disegno di legge costituzionale n.935 del 2023, come risultante dall'approvazione dell'emendamento governativo 3.2000, nella seduta pomeridiana del 2 aprile 2024, opererebbe sull'art. 94 Cost.

funzioni del Parlamento e del Presidente della Repubblica, procedendo *de facto* all'istituzionalizzazione di un nuovo equilibrio di sistema, la cui trazione sarebbe affidata al vertice dell'esecutivo, sulla scorta delle ormai manifeste tendenze di presidenzializzazione e verticalizzazione degli esecutivi³⁰⁹.

Il presente contributo, pertanto, mirerà in primo luogo a delineare la fisionomia di tale forma di governo, ricostruendo brevemente le primissime elaborazioni teoriche di Maurice Duverger e, in Italia, a Serio Galeotti e Augusto Barbera.

Successivamente, ci si soffermerà sull'analisi dell'unica sperimentazione istituzionale dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, operata in Israele dal 1996 al 2001, con particolare riguardo alle conseguenze disfunzionali sversatesi su un sistema partitico frammentato ed eterogeneo.

In ultimo, si porrà l'accento su alcune delle criticità connesse all'attuale proposta di riforma costituzionale. La trattazione avrà ad oggetto, principalmente, l'introduzione dell'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri e l'istituzione del *Premier* subentrante, nel tentativo di enfatizzare le discrasie del disegno di legge costituzionale rispetto alle ambizioni prefissate e il potenziale distorsivo che opererebbe sul principio di rappresentatività.

2. *La forma di governo «neoparlamentare» nelle teorizzazioni di Maurice Duverger, Serio Galeotti e Augusto Barbera.*

La forma di governo di cui si ambisce l'introduzione con il disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023 ricalca il modello c.d. «neoparlamentare», la cui prima teorizzazione si attribuisce a Maurice Duverger³¹⁰, nel tentativo di tratteggiare un sistema di derivazione parlamentare che mutuasse, in un sistema pluripartitico come quello francese, la stessa efficienza del parlamentarismo puro di stampo anglosassone.

La soluzione correttiva sarebbe stata l'immissione di un circuito di democrazia cd. «immediata», quale elezione a suffragio universale e diretto del Capo dell'Esecutivo, contestuale a quella dei deputati dell'Assemblea nazionale. Tale sistema avrebbe trovato una sua razionalizzazione nella previsione del meccanismo «*aut simul stabunt aut simul cadent*», volto ad imporre lo scioglimento automatico dell'Assemblea nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia o di dimissioni da parte del capo dell'esecutivo.

La forma così tratteggiata avrebbe consentito la permanenza in carica di «governi di legislatura», stante il disincentivo dell'assemblea rappresentativa di provocare la caduta dell'esecutivo, in quanto «rovesciando il ministero, i deputati si rinvierebbero essi stessi davanti agli elettori»³¹¹. L'esigenza di supplire al rischio di instabilità governativa *in itinere*

³⁰⁹ Per una panoramica di tale tendenza in ottica comparata si veda A. DI GIOVINE, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 3.

³¹⁰ Le teorie del giurista e politologo francese sono state inizialmente espone in *Un système présidentiel?*, in *Le Monde*, 12 aprile 1956 e *Réformer le régime. – Un véritable régime parlementaire*, in *Le Monde*, 13 aprile 1956. Successivamente, tali posizioni hanno trovato una sistematizzazione più compiuta ed organica in M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, trad. it. R. ZORZI, Edizioni di Comunità, Milano, 1960 e in ID. *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, trad. it. P. ANGANARO, Edizioni di Comunità, Milano, 1962.

³¹¹ M. DUVERGER, *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, cit., p. 109.

sarebbe stata soddisfatta dall'istituzione della carica di Vicepresidente – anch'esso di derivazione popolare diretta – subentrante al primo, sino al termine della legislatura, in ipotesi tassative di morte o incapacità fisica permanente³¹².

Pur introducendo un doppio circuito di legittimazione, nell'opinione dell'autore, la forma di governo così congegnata sarebbe in ogni caso attratta nel prisma del sistema parlamentare, cui si ancorerebbe grazie a due punti saldi.

Anzitutto, al permanere di un organo *super partes*, il Presidente della Repubblica, deputato all'intervento in ipotesi di squilibrio del fisiologico equilibrio tra esecutivo e legislativo. In secondo luogo, «l'essenza del parlamentarismo»³¹³ sarebbe incontrovertibilmente preservata grazie al perdurare del rapporto fiduciario, a presidio di un «legame stretto, permanente, assoluto, tra Assemblea e capo del governo»³¹⁴, che sarebbe immune da degenerazioni in quanto, grazie al meccanismo del *simul simul*, «mai il Presidente del Consiglio si presenterà solo davanti al paese, mai votare per lui acquisterà il significato di un atto diretto contro il Parlamento, perché le due votazioni saranno sempre abbinata»³¹⁵.

In Italia, nei primi anni Ottanta, nell'ambito dei lavori collegiali del Gruppo di Milano, convogliati nel volume «Verso una nuova Costituzione»³¹⁶, il costituzionalista Serio Galeotti prospetta l'introduzione di un «governo di legislatura» come elemento di composizione della crisi di stabilità degli esecutivi.

La proposta si articola in una fase diagnostica e di una prognostico-terapeutica. Sul primo versante, si sottolinea lo stato di «labilità congenita»³¹⁷ dell'esecutivo, la cui matrice sarebbe da rinvenire *ab origine* nella stessa architettura costituzionale della forma di governo a razionalizzazione «zoppa» del rapporto fiduciario³¹⁸. Nell'articolo 94 Cost. si individua, infatti, un «congegno fatto per agire solo sulle componenti parlamentari del raccordo Governo-maggioranza parlamentare. Al contrario, nessuna efficacia stabilizzante è in grado di esercitare su di un Governo che, di fronte alle «difficoltà operative e alle minacce di crisi, preferisca volontariamente dimettersi»³¹⁹ e in tale *vulnus* troverebbero occasione le «incomposte dinamiche interne del sottosistema dei partiti»³²⁰.

Da qui, l'opportunità per l'Autore di investire di un arbitrio *super partes* il popolo, cui sarebbe riconosciuta la concretezza dei poteri decisionali che si riconnettono all'affermazione della sovranità popolare, sottraendo alla disponibilità delle coalizioni partitiche la

³¹² M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, p. 109.

³¹³ *Ivi*, p. 101.

³¹⁴ *Ivi*, p. 109.

³¹⁵ *Ibidem*, salvo, successivamente, far trasparire un'ancillarità della camera elettiva rispetto agli equilibri consolidatisi nel vertice dell'esecutivo, affermando che «si cerca di favorire in Parlamento una coalizione identica a quella che gli elettori avranno realizzato eleggendo il Presidente».

³¹⁶ La ricerca, promossa dal C.E.S.E.S., era orientata a fornire un quadro diagnostico del sistema politico italiano, nel tentativo di vagliare «se e fino a che punto il funzionamento insoddisfacente (...) dipendesse dalla Costituzione entrata in vigore il 1948 e dai suoi meccanismi istituzionali». G. MIGLIO, *Avvertenza*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983, vol. 1, p. XII.

³¹⁷ S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, in AA. VV. *Verso una nuova Costituzione*, cit., p. 331. Analoghe posizioni erano state già espresse dallo stesso in S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo. Spunti per una politica costituzionale*, in C. E. TRAVERSO – V. ITALIA – M. BASSANI (a cura di), *I partiti politici - leggi e statuti*, Cisalpino, Milano, 1966.

³¹⁸ S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale*, cit., p. 341.

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰ *Ivi*, p. 334.

composizione delle maggioranze parlamentari, ritenute fluide, instabili e più rispondenti ad un'ormai obsoleta ad una visione di «democrazia *mediata*, tipica di un archeo-parlamentarismo ottocentesco»³²¹. In altre parole, si riteneva necessaria una democrazia bicefala, che si sostanziasse anche nell'investitura del governo movendosi, in ogni caso, nel prisma di un sistema parlamentare seppur a razionalizzazione estrema³²².

In una prospettiva *de iure condendo*, si teorizza «un governo che nasce e muore con il Parlamento, che gli è gemello»³²³, tramite l'elezione diretta del Primo Ministro contestuale a quella della Camera «politica»³²⁴, per evitare che la formazione di quest'ultima in un momento antecedente determini una posizione di subalternità dell'esecutivo.

A tal fine, sarebbe stata dirimente l'individuazione del sistema elettorale più congegnale. Inizialmente, l'Autore propende per un sistema fondato sul voto alternativo trasferibile, che avrebbe garantito la de-polarizzazione dell'elettorato posto ai poli estremi dell'area democratica, incentivandone la mobilitazione verso il centro³²⁵. Successivamente, tuttavia, si opta per un doppio turno con ballottaggio, onde evitare che si giungesse ad una maggioranza di tipo stratificato, in cui sarebbero confluiti voti di provenienza eterogenea, facendo venir meno l'ambita linearità nella legittimazione democratica³²⁶.

Per l'elezione della Camera, invece, l'autore ritiene dapprima opportuna la permanenza di un sistema proporzionale, che accordi la possibilità per l'elettorato di «esprimere quello che oggi costituisce la sua unica possibilità: cioè la scelta della lista, del partito *du coeur*, la indicazione della parte politica prediletta», per poi virare verso un sistema misto, in concomitanza con il secondo turno dell'elezione del *Premier*, per garantire una maggioranza ad esso omogenea³²⁷.

La cessazione anticipata della legislatura – la cui durata è fissata a cinque anni – può essere indotta da un voto di sfiducia *costruttiva* o dalle dimissioni del Primo Ministro. Nel primo caso, all'approvazione di una mozione di sfiducia *costruttiva* sostenuta dalla maggioranza assoluta della Camera politica, segue lo scioglimento della stessa *ope constitutionis* e l'indizione di nuove simultanee elezioni che vedranno contrapporsi il Primo Ministro uscente e il candidato indicato all'atto interruttivo del rapporto fiduciario, tramite unico turno, ritenuto meccanismo più confacente alla realtà pluripartitica italiana.

Nella seconda ipotesi, in funzione correttiva dell'impostazione unidirezionale della razionalizzazione operata dall'articolo 94, si attribuisce alla disponibilità del primo ministro un «analogo e sostanzialmente simmetrico» potere del Primo Ministro di provocare la

³²¹ S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità, AA. VV. Verso una nuova Costituzione*, cit., p. 377.

³²² S. GALEOTTI, *Perché preferiamo il governo di legislatura alla repubblica presidenziale, Gli stati*, n. 25, anno III, 1974, p. 50.

³²³ S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale*, cit., p. 387.

³²⁴ Nel generale disegno di superamento del bicameralismo simmetrico e paritario, l'autore propone l'istituzione di un parlamento monocamerale o a bicameralismo differenziato, nel quale la sola Camera dei deputati, c.d. «Camera politica», eletta a suffragio universale, esercita poteri legislativi, di controllo e di indirizzo. S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale*, cit., p. 407.

³²⁵ S. GALEOTTI, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo*, in *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 98.

³²⁶ Considerazione che sarà condivisa anche da A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Giuffrè, Milano, 1998, I, 94.

³²⁷ S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in «governo di legislatura»*, in *AA. VV. Verso una nuova costituzione*, cit., p. 387.

cessazione della legislatura, tramite una proposta di dimissioni alla Camera elettiva³²⁸. Questa potrà procedere all'approvazione di una mozione di sfiducia con le conseguenze già esposte o, alternativamente, procedere ad accettazione tacita e contestuali elezioni per il legislativo l'esecutivo.

La forma di governo così postulata presenterebbe, dunque, un carattere dualistico. La mancata previsione di meccanismi elettorali volti a far coagulare, intorno al Primo Ministro, anche una maggioranza parlamentare, infatti, è funzionale all'autonoma e indipendente legittimazione democratica dell'esecutivo, esponendo il sistema anche a ipotesi di coabitazione³²⁹.

Si ricordano, inoltre, le posizioni parzialmente analoghe di Gianfranco Pasquino³³⁰ e Augusto Barbera³³¹, che rispetto al modello esposto ritengono invece di garantire una maggioranza a supporto del Primo Ministro, la cui designazione sarebbe «pensata e regolata come elemento terminale della scelta della coalizione e di un programma di governo» e, dunque, si realizza in un unico procedimento elettorale da cui si fa derivare l'elezione del vertice dell'esecutivo e quella del Parlamento, cosicché quest'ultima non possa mai profilarsi come un «contropotere»³³².

Il substrato ideologico che permea tale teorizzazione è quello di una «democrazia di indirizzo», nella quale l'elettorato rivesta un ruolo attivo in ordine alla scelta – e, quindi, alla fisionomia – dell'indirizzo politico nel suo complesso. In tale elemento discrezionale che, rispetto alle prospettazioni di Serio Galeotti, troverebbe realizzazione l'istituto della democrazia immediata, libero dai condizionamenti di una «democrazia plebiscitaria»³³³.

3. *La sperimentazione dell'elezione diretta del Primo Ministro nell'esperienza israeliana.*

La prima e, sino ad oggi, unica³³⁴ sperimentazione della forma di governo a livello statale si rinviene nell'esperienza israeliana, dal 1996 al 2001. L'introduzione si deve alla riforma della *Basic Law: the Government* del 14 aprile 1992, volta alla razionalizzazione di un sistema parlamentare a multipartitismo polarizzato esposto a cicliche crisi di governo.

Nel 1949, infatti, in ragione del carattere estremamente composito del tessuto sociale, etnico e religioso del paese, si propende per l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale, ritenuto più congruo all'edificazione di una rappresentanza che

³²⁸ La finalità è quella di consentire al Primo Ministro di «valutare se i mutamenti intervenuti nella situazione politica del Paese rendano necessario od opportuno ch'egli provochi l'anticipata cessazione della Legislatura al fine di ottenere una ricarica del proprio mandato, superando così, con una nuova legittimazione popolare, le difficoltà politiche che si fossero venute aggravando ad un livello insostenibile durante il corso della legislatura», *ivi*, p. 400.

³²⁹ Come osservato da L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Giappichelli, Torino, p. 69.

³³⁰ Esposte, rispettivamente, in G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Laterza, Bari, 1985; G. PASQUINO, *Mandato popolare e governo*, Il Mulino, Bologna, 1995.

³³¹ A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/1990, 40; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma, 1991.

³³² A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, cit., p. 235.

³³³ *Ivi*, p. 227.

³³⁴ Per l'adozione di tale forma di governo in ambito regionale, si rimanda al contributo di A.E. CHIAPPETTA, *Considerazioni sulla nascita, il mutamento e l'Amministrazione della forma regionale in Italia*.

ricomprensse valori ed istanze eterogenee³³⁵. Il periodo compreso tra il 1949 e il 1977 è stato connotato da un dominio marcato del partito laburista, sorretto da una *leadership* solida che, pur non riuscendo mai a consolidare una maggioranza assoluta dei seggi della *Knesset*, si vedeva garantita una solida continuità nell'azione di governo grazie alla negoziazione di accordi di coalizione con partiti minori³³⁶.

La IX legislatura (1977-1981), il sistema si incanala verso una fase di stampo bipolare nella quale la compagine parlamentare vira verso una maggioranza relativa del *Likud*, senza tuttavia conseguire la solidità – seppur sempre intesa nei limiti di una maggioranza relativa – laburista del trentennio precedente. Nel tentativo di esercitare una forza attrattiva nei confronti dell'elettorato di centro, i due partiti maggiori hanno progressivamente incamerato nei rispettivi programmi istanze lontane dal proprio arsenale ideologico, senza tuttavia riuscire a sortire una effettiva de-frammentazione del sistema.

Come osservato, infatti, «lo spostamento al centro dei due partiti maggiori non solo non ebbe un effetto di trascinamento sui loro satelliti ideologici, ma non rifletteva una riduzione della polarizzazione politica: una considerevole fetta dell'elettorato rimase posizionata all'estrema periferia del sistema politico, conquistando consensi tra elettori delusi dalla nuova moderazione dei due partiti maggiori»³³⁷. Pertanto, il baricentro decisionale sulla nascita e sulla permanenza in vita degli esecutivi risiedeva nei partiti minori a carattere religioso, che *medio tempore* avevano consolidato un elevato potere contrattuale in ordine alla formazione delle maggioranze³³⁸.

Tali presupposti, unitamente al fallimento dei governi di larga coalizione³³⁹ e all'impossibilità di giungere ad una visione condivisa in merito ad una potenziale riforma elettorale³⁴⁰, si sono tradotti nella formulazione di quattro proposte di riforma tra il 1988 e il 1989, successivamente decadute, sino alla promulgazione della nuova *Basic Law: The Government*, il 14 aprile 1992.

³³⁵ In merito, si veda A. S. ZUCKERMAN, *Tra fratture e convergenze: etnia e religione nel voto israeliano degli ultimi vent'anni*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 42, 1999, p. 80.

³³⁶ E. OTTOLENGHI, *Israele: un premierato fallito*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 159.

³³⁷ *Ibidem*.

³³⁸ F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2000, p. 586.

³³⁹ L'eterogeneità ideologica interna alle coalizioni, infatti, dava vita ad alleanze precarie e temporanee, che superavano l'*empasse* decisionale solo in merito a questioni su cui si coagulava un vasto consenso, senza riuscire a trovare una concreta composizione di interessi in merito a questioni più complesse, come emerge dall'analisi di E. OTTOLENGHI, *Israele: un premierato fallito*, cit., 160. In merito, inoltre, si veda A. S. ZUCKERMAN, *Tra fratture e convergenze: etnia e religione nel voto israeliano degli ultimi vent'anni*, cit., p. 85.

³⁴⁰ L'opzione più incisiva della riforma della *Basic Law* in luogo della legge elettorale risiede in due considerazioni. Da un lato, come riportato, «un importante fattore che dissuase Likud e laburisti dal raggiungere un adeguato accordo era una specie di «dilemma del prigioniero». Mentre entrambi i partiti avevano un tale interesse comune e avrebbero potuto beneficiare da una riforma elettorale nel lungo periodo, sembrava che nel breve periodo invece ognuno avrebbe ottenuto il sostegno di piccoli partiti cruciali solo evitando di raggiungere un accordo sulla questione» E. OTTOLENGHI, *Israele: un premierato fallito*, cit., 161, in rimando a A. DISKIN – H. DISKIN, *The Politics of Electoral Reform in Israel*, in *International Political Science Review*, 1995, n. 16, 35. Dall'altro, la proporzionalità del sistema si configurava ancora come la soluzione più congegnale ad un paese solcato da numerose differenze etniche e religiose, come posto in evidenza da F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro*, cit., p. 585 e la cui debolezza era imputabile anche ad una «insufficiente autonomia internazionale», in particolare secondo G. SARTORI, *Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1/1992, p. 33.

Anzitutto, il governo di legislatura si impianta *ab initio*, non limitando il principio dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* alla permanenza in carica dei due organi ma prevedendo *etiam simul oriuntur*. tramite l'elezione simultanea «su base diretta, paritaria e segreta»³⁴¹ – sebbene su due schede differenti – del Primo Ministro³⁴² e della *Knesset*³⁴³. A questa coincidenza temporale, tuttavia, fa da contraltare una discrasia cui convenzionalmente si imputa una delle cause del fallimento dell'esperienza neoparlamentare israeliana, ossia l'adozione di due formule elettorali differenti.

Da un lato, infatti, il sistema elettorale posto alla base dell'elezione dei membri della *Knesset*, componendosi di un collegio unico nazionale, con meccanismo delle liste c.d. bloccate, quoziente di Hare con divisore d'Hondt per i resti e una clausola di sbarramento all'1% fino al 1991, innalzata all'1,5% nel 1992 – con successivi interventi nel 2003 (2%) e attualmente prevista al 3,25% – si configurava come uno dei sistemi con il più elevato grado di approssimazione ad un sistema proporzionale c.d. *puro*³⁴⁴, volto a massimizzare quindi l'ingresso di partiti minori.

L'adozione di un siffatto sistema si profila, come è stato evidenziato, essenziale a garantire la trasposizione nell'organo parlamentare di quella «rappresentanza del pluralismo» che «viene a contribuire in misura preminente alla rappresentatività e dunque alla legittimazione del sistema istituzionale caricando l'organo che ne è investito – la *Knesset* – di una centralità non solo simbolica»³⁴⁵.

Al contrario, per conseguire gli obiettivi di stabilità tramite la convergenza del più elevato grado di consenso nella figura del Capo dell'esecutivo, per l'elezione diretta dello stesso la sez. 13 imponeva il meccanismo del c.d. doppio turno eventuale con ballottaggio, a base del quale era necessario che uno dei candidati conseguisse la maggioranza dei voti validi espressi e, nel caso di mancato raggiungimento, si sarebbe proceduto, dopo due settimane, alle elezioni di ritorno tra i due candidati con il più alto numero di preferenze³⁴⁶.

³⁴¹ *Basic Law: The Government*, 1992, sez. 3.

³⁴² In capo al Primo Ministro si consolidano, inoltre, una serie di poteri. Anzitutto, si trasferisce dal Consiglio dei Ministri al *Premier* stesso la scelta del suo sostituto *pro tempore* tra i ministri membri della *Knesset* (sez. 30), consentendo inoltre, quale potere individuale ad esercizio monocratico, la modifica della compagine governativa (sez. 33 e sez. 35). La sez. 39, infine, amplia il ventaglio di poteri organizzativi in relazione all'esecutivo, stabilendo che «(A) Il Primo Ministro può: (1) Determinare i ruoli dei Ministri; (2) Cambiare la divisione dei ruoli tra i Ministri; (3) Trasferire poteri e compiti non specificati nella Legge da un Ministro all'altro; (4) Trasferire aree di azione da un ufficio all'altro; (5) Istituire uffici governativi, unirli o dividerli, abolirli o istituirne nuovi e, dopo aver fatto ciò, darne avviso alla *Knesset*; (6) Istituire comitati ministeriali permanenti o temporanei per questioni particolari; dopo la nomina di un comitato, il Governo può svolgere le proprie attività attraverso di esso; (B) L'autorità conferita dalla legge a un determinato Ministro può essere trasferita dal Primo Ministro in tutto o in parte a un altro Ministro; una decisione ai sensi di questa sezione deve essere approvata dal Governo; (C) Il Primo Ministro condurrà il funzionamento del Governo e fisserà le procedure di lavoro e le procedure di voto nel Governo e nei suoi comitati; (D) Le decisioni del governo saranno adottate a maggioranza; in caso di parità, il Primo Ministro avrà un voto aggiuntivo».

³⁴³ La durata fisiologica della legislatura è di 4 anni, secondo sez. 8 della *Basic Law: The Knesset*.

³⁴⁴ Unitamente al sistema olandese, come sottolineato da G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 1996, 21.

³⁴⁵ A sottolineare la connaturalità di un sistema elettorale di tipo proporzionale ad una società dall'elevato tasso di eterogeneità, R. TONIATTI, *Israele: una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, in L. MEZZETTI – V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 127.

³⁴⁶ Come stabilito nella sez. 13, lett. C). Sono oggetto di disciplina anche i casi di morte, impedimento e dimissioni *medio tempore* di uno dei candidati, stabilendo che «(D) In caso di morte di uno dei candidati prima dello svolgimento delle elezioni di ritorno, o se per qualsiasi altro motivo non può presentarsi alle elezioni, la persona che lo ha proposto

Per quanto concerne la formazione del Governo, la Legge Fondamentale impone un *iter* «particolarmente lungo e laborioso»³⁴⁷. Il Premier eletto nomina i ministri³⁴⁸ (sez. 3) ed entro un termine di 45 giorni³⁴⁹ deve presentarsi alla *Knesset* per l'instaurazione del rapporto fiduciario che assume connotazioni atipiche, giacché la votazione non investe il Primo ministro, quanto i singoli ministri³⁵⁰. Sorge, pertanto, un doppio circuito che lega il Primo Ministro da un lato all'elettorato, per il tramite della solida legittimazione che deriva dall'elezione diretta e, dall'altro, ad un Parlamento cui è riconosciuto il potere di reiezione della squadra di governo tramite un voto contrario, cui è attribuita la valenza di decisione di autoscioglimento (sez. 3 e sez. 19)³⁵¹.

Parimenti, secondo il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, la cessazione della legislatura con indizione di elezioni simultanee anticipate avviene su impulso dell'assemblea nelle ipotesi di mancata approvazione della legge di bilancio entro tre mesi successivi all'inizio dell'anno fiscale (sez. 20), nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia verso il Primo Ministro (sez. 19) (v. *infra*) o, in ultimo, per una decisione di autoscioglimento della *Knesset* stessa.

Specularmente, il potere di scioglimento anticipato è attribuito al Capo dell'esecutivo laddove si trovi una condizione in cui la maggioranza parlamentare eserciti un'opposizione tale da determinare un'atrofia del funzionamento efficace del governo; in questa fase, inoltre, si riespano i poteri del Capo dello Stato – a cui discrezionalità risulta compressa in quanto il precedente potere di nomina è surrogato dalla designazione diretta del *Premier* – che acquisisce uno «spazio di codecisione»³⁵² in ordine allo scioglimento³⁵³.

Un *vulnus* della forma di governo israeliana è rintracciata nelle ipotesi di elezioni speciali – volte esclusivamente la designazione di un nuovo primo ministro, con un rilevante smussamento dell'operatività del meccanismo del *simul simul* – previste per numerose ipotesi, quali la mozione di sfiducia nei confronti del solo Primo Ministro (sez. 27), le

può proporre un altro candidato al suo posto, a condizione che detta proposta sia presentata non oltre 96 ore prima delle elezioni ripetute e che le disposizioni della sezione 12(c) si applichino *mutatis mutandi*; in caso di dimissioni del candidato per le elezioni ripetute, il suo posto sarà preso dal candidato che nelle prime elezioni ha ottenuto il maggior numero di voti validi ed è membro della *Knesset*».

³⁴⁷ F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro*, cit., p. 589.

³⁴⁸ I quali, a norma della sez. 33, non possono superare i diciotto membri ed essere inferiori a otto. Inoltre, indipendentemente dalla consistenza numerica dell'esecutivo, almeno la metà dei ministri deve essere membro della *Knesset*.

³⁴⁹ Termine ritenuto eccessivamente dilazionato, quasi che si rendessero – ancora – necessarie le lunghe consultazioni prodromiche alla nascita dei precedenti governi di coalizione, come sottolineato da R. TONIATTI, *Israele. Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, cit., p. 131.

³⁵⁰ Come stabilito dalla Sez. 3 C). Cfr. R. TONIATTI, *Israele. Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, cit., 129.

³⁵¹ Si veda, M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. RINELLA – M. VOLPI (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016, 459; R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in questa rivista, 3/2023, p. 17. Sulla scorta delle considerazioni svolte in tema di possibili discrasie tra il partito di appartenenza del primo Ministro e della fiducia, dunque, la fiducia iniziale sull'esecutivo si profilava subordinata all'inclusione nello stesso di rappresentanti di diversi partiti, spesso di differente estrazione ideologica, come sottolineato da E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Riv. it. sci. pol.*, n. 2/2002, 261.

³⁵² L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 130.

³⁵³ Anche in questo caso, lo scioglimento sarà considerato come una decisione della *Knesset* di sciogliersi prima del completamento del suo mandato (sez. 22).

dimissioni, l'impedimento permanente, la perdita dello *status* di parlamentare (sez. 45) dello stesso, la mancata presentazione del governo alla *Knesset* entro 45 giorni (sez. 15) e un voto di sfiducia per i casi di indegnità morale (sez. 26). È stato sottolineato che, in questa scelta orientata alla preservazione della legislatura potrebbe rintracciarsi «l'implicito riconoscimento di un sovrappiù di legittimazione democratica nella rappresentanza "analitica" garantita dalla *Knesset* rispetto alla rappresentanza "sintetica" assicurata dal Premier eletto direttamente»³⁵⁴.

Un tentativo di «recupero del parlamentarismo»³⁵⁵ lo si rinviene nei casi in cui si riconosce all'Assemblea la rimozione del Primo Ministro. In particolare, sono previste due distinte ipotesi di sfiducia, che differiscono per l'ammontare del *quorum* e per le conseguenze in ordine allo scioglimento della *Knesset*.

Nel primo caso, la sez. 19 avrebbe consentito un voto di «*no confidence*» sorretto da una maggioranza assoluta (sessantuno voti) verso il primo ministro, con conseguente la cessazione della legislatura e l'indizione di nuove e simultanee elezioni.

Nel secondo caso, in cui alla sfiducia non segue lo scioglimento della *Knesset*, si introduce una fase di decantazione prima di pervenire al voto formale presso l'Assemblea. In particolare, l'impianto della sez. 27 contempla la destituzione del Primo Ministro ad opera della *Knesset* mediante un voto favorevole di almeno 80 dei suoi membri. L'*iter* vede il deposito della proposta di sfiducia ad opera di almeno 40 parlamentari al Presidente dell'Assemblea, successivamente ad una discussione presso il Comitato della *Knesset*, chiamato ad esprimere un parere entro il termine massimo di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza³⁵⁶. La deliberazione finale della *Knesset* era, inoltre, subordinata ad una previa udizione del Primo Ministro.

Il *discrimen* tra le due vicende interruttrive della sfiducia risiede nel maggior grado di consenso parlamentare che caratterizza l'ipotesi di cui alla sez. 27. L'elevato *quorum* che si esige, infatti, contempla necessariamente anche la partecipazione di una porzione di maggioranza che sorregge il Primo Ministro, dalla quale emergerebbe un giudizio sfavorevole in relazione all'operato di quest'ultimo, sottintendendo una maggiore gravità dei presupposti politici e istituzionali della sfiducia che, pertanto, non sfocia nella cessazione della legislatura³⁵⁷.

Il dibattito il merito alla collocazione del quadro ivi ripercorso all'interno del sistema delle forme di governo non è riuscito a giungere ad un epilogo univoco. Vi è, infatti, chi ritiene che l'innesto di elementi di stampo presidenziale su un tessuto parlamentare abbia dato vita ad un sistema a carattere ibrido, il cui accostamento a forme di governo note – quali, tra tutte, quella parlamentare e quella presidenziale – è possibile solo a costo di una sua segmentazione³⁵⁸.

³⁵⁴ L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, cit., 132. Per la distinzione tra rappresentanza analitica e rappresentanza sintetica, si rimanda a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970, p. 644.

³⁵⁵ R. TONIATTI, *Israele. Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, cit., p. 133.

³⁵⁶ Nel caso in cui il Comitato non si fosse espresso entro il suddetto termine, il Presidente della *Knesset* avrebbe posto la questione all'ordine del giorno dell'Assemblea il prima possibile, secondo la sez. 27 (c).

³⁵⁷ R. TONIATTI, *Israele. Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, cit. pp. 134-135.

³⁵⁸ M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117, 1997, p. 83.

Gli elementi che, isolati dal sistema, sono ascrivibili ad un sistema di tipo presidenziale si rinvencono anzitutto nella democratizzazione nel processo di scelta dei candidati³⁵⁹, con la conseguenza di una valenza percettiva più elevata delle elezioni del Primo ministro rispetto a quelle per la *Knesset*, spingendo i partiti stessi ad individuare non già il candidato politicamente più congruo bensì quello in grado di attrarre un più ampio ventaglio di elettori³⁶⁰. Come è stato rilevato, infatti, i partiti principali sono stati indotti a «accettare leader imposti dalle esigenze di un sistema politico-istituzionale che crea una relazione diretta tra il vertice del potere esecutivo e l'elettorato»³⁶¹, con la conseguenza di una sovraordinazione di fatto del Premier eletto rispetto al proprio partito e, in secondo luogo, rispetto alla gli altri partiti della coalizione³⁶².

I profili sintomatici di una continuità con l'assetto parlamentare insistono, invece, nella fase genetica delle coalizioni, la cui essenzialità per la nascita di un esecutivo continua a caratterizzare il sistema israeliano. A mutare, invece, è la natura delle stesse, che non si profilano più come accordi tra partiti finalizzati alla nascita di un governo, bensì come alleanze tra il Primo Ministro designato dal corpo elettorale e i partiti che manifestano la volontà di sostenere l'esecutivo nascente.

Inoltre, a conferire un ruolo di rilievo all'assemblea elettiva permane l'istituto della sfiducia, che ha concorso ad incrementare il potenziale di ricatto dei partiti appartenenti all'area governativa, dotati di «un potere appena stemperato dalla necessità della maggioranza assoluta per la sfiducia, che ha consentito da un lato di manifestare con l'astensione la dissociazione di alcuni segmenti della maggioranza dalla linea del governo, senza per ciò stesso provocarne la caduta e dall'altro di ridimensionare la portata dei dissensi di singole componenti della coalizione espressi col voto contrario»³⁶³. Sulla scorta di tali considerazioni e unitamente al potere da parte della *Knesset* di rimuovere i singoli ministri, alcuni ritengono che si tratti di un sistema «propriamente parlamentare»³⁶⁴.

In questa sede, è necessario sottolineare come l'immissione di elementi propriamente presidenziali all'interno di un sistema parlamentare in cui opera un elevato numero di partiti ha comportato, tramite la previsione del voto disgiunto, un rendimento altamente disfunzionale della forma di governo israeliana.

Nella designazione del vertice dell'esecutivo, infatti, l'elettorato è stato orientato da un criterio improntato alla lealtà politica verso il singolo candidato³⁶⁵, mentre il voto proporzionale per la *Knesset* sembra motivato dall'aderenza ideologica agli obiettivi e ai

³⁵⁹ Come evidenziato da E. OTTOLENGHI – R.Y. HAZAN, *Aspettando la costituzione: la rivoluzione costituzionale israeliana del 1992 e i mutati rapporti tra i poteri dello stato*, in *Quad. Cost.*, n. 2/1997, 300 e L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, cit., p. 145.

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² Si veda, a tal proposito, M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, cit., 77, il quale peraltro sottolinea il «tentativo (...) di Netanyahu di circondarsi di un gruppo di fidati tecnocrati direttamente responsabili nei suoi confronti anziché nei confronti dei partiti di maggioranza». Inoltre, l'autonomizzazione del Premier rispetto alle linee del proprio partito emerge soprattutto nell'ambito della politica estera, ove si verifica il «tentativo del Premier di costituire una serie di organi collegiali governativi di staff alle sue dipendenze ed una certa misura paralleli rispetto alle competenze dei singoli dicasteri».

³⁶³ *Ivi*, p. 78.

³⁶⁴ F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro in Israele*, cit., p. 589.

³⁶⁵ S. ZUCKERMAN, *Tra fratture e convergenze: etnia e religione nel voto israeliano degli ultimi vent'anni*, cit., p.

valori autonomi dei multiformi nuclei presenti nella società israeliana, che nel partito di riferimento sversavano le reali istanze di rivendicazione.

La semplificazione della polarizzazione cui si ambiva tramite il meccanismo del doppio turno con ballottaggio non ha sortito gli effetti auspicati di stabilità. Come accennato, la selettività di stampo maggioritario nella scelta del Primo ministro è risultata fortemente neutralizzata dalla precarietà delle coalizioni governative, riconducendo il sistema nei crismi – asseriti come patologici – del sistema parlamentare antecedente alla razionalizzazione. Al contempo, nel sistema della rappresentanza assembleare, i partiti maggiori hanno visto eroso il proprio consenso a fronte dell'incremento della quota di seggi dei partiti periferici, proliferati quali ulteriori sottogruppi della società israeliana³⁶⁶.

4. *Il disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023: considerazioni preliminari.*

Come anticipato, l'attuale disegno di legge costituzionale n. 935 richiama, sebbene con alcune peculiarità, i minimi comuni denominatori della forma di governo appena descritta e a cui la dottrina si riferisce a vario titolo con le nomenclature di «neoparlamentare»³⁶⁷, «premierato elettivo»³⁶⁸, «semiparlamentare»³⁶⁹.

L'impianto delineato dal disegno di legge costituzionale n. 935 presenta, infatti, dei rilevanti profili di atipicità – nei limiti in cui sia possibile un riferimento alla tipicità all'interno di un sistema dalle elaborazioni dottrinali e dalle sperimentazioni istituzionali estremamente eterogenee – rispetto allo schema di elaborazione dottrinale esposto e del sistema recepito nell'esperienza israeliana. Invero, come si sottolineerà, la vera forza motrice nell'accostamento delle due esperienze sarà da individuarsi nel corpo cui si intende adagiare la veste di tale forma di governo: un sistema multipartitico, gemmato da una società solcata da plurime differenze ideologiche.

Sebbene non sia ancora possibile assumere le disposizioni così formulate quali referenti definitivi, gli intenti riformatori emergono con nitidezza e sono stati esposti, dalle prime audizioni tenutesi a partire dal 28 novembre 2023, a più considerazioni critiche.

La prima, sulla quale si è registrata una sostanziale convergenza di posizioni, concerne l'impossibilità di delineare compiutamente i tratti e l'impatto complessivo della riforma fintantoché non la si corredi di una legge elettorale³⁷⁰. Si inverte, infatti, quel rischio di miopia, propria dell'ingegneria costituzionalistica, secondo cui la fisionomia di una forma di governo

³⁶⁶ L'incapacità di conseguire una vera trazione maggioritaria della forma di governo è unanimemente riconosciuta da M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, p. 79; E. OTTOLENGHI – R. Y. HAZAN, *Aspettando la costituzione: la rivoluzione costituzionale israeliana del 1992 e i mutati rapporti tra i poteri dello stato*, cit., p. 309; R. TONIATTI, *Israele. Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata*, cit. p. 140; L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, cit., p. 132.

³⁶⁷ Come attribuibile alle citate teorie di Maurice Duverger, Sergio Galeotti e Augusto Barbera. Tra le posizioni più recenti, si richiama quella di S. CECCANTI *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, n. 1/2002, p. 107.

³⁶⁸ Cfr. G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Riv. it. sci. pol.*, 2/2003, p. 288s; T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *il Politico*, n. 1, 2004, p. 5 s.

³⁶⁹ M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 148.

³⁷⁰ Come sottolineato da M. CARTABIA, *Audizione in Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, 28 novembre 2023*, disponibile e online all'indirizzo www.senato.it.

vedrebbe come unico formante il mosaico normativo orientato alla distribuzione dei poteri tra gli organi costituzionali, glissando gli altri due «piani» del medesimo edificio: il sistema partitico e la legge elettorale³⁷¹.

Si rivela, dunque, opportuna una breve considerazione in ordine, anzitutto, agli attori politici che opereranno all'interno del sistema proposto e alle modalità con cui il corpo elettorale tende a coagularsi nell'organo rappresentativo secondo un impianto multipolare³⁷². Prima di procedere ad un inquadramento teorico della forma di governo emergente dal progetto di riforma costituzionale, è necessario infatti richiamare le imprescrittibili direttive metodologiche tratteggiate dalla riflessione costituzionalistica dello scorso secolo³⁷³.

L'analisi delle forme di governo, infatti, deve essere operata avendo riguardo di due momenti, uno normativo e uno dinamico. Il primo assolve ad una funzione prescrittiva e sistematizza il «modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite e organizzate fra i diversi organi costituzionali»³⁷⁴ e, in particolare, si individua nell'«insieme delle *regole giuridiche* dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica»³⁷⁵.

Per quanto concerne il versante dinamico, esso si identifica nel contesto politico-partitico in cui una forma di governo, pur basata su architettura normativa rispondente ad una forma idealtipica, è chiamata a vivere ed operare in concreto³⁷⁶. L'introduzione del sistema politico all'interno del sistema delle forme di governo deve a Leopoldo Elia³⁷⁷, il quale procede ad immettere – in modo radicale – il sistema partitico nel novero degli elementi costitutivi delle forme di governo, osservando come queste ultime non potessero «più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal “sistema di partiti”», in quanto «esplicitamente o implicitamente presupposto dalle norme costituzionali vigenti»³⁷⁸. Attualmente, le posizioni in merito sembrano retrocedere ad un momento immediatamente

³⁷¹ G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 2/2003, p. 286, nella cui opinione «nostro riformatore politicizzato non vuol vedere, o comunque non vuole toccare, i primi due: è un «terzopianista» che si installa al terzo piano e vorrebbe aggiustare tutto da lì. Che è come costruire una casa cominciando dal tetto invece che dalla cantina».

³⁷² Come osservato da S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2/2023, p. 314.

³⁷³ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, cit., p. 634; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 219.

³⁷⁴ C. MORTATI, *Le forme di Governo. Lezioni*, CEDAM, Padova, 1973, p. 3.

³⁷⁵ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III., 2010, p. 540.

³⁷⁶ Una tale impostazione, volta a porre l'accento sul quadro risultante dall'interdipendenza tra dimensione normativo-prescrittiva e dimensione dell'agire dei soggetti politici, è stata successivamente riconosciuta come concezione «realistica» da M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 225.

³⁷⁷ Nella quale l'autore riprende ed implementa le considerazioni operate da M. S. GIANNINI, *Prefazione*, a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, trad. it. a cura di S. COTTA, Edizioni di comunità, Milano, p. I s.

³⁷⁸ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 638. L'ancoraggio costituzionale è rinvenuto negli articoli 49, 72 e 82, che «presuppongono una pluralità di partiti e di gruppi parlamentari, senza di che le stesse regole previste dalla carta non potrebbero applicarsi». Inoltre, tale sistema «diviene una condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica, in quanto entra nel sistema “presupposto” dalle norme costituzionali». Analoghe posizioni circa l'influenza concretamente esercitata dall'impianto e dalle dinamiche politico-partitiche sulla forma di governo normativamente data sono espresse da C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, cit., p. 427, il quale osserva come «ai fini della comparabilità del nostro assetto di governo con quelli di altri Paesi che, pure analoghi nei loro aspetti formali, ne divergono sostanzialmente perché inseriti in un contesto socio-politico radicalmente diverso in relazione ai fini perseguiti ed al sistema dei rapporti fra stato e cittadini e di questi tra di loro».

antecedente al riconoscimento dei partiti come elementi costitutivi, ma risulta diffusamente consolidato il ruolo accordatogli di fattore condizionante esterno idoneo a flettere, in senso positivo o negativo, il concreto funzionamento della stessa³⁷⁹.

A validare, dunque, la scelta in all'adozione di una forma di governo deve essere, dunque, la presenza del minor grado di approssimazione ad un potenziale trapianto con rigetto e, a tal proposito, di perdurante attualità si riaffermano le considerazioni che, in seno all'Assemblea costituente, hanno fatto propendere a favore di un sistema di tipo parlamentare, ritenuto più confacente rispetto «esigenze di una convivenza democratica tra forze molto contrapposte e divise», che tendesse alla ricomposizione di un tessuto sociale frammentato³⁸⁰ e connotato da un pluripartitismo definito estremo³⁸¹. In altre parole, la lungimiranza del costituente risiede nel tentativo di formulare un giudizio prognostico in merito alla ventura redditività di una forma di governo rispetto alla composizione degli attori che ne avrebbero incarnato gli ingranaggi, i partiti politici³⁸².

In questi elementi, in particolare, si individua l'eziologia – *rectius*, l'eziopatogenesi – della disfunzione dell'attuale forma di governo: una società disomogenea, che nel Parlamento, quale «elemento centrale dell'intero sistema costituzionale»³⁸³, si traduce in una compagine partitica eterogenea, interromperebbe il processo di sublimazione del sistema reale verso quello delineato nella Costituzione, segnando un'involuzione che si sostanzia nella mancanza di governabilità, causata dalla volatilità e dall'instabilità delle maggioranze alla base degli esecutivi³⁸⁴.

³⁷⁹ Secondo quanto espresso da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 553 s. Come ribadito recentemente dall'autore, infatti «Se l'analisi strutturale della forma di governo può e deve prescindere dai partiti, in quanto si tratta di soggetti esterni all'apparato dello Stato e, in particolare, alla sua organizzazione costituzionale, l'analisi funzionale del sistema politico non può, ovviamente, farne a meno», M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos*, n. 3/2018, p. 10. Anche il più maturo Elia mostrava di aderire ad una concezione secondo cui i partiti costituivano «situazioni condizionanti anziché elementi costitutivi», come precisato in L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. III, 2006, p. 2601. Un ulteriore fattore di condizionamento rilevante è rappresentato da fattori di natura sociale ed economica, come evidenziato da J. BRICE, *Costituzioni flessibili e rigide*, A. PACE (a cura di), trad. it. a cura di R. NIRO, Giuffrè, Milano, 1998, p. 20.

³⁸⁰ Tali considerazioni sono state richiamate da E. CHELL, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 3/2022, p. 5.

³⁸¹ La cui nomenclatura si deve a L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 654.

³⁸² P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1985, p. 95. A questi, infatti, si deve «l'assunzione di un determinato programma politico, lo sforzo per attuarlo immettendolo nella sfera dell'indirizzo politico». Sulle stesse posizioni si richiama V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amm. civ.*, 1958, n. I, p. 25.

³⁸³ P. CARETTI, *La forma di governo*, Relazione al seminario sul disegno di legge costituzionale contenente modifiche alla parte II della Costituzione, Roma, LUISS, maggio 2005.

³⁸⁴ In merito all'attrito tra governabilità e rappresentanza, si veda A. LUCARELLI, *Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo*, in *Nomos*, 2/2021, il quale osserva come «l'approccio in una democrazia del conflitto, basata sugli effettivi principi di partecipazione e pluralismo, non può essere la cd. governabilità a tutti i costi, i cui costi rischiano di ribaltarsi in prima istanza sul corpo elettorale e sui diritti di partecipazione politica».

4.1. Le anomalie connesse all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e all'istituzione del Premier subentrante.

A tale disfunzione, il disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023 porrebbe rimedio tramite il trapianto di un meccanismo di democrazia immediata di scorta Duvergeriana³⁸⁵, con la previsione di un'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio, da svolgersi contestualmente a quella delle Camere, stante il nuovo comma secondo dell'articolo 92 Cost.³⁸⁶. Come emerge dalla relazione al decreto in esame, la disposizione è volta ad implementare il principio democratico, giacché valorizzerebbe «il ruolo del corpo elettorale nella de terminazione 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»³⁸⁷.

Nel parere dei primi commentatori si sottolinea, anzitutto, come tale meccanismo sia volto all'istituzionalizzazione delle tendenze di c.d. «verticalizzazione degli esecutivi» e di inclinazione verso personalizzazione della politica³⁸⁸ che percorrono trasversalmente le democrazie occidentali. In particolare, l'arretramento dei limiti imposti all'esercizio della sovranità popolare di cui all'articolo 1 Cost. sarebbe funzionale alla possibilità del singolo cittadino di surrogarsi al diaframma partitico e di partecipare al processo formativo degli esecutivi e alla designazione del relativo vertice³⁸⁹.

Il prezzo, tuttavia, si identifica in un passaggio da «modello fondato sulla rappresentanza diffusa, plurale e collegiale» verso un «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 decide»³⁹⁰. Infatti, sebbene non emerga *expressis verbis* un rafforzamento delle prerogative costituzionalmente accordate al Presidente del Consiglio, risulta innegabile che una sua designazione diretta da parte del corpo elettorale, unitamente alla già pregnante erosione delle funzioni legislative dell'assemblea ad opera dell'esecutivo, restituisca un quadro connotato da una forte distinzione qualitativa tra questi organi³⁹¹.

³⁸⁵ Ove si riconnette il connotato dell'immediatezza a quelle democrazie in cui al corpo elettorale sia consentito di designare il Capo del Governo, si veda a proposito A. CAMPATI, *La «democrazia immediata»: prospettive a Confronto*, in *Teoria Politica*, n. 10/2020, Annali X, p. 299.

³⁸⁶ Il quale prevede che «Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente».

³⁸⁷ Come si legge nella *Relazione del Governo al disegno di legge costituzionale n. 935*, consultabile al sito www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/testi/57694_testi.htm.

³⁸⁸ Si rimanda, in proposito, alle posizioni critiche espresse da E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *Federalismi*, 7 giugno 2023 e A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023.

³⁸⁹ Come osservato da R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, cit., p. 42: «la verticalizzazione del potere, che si concretizza nella scelta di un capo piuttosto che del governo del Paese».

³⁹⁰ Come evidenziato da A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, 4/2023, p. 297.

³⁹¹ In merito, si veda I. CIOLLI, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, p. 107, che prosegue ponendo enfasi sull'«così un effetto moltiplicatore che non può non introdurre un disequilibrio rispetto al funzionamento della forma di governo e prevedere in capo al vertice dell'Esecutivo una volontà di avocare a sé implicitamente e surrettiziamente molte funzioni ora conferite al Governo e

In tale ottica, l'attuale proposta di riforma sembra porsi come il consolidamento definitivo di precedenti tentativi che, meno marcatamente, erano animati dall'ambizione di blindare «l'esercizio del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri da parte del Capo dello Stato» alla «volontà espressa dal corpo elettorale» o, più incisivamente, legare la candidatura al vertice dell'esecutivo mediante collegamento con i candidati o con liste di candidati all'Assemblea, imponendo un sistema elettorale volto a garantire in ogni caso la formazione di una maggioranza collegata al candidato.

Una delle prime anomalie rinvenibili nel testo si individua nella previsione di cui al comma quarto dell'art. 92 Cost., laddove si prevede che «Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo». La *ratio* mantenimento di questo segmento procedurale sembrerebbe ultroneo a fronte della nuova fonte di legittimazione del *Premier*, che dovrebbe di fatto surrogarsi al potere discrezionale del Presidente della Repubblica.

Se, tuttavia, si assume come elemento giustificatore il contesto pluripartitico ove avverrà la formazione della compagine governativa, si comprende come il passaggio in questione risponde all'«opportunità (e, in talune congiunture, la necessità) che il Premier disponga di un pur corto margine temporale per completare, alla luce del responso delle urne, la definizione in ogni loro aspetto degli accordi tra i partiti usciti vittoriosi dalla competizione elettorale»³⁹². Emerge, in particolare, come la velleità di flettere il sistema in senso maggioritario possa essere disattesa, rendendosi in ogni caso necessaria la permanenza di accordi interni alla coalizione che, in considerazione dell'ampio numero di partiti in gioco, sarà verosimilmente eterogenea.

In questo senso parrebbe deporre anche la previsione di cui al nuovo comma terzo dell'art. 94 Cost.: «Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere». Si prefigura, infatti, la possibilità che la stessa maggioranza collegata al Presidente eletto concorra alla reiezione della compagine governativa da questo proposta, rendendo essenziale la novazione dell'incarico a fronte delle fisiologiche dinamiche interne alle singole coalizioni, non neutralizzate – e neutralizzabili – per mezzo della designazione diretta del *Premier*.

Il nuovo comma quarto dell'articolo 92 Cost., intende, inoltre, eradicare *in nuce* il rischio della potenziale formazione c.d. governi tecnici stabilendo che «Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura». La previsione, se da un lato è in grado di garantire la designazione di un capo dell'esecutivo che sia esclusivamente interno

al Parlamento e, complice l'elasticità che connota il Governo italiano, l'ipotesi è tutt'altro che di scuola». Si sottolinea, inoltre come siano «proprio i limiti e le istituzioni deputate a farli osservare che rafforzano la democrazia, la qualificano come democrazia costituzionale, impedendo che la stessa si riduca a mero dominio di una contingente maggioranza. È questo che le costituzioni contemporanee pretendono, disegnando un potere che non è mero arbitrio, bruta forza, pura rappresentazione di egemonia, ma espressione di consenso, condivisione, cooperazione nell'interesse comune», M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna*, n. 2/2023, p. XXIV.

³⁹² A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *Consulta Online*, n. 3/2023, p. 1014.

al circuito parlamentare, dall'altro non sarebbe idonea a scongiurare *in toto* la possibilità di un esecutivo dotato, in larga parte, di una compagine tecnica. Poiché, infatti, la carica di parlamentare è un requisito soggettivo che non si stende alla figura dei singoli ministri³⁹³, sarà dunque possibile la nascita di un esecutivo che, per accordo del Presidente del Consiglio eletto con la propria maggioranza, si componga di figure tecniche.

Ulteriore profilo di criticità è riconosciuto nella previsione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 94 Cost., che consente, nelle ipotesi di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto cui non fa seguito la proposizione dello stesso dello scioglimento delle Camere³⁹⁴ e nei casi di morte, impedimento permanente e decadenza dello stesso, che il Presidente della Repubblica possa 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».

Anzitutto, giova sottolineare l'espunzione dal testo originario dell'onere, in carico al Presidente subentrante, di attuazione delle «dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia», che avrebbe configurato un improprio vincolo di mandato³⁹⁵. Si sarebbe, inoltre, introdotto un meccanismo disfunzionale rispetto al fine da perseguire: se, infatti, le dimissioni fossero state indotte da una crisi politica, derivante da difficoltà di attuazione delle stesse linee programmatiche prefissate, allora tale onere avrebbe comportato una mera protrazione temporale delle problematiche già emerse³⁹⁶.

Anche la formulazione attuale, tuttavia, si presta a un duplice ordine di obiezioni. In primo luogo, la previsione di un Presidente del Consiglio succedaneo a quello a quello designato dal corpo elettorale che non condivide la fonte di legittimazione di quest'ultimo, infatti, si porrebbe in netta discrasia rispetto all'idea di sovranità popolare propugnata dal disegno riformatore. Il tentativo di smussare un'operatività c.d. *forte* del meccanismo del *simul simul*, che si tenta di realizzare non imponendo lo scioglimento automatico delle Camere nei casi esposti ma prevedendo una possibile sostituzione, parrebbe innestare un cortocircuito interno agli stessi obiettivi della riforma.

Laddove, infatti, la futura legge elettorale rendesse individuabile *ex ante* il Presidente del Consiglio subentrante, si aprirebbe la strada di possibile fattore di neutralizzazione della clausola c.d. «anti-ribaltone» contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 94 Cost., che si troverebbe a stridere con il cogente divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 Cost. In altre parole, sarebbe ben possibile che il succedaneo emergente dalle consultazioni elettorali, al momento delle dimissioni o, più verosimilmente, nei casi di morte, impedimento

³⁹³ M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 4 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 56.

³⁹⁴ Che, di fatto, rientrerebbe nella disponibilità del Presidente del Consiglio dimissionario.

³⁹⁵ Come diffusamente sottolineato da A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, *Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 28 novembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 8.

³⁹⁶ B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano, Rielaborazione dell'audizione tenuta in data 6 dicembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 68.

o decadenza non sia più parte della maggioranza garantita alle liste e ai candidati collegati al *leader* vittorioso, ma che anzi sia entrato tra fila dell'opposizione³⁹⁷.

Nel caso ove, al contrario, l'individuazione del subentrante avvenisse *ex post*, il sistema vedrebbe un ritorno ad un assetto propriamente parlamentare, nel quale il Capo dello Stato sarebbe chiamato a sondare la disponibilità degli attori politici a coagularsi in una nuova maggioranza parlamentare³⁹⁸.

In via subordinata, si profila la possibilità che gli equilibri del sistema siano turbati da vicende intestine alla stessa maggioranza, così da configurare un *vulnus* negli intenti stabilizzatori, in quanto il Presidente del Consiglio eletto sarebbe esposto al rischio che «una componente della coalizione di maggioranza possa operare per farlo cadere al solo fine di renderne possibile la sostituzione»³⁹⁹. Questi rilievi confermerebbero come il rendimento della forma di governo che si intende introdurre risulterebbe fortemente condizionata ad un duplice ordine di fattori: da un lato, le continue esigenze di mediazione tra il *Premier* e la propria maggioranza, dall'altro le dinamiche conflittuali che potrebbero trarre origine da coalizioni forzose.

Ulteriori perplessità, infine, sono state sollevate in merito alla particolare posizione del Presidente subentrante. In relazione a quest'ultimo, infatti, l'originaria formulazione dell'ultimo comma nuovo articolo 94 Cost. prevedeva che «Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere», di fatto delineando un nuovo capo dell'esecutivo che risulterebbe «più “blindato” di quello eletto dal popolo: sarebbe di fatto insostituibile, perché un'eventuale sfiducia nei suoi confronti determinerebbe lo scioglimento automatico del Parlamento»⁴⁰⁰.

Tali critiche parrebbero essere state accolte nell'attuale dizione del comma in esame, secondo cui «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», senza imporre la cessazione della legislatura a fronte del mancato ottenimento della fiducia iniziale. Ciò porterebbe a ritenere, dunque, che in questi casi il Presidente della Repubblica possa riacquistare un rilevante spazio di discrezionalità, nominando un nuovo Presidente del Consiglio, reintroducendo «la flessibilità che caratterizza la forma di governo parlamentare, che si sostiene a parole di non voler eliminare»⁴⁰¹.

4.2. La costituzionalizzazione del premio di maggioranza e la codipendenza genetica del Parlamento all'esecutivo.

Di particolare complessità si configura, infine, l'inusuale scelta di costituzionalizzare indicazioni puntuali circa la fisionomia della futura legge elettorale, rifuggita *in primis* dalla

³⁹⁷ A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il “semi-premierato”*, cit., p. 83.

³⁹⁸ *Ibidem*.

³⁹⁹ Come osservato in AA.VV., *Costituzione: quale riforma? La proposta del governo e la possibile alternativa*, Passigli Editore, Firenze, 2024, p. 28.

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

⁴⁰¹ M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività*, in *Astrid Online*, 6/2024, p. 7.

stessa Assemblea Costituente⁴⁰². Il progetto di riforma segnerebbe invece un'atipica inversione di rotta, non già arrestandosi all'enucleazione di principi generali, ma spingendosi sino alla puntuale previsione di un premio di maggioranza, operante a favore dei candidati e delle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto, di fatto imponendo una formazione dell'organo rappresentativo in posizione dipendente rispetto al vertice dell'esecutivo⁴⁰³.

Tale opzione risultava particolarmente estremizzata nell'originaria proposta di modifica dell'art. 92 Cost., ove si stabiliva che «La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri»⁴⁰⁴. In relazione a tale impianto sono state sollevate alcune eccezioni, in parte riferibili anche al testo emendato e «decontaminato» dall'indicazione del *quantum* del premio.

In particolare, la previsione di un premio senza una correlata indicazione della soglia minima di voti – peraltro, omessa anche nelle successive modifiche al testo – che ne garantiscano l'operatività si schiude alla possibilità dell'assegnazione di un elevato numero di seggi pur a fronte di un risultato elettorale prossimo alla maggioranza relativa, in aperto contrasto con le indicazioni contenute nelle sentenze 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale⁴⁰⁵.

Sebbene, infatti, si riconosca come «un obiettivo costituzionalmente legittimo» la predisposizione di meccanismi volti ad «agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale» è necessario che ciò avvenga in modo tale da assicurare, in ogni caso, «la rappresentatività dell'assemblea parlamentare». Risulterebbero, pertanto, costituzionalmente illegittime, in quanto lesive del principio di sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. delle norme che producano una «eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto»⁴⁰⁶.

⁴⁰² In seno alla quale, peraltro, si registrava una generale propensione all'adozione di un sistema a stampo proporzionale, che, nella posizione di Costantino Mortati «è diverso dagli altri sistemi elettorali, appunto in quanto rappresenta, più che altro, un modo di organizzazione dello Stato» nonché «un freno allo strapotere della maggioranza», C. MORTATI *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione. Resoconto sommario della seduta di giovedì 7 novembre*, consultabile al sito www.documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea.

⁴⁰³ L'inopportunità di tale impostazione è ampiamente condivisa. Si vedano in merito le Audizioni in Commissione Affari costituzionali presso il Senato della Repubblica di M. CARTABIA, G. SILVESTRI, G. ZAGREBELSKY, N. ZANON, M. CAVINO, S. CURRERI, G. AZZARITI, R. CALVANO, A. POGGI, E. CHELI consultabili al sito https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/57694_documenti.htm.

⁴⁰⁴ Si sottolinea, inoltre, la problematica relazione tra il comma in esame e il principio regionalista di cui all'articolo 57, comma primo, Cost., come evidenziato da M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 53. Una maggioranza così elevata, peraltro collegata all'elevato potere di negoziazione del Presidente del Consiglio con le opposizioni stante la minaccia dello scioglimento delle camere, potrebbe garantire alla maggioranza parlamentare il raggiungimento del *quorum* previsto per l'elezione dei componenti degli organi di garanzia, come sottolineato da M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, cit., p. XXIV.

⁴⁰⁵ Per una panoramica sul rapporto della previsione *de qua* rispetto all'articolo 137 Cost., si veda G. MARCENÒ, *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. as 935)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, p. 9.

⁴⁰⁶ Così, Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

In aggiunta, anche la formulazione attuale del comma terzo dell'articolo 92 Cost., nel prevedere «un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche» senza subordinazione ad soglia predeterminata, è idonea in concreto a determinare quella «alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.)»⁴⁰⁷.

Unitamente a queste considerazioni, viene in rilievo anche il principio rappresentativo art. 67 che, presupponendo «l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori»⁴⁰⁸, fa emergere le patologie connesse al meccanismo con cui si deferisce la composizione del Parlamento alle sorti della competizione elettorale per l'elezione del capo del governo. Un tale impianto, come è stato osservato, si farebbe foriero di un meccanismo di «trascinamento» ad opera del quale sarebbero ridisegnate le geometrie della stessa separazione dei poteri⁴⁰⁹.

Un sacrificio, questo che non sembrerebbe neanche essere controbilanciato da un diretto nesso funzionale alle finalità della riforma. Come osservato, infatti, l'ambizione di legare una maggioranza parlamentare al Presidente del Consiglio eletto sia *ab origine*, tramite l'effetto di trascinamento garantito dal premio, sia *in itinere*, per merito del meccanismo del *simul stabunt, simul cadent* c.d. temperato, se da un lato si profila astrattamente idonea a garantire la stabilità ambita, dall'altro potrebbe non concretizzare l'equazione secondo cui un governo stabile debba necessariamente essere efficiente⁴¹⁰.

Anzi, l'incentivo alla nascita di coalizioni forzose *ex ante*, condensate intorno ad un *leader* in vista del conseguimento del premio di maggioranza, potrebbero dar vita, già nella fase gestazionale della stessa maggioranza, ad una condizione di conflittualità⁴¹¹. A quest'ultima, si ricorda, è da sempre accordata una vera «istituzionalizzazione» in quanto «propria di ogni coalizione fra partiti diversi (...) quasi un elemento caratterizzante e «indispensabile» dell'accordo di governo»⁴¹², che tuttavia non rappresenta un fattore destabilizzante privo di rimedio, in ragione della possibilità, propria del contesto di una forma di governo parlamentare, che si formino maggioranze disponibili a supportare esecutivi nascenti.

⁴⁰⁷ Così, Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*, in cui si specifica ulteriormente che «In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare».

⁴⁰⁸ Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰⁹ Come osservato da M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività*, cit., p. 5. Si segnala, inoltre, la venuta meno del riferimento alla «scheda unica», inizialmente contenuto nel comunicato-stampa del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023.

⁴¹⁰ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., 127-128, il quale spezza tale equazione osservando come «La stabilità è una questione soltanto di *durata*; i governi possono essere allo stesso tempo longevi e impotenti: la loro durata non è in alcun modo prova e nemmeno causa di efficienza o efficacia (...) Il governo stabile può essere una condizione facilitante, ma non è sicuramente una *condizione sufficiente* di governo efficiente (...) Se la stabilità del governo è una preoccupazione mal posta, ne consegue che la nozione di "stabilità del personale" (di governo) è, per gli stessi motivi, un rimedio fittizio».

⁴¹¹ AA.VV., *Costituzione: quale riforma? La proposta del governo e la possibile alternativa*, cit., p. 22.

⁴¹² Come osservato da V. ONIDA, *Alcune riflessioni sulle tendenze della forma di governo in Italia*, in *Quaderni del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari Silvano Tosi*, n.1, 1989-1990, p. 26.

5. Considerazioni conclusive.

Le criticità esposte inducono ad una posizione dubitativa in merito alle soluzioni prospettate nell'attuale disegno riformatore. L'argomentazione più cogente, in particolare, risiederebbe nella realtà del sistema partitico su cui ci cercherebbe, coattivamente, di trapiantare una forma di governo a trazione maggioritaria che, nel sacrificare una rilevante quota di rappresentatività, contravverrebbe in ogni caso alle finalità stabilizzatrici auspiccate⁴¹³.

Seppure sia meritoria l'espunzione della proposta di costituzionalizzazione del criterio di governabilità, questo riaffiora – seppur occultamente – come principio cui improntare la futura legislazione elettorale, di fatto concretizzando i timori di chi scongiurava «l'adozione di sistemi elettorali i quali deformino artificiosamente la rappresentanza parlamentare rispetto alla reale consistenza delle forze politiche»⁴¹⁴.

Ridonda, a tal proposito, il ruolo connettivo tra la prima e la seconda parte della Costituzione repubblicana, riconosciuto all'art. 49 Cost., laddove nel verbo «concorrere» si identifica il rapporto di coesistenzialità che intercorre tra il pluralismo partitico e l'adozione di sistemi che garantiscano la maggiore rappresentatività della compagine sociale nel Parlamento⁴¹⁵. Al contrario, il tentativo di immissione di meccanismi di stampo maggioritario, peraltro orientati alla designazione diretta del vertice dell'esecutivo, di cui la previsione di un «un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio» si fa foriera, si scontra con «prezzo altissimo dell'espropriazione politica dei voti della formazione parlamentare che appare ed è chiamata maggioranza»⁴¹⁶.

In ultimo, l'esito di un giudizio prognostico in ordine alla redditività della forma di governo che si intende introdurre sembrerebbe deporre verso un elevato grado di disfunzionalità. Come dimostra l'esperienza israeliana, di cui il sistema italiano condivide l'impianto partitico, a causa della perdurante necessità che la parcellizzazione partitica si ricomponga all'interno di coalizioni, in funzione del conseguimento del premio, si espone il sistema non già ad una metamorfosi in senso bipolare cui l'elezione diretta del Presidente del Consiglio aspira, quanto alle medesime dinamiche cui, nell'attuale sistema parlamentare, si imputano le cause dell'instabilità dei Governi, dell'eterogeneità e volatilità delle maggioranze.

⁴¹³ Come linearmente esposto in sede di audizioni parlamentari da Gaetano Silvestri, secondo il quale si «potrebbe aggravare in modo drammatico la divaricazione tra rappresentanza e rappresentatività, tra rapporto formale e rapporto sostanziale tra eletti ed elettori. La perdita di rappresentatività non sarebbe controbilanciata da un aumento di stabilità, giacché è ragionevolmente prevedibile che - in un sistema politico contrassegnato dalla frantumazione dei partiti e dei movimenti - allo scopo di conseguire la vittoria elettorale, si formerebbero coalizioni eterogenee, pronte ad entrare in ebollizione dopo le elezioni», G. SILVESTRI, *Audizione in Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, 28 novembre 2023*, disponibile e online all'indirizzo www.senato.it.

⁴¹⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, II, 1975, p. 454.

⁴¹⁵ Il legame in questione è sottolineato da P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 87. In termini analoghi, nell'identificare il Parlamento come «depositario della rappresentanza complessiva della realtà sociale», si richiama G. FERRARA, *Art. 55*, in *Commentario della costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Zanichelli, Bologna, 1984, p. 1.

⁴¹⁶ G. FERRARA, *Le ragioni attuali del sistema elettorale proporzionale*, in *Astrid*, n. 75, 2008, p. 3.

IL “PERFETTO IMPERFETTISMO” DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE A.S. 935 E LA MODIFICA DELL’ART.94 DELLA COSTITUZIONE: L’IMPATTO DELL’ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO SUI PROCEDIMENTI FIDUCIARI

di *Federico Micari*

SOMMARIO: 1. Premessa. L’art. 94 come chiave di volta della forma di governo parlamentare italiana e il tentativo di un suo superamento. – 2. L’introduzione del principio *simul stabunt simul cadent* in versione temperata. – 2.1 La mozione di fiducia e l’ipotesi della seconda reiezione delle Camere. – 2.2 La mozione di sfiducia e l’immediato scioglimento delle Camere. – 3. Le diverse conseguenze dei procedimenti fiduciari di impulso governativo. – 3.1 Un paio di (ulteriori) annotazioni critiche. – 4. Una rivitalizzazione del programma di Governo oltre la retorica? – 5. Il dichiarato contrasto ai governi tecnici nella visione della maggioranza. – 6. Conclusioni: tra riforma e rottura.

1. Premessa. L’art. 94 come chiave di volta della forma di governo parlamentare italiana e il tentativo di un suo superamento.

La decisione sul modo di decidere implica una riflessione di valore⁴¹⁷. Dal punto di vista costituzionale, tale riflessione conduce al confronto con circostanze storiche frutto di equilibri irripetibili “con l’intento di verificare se certe scelte siano ancora tutte perfettamente operabili”⁴¹⁸. L’idea che una Costituzione non possa rimanere pietrificata alla prova del tempo e che un popolo non possa non avere il diritto di riformare la propria Costituzione⁴¹⁹ sono i principi alla base dell’inserimento nella Carta costituzionale delle procedure di revisione della stessa.

La forma di governo italiana, a debole razionalizzazione⁴²⁰, basata sulla chiave di volta dell’art. 94 che ne disciplina la forma parlamentare e il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo⁴²¹, è connaturata al concetto di rapporto dinamico e di cambiamento alla luce di

⁴¹⁷ S. BONFIGLIO, *Costituzione e forma di governo nel quadro del processo di integrazione europea*, Roma, Philos edizioni, 1999, p. 61.

⁴¹⁸ E. GRIGLIO, *Le prospettive di riforma della Costituzione italiana: note di metodo*, in *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie-Studi polacco-italiani di Toruń*, XVII, 2021, p. 120.

⁴¹⁹ E.J. SIEYÈS, *Preliminari della Costituzione, Riconoscimento ed esposizione ragionata dei Diritti dell’uomo e del cittadino*, in G. Troisi Spagnolo (a cura di), *Opere e testimonianze politiche*, vol. 2 – tomo 1, Milano, Giuffrè, 1993, p. 398.

⁴²⁰ A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2006.

⁴²¹ *Ex multis* G. T. MARCHI, *Il Governo*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973.; V. CARUSI, *Art. 94*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990; M. VILLONE, *Art. 94*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994; M. CARDUCCI, *Art. 94*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; A. AMBROSI, *Art. 94*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 848 ss.; G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Tomo I, Torino, 2008.; C. BOLOGNA, *Articolo 94*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2021; A. RIDOLFI, *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2022.

profondi mutamenti storici⁴²². Il tema dell'evoluzione, peraltro, esplica i propri effetti restando ancorato a delle linee guida di fondo, già stabilite in Assemblea Costituente, che vedono il tema della centralità del Parlamento nelle dinamiche fiduciarie come qualcosa di riassumibile nell'espressione per la quale "regime parlamentare presuppone la fiducia del Parlamento nel Governo"⁴²³. Tale approdo, per nulla scontato e frutto di una importante battaglia costituente, nasce dalla consapevolezza di due realtà sopravvissute ai mutamenti costituzionali: un sistema politico-culturale costituito da "molti partiti molto divisi" e la necessità di assicurare meccanismi idonei ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo⁴²⁴.

Le fasi attraversate dalla Repubblica⁴²⁵ - e le spinte riformiste per consentire l'approdo a migliori strumenti di razionalizzazione - si sono tradotte in un continuo confronto circa le possibilità di modificare la forma di governo nel suo insieme e in particolare l'art. 94 della Costituzione⁴²⁶. Lungo questa traiettoria, che prende le proprie mosse dall'analisi di un

⁴²² Sul tema, data la vastità della letteratura, sarà sufficiente richiamare: L. GRIMALDI, *Il rapporto fiduciario tra Parlamento ed Esecutivo nella più recente evoluzione "materiale" della forma di governo*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review* n. 1/2024; A. PERTICI, *L'esperienza repubblicana*, in AA.VV. (a cura di), *La costituzione, il diritto costituzionale e l'ordinamento statale*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 103-157; A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2019; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997; S. FABBRINI, *Il Governo democratico: tipi e problematiche*, in *Quaderni del Seminario Tosi*, Firenze, 2001; M. LUCIANI, *Questioni generali sulla forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024; F. SALMONI, *Indirizzo politico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024; I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024; A. D'ANDREA (a cura di), *La traiettoria del sistema parlamentare italiano*, in *Costituzione online*, n. 1, 2023. Sull'analisi della forma di governo in relazione all'evoluzione dei regolamenti parlamentari, basterà qui richiamare F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo. Gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013; N. LUPO, *L'adozione di regolamenti parlamentari di ispirazione proporzionalistica e la loro permanenza con leggi elettorali ad impianto maggioritario*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, Jovene, 2010, pp. 691 ss. C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 21 ss; T. SACCARDI, *L'evoluzione dei regolamenti parlamentari nei recenti diversi percorsi di Camera e Senato*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024, pp. 92-93; P. CARETTI, *Le svolte e duttilità del diritto parlamentare e sviluppi della forma di governo*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Roma, 2000, 609.

⁴²³ Così M. RUINI, *Assemblea Costituente*, seduta del 10 settembre 1947, il quale specifica: "Aggiungo che storicamente regime parlamentare vuol dire anche regime di gabinetto; e presuppone la fiducia del Parlamento nel Governo; così che chiunque fa parte del Governo deve poter partecipare e rispondere nelle sedute al Parlamento. Anche se non è scritto nella Costituzione, ciò può considerarsi acquisito alla nostra prassi costituzionale".

⁴²⁴ Il noto Odg è riportato in Assemblea Costituente, *Resoconto stenografico*, 16 dicembre 1974. Sul contributo di Perassi, C. MORTATI, *L'opera di Tomaso Perassi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1962, 213; M. SICLARI, *Il contributo di Tomaso Perassi ai lavori della Costituente*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2018; L. RONCHETTI (a cura di), *Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017.

⁴²⁵ A. PERTICI, *L'esperienza repubblicana*, cit., a partire da p. 103. Il tema dell'evoluzione, inoltre, viene affrontato dall'angolo di visuale del sistema delle fonti in A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 2023.

⁴²⁶ Si considerino in proposito i contributi di illustri costituzionalisti al dibattito del 1973 accolto dalla rivista "Gli Stati" dal titolo "[La Costituzione e la crisi](#)"; S. BERTOLE, *La repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, Mucchi, 2018; C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali, (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 2015, pp. 431-555; M. OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones constitucionales*, n. 18, 2008; R. CHERCHI, *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2009; G. AMATO, *Una repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1980; F. PIETRANCOSTA, G. CRAINZ, *Imperfetto perfettismo: le riforme costituzionali nell'Italia del secondo dopoguerra*, in *Diacronie. Studi di storia contemporanea*, n. 3, 2016.

poliedrico stato di crisi del sistema⁴²⁷, non sembra mai venuta meno la consapevolezza circa la volontà di incidere sulle dinamiche fiduciarie al fine di intervenire sulla funzione di determinazione dei grandi obiettivi della politica nazionale e di scelta degli strumenti per conseguirli. Una delle ragioni di fondo, dunque, è racchiusa nell'indirizzo politico⁴²⁸. In particolare, il dibattito, delicato e contraddittorio sin dal principio⁴²⁹, si è declinato verso la necessità, sempre più impellente, di affrontare il tema della governabilità (intesa per lo più come garanzia di durata dei governi) in funzione del suo contributo alla realizzazione dell'indirizzo politico in connessione col vincolo di maggioranza⁴³⁰.

L'azione dell'esecutivo guidato dal Presidente del consiglio Giorgia Meloni, conseguente ad una relazione fiduciaria emersa in Parlamento in piena coerenza col risultato elettorale del settembre 2022, nasce da un programma che da subito ha posto l'esigenza di una modifica della forma di governo in senso presidenziale. Le consultazioni successive all'inizio della legislatura XIX, condotte dal Ministro per le riforme istituzionali in rappresentanza del Governo⁴³¹, hanno prodotto una mediazione riassunta nel disegno di legge costituzionale A.S. 935 che, abbandonando l'idea di una riforma complessiva della seconda parte della

⁴²⁷ Per citare esempi di alcune analisi, sulla crisi della democrazia come crisi della governabilità, AA.VV., *La crisi della democrazia. Rapporto alla commissione trilaterale sulla governabilità delle democrazie (1975)*, Milano, Le due rose editore, 2023. Su una nuova fase della democrazia, C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003; sulla crisi del parlamentarismo, C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2004; sulla crisi della forma di governo parlamentare, C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018; ID, *La funzione fiduciaria*, in N. LUPO (a cura di), *La metamorfosi del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n.1, 2019.

⁴²⁸ Per una selezione sul tema, si veda M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, 1972, p. 186 s.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 163 ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 145 ss; ID, *Contributo per una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, spec. p. 43 s.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, spec. p. 26 s.; M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, Giuffrè, 1998; C. TRIPODINA, *L' "indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista Aic*, n.1, 2018; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018; A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; A. RUGGERI, *Note introduttive allo studio di alcune spinose questioni in tema d'indirizzo politico*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 3, 2023.

⁴²⁹ Tornano utili anche in questo frangente le parole di Ruini che, in Assemblea Costituente, nella seduta del 10 settembre 1947, si esprimeva dicendo: "La questione diventa impensatamente politica; le estreme sinistre e gli stessi liberali (che pur hanno, nei loro scritti, invocato la stabilità del governo) protestano ora a gran voce perché, richiedendo il *quorum* di presentazione, si... soffocherebbe la libertà di discussione al Parlamento. Per verità non riesco a capire. (...) Non si toglie il diritto di discutere alle minoranze. Ma la questione di mutar il governo deve essere posta esplicitamente; con una speciale forma di mozione — la mozione di sfiducia — che, sia pure istituito nuovo nella nostra vita parlamentare, si rivela istituto necessario".

⁴³⁰ M. BELLETTI, *Il valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore. Semipresidenzialismo o premierato?*, in *federalismi.it*, 7 giugno 2023, ; M. BETZU, *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2023; ; ID, *Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2021; E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015; M. PODETTA, *"(In)governabilità" e riforme: dal pensiero di Sergio Galeotti ad una certa idea di "presidenzialismo" rilanciata in avvio della XIX legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2023.

⁴³¹ M. G. RODOMONTE, *Il metodo costituzionale per l'introduzione del Premierato*, in *lecostituzionaliste.it*, 1 aprile 2024; il risultato di parte delle riflessioni nate dal dibattito, per ciò che attiene la dottrina costituzionalistica italiana, è contenuto in G. PITRUZZELLA, F. FABRIZZI, A.M POGGI, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2023.

Costituzione e dunque riducendo le aspettative verso una forte presidenzializzazione del sistema, è stato definito “ispirato a criteri minimali”. L’articolato, dal titolo “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”, ampliato fino ad otto articoli modificativi grazie all’elaborazione della Commissione Affari Costituzionali del Senato, riscrive buona parte del cuore centrale della forma di governo parlamentare, mostrando come anche riforme circoscritte, precise e puntuali, trattandosi di materia costituzionale, possono tradursi in cambiamenti dai potenziali effetti radicali⁴³². L’ambizione del disegno di legge, infatti, sarebbe quella di “offrire soluzione a problematiche risalenti della forma di governo italiana, cioè l’instabilità dei Governi, la eterogeneità e volatilità delle maggioranze, il transfughismo parlamentare. Il disegno di legge costituzionale 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. Tali finalità sono state chiaramente indicate come prioritarie nel programma di governo”⁴³³. In aggiunta, dichiarando l’esplicita volontà di superare qualsiasi ipotesi di “governo tecnico”⁴³⁴, si lega la figura del Presidente del consiglio all’assunzione dell’incarico di parlamentare.

Fermo restando l’assunto per cui “la forma di governo parlamentare non sembra costituire in quanto tale un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale”⁴³⁵, si deve tenere presente che “la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità”⁴³⁶ e che “ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”⁴³⁷. Se, dunque, è lecito altresì sostenere che in una forma di governo parlamentare il Governo è investito e revocato dal Parlamento⁴³⁸ e che, specialmente, “ il Parlamento controlla che il Governo governi (...), ne condiziona l’attività sino al punto di poterlo sfiduciare e farlo dimettere, senza che ciò metta in gioco la sua sopravvivenza”⁴³⁹, l’ipotesi di riforma costituzionale di matrice governativa non mira tanto a razionalizzare la forma di governo

⁴³² R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, p. 34 e ss.; M. A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio Aic*, n. 1, 2024; D. DE PRETIS, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato*, 4 dicembre 2023.

⁴³³ Analisi tecnico-normativa, A.S. 935. Cfr. Per una critica immediata, A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2023.

⁴³⁴ Finalità espressamente dichiarata in occasione della conferenza stampa del 3 novembre di presentazione del disegno di legge costituzionale.

⁴³⁵ Corte cost., sentenza n. 4/2004.

⁴³⁶ Corte cost., sentenza n. 7/1996.

⁴³⁷ Corte cost., sentenza n. 35/2017.

⁴³⁸ G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, il Mulino, p. 13; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 143 e ss.

⁴³⁹ A. D’ANDREA, *Le funzioni di controllo: dal Parlamento controllore al Parlamento controllato*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare. Dal luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 95.

esistente, quanto ad introdurre nel sistema italiano una nuova, inedita, forma di governo: un “premierato” all’italiana.

Il presente contributo ambisce a fornire una prima riflessione circa le possibili modifiche apportate dal disegno di legge all’articolo 94 della Costituzione, immaginandone eventuali effetti nella consapevolezza che l’*iter* di approvazione del testo è ancora incardinato nelle sue fasi iniziali. Ad ogni modo, i capitoli 2 e 3 introducono un’analisi sulla clausola *simul stabunt simul cadent* e sulle ipotesi di un suo temperamento; il capitolo 4 propone una visione rafforzata del ruolo del programma di governo; il capitolo 5 prova a chiarire la funzione dei “governi tecnici” e i motivi che indurrebbero ad escluderne la possibilità di un loro futuro coinvolgimento e, infine, nelle conclusioni, si proverà a trarre un primo bilancio della modifica in oggetto.

2. *Il principio simul stabunt simul cadent in versione temperata.*

Certamente la riflessione teorica costituzionale che delinea il “premierato” direttamente elettivo e che ambisce a legare il destino del Governo con quello dell’Assemblea parlamentare - dal momento dell’investitura sino al termine della legislatura, nel tentativo di assicurare i valori “non di per sé costituzionali”⁴⁴⁰ della governabilità e della stabilità - non rappresenta “un fiore spuntato nel deserto”⁴⁴¹. Al contrario, essa ha radici lontane tanto nella dottrina costituzionale europea quanto in quella italiana⁴⁴². Pur essendo di difficile inquadramento dal punto di vista della dottrina costituzionalistica comparata non avendo, nei fatti, dei punti di riferimento in altre democrazie liberali, fatta eccezione per il caso israeliano⁴⁴³, si tratta di una forma di governo ben conosciuta in Italia sul versante locale, specialmente sul piano della forma di governo regionale, i cui esiti nel rapporto tra Giunta e Consiglio regionale pongono una serie di riflessioni circa i rischi di emarginazione dell’Assemblea rappresentativa⁴⁴⁴. Il “fascino discreto” dello studio delle forme di governo⁴⁴⁵ propone, tra le altre cose, una possibilità di classificazione basata direttamente sulla

⁴⁴⁰ R. DICKMANN, *Riforme ed equilibri costituzionali*, in *federalismi.it*, 7 giugno 2023, p. 8.

⁴⁴¹ Così il Ministro Alberti Casellati, *Resoconto stenografico della seduta n. 191*, 21 maggio 2024.

⁴⁴² Si pensi a M. DUVERGER, *Il regime semipresidenziale francese*, in *Studi Urbinati – Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 1998, 297 ss. C. MORTATI, in *Gli Stati*, n. 1/1973; S. GALEOTTI, *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in *Il Politico*, n. 2/1991, 225 ss.; A. BARBERA, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un’alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 1990, 23 ss.

⁴⁴³ Per una attenta analisi comparata tra il caso israeliano e l’A.S. 935, F. SEVERA, *L’elezione diretta del vertice del Governo e le sue possibili declinazioni materiali: il precedente israeliano e il nuovo modello italiano*, in *Democrazia e diritto*, n.2, 2023.

⁴⁴⁴ Tra i molti, A. BARBERA, *La “elezione diretta” dei Presidenti delle Giunte regionali: maglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1999, p. 572 e ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, p. 563 e ss.; G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, n.2, 2004, 700-703; M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 50; F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, 2009, 230-231; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010; L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L’evoluzione della forma di governo regionale*, in Astrid, n. 12/2023; M. TRAPANI, *L’evoluzione della forma di governo regionale: il principio simul stabunt simul cadent tra prospettive e conferme*, in *La rivista “Gruppo di Pisa”*, 2024.

⁴⁴⁵ T.E. FROSINI, *Il discreto fascino delle forme di governo*, in *Dpce online*, n. 4, 2021; Cfr R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *Dpce online*, n. 4, 2021.

osservazione dei rapporti tra corpo elettorale e Governo ai fini della scelta dello stesso. In certi casi, dunque, la dottrina ha contemplato forme di distribuzione del potere politico, nel quadro dei sistemi parlamentari, che ridimensionassero il rapporto tra il Governo e l'Assemblea rappresentativa⁴⁴⁶. La “reductio ad unum”⁴⁴⁷ che deriva da questa impostazione indubbiamente consente una razionalizzazione delle forze politiche, le cui fibrillazioni parrebbero non corrispondere alle esigenze di stabilità sistemica. Tuttavia, appare da subito chiaro che il principio dell'elezione diretta del vertice del Governo pone un grado di rigidità delle disposizioni che, a maggior ragione se inserite nella Carta costituzionale, costringono ad una attenta riflessione sulle possibili conseguenze, nell'ottica di individuare una regolamentazione che sia “stringente ma non soffocante”⁴⁴⁸.

Proprio partendo da questa serie di considerazioni di metodo è possibile svolgere una sommaria analisi circa il rendimento della clausola *simul stabunt simul cadent* applicata a livello regionale. Questa, a partire dalla legge cost. n. 1 del 1999 e dall'articolo 126 Cost., ha rappresentato un punto di non ritorno tanto per il Consiglio in relazione al suo ridimensionamento⁴⁴⁹, quanto per la verticalizzazione del potere a vantaggio del Presidente della Giunta regionale, segnando il sistema delle regioni con molteplici effetti tra loro contrapposti⁴⁵⁰. Lo sviluppo di una classe dirigente locale direttamente selezionata dai cittadini secondo un equilibrio tra la libertà di scelta degli elettori e di responsabilità degli eletti⁴⁵¹, si accompagna a quella “consonanza politica”⁴⁵² che, nel garantire la stabilità delle legislature, ha materialmente comportato la cristallizzazione del principio in questione: la rimozione del Presidente di regione, a prescindere dalla motivazione, comporta la cessazione della legislatura consiliare e l'immediato scioglimento del Consiglio stesso.⁴⁵³

Il disegno di legge costituzionale A.S. 935 presentato dal Governo, discusso congiuntamente al disegno di legge costituzionale A.S. 830 (presentato dai senatori del gruppo parlamentare “Italia Viva”), propone il tentativo di trapiantare, con una serie di sfumature, tale modello a livello nazionale⁴⁵⁴. Si cerca, pertanto, di promuovere una impalcatura costituzionale che permetta un trasferimento di consensi tale da legittimare il Presidente del consiglio a realizzare interamente, mediante l'azione riformatrice del proprio

⁴⁴⁶ T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in AA.VV. (a cura di) *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2005.

⁴⁴⁷ C. FIORES, M. DELLA MORTE, *Le insidie del premierato*, in *il Mulino*, dicembre 2023.

⁴⁴⁸ S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi. Relazione al Seminario della Fondazione Italianieuropei*, Roma, 9 gennaio 2003, p. 19.

⁴⁴⁹ C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008.

⁴⁵⁰ Viene citata una sorta di forma di governo «neopresidenziale» in E. DE MARCO, *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 109; Cfr. F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0*, Torino, Giappichelli, 2022; Cfr. S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp.107 e ss.

⁴⁵¹ F. GIUFFRÉ, *Verso una forma di governo europea*, in *federalismi.it*, dicembre 2022.

⁴⁵² Corte cost, sentenza n. 12/2006, “Considerato in diritto”, par. 5; A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla “consonanza politica”. Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2006.

⁴⁵³ C. FASONE, *Forma di governo regionale e Unione europea*, in N. LUPO, R. IBRIDO, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 413-419.

⁴⁵⁴ Parla di “radicali e irriducibili diversità”, U. DE SIERVO, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato*, 28 novembre 2023, p. 1; Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Sulla “forma di governo” regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in *Astrid*, 2004.

governo, un programma di legislatura⁴⁵⁵. Il modello regionale, tuttavia, viene ammorbidito da una serie di modificazioni discusse in Commissione Affari Costituzionali, all'interno dei cui lavori, a seguito della esplicazione della fase emendativa del testo (che, invero, ha visto il Governo esercitare ulteriormente un ruolo da protagonista) sono stati approvati numerosi correttivi potenzialmente utili ad adeguare l'articolato ad una dimensione nazionale costituzionalmente e politicamente difficile da paragonare al solo dato regionale⁴⁵⁶.

2.1. La mozione di fiducia e l'ipotesi della seconda reiezione delle Camere.

La struttura che delineerebbe il nuovo articolo 94 della Costituzione, alla luce di quanto emerge dai lavori in Commissione e lasciando invariato il primo comma, preserva la mozione di fiducia come atto parlamentare essenziale per l'avvio del rapporto fiduciario che lega Parlamento e Governo. Tale procedura, dunque, nella sua vincolatività giuridica, non solo continua a comportare la tutela di quel passaggio politico-costituzionale attraverso il quale è possibile fornire un quadro dell'impulso d'azione unitaria, dovuto all'indirizzo politico emergente; ma resta l'elemento altrettanto fondamentale per conoscere la distinzione tra maggioranza e opposizione, dalla quale discende gran parte dell'organizzazione dei lavori delle Camere⁴⁵⁷.

La fiducia iniziale si innesta nel meccanismo di una investitura popolare che, vincolando la figura del Presidente del consiglio al risultato elettorale, consente di rafforzarne la legittimazione. Il Presidente, invero, non sarà solo legato alla volontà popolare espressa attraverso le elezioni, ma si ritiene debba essere dotato anche della legittimazione parlamentare, attraverso l'esplicito sostegno di una maggioranza all'interno delle due Camere. Sembra potersi parlare di una sorta di doppia relazione fiduciaria⁴⁵⁸ che ambirebbe a integrare, senza modificare nella sostanza, l'indirizzo politico elettorale emerso attraverso il dato delle elezioni. Il circuito che verrebbe creandosi, pertanto, imporrebbe non solo una diretta connessione, ma ambirebbe ad una quasi sovrapposizione tra l'indirizzo elettorale e l'indirizzo politico dovuto al rapporto fiduciario, da formalizzarsi a seguito del voto sulla mozione di fiducia motivata.

La proposta ha comportato molteplici critiche, dividendo la dottrina tra chi ha sostenuto l'importanza di mantenere uno stretto collegamento tra il Governo e la maggioranza parlamentare sin dai primi momenti della legislatura e chi, al contrario, ha ritenuto tale impostazione una criticità. In particolare, il combinato disposto tra la modifica dell'art. 92 e il mantenimento del primo comma *ex art.* 94, ha posto due riflessioni distinte. La prima ha sottolineato la drastica difficoltà della compatibilità tra le due fonti di legittimazione, quella

⁴⁵⁵ F. BLANDO, *Politica riformatrice, forme di governo, sistemi elettorali*, in *Consulta online*, n. 1, 2024, p. 222.

⁴⁵⁶ Emendamenti di Commissione relativi al disegno di legge costituzionale A.S. 935, <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=ListEmendc&leg=19&id=57694>. Per seguire i lavori parlamentari in materia ed avere contezza delle evoluzioni settimanali, sia consentito un rinvio a F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (con F. MICARI E F. SEVERA), *Un nuovo osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale*, in *federalismi.it*.

⁴⁵⁷ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2023, pp. 260-263; cfr G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche*, Torino, Giappichelli, pp. 232-235.

⁴⁵⁸ L. ABBRUZZO, *Il premierato del d.d.l. A.S. 935/2023: critiche e prospettive*, in *Dpce online*, n. 1, 2024, p. 407, in chiave critica in quanto potrebbe "incrementare le divisioni interne alla maggioranza".

elettorale e quella parlamentare, perché ritenute caratteristiche di forme di governo differenti in quanto attinenti a due differenti concezioni della separazione dei poteri⁴⁵⁹. A tale proposito, rimarcando il principio per il quale, nella forma di governo parlamentare, il Governo non nasce con il Parlamento, ma nasce dal Parlamento⁴⁶⁰, si è sostenuto che l'elezione diretta del Presidente del consiglio, unita al vincolo della fiducia iniziale accordata dalle Camere, stravolgerebbe il principio "supremo" per il quale il Parlamento si collocherebbe, nel sistema costituzionale italiano, sopra il Governo. Il tutto senza, al contempo, introdurre l'elemento della forte indipendenza del potere legislativo dal potere esecutivo, tipico della forma di governo presidenziale⁴⁶¹.

Ciò detto, altre critiche sono emerse in relazione ad elementi prevalentemente tecnici che il meccanismo della doppia legittimazione rischierebbe di compromettere. Si è parlato, per esempio, di una irrazionalità di tale opzione dovuta ad una possibile contrapposizione tra le due volontà in gioco⁴⁶², poiché la logica della doppia fiducia potrebbe comportare una tensione e un'attenuazione della forza del Presidente eletto. Una scelta - si sostiene - più che altro di natura simbolica in favore del Parlamento, benché si presuma che esso debba essere composto da una maggioranza coerente con quanto emerso dal risultato delle elezioni nazionali.⁴⁶³

Di tutt'altro avviso, invece, sembra essere la *ratio* di fondo che ambisce a legare la modifica dell'art. 92 con la scelta di rendere intangibile il nucleo della forma di governo parlamentare rinvenibile nell'esplicitazione del rapporto fiduciario. Se è pur vero che un possibile "effetto trascinamento" dell'elezione del Presidente, connesso all'inserimento del principio maggioritario in Costituzione, dovrebbe garantire una maggioranza stabile in sostegno dell'esecutivo⁴⁶⁴, è altrettanto vero che la legittimazione parlamentare possa rappresentare qualcosa in più che una mera approvazione simbolica del programma di governo⁴⁶⁵. A ben vedere, infatti, la nuova previsione non solo prescriverebbe un tentativo di connessione tra la diretta espressione della volontà popolare e l'assunzione di responsabilità politica delle Camere, ma consentirebbe alla seconda di integrare la prima. Le comunicazioni del Governo, che deve presentarsi alle Camere entro dieci giorni dal momento dell'atto

⁴⁵⁹ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2022, pp. 395 *ess*; pp. 581 e *ss*.

⁴⁶⁰ A. MANZELLA, M. LUCIANI, *Il Parlamento. Rafforzare la funzione legislativa e di controllo del Parlamento, preservando la funzione di garanzia e di equilibrio del Presidente della Repubblica*, in AA.VV. (a cura di), *Costituzione: quale riforma?*, in *Astrid*, 2024.

⁴⁶¹ Il riferimento è alle parole usate da E. CHELI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato*, 2023, p. 4.

⁴⁶² C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Osservatorio Aic*, n. 1, 2024; cf. M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività*, in *Astrid*, aprile 2024.

⁴⁶³ N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio Aic*, n. 1, 2024; di avviso simile, al netto di altre differenze, F. LANCHESTER, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato*, 2023. Sul tema della doppia fiducia, ma in chiave diametralmente opposta, cioè sul versante presidente della Repubblica e Governo, si veda P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1981.

⁴⁶⁴ Il nuovo articolo 92 disporrebbe che: "La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche". Cfr. S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 2001.

⁴⁶⁵ Di questione simbolica in tema di fiducia parlamentare in caso di "premierato" ha parlato G.C. FERONI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato*, 2003.

distinto e autonomo del giuramento⁴⁶⁶, sono incentrate su un programma che, pur originando del confronto elettorale, resta il frutto di una dimensione collegiale. Tale realtà comporta che la scelta della fiducia, in sostanza e a differenza della sola applicazione del principio dell'elezione diretta, non sia concessa dalle Camere (nel caso in cui essa venga effettivamente accordata) al solo Presidente, quanto piuttosto al più complesso e articolato Governo, esprimendo così un giudizio e un confronto, sin dal momento dell'investitura dell'esecutivo, tanto sul programma politico, quanto sulla composizione del Governo stesso.⁴⁶⁷ Naturalmente, un esito positivo di tale votazione non potrebbe prescindere da quanto stabilito nel programma elettorale. Pertanto, pur escludendosi una difformità tra la linea programmatica emersa dal confronto parlamentare e la linea sostenuta dal dato elettorale, nulla esclude un completamento della stessa alla luce di un confronto tra le forze di maggioranza in sostegno dell'esecutivo, il punto di osservazione dell'opposizione e il portato programmatico del Presidente eletto.

Il temperamento della clausola *simul simul*, pertanto, risulterebbe già dalle prime applicazioni del nuovo art. 94, pur invariato nella sua prima parte, evidenziando il passaggio costituzionalmente rilevante di un "controllo dell'organo titolare della funzione di rappresentanza politica" sulla legittima elezione diretta⁴⁶⁸. Verrebbe così ad emergere una natura geneticamente assembleare del modello proposto⁴⁶⁹ che imporrebbe un concreto coordinamento tra la maggioranza premierale e quella parlamentare, presumibilmente agevolato anche dalla duplicità di cariche imposte dalla riforma, quella di parlamentare e quella di Presidente eletto.⁴⁷⁰

Ai sensi del terzo comma dell'articolo del disegno di legge costituzionale, si prevede, inoltre, la possibilità per il Presidente eletto di tentare un nuovo passaggio alle Camere. In particolare, viene disposto che "nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere". Questo comma, oltre a costituzionalizzare ulteriormente il passaggio del conferimento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica⁴⁷¹, evidenzia la possibilità di una seconda occasione da parte del Governo. Il legislatore costituzionale pone, dunque, la possibilità di ricucire una frattura politica, derivante dal fallimento del mancato

⁴⁶⁶ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 210. L. PALADIN, Governo italiano, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1970.

⁴⁶⁷ A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze al bivio tra evoluzione istituzionale e involuzione autoritaria*, in *Consulta online*, n. 3, 2023.

⁴⁶⁸ M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio Aic*, n. 1, 2024, p. 3, allargando la prospettiva ad una definizione della forma neoparlamentare come strutturalmente dualista, ma funzionalmente monista.

⁴⁶⁹ *Ivi*, p. 10.

⁴⁷⁰ B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio Aic*, n. 1, 2024, p. 4.

⁴⁷¹ Critico sul punto N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere forte (...)*, *cit.*, p. 11. Significa, inoltre, il dibattito in Commissione sul punto, nella seduta pomeridiana del 27 marzo, nella quale il Senatore Pera ha dichiarato: "L'istituto dell'incarico al Presidente del Consiglio eletto finisce per indebolire la legittimazione popolare del *Premier*, oltre ad essere contraddittorio con l'elezione diretta: in questo modo, infatti, il Presidente, che risulta eletto subito dopo la conclusione delle elezioni, retrocede allo *status* di "incaricato", finché non riceve la fiducia e viene quindi eletto definitivamente dal Parlamento. Si configurerebbero quindi due elezioni, una del corpo elettorale e una del Parlamento, con due legittimazioni diverse." Atto Camera, *Resoconto stenografico*, seduta n. 199, 27 marzo 2024.

ottenimento della fiducia. È in questo frangente, nell'ipotesi di una seconda reiezione, che si espande nuovamente il meccanismo del *simul simul*, al netto dell'effetto "minaccia"⁴⁷² che la disposizione mirerebbe ad utilizzare per favorire la stabilità di una compagine governativa evidentemente in difficoltà, nonostante il risultato elettorale favorevole. Coerentemente con questa impostazione, la prima pura applicazione del *simul simul* comporterebbe la diretta conseguenza della valorizzazione del principio dell'elezione diretta, in consonanza con quanto già previsto dalla generale disciplina applicata per la forma di governo regionale. In sostanza, una mancata fiducia al Governo e al suo programma comporta il ritorno al momento elettorale. Non necessariamente questa rigidità introdotta potrebbe significare una impossibilità di costituire una maggioranza parlamentare in generale ma, in questo nuovo dettato costituzionale, il principio della forma di governo parlamentare, dietro cui si cela il significato essenziale del rapporto di fiducia, cede il passo al principio alla base della forma di governo neoparlamentare, in forza del quale l'investitura diretta non può che prevalere su quella parlamentare in caso di conflittualità⁴⁷³. Le Camere, dunque, diventano padrone di un destino vincolato giuridicamente a due opzioni, in ossequio all'ossatura costituzionale creata dal principio di elezione diretta del Presidente del consiglio: o si vota la fiducia, o si riavvia il ciclo di elezione nazionale.

Appare più che lecito domandarsi come questa forma di rigidità possa essere compatibile con un sistema politicamente frammentato, nel quale i meccanismi di flessibilità presenti nell'articolo 94, così come è stato impostato dai costituenti, ha consentito la composizione di soluzioni in grado di contenere il sistema magmatico delle forze partitico-parlamentari. Non a caso, in dottrina, più volte si è fatto ricorso all'esigenza di individuare formule costituzionali in grado di agevolare la sostenibilità democratica del sistema⁴⁷⁴.

2.2. La mozione di sfiducia e lo scioglimento immediato.

Pur non avendo mai concretamente esplicitato i propri effetti in relazione alle crisi parlamentari, ma risultando inefficace in relazione alla stabilizzazione degli Esecutivi, la mozione di sfiducia si configura come atto speculare alla mozione di fiducia. Tuttavia, il maggiore rigore riservatole dall'art.94 testimonia la sua connessione con il carattere permanente e interdipendente del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, tale per cui

⁴⁷² M. BELLETTI, *Il simul simul "temperato", ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.*, in *Osservatorio Aic*, n. 1, 2024, p. 19.

⁴⁷³ Corte cost., sentenza n. 379/2004, circa l'ipotesi di elezione diretta del Presidente di regione e la "impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio" (considerato in diritto n. 9).

⁴⁷⁴ Così E. CHELI, *Seconda Audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato*, aprile 2024, rimarcando un tema, quello della "sostenibilità democratica" molto caro all'Autore, cfr E. CHELI, *Presentazione alla prima edizione*, in S. BONFIGLIO, G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia*, Bologna, il Mulino, 2021. Di conflittualità della proposta con "gli standard del costituzionalismo democratico" ha scritto F. LANCHESTER, *Il disegno di legge A.S. 935 2023*, in *Dpce online*, n. 2, 2023, p. LXXX. Di "inaccettabile torsione del concetto stesso di democrazia" ha scritto invece M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Dpce online*, n. 2, 2023, p. XXIV. Per un'analisi del concetto di sostenibilità costituzionale, Q. CAMERLENGO, *La sostenibilità costituzionale. Profili teorici e scenari applicativi*, in *Consulta online*, n. 1, 2023.

solo a determinate condizioni sarà possibile interromperlo⁴⁷⁵. L'atto, tipicamente parlamentare, non viene modificato dal nuovo testo costituzionale nelle sue caratteristiche procedurali. Esso, infatti, nella propria solennità, continua a prevedere la necessità della motivazione, dell'appello nominale, del voto palese e inequivocabile, del *quorum* per impedire un uso ostruzionistico dello strumento (oltre che limitare un'eccessiva frequenza della maggioranza nel riuscire a ricompattarsi) e del rapporto temporale dei tre giorni minimi da attendere per la discussione, idonei ad evitare gli "assalti alla diligenza". Ciò che viene concretamente modificato è la conseguenza dell'approvazione di una mozione di sfiducia al Governo, in quanto da essa originerebbe l'atto dovuto dello scioglimento anticipato delle Camere. L'emendamento del Governo 4.2000, approvato in Commissione il 10 aprile 2024, infatti, riporta la dicitura per la quale "in caso di revoca della fiducia al Presidente del consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della repubblica scioglie le Camere". In questo passaggio si concreta l'elemento più puro della forma di governo neoparlamentare che, evidentemente, nelle intenzioni della maggioranza comporterebbe altresì l'effetto di un forte incentivo alla stabilità e, in particolare, alla salvaguardia di un Governo di legislatura. Allo stesso modo, però, non si possono aprioristicamente escludere i casi di conflittualità tra maggioranze parlamentari poco coese ed esecutivi non intenzionati a rassegnare le dimissioni. In tali circostanze, il mancato utilizzo dell'istituto della mozione di sfiducia, proprio per evitare il "suicidio istituzionale da parte delle Camere"⁴⁷⁶, rischierebbe di tradursi in una paralisi nell'azione di governo⁴⁷⁷. In ogni caso, l'idea per la quale l'elezione diretta del Presidente del consiglio potrebbe non essere costituzionalmente compatibile con il potere di sfiducia parlamentare non appare del tutto convincente. Il Parlamento, essendo frutto anch'esso di elezione diretta, "avrebbe tutta la legittimazione sufficiente alla sfiducia, essendo peraltro questo uno dei suoi compiti precipi: verificare l'efficacia dell'azione di governo"⁴⁷⁸.

L'analisi circa l'utilizzo dell'istituto previsto al quinto comma dell'art. 94 vigente mostra come, pur non essendosi mai presentato il caso di un Governo direttamente sfiduciato per via di approvazione di mozione di sfiducia, vi sono stati diversi tentativi di crisi mediante l'uso di tale atto parlamentare, con una percentuale di messa in discussione considerevole⁴⁷⁹. La revoca della fiducia, consustanziale al sistema parlamentare e dal carattere inevitabilmente assorbente e preclusivo rispetto alla stessa attività parlamentare, mostra così di esercitare, nell'epoca repubblicana, un effetto prevalentemente politico, permettendo all'opposizione di rimarcare momenti particolarmente critici dell'operato del Governo e della maggioranza in

⁴⁷⁵ M. BASSETTI, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1986.

⁴⁷⁶ E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 257. Cfr S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio Aic*, n. 2, 2024, dove considera il potere di sfiducia del Consiglio nei fatti paralizzato.

⁴⁷⁷ F. FURLAN, *Il primato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei presidenti di regione*, in *Consulta online*, n. 3, 2023, laddove si parla del rischio di una "maggioranza zoppa".

⁴⁷⁸ A.M. POGGI, *Elezione diretta del Presidente del Consiglio: razionalizzazione o mutamento della forma di governo parlamentare?*, in *Lo Stato*, n.2, 2021, p. 357.

⁴⁷⁹ L. CIAURRO, *La mozione di sfiducia: un tabù che resiste*, in *federalismi.it*, n. 6, 2020, p. 93.

proprio sostegno⁴⁸⁰. A tale proposito, è risaputo che i due casi, in cui si è probabilmente raggiunto un livello di maggiore pressione dell'istituto sulle dinamiche fiduciarie, hanno riguardato il Governo Berlusconi I del 1994, conclusosi con le dimissioni di poco precedenti il possibile esito del voto su mozione di sfiducia; e la seduta del 14 dicembre 2010 risoltasi con una votazione a vantaggio del Governo, sempre presieduto dall'on. Berlusconi, per soli tre voti (314 a 311)⁴⁸¹.

La modifica circa le possibili conseguenze della mozione di sfiducia, vale a dire il ricorso ad elezioni anticipate, secondo quanto prospettato dalla disposizione costituzionale di matrice governativa ed emersa dai lavori in Commissione al Senato, comporterebbe anche una implicita conseguenza circa il requisito della espressa motivazione, tuttora richiesta dal dettato costituzionale. Infatti, la motivazione che rafforza l'inequivocabilità del voto e del posizionamento politico di coloro che si oppongono al Governo, è manifestazione di una convergenza circa i punti di dissonanza delle forze parlamentari dall'indirizzo del Governo. Tuttavia, dalla critica all'operato dell'esecutivo e, conseguentemente, dalle motivazioni espresse alla base della mozione di sfiducia, in via teorica sarebbe possibile ricavare quegli elementi potenzialmente utili all'instaurazione di un nuovo indirizzo politico tra Camere e Governo⁴⁸². La possibilità, pertanto, di prefigurare una sorta di sfiducia costruttiva all'italiana viene evidentemente annullandosi dal momento in cui l'esito immediato della votazione sarebbe lo scioglimento anticipato come atto dovuto del Presidente della Repubblica.

Al carattere di giudizio complessivo sulla politica e composizione del Governo della mozione di sfiducia⁴⁸³ che, evidentemente, con la nuova formulazione diverrebbe giudizio inappellabile per il futuro stesso della legislatura, si aggiunge una naturale riconsiderazione del procedimento legato alla mozione di sfiducia del singolo Ministro, ad iniziare dalle finalità con cui essa è stata concepita⁴⁸⁴. La storica sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996⁴⁸⁵, nel confermare la piena compatibilità della disciplina con la forma di governo parlamentare, ha riconosciuto formalmente vi siano altri procedimenti fiduciarie recepiti dal sistema costituzionale italiano, pur essendo collocati al di fuori del testo costituzionale. In particolare, il meccanismo di sfiducia individuale prevede che le Camere possano chiedere (e costringere) alle dimissioni un Ministro del Governo, con esplicita votazione e medesimo trattamento procedurale legato alle mozioni di sfiducia, senza che tale votazione comporti la rottura del rapporto fiduciario con il Governo inteso nella sua collegialità⁴⁸⁶. Tale procedura,

⁴⁸⁰ A. RIDOLFI, *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2022, p. 42. M. GALIZIA, *Crisi di Gabinetto*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1962.

⁴⁸¹ Per uno sguardo sui governi della Repubblica: S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del consiglio dei ministri nell'Italia contemporanea*, Roma -Bari, Laterza, 2022; AA.VV., *La nascita dei governi della repubblica*, Torino, Giappichelli,.

⁴⁸² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 395-396; sulla critica al voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate, S. CURRERI, *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2011.

⁴⁸³ D. D'OTTAVIO, *Il rapporto fiduciario in Parlamento*, in *Il Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, n. 3-4, 1986.

⁴⁸⁴ I riferimenti sono ai pareri della giunta per il regolamento al Senato (29 marzo 1984) e l'art. 115 r. C.

⁴⁸⁵ S. BARTOLE, *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 1996, p. 72

⁴⁸⁶ N. LUPO, *Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede)*, in "Studi parlamentare e di politica costituzionale", n. 2 del 2023. S. MALLARDO, *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana*, in *federalismi.it*, 2022. Infine, con

nel tempo, ha prodotto numerosi effetti politico-costituzionali, tra cui le dimissioni di Ministri precedenti alla votazione di sfiducia individuale, o un mutamento della linea politica ad essi riferita, testimoniando l'utilità di uno strumento nato in totale assenza di un potere di revoca dei Ministri da parte del Presidente del consiglio⁴⁸⁷. Si ritiene, tuttavia, che la modifica dell'art. 92 tendente ad introdurre un potere di revoca formalmente in capo al Presidente della Repubblica, sostanzialmente connesso alle esigenze manifestate dal Presidente del consiglio eletto, possa ridurre sensibilmente il ricorso a questo procedimento e la sua *ratio*⁴⁸⁸.

3. *Le diverse conseguenze dei procedimenti fiduciari di impulso governativo.*

Il punto di partenza dell'analisi sul disegno di legge costituzionale non può che essere il momento della sua presentazione, datata 15 novembre, all'interno del cui testo veniva disposto che: "In caso di cessazione dalla carica del Presidente del consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere". Tale passaggio ha prodotto innumerevoli critiche da parte della dottrina, specialmente durante le audizioni in Commissione. In particolare, non a torto, si è sostenuto che una disposizione di questo genere, finalizzata a sfavorire il cosiddetto "ribaltone", avrebbe al contrario consentito una riorganizzazione delle forze politico-parlamentari tali da rischiare l'annullamento del risultato elettorale. In altre parole, patti "della staffetta", o altri ragionamenti politici, avrebbero potuto facilitare la sostituzione del Presidente eletto con un Presidente subentrante, in forza del quale sarebbe scattata la clausola del *simul simul* e, pertanto, nella possibilità di trovarsi in una condizione più stabile (e "forte") del primo. Un autentico paradosso rispetto alle finalità della riforma, che avrebbe potuto comportare anche una possibile deriva del sistema in favore della maggioranza, ma a discapito del Presidente eletto.⁴⁸⁹ Una interpretazione che, pur facendo eco alle tante critiche che hanno accompagnato l'impostazione iniziale della riforma⁴⁹⁰, ha puntato l'attenzione

riferimento alla forma di governo, è possibile sostenere la posizione di G. GALAZZO, A proposito del caso Bonafede: sull'esperienza della sfiducia individuale nel nostro sistema parlamentare.

⁴⁸⁷ *Contra*, L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica. Relazione generale*, in Aic, atti del convegno.

⁴⁸⁸ Solo nell'ultima legislatura sono state presentate ben tre mozioni di sfiducia ad un singolo ministro.

⁴⁸⁹ A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n.2, 2023; ha parlato di "eterogenesi dei fini" e "semipremierato" A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, in *Osservatorio Aic*, n. 1, 2024; D. MONE, *il ddl costituzionale sull'elezione diretta del presidente del consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n. 2, 2023, ha scritto di un effetto gattopardesco della riforma; analogamente F. ZAMMARTINO, *Il progetto di revisione costituzionale del governo Meloni: cambiare tutto per non cambiare niente*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n. 2, 2023.

⁴⁹⁰ M. AINIS, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, Milano, La nave di Teseo, 2024; C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura elettorale*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2, 2023, che richiama il concetto del "cesarismo regressivo"; M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana*,

sugli effetti uguali e contrari che tale disposizione avrebbe rischiato di manifestare rispetto alle reali esigenze individuate dall'attuale maggioranza. Inoltre, tale "secondo Presidente", ultimo possibile in legislatura, non soltanto avrebbe dovuto possedere la qualifica di parlamentare, ponendo dunque fine alla categoria dei "governi tecnici" e in generale di Esecutivi presieduti da personalità non parlamentari⁴⁹¹, ma avrebbe dovuto costituzionalmente attuare il compito di vincolare l'azione del Governo e il voto di fiducia parlamentare al programma e all'indirizzo politico del Governo precedente, presieduto dal Presidente eletto. Ponendo, invero, numerosi problemi sia all'elasticità dell'indirizzo politico in relazione al quale il Parlamento avrebbe dovuto svolgere comunque il ruolo di co-definitore, sia in relazione all'art. 67 e al principio della libertà di mandato del singolo parlamentare.

Il lavoro in Commissione ha prodotto una serie di modifiche sostanziali, frutto in particolare di un ulteriore impulso correttivo degli emendamenti governativi. In relazione all'articolo 94, infatti, con riferimento al comma sopracitato, il Governo ha presentato un emendamento interamente modificativo, n. 4.2000, che recita: «In caso di dimissioni volontarie del Presidente del consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone.

Qualora non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del consiglio».

La nuova disposizione, seconda riscrittura dell'art. 94, nettamente ha migliorato la prima versione, mantenendo però alcune criticità. Riducendo il ruolo del Presidente subentrante, è stata conferita al Presidente eletto la possibilità di scelta in relazione all'attivazione o meno del potere di scioglimento, conferendogli in linea di principio un potere sostanziale che, rispetto alla prima versione della proposta di modifica, gli attribuisce un importante esercizio discrezionale⁴⁹².

Tuttavia, durante quel passaggio parlamentare, la criticità più evidente è stata rappresentata dalla parola "volontarie", che ha immediatamente creato un nuovo serrato dibattito, paventando un rischio di cortocircuito procedurale in materia di dimissioni del Governo.⁴⁹³ Il tema, infatti, ha riguardato il significato del termine "volontarie" e la possibile interpretazione di una disciplina differente da applicare ai casi di dimissioni obbligate e, dunque, non necessariamente volontarie. Il riferimento, ovviamente, è alla questione di fiducia, disciplinata dagli artt. 116 r.C. e 161 r. S., basata sull'interpretazione in chiave "contraria" e governativa del quarto comma dell'articolo 94, e che costituisce tutt'ora uno strumento tanto tecnico legislativo quanto di verifica della sussistenza del rapporto fiduciario,

"italiani!" voi, cosa volete fare?". Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molo più di quanto non dica, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n. 2, 2023.

⁴⁹¹ Diverrebbero impossibili da costituire Esecutivi analoghi al Conte I e II, o al Governo Renzi.

⁴⁹² Aveva parlato di "cavaliere senza cavallo", A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze*, cit., p. 1013.

⁴⁹³ Così T.E. FROSINI, *Il premierato all'italiana: sì o no?*, in *Il Quotidiano giuridico*, 29 febbraio 2024, nel quale discute con A. CIANCIO e afferma la necessità di "sopprimere" la parola "volontarie" nel testo costituzionale. Aveva scritto di "frullato costituzionale" anche P. ARMAROLI, *Il premierato che non primeggia*, in *La ragione*, 6 febbraio 2024.

posto dal Governo nell'ambito delle proprie relazioni con il Parlamento⁴⁹⁴. L'assenza di uno specifico riferimento del dettato costituzionale alla questione di fiducia ha comportato il riattivarsi dell'antico dibattito sugli obblighi derivanti da tale istituto⁴⁹⁵, fino a quando, durante i lavori parlamentari, un subemendamento dell'opposizione, n. 4.2000/9, ha proposto l'eliminazione del termine "volontarie" ottenendo parere favorevole del Governo, del relatore, il sostegno della maggioranza e l'effettiva equiparazione della nuova disciplina ad ogni tipo di dimissione del Governo⁴⁹⁶.

L'articolo del disegno di legge, approvato il 10 aprile 2024 (il disegno di legge è stato deliberato dalla Commissione il 24 aprile 2024), attualmente in discussione in Assemblea e soggetto ad un ulteriore intervento emendativo prevalentemente attinente a questioni di drafting⁴⁹⁷, evolve, rinforzandolo, il ruolo del Presidente eletto. Questi diventa il vero *dominus* della crisi, con l'opzione concreta di esercitare una proposta vincolante di scioglimento. Il Presidente della Repubblica può, infatti, riappropriarsi del ruolo di mediatore della crisi⁴⁹⁸ solo nel caso in cui vi sia un esplicito consenso in tal direzione da parte del Presidente eletto dimissionario e con tre rilevanti limitazioni: la possibilità, entro sette giorni, di riattribuzione dell'incarico al Presidente eletto⁴⁹⁹; l'individuazione del Presidente

⁴⁹⁴ Sul tema si vedano, tra i tanti, A. RAZZA, *Note sulla normalizzazione della questione di fiducia*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2016; A. ARENA, *La questione di fiducia nella formazione delle leggi ordinarie: quali limiti costituzionali*, in *Consulta online*, n. 2, 2022; A. CONTIERI, *Brevi note a margine della prima questione di fiducia del Governo Conte*, in *Forum di quaderni costituzionali*, dicembre 2018; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2012; G. DE CESARE, *La questione di fiducia nella recente prassi parlamentare*, in *Nuovi studi politici*, n. 4, 2000; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996; Y.M.CITINO, *La consolidata prassi della questione di fiducia su maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2019.

⁴⁹⁵ F. CARBONE, *Le garanzie dell'esecutivo*, in aa.vv., *Studi sulla Costituzione*, III, Milano, 1958, 276; P.G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del Governo*, in *Giur. cost.*, 1979, 1; dibattito ripreso da T. GUARNIER, *La relazione fiduciaria monocamerale nel disegno di legge di revisione costituzionale*, in P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla riforma costituzionale in itinere*, Roma, Università degli Studi Roma Tre, pp. 91 e ss.

⁴⁹⁶ S. CURRERI, *Le dimissioni del Governo battuto su una questione di fiducia: valutazione politica o obbligo giuridico?*, in *Lacostituzione.info*, febbraio 2024, in cui si richiama ad una possibile interpretazione, invero piuttosto ardita, per la quale l'assenza di una esplicita disciplina della questione di fiducia, in combinato disposto con quanto previsto per le dimissioni "volontarie" consentirebbe, in alcune ipotesi, al Presidente della Repubblica di riappropriarsi di quel ruolo di mediatore della crisi altrimenti sottratto alle altre fattispecie.

⁴⁹⁷ L'ultima versione delle modifiche dell'arti. 94 dovrebbe disporre: "sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: "In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. Negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora il Presidente del Consiglio eletto non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio"».

⁴⁹⁸ Rispetto ad un dibattito di portata vastissima, torna utile citare gli ultimi contributi in dottrina: D. PARIS, *Brevi note sulla disciplina costituzionale del Presidente della Repubblica, tra storia e riforme*, in *federalismi.it*, maggio 2024; G. PICCIRILLI, *Consolidamento e prestazioni di unità: il "primo" mandato di Sergio Mattarella tra attenzione alla dimensione sovranazionale e (rari) interventi sui processi di normazione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.1, 2024; G. RIVOSECCHI, *Il presidente della Repubblica tra poteri "deformalizzati" e garanzia politica della Costituzione (brevi riflessioni a margine di un volume curato da D. PARIS)*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2024.

⁴⁹⁹ S.E. PIZZORNO, *Gli emendamenti presentati dal Governo. (Appendice al contributo Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.1, 2024, p. 108, con riferimento al modello svedese.

subentrante nel quadro degli eletti in collegamento con lo stesso “primo” Presidente; la possibilità di formulare una sola volta tale scelta che, pertanto, diventa una scelta di salvataggio della legislatura.

Occorre però precisare un ulteriore elemento di riflessione. Una disposizione del genere non può esplicitare al meglio i propri effetti se, al dato procedurale, non si accompagna il sostanziale recepimento dello stesso da parte delle forze politiche che concorrono alla formazione della politica nazionale. La storia della Repubblica ha evidenziato la possibilità di cambi netti di maggioranza che hanno mostrato una indiscutibile vitalità parlamentare, pur mantenendo uno stesso Presidente del Consiglio.⁵⁰⁰ Non si può dunque escludere che non possa accadere un’ipotesi del genere anche con questa nuova previsione costituzionale che, laddove venisse approvata da entrambe le Camere (e nel caso superasse la presumibile prova referendaria), non necessariamente impedirebbe il fenomeno del transfughismo, per limitare il quale non basterebbero tali riforme del testo costituzionale. Paradossalmente, dunque, vi sarebbe la possibilità di ridurre un “ribaltone parlamentare” ma, al tempo stesso, nulla escluderebbe l’opzione di un contro-ribaltone della maggioranza guidato dal Presidente eletto. Per di più, nulla vieterebbe nemmeno alla figura del Presidente subentrante di essere sostenuto da maggioranze differenti rispetto a quelle del suo predecessore; di presiedere un Governo co-determinatore di un indirizzo politico, insieme al Parlamento, di opposta visione rispetto a quello precedente e, inoltre, nessuna disposizione sembra impedire alla figura del subentrante di far parte, al momento della nomina, di un gruppo parlamentare differente rispetto a quello “proiezione” della lista collegata al Presidente eletto, per via della quale ha ottenuto il seggio in Parlamento. Pur sembrando ipotesi residuali, in questi casi sembra rinvenirsi quella flessibilità del sistema parlamentare in grado potenzialmente di individuare soluzioni a momenti di crisi, nelle quali una eccessiva rigidità delle regole di presunta messa in sicurezza del sistema si trasformerebbe nel suo stesso limite.

3.1. *Un paio di (ulteriori) annotazioni critiche.*

Al di là dei giudizi circa il merito della riforma, tre elementi oggettivamente critici sorgono leggendo l’ultima versione del testo. Il primo riguarda la differenza di trattamento circa la natura dei procedimenti fiduciari. Quelli di matrice parlamentare, infatti, sembrano destinati all’applicazione della clausola del *simul stabunt simul cadent*, in forza della quale si imporrebbe la cessazione della legislatura. Per ciò che attiene, invece, la cessazione del rapporto fiduciario basato su atti di natura governativa, potenzialmente si espandono soluzioni di diverso tipo che richiedono la cooperazione delle forze parlamentari, recuperando il tratto tipico della forma di governo parlamentare, al netto di qualche limitazione. Ci si chiede, pertanto, per quale ragione i procedimenti fiduciari, che dovrebbero avere tutti lo stesso obiettivo di verificare la sussistenza di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, debbano produrre conseguenze differenti a seconda della provenienza degli atti che ne hanno scaturito l’attivazione. Uno dei rischi di questa differenziazione risiede nel potenziale “cecchinaggio” dei gruppi parlamentari nella procedura legata alla questione di fiducia, l’unica nella quale poter far valere il proprio posizionamento critico sul rapporto fiduciario al

⁵⁰⁰ G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Torino, Giappichelli, 2020.

limite di interromperlo, senza che vi sia un'automatica attivazione del potere di scioglimento anticipato⁵⁰¹.

La seconda criticità attiene al potere di nomina e revoca dei Ministri e al ruolo del Parlamento. Ci si domanda, infatti, se nel caso di una revoca quantitativamente importante della compagine ministeriale, su proposta del Presidente eletto⁵⁰² e conseguente nomina di nuovi membri del Governo, si debba dare comunicazione alle Camere, oppure se tale scelta comporti l'istituzione di un nuovo rapporto fiduciario, alla luce del fatto che il voto espresso dalle Camere su mozione di fiducia iniziale non riguarda solo il Presidente eletto, bensì il Governo nella sua collegialità⁵⁰³.

La terza criticità introdotta dal testo licenziato dalla Commissione attiene alla frase "previa informativa parlamentare". Come è stato notato durante il dibattito in Commissione, ci si è chiesti se l'informativa parlamentare si riferisca alle dimissioni del Presidente eletto, nel qual caso si assisterebbe ad un tentativo di parlamentarizzare, attraverso una novella costituzionale, le possibili crisi extraparlamentari; oppure se l'informativa debba riguardare la richiesta di scioglimento formulata al Presidente della Repubblica, lasciando volutamente spazio al Parlamento di dibattere nel merito. Non sfugge che si tratti di questioni significative, per le quali l'emendamento all'art. 7, che rappresenterebbe il terzo tentativo di riscrittura dell'art. 94 in questo iter procedurale, parrebbe lasciare intendere che l'informativa si svolga sulle dimissioni e non sulla richiesta di scioglimento che, pertanto, dovrebbe essere lasciata ad una valutazione del Presidente eletto su confronto con il Capo dello Stato.

4. *Una rivitalizzazione del programma di Governo oltre la retorica?*

Complice la riorganizzazione del sistema politico e la sua influenza sulle dinamiche parlamentari, dietro il concetto di programma si è spesso fatto ricorso all'uso di molta retorica⁵⁰⁴. Effettivamente, l'ambiguità con cui spesso è stato esposto in occasione delle dichiarazioni programmatiche in sede parlamentare ne ha dato una connotazione talvolta eccessivamente tautologica. Non c'è dubbio, inoltre, che la realizzazione di un programma di governo si basa anche sulla reazione alle sfide quotidiane e che, in un sistema parlamentare, il ruolo del Parlamento si costruisce anche sulle caratteristiche della flessibilità e della propria reattività. Ad ogni modo, un nucleo essenziale di direttive su cui impostare l'azione dialettica tra Governo e Parlamento rappresenta la sintesi tra programma delle forze politiche e programma di governo che, sottoposto al consenso parlamentare, si traduce in indirizzo politico.⁵⁰⁵

Prendendo in considerazione i governi di coalizione, fondati dunque su un accordo di coalizione, i contenuti programmatici dell'azione di Governo, la composizione dello stesso ed eventuali clausole di risoluzione sembrano essere le tre direttrici in supporto alle dichiarazioni programmatiche, sulle quali si avvierà la discussione parlamentare finalizzata

⁵⁰¹ R. CALVANO, *Seconda audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato*, 16 aprile 2024.

⁵⁰² Bisognerebbe effettivamente capire se la stessa disciplina sia letteralmente applicabile anche al Presidente "subentrante" alla carica di Presidente del consiglio eletto.

⁵⁰³ S.E. PIZZORNO, *Gli emendamenti presentati dal Governo*, cit., p. 108.

⁵⁰⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 248-249.

⁵⁰⁵ F. CUOCOLO, *Programma di governo, indirizzo politico e mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e società*, n. 4, 1982, pp. 629 – 643.

alla procedura fiduciaria iniziale⁵⁰⁶. Nella contaminazione tra il dibattito fiduciario e il nucleo essenziale del programma presentato dal Governo si insediano i pilastri dell'indirizzo politico che, al pari del programma di governo, sarà integrato sulla base delle necessità politiche, pur mantenendo integre, nella dinamica evolutiva del rapporto fiduciario, le proprie linee essenziali.⁵⁰⁷ Tuttavia, è naturale che il quadro generale della struttura programmatica cambi sulla base delle forze di coalizione e del sistema elettorale vigente. I governi maggioritari, infatti, presenteranno un programma e un indirizzo politico del governo coerente col dato elettorale destinato, allo stesso tempo, ad una convalida (e ad una integrazione) nella fase "operazionale" dell'indirizzo politico. Fase nella quale, grazie in particolare alle procedure fiduciarie, Governo e Parlamento sono i due attori protagonisti.⁵⁰⁸

Ciò detto, se uno degli obiettivi dell'ibridazione in atto mediante l'A.S. 935 è quello di aumentare la stabilità e l'efficienza dei governi, senza però compromettere eccessivamente il ruolo del Parlamento,⁵⁰⁹ questi potenzialmente potrà riappropriarsi di parte del proprio ruolo di co-decisore attraverso la mediazione sul programma, anzitutto nella fase d'investitura. Il programma, dunque, potrebbe assumere un ruolo di contrappeso rispetto alla forza legittimata del Presidente eletto, consentendone un aggiustamento non incoerente con quanto emerso dalle elezioni. Una ipotesi plausibile a maggior ragione a seguito del verificarsi del caso di una prima reiezione, quando l'unica possibilità per evitare uno scioglimento automatico delle Camere diverrebbe nei fatti una doppia mediazione su programma e composizione dell'esecutivo.⁵¹⁰ Se il programma si dovesse qualificare come fulcro essenziale della fiducia concessa dal Parlamento⁵¹¹, dunque, il Parlamento potrebbe confermarsi "più che soggetto, luogo di indirizzo"⁵¹² nel quale il principio dell'elezione diretta, nonostante l'inevitabile effetto di trascinarsi sulla composizione dell'organo rappresentativo, potrebbe trovare un punto di equilibrio.

In fin dei conti, l'importanza del programma e il suo collegamento con l'indirizzo politico è stato sin da subito inquadrato dal Governo che, nella prima versione della propria proposta di revisione costituzionale, ha esplicitato l'esigenza di creare un vincolo tra Presidente subentrante, nuovo Governo e Governo presieduto dal Presidente del consiglio eletto. Tale "vincolo di mandato governativo"⁵¹³, nel suo essere inedito e di difficile equilibrio con il principio di assenza del vincolo di mandato, ha posto l'idea che si potesse trattare quasi di un atto atipico in grado di configurare "un Premier per procura"⁵¹⁴. Espunto dal testo, anche per

⁵⁰⁶ M. CARDUCCI, *Art. 94, cit.*, p.249; G. Ferrara, *il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 124 e ss.

⁵⁰⁷ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 1977, pp. 263-266.

⁵⁰⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento, cit.*, ed. 2003, pp. 410-412, specialmente la distinzione tra governo eletto e governo parlamentare.

⁵⁰⁹ S. CECCANTI, *Indicazioni per una possibile stabilizzazione della forma di governo neo-parlamentare nella XIX legislatura*, in *federalismi.it*, p. 4. Sul compromesso tra democrazia di investitura ed elementi di relazione fiducia, R. TARCHI, *Il "premierato elettivo"*, *cit.*, p. 18; cfr. T.E.FROSINI, *Rappresentare senza governare? Il dilemma delle forme di governo*, in *Lo Stato*, n. 2, 2023, pp. 327-340.

⁵¹⁰ B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato, cit.* p. 7.

⁵¹¹ M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 388-427; G. RIVOCCHI, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Tomo I, Torino, Utet, 2008; pp. 396 e ss; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in AA.VV. (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, 2011; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957.

⁵¹² A. MANZELLA, *Il Parlamento, cit.*, ed. 2003, p. 414.

⁵¹³ E. AURELI, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, in *Osservatorio Aic*, n. 2, 2024.

⁵¹⁴ Così, F. CINTIOLI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionale del Senato*, novembre 2023.

merito dell'evoluzione del dibattito in Commissione⁵¹⁵, sembra poter restare quasi in forma di appiglio attraverso cui giustificare il giudizio del Parlamento nei confronti del Governo⁵¹⁶.

A tale riguardo, però, andrebbe ripensata la tematica circa l'utilizzo della motivazione *ob relationem*, che non consente di comprendere le eventuali negoziazioni alla base di un programma politico e permette, al contrario, delle illustrazioni talmente ampie nella portata da rischiare di vanificare la *ratio* stessa della motivazione⁵¹⁷. Se senza una motivazione articolata “si impedisce l'incontro tra tre volontà” (Governo, Camera dei Deputati e Senato)⁵¹⁸, il mantenimento delle future esperienze parlamentari appiattite sulla prassi che prevede la scelta delle forze politiche di accordare la fiducia con la tradizionale espressione “udite le dichiarazioni del Governo”, farebbe venire meno non solo l'elemento costruttivo alla procedura da parte delle Camere, ma depotenzierebbe irrimediabilmente il senso del mantenimento del voto di fiducia iniziale. Il tutto sempre nella consapevolezza di dover mantenere, in particolare nell'ambito della pratica delle motivazioni, quel margine di azione che consenta, tanto al Governo quanto al Parlamento di reagire ai fattori esterni condizionanti i mutamenti dell'indirizzo politico⁵¹⁹.

5. *Il dichiarato contrasto ai governi tecnici nella visione della maggioranza.*

Il dibattito sulla natura e sul funzionamento di esecutivi non direttamente guidati da personale non politico-partitico ha suscitato notevole attenzione riportando alla luce la dicotomia circa il rapporto tra tecnica e politica e, più specificatamente, cosa sia tecnica e cosa sia politica ai fini della gestione della cosa pubblica⁵²⁰. Certamente ogni Governo è

⁵¹⁵ C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, p. 462.

⁵¹⁶ In questo caso, parla di “assoggettamento” del Parlamento al Governo, G. SILVESTRI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionale del Senato*, novembre 2023, p.2; A. BURATTI, *Audizione presso la I Commissione affari costituzionale del Senato*, novembre 2023, si mostra favorevole al vincolo programmatico in quanto il programma di governo rappresenta uno “sviluppo del programma elettorale”. In proposito, il Servizio Studi, nel dossier in materia, pubblicato sul sito del Senato, ritiene il programma di “non facile perimetrazione”, Servizio Studi, *Proposte di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del consiglio*, dossier n. 215/1, p. 13. Il tema del programma, a fronte di una più generale critica alla proposta di modifica costituzionale, è stato apprezzato anche in M.LADU, *Sugli obiettivi della riforma costituzionale proposta: imprimatur diretto e egemonia del Governo*, in *lacostituzione.info*, gennaio 2024.

⁵¹⁷ P. CARETTI, Motivazione (dir. cost.), in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, 1989; M. MALVICINI, *Appunti sull'obbligo di motivazione delle mozioni di fiducia nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, n. 1, 2023.

⁵¹⁸ Così, M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei “sintomi” della subalternità del Parlamento nei confronti del Governo*, in *federalismi.it*, ottobre 2020, p. 127.

⁵¹⁹ N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2008.

⁵²⁰ Si pensi, ad esempio, alla possibilità di ripercorrere le riflessioni aristoteliche sull'uomo *zoon politikon* dotato di una sua *téchne* in Aristotele, *Politica e Costituzione di Atene*, Torino, Utet, 2006; oppure si faccia riferimento alla filosofia platonica in Platone, *La Repubblica*, Laterza, Roma-Bari e Platone, *Politico*, in ID., *Tutti gli scritti*, Bompiani, Milano, p. 362, laddove si pone in relazione la tecnica regia e le grandi imprese che contribuiscono alla gloria dello Stato. Nell'Ottocento il confronto sul tema prende le mosse attraverso le riflessioni di C.H. SAINT-SIMON, *Du système industriel* (1822), Paris Hachette Bnf, 2018. Ne scrive diffusamente altresì D. FISICHELLA, *L'altro poter. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 27 e ss. B. CROCE, *Il ricorso ai “competenti” nelle crisi storiche*, in *Quaderni della “Critica”*, 4, 12, 1948. In quegli anni, dinnanzi ad un dibattito ricco sul tema, si ricordi J. BURNHAM, *La rivoluzioni manageriale* (1941), Bollati Boringhieri, Torino, 1992, p. 15, dove si scrive di “società dei tecnici”. In

politico perché, per essere pienamente nell'esercizio delle proprie funzioni, è subordinato alla fiducia del Parlamento nei sistemi parlamentari⁵²¹. Allo stesso tempo, però, alcune esperienze recenti hanno mostrato come possa essere definito "governo tecnico" quell'esecutivo caratterizzato da un "Presidente del Consiglio mai eletto in precedenza ad una carica politica e dotato, invece, nel suo background, di una qualche expertise tecnica, maturata ai vertici di istituzioni economiche contraddistinte da un certo tasso di indipendenza dalla politica"⁵²². Esecutivi nei quali la non provenienza da contesti politico partitici del Presidente del consiglio sembra essere condizione necessaria ma non sufficiente affinché l'esecutivo stesso abbia la connotazione di "tecnico". Alcuni Ministri, alla guida di dicasteri cruciali per l'azione di governo (a cominciare dal Ministro dell'economia), necessitano di presentare caratteristiche generali di apartiticità e di importante expertise tecnica, paragonabili a quelle del Presidente del consiglio. La pluralità delle definizioni date in dottrina⁵²³ è stata poi ben sintetizzata dall'espressione "senza alcuna formula politica"⁵²⁴ attraverso la quale si può ricorrere all'identificazione degli Esecutivi guidati da Ciampi (1993), Dini (1995), Monti (2011), Draghi (2021), cui si può aggiungere il tentativo posto in essere da Cottarelli (2018) a seguito dell'incarico conferito dal Presidente Mattarella.

Nascendo in un contesto di crisi profonda⁵²⁵, sembrano si possano riscontrare almeno tre condizioni affinché le opzioni tecniche appaiano come plausibili soluzioni nel panorama politico-costituzionale: una crisi economico-finanziaria a causa della quale è necessario un intervento rapido ed incisivo in relazione ai mercati finanziari⁵²⁶; una crisi politica testimoniata dal fallimento della maggioranza immediatamente precedente; una crisi istituzionale, rappresentata dalla difficoltà delle forze politico-parlamentari di comporre le proprie fratture trovando una nuova maggioranza in sostegno di un esecutivo. Il Parlamento, dunque, considerato in maniera isolata, non risulta autonomamente in grado di adempiere alla propria funzione fiduciaria e necessita di un "motore esterno" per contrastare questo momento di crisi. Il combinato disposto degli effetti di tali crisi favorisce l'emersione di una quarta caratteristica comune: la presenza del Capo dello Stato come "organo di stimolo di altri poteri in caso di inerzia" (Corte cost., sentenza 1/2013).

Il fattore tempo – limitato in quanto si tratta sempre di governi nati in corso di legislatura – , il metodo di governo⁵²⁷ che privilegia un rapporto diretto con le Camere e disintermediato

Italia, a cavallo tra le due guerre mondiali, spicca V. DAGNINO, *Tecnocrazia*, Torino, Fratelli Bocca, 1933. O ancora, successivamente al contributo di CRIOCE, M. HEIDEGGER, *La questione della tecnica* (1953), Firenze, GoWare, 2017

⁵²¹ B. CARAVITA, *Lecture di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020; F. POLITI, *Governo Tecnico*, in *Libro dell'anno del Diritto*, treccani.it, 2013.

⁵²² N. LUPO, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2015; ID, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2021.

⁵²³ *Ex multis*, S. BONFIGLIO, *La scelta del premier nei sistemi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2023, p. laddove si parla di governi "di matrice presidenziale"; per una classificazione generale, D. MCDONNELL, M. VALBRUZZI, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European journal of political research*, 2014; o ancora B. MANFRELOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, ottobre 2013.

⁵²⁴ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella del 02/02/2021, disponibile su <https://www.quirinale.it/elementi/51994>

⁵²⁵ I. A. NICOTRA, *L'Europa di fronte alla "Permacrisi"*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2022.

⁵²⁶ A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati". Nota minima a commento della nascita del Governo Monti*, in *federalismi.it*, 23 novembre 2011.

⁵²⁷ C.A. CIAMPI, *Un metodo per governare*, Bologna, il Mulino, 1996.

rispetto al classico ruolo dei partiti politici, il profondo legame con le istituzioni europee finalizzato all'implementazione delle procedure euro-nazionali⁵²⁸, sono elementi che consentono di delineare un quadro del tutto peculiare rispetto all'esperienza tracciata da questa tipologia di esecutivi.

Non tutti i governi tecnici, però, si manifestano allo stesso modo. A partire dalla propria composizione (non sempre caratterizzata dall'esclusiva presenza di personale "tecnico"), dalla tipologia di maggioranze in loro sostegno, dal programma su cui ottengono la fiducia e dall'effetto "tornado" che imprimono al sistema nel loro complesso, presentano una serie di differenziazioni di una certa rilevanza, a partire dalle differenti leggi elettorali nel cui contesto sono ugualmente sorti.

Le forze politiche a supporto degli esecutivi tecnici sono sempre eterogenee. Possono persino approdate al punto di tramutarsi in larghe maggioranze *bipartisan*, come nelle esperienze Monti e Draghi, nei quali la quota dell'opposizione si riduce drasticamente. Allo stesso modo, il programma su cui ottengono la fiducia nel corso delle varie esperienze è aumentato fino a porsi l'obiettivo di incidere persino sulla Costituzione stessa, sia sul piano formale che sostanziale. Da questo punto di vista si registra un rapporto proporzionale tra l'allargamento della maggioranza e le prospettive programmatiche dei governi "senza formula politica".

Pur essendo costituzionalmente legittimi, perché formati nel pieno rispetto delle disposizioni costituzionali⁵²⁹, è stato sostenuto che non fossero coerenti con gli effetti derivanti dalla lettura congiunta degli artt. 49 e 94, che imporrebbero una connessione stringente nel circuito elezioni – Parlamento – Governo⁵³⁰. Questa lettura però non sembra tenere sufficientemente conto del ruolo dei gruppi parlamentari che, coerentemente con le proprie prerogative, hanno votato la fiducia e sostenuto l'azione di tutti gli esecutivi citati, fino al termine del rispettivo rapporto fiduciario. Allo stesso tempo, però, proprio l'assenza di un collegamento diretto tra sistema dei partiti e buona parte dei componenti di tali Governi, con particolare riferimento al Presidente del consiglio tecnico, favorisce una disconnessione tra responsabilità e responsività dei soggetti protagonisti dell'azione di governo. In tal maniera, il riscontro elettorale di cui si nutrono le forze politiche non risulta essere la principale preoccupazione di questi esecutivi, che possono così concentrarsi su temi di *public policies* di medio-lungo periodo, senza il timore di non raccogliere il relativo consenso elettorale.⁵³¹

L'ipotesi del ricorso ai governi tecnici, anche quando solo ventilata, ha accompagnato diverse fasi della Repubblica, coincidendo con importanti riflessioni circa l'opportunità di razionalizzare la forma di governo. Lungi dall'essere la causa dei mali del sistema, si sono dimostrati essere dei rimedi drastici a problemi di lungo corso acuiti in situazioni di particolari difficoltà del circuito politico istituzionale. La possibilità di farvi ricorso ha permesso alle forze che animano il tradizionale circuito della forma di governo di potersi

⁵²⁸ A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014.

⁵²⁹ M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, in *la Repubblica*, 11 febbraio 2021; L. VIOLANTE, *L'era della Costituzione*, in *la Repubblica*, 16 febbraio 2021.

⁵³⁰ M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in ID (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁵³¹ Discorso a parte, naturalmente, meritano i protagonisti dei governi tecnici che, nati "tecnici", proseguono una carriera politica.

riassestare per il regolare ripristino della dialettica politica. Non sfugge, tuttavia, che il partito di maggioranza relativo che esprime il Presidente del consiglio attualmente in carica, fosse l'unica formazione dell'attuale maggioranza all'opposizione del Governo Draghi, ultimo governo tecnico in ordine di apparizione.

Pur non essendo stato un esecutivo interamente di matrice politico-partitica, il governo Draghi ha accompagnato il paese in momenti tra i più difficili della propria esperienza repubblicana, vestendo i panni dell'unica alternativa praticabile allo scioglimento anticipato delle Camere in tempo di pandemia. La logica di sopprimerne la possibilità di un utilizzo di un esecutivo dalle caratteristiche analoghe, motivandola con la necessaria assunzione di responsabilità delle forze politiche, non sembra pienamente coerente con le esigenze della Repubblica che, talvolta, ha tratto giovamento dalle importanti prestazioni di tali "governi di transizione"⁵³².

6. Conclusioni: tra riforma e rottura.

Senza volere aprioristicamente giudicare il testo costituzionale posto al vaglio delle Camere, non appare inopportuno ritenere che l'obiettivo di fondo, relativo alla volontà di sciogliere i nodi legati alla stabilità dei governi e alla conflittualità delle maggioranze in loro sostegno, sia decisamente condivisibile. La volontà di superamento delle problematiche connesse alle vicende politico-istituzionali del paese, infatti, è un tema comune alla maggior parte delle legislature repubblicane dalla metà degli anni '80 e, in tutti i casi in cui si è tentato un approccio in tal senso, il punto di partenza circa l'importanza di una serie di riforme strutturali è sempre parso frutto di ampio consenso.

Appare altrettanto positiva l'intenzione di conferire al corpo elettorale una voce maggiore in relazione al contributo alla determinazione di un indirizzo politico del governo, a patto che si accompagni tale criterio ad una serie di accorgimenti che, al momento, non paiono essere oggetto di concreta discussione. Su questo aspetto si delineano le differenze tra coloro i quali scelgono di proporre linee di riforma e coloro che, al contrario, sostengono elementi di rottura costituzionale.⁵³³ Tanto è vero che, se da un lato è apprezzabile l'idea di coinvolgere i cittadini puntando a diminuire la quota di astensionismo generale sempre più diffusa, non sembra essere all'orizzonte dell'attuale maggioranza la discussione su tutte quelle riforme della politica che aiuterebbero la partecipazione alla vita politica del paese, ben oltre la scelta del singolo Presidente del consiglio⁵³⁴. Riforme che appaiono necessarie se si considera che, nel contesto italiano, non è assicurato "che i ricavi in termini di funzionalità e produttività del potere politico sarebbero senz'altro superiori ai costi da pagare in termini di rappresentatività della multanime cultura politica, prodotto della nostra storia nazionale"⁵³⁵. Questa innovazione, peraltro, presa singolarmente è stata interpretata come una tendenza alla trasformazione verso una forma di governo a "democrazia disintermediata" a tendenza

⁵³² G. PITRUZZELLA, *Commento agli artt. 92 e 93 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1994.

⁵³³ A. MANZELLA, *Osservazioni sui tre punti chiave del paradigma di Enzo Cheli*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2023.

⁵³⁴ E. CHELI, *Costituzione e politica*, Bologna, il Mulino, 2022.

⁵³⁵ S. TOSI, *Prolusione. Inaugurazione dell'Anno accademico 1985-1986*, Università degli Studi di Firenze, 16 dicembre 1985, p. 23.

“populista”⁵³⁶. Ne è stato evidenziato un presunto modello plebiscitario con contenimento del ruolo parlamentare in favore di una funzione di governo trasferita nei fatti al corpo elettorale⁵³⁷. La tendenza alla positivizzazione dello schema della presidenzializzazione del sistema, da alcuni rinvenuta nell’A.S. 935,⁵³⁸ comporterebbe una costrizione del Parlamento, fino a identificare la formula del “premierato” come un “misto di avversione per il Parlamento e le istituzioni di garanzia”⁵³⁹.

A ben vedere, però, il testo licenziato dalla Commissione, più ampio rispetto all’articolato iniziale, sembra essere nettamente migliorato. Il tetto al limite dei mandati, il potere di revoca dei ministri in capo, nei fatti, al Presidente del consiglio, insieme ad un potere di scioglimento maggiormente delineato, consentono di fare chiarezza rispetto a molte problematiche sollevate dalle disposizioni in entrata. Tuttavia non è sufficiente. La totale assenza di una legge elettorale in discussione che possa aiutare a comprendere meglio come poter declinare non solo l’elezione stessa del Presidente del consiglio, ma specialmente i principi di governabilità e rappresentatività che verrebbero immessi in Costituzione – si presume nel rispetto di quanto è emerso dalle note sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 - è un esempio di mancanza che incide non poco sul possibile giudizio da dare alla riforma e sull’eventuale equilibrio (o disequilibrio) rispetto ai poteri attribuiti alle Camere.

Proprio con riferimento alle mancanze, e in particolare sul peso che esse possono avere sulla nuova formulazione dell’art.94, si possono indicare due dimensioni su cui approntare eventuali miglioramenti, tanto sul piano interno al Parlamento quanto sul piano esterno ad esso. La legittimazione elettorale inevitabilmente rafforza il ruolo del Presidente del consiglio, sia sul piano endogovernativo, che nei rapporti con la propria maggioranza. A questo rafforzamento, però, non ha fatto seguito per il momento quell’insieme di *checks and balances* utili a mantenere il sistema in equilibrio che, tanto per cominciare, avrebbero il compito di consolidare il ruolo delle opposizioni e delle minoranze⁵⁴⁰. Le timide prese di posizione registratesi fin qui sul tema non appaiono soddisfacenti al raggiungimento di un obiettivo che è (e non può non essere) valore costituzionale tanto quanto quello della stabilità dei governi.

Anche sul piano esterno, con particolare riferimento al rapporto con l’Unione europea, la riforma non sembra porsi l’obiettivo di costruire una forma di governo in grado di recepire al

⁵³⁶ G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n. 1, 2024, p. 278.

⁵³⁷ L. DELL’ATTI, *Poteri di indirizzo del Presidente del consiglio e leale collaborazione. Quali prospettive per i rapporti interni ed esterni del vertice monocratico dell’esecutivo?*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n.1, 2024, p. 331.

⁵³⁸ M. GORLANI, *Riflessioni a prima lettura sulla proposta di “premierato”*, in *Queste istituzioni*, n. 1, 2024, p. 18, laddove si approfondiscono i concetti espressi anche in L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria Politica*, n. 1, 2006. Cfr anche L. DI MAJO, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2024 e M. VOLPI, *Quale forma di governo per l’Italia*, Modena, Mucchi editore, 2023.

⁵³⁹ G. SILVESTRI, *Stretta autoritaria o paralisi: le rosee prospettive del premierato*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2023, p. 1.

⁵⁴⁰ P.L. PETRILLO, *L’opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2024. A tale proposito, si ricorda l’odg G7.1000, presentato dalla Commissione affari costituzionali del Senato, su impulso del sen. Pera (precedentemente ritirato come emendamento) che recita: “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.”

meglio gli stimoli che derivano dal sistema parlamentare euronazionale e, più in generale, dalle dinamiche di trasformazione legate ai rapporti tra Unione europea e Stati membri⁵⁴¹. In particolare, le nuove prestazioni che i rapporti con le istituzioni europee richiedono agli stati membri - e che hanno un sostanziale valore costituzionale - influenzano la forma di governo e richiedono capacità di programmazione sul medio-lungo periodo⁵⁴². Il “Parlamento lungimirante”⁵⁴³, di cui inevitabilmente i sistemi paesi necessitano in questa fase politica ed economica nel quadro delle prospettive europee, non sembra contemplato dalla riforma che tocca il Parlamento solo in relazione alle attribuzioni del Governo, lasciando forse ad eventuali sviluppi futuri, non ancora identificati, la precisazione del proprio ruolo in merito ai grandi temi procedurali europei. Un po’ poco se si considera elemento negativo il tema della marginalizzazione dei Parlamenti.

Tra le cose che appaiono maggiormente in evidenza dalle modifiche apportate all’art. 94 vi è l’idea che leadership e premiership nella nuova forma di governo italiana debbano coincidere. Sembra anche altrettanto chiaro che, in un sistema di partiti de-istituzionalizzato⁵⁴⁴ questo approccio risulti più immediato per una parte politica piuttosto che per un’altra rischiando, in caso di alternanza, non la forzatura verso un’unitarietà di intenti tra forze di maggioranza eterogenee, ma potenziali alti livelli di conflittualità istituzionale⁵⁴⁵. La spinta riformatrice che sembra essersi innestata può ancora equilibrare possibili scompensi attraverso un metodo di riforme a tappe⁵⁴⁶. Quest’ultimo, però, difficilmente potrà non coinvolgere anche il piano dei regolamenti parlamentari i quali, incidendo essi stessi sugli sviluppi della forma di governo, non potranno rimanere inermi davanti i cambiamenti del sistema. Il rischio, in un tale scenario di riformismo parziale e disallineato, sarebbe quello di riprodurre un sistema sconnesso tanto negli equilibri istituzionali interni, tanto in quelli che vedono le istituzioni italiane continuamente dialoganti con quelle europee. Il paradosso,

⁵⁴¹ R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018; N. Lupo, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 3, 2019.

⁵⁴² Su programmazione, Pnrr e impatto sulla forma di governo, si veda L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2024.

⁵⁴³ L’espressione, che rende bene l’idea della necessità cui deve andare incontro il sistema costituzionale italiano, è resa da N. LUPO, *Audizione presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio, a seguito della riforma della governance economica europea*, Senato della Repubblica, 16 maggio 2024, pp. 10-11.

⁵⁴⁴ A. CHIARAMONTE, *Il sistema politico deistituzionalizzato*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Un polo solo. Le elezioni politiche del 2022*, Bologna, il Mulino, 2024. Sul problema legato a dei partiti “biologicamente differenti” rispetto al periodo in cui è stata scritta la Costituzione, si veda il saggio M. MORISI, *con designazione I partiti politici nella riflessione di Alberto Predieri. Un appunto*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Alberto Predieri: percorsi, profili, insegnamenti*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 37-54, in cui si ripercorre la concezione del partito politico in Alberto Predieri, facendo emergere alcune significative divergenze con l’oggi, pur sottolineando la validità attuale delle idee espresse al tempo.

⁵⁴⁵ A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato attivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in *Consulta online*, n. 3, 2023, p. 1070 dove si citano “insolubili dissensi”.

⁵⁴⁶ Il metodo, enunciato già in N. LUPO, *Revisioni costituzionali “puntuali” e “a tappe” della forma di governo. Perché no?*, in *federalismi.it*, giugno 2023, sembra effettivamente essere stato seguito dalla maggioranza, se si considerano le proposte di modifica costituzionale attualmente in discussione (dalla “autonomia differenziata”, alla “separazione delle carriere” per i magistrati), ma con una decisiva differenza rispetto a quanto suggerito: nessuna di queste tappe sembra finalizzata all’ottenimento di un ampio consenso tra maggioranza e opposizione.

insomma, per la verità non poi così lontano, sarebbe quello di raggiungere obiettivi diametralmente opposti a quanto auspicato dalla stessa riforma costituzionale.

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E PREMIERATO: VERSO UNA NUOVA CONFIGURAZIONE DEI POTERI DEL CAPO DELLO STATO

di *Andrea Arghittu*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alcune note sul dibattito in Assemblea costituente. – 3. I poteri di intermediazione politica alla luce della prassi costituzionale. – 4. La riforma del premierato: un nuovo ruolo del Capo dello Stato? – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Nella relazione introduttiva alla riforma, l'intento espressamente dichiarato dai proponenti è quello «di preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale»⁵⁴⁷. Dunque, sebbene la logica del testo sia «ispirata a un criterio minimale di modifica della Costituzione»⁵⁴⁸ è innegabile che il disegno di legge incida in maniera determinante sulle attribuzioni riconosciute al Capo dello Stato.

In primo luogo, non convince, a favore della tesi opposta, l'argomento secondo cui le prerogative di cui al titolo II, espressamente dedicato al Presidente della Repubblica, verrebbero salvaguardate; è infatti noto che le attribuzioni costituzionali del Capo dello Stato si trovino disseminate pressoché in tutti i Titoli della II parte della Carta costituzionale in cui viene delineato l'Ordinamento della Repubblica. Inoltre, a meno di non considerare la funzione di intermediazione politica come secondaria, non può essere trascurato che la riforma incida su due attribuzioni fondamentali del Capo dello Stato quali i poteri di nomina del Presidente del Consiglio e di scioglimento delle Camere.

Tuttavia, prima di entrare *in medias res*, esaminando i singoli aspetti su cui incide la suddetta riforma cui è dedicato questo contributo, pare utile tracciare un quadro complessivo del ruolo del Presidente della Repubblica all'interno dell'ordinamento. Pertanto, in un primo momento, si ripercorrerà, attraverso l'esame dei lavori dell'Assemblea costituente, il contesto storico e politico in cui prese forma la figura del Presidente della Repubblica. In seguito, il suo concreto atteggiarsi all'interno della prassi costituzionale. Fra tutte le istituzioni repubblicane, il Presidente della Repubblica è quella che offre la resistenza maggiore all'inquadramento e alla sistematizzazione teorica. Pertanto, partendo dall'assunto che non sarebbe possibile né utile tentare un resoconto puntuale dei passaggi più significativi che hanno coinvolto le varie Presidenze, l'obiettivo è di procedere all'individuazione dei tratti marcati e delle principali tendenze che caratterizzano e hanno caratterizzato l'evoluzione di questo organo.

Tutto ciò sarà poi funzionale e prodromico a un'analisi e comprensione più approfondita dei vari aspetti su cui incide la riforma.

⁵⁴⁷ Senato della Repubblica, 1a Commissione permanente, Relazione al Disegno di legge costituzionale D.d.l. S.935- 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, XIX legislatura. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf>

⁵⁴⁸ *Ibidem*.

2. Alcune note sul dibattito in Assemblea costituente.

L'Assemblea costituente dedicò ampio spazio alla discussione relativa al Presidente della Repubblica. La questione concernente il ruolo, i poteri e le modalità di elezione risultava centrale nella definizione degli stessi contorni che avrebbe assunto la forma di governo della Repubblica nascente e fu affrontata dai costituenti con grande cautela.

In tale contesto fu avanzata qualche proposta timida in senso direttoriale, ispirata al modello elvetico ma nessuna di esse ricevette seria considerazione e pertanto furono prontamente abbandonate. Con maggiore forza emersero in particolare altre due soluzioni, che oscillavano tra la figura di un Presidente garante e meramente simbolico e il vertice di un sistema politico di tipo presidenziale⁵⁴⁹. «Per la verità, tranne che per qualche gruppo politico [...] e per qualche personalità isolata come Piero Calamandrei, il modello costituzionale che fu presentato agli uomini e alle donne della Costituente escludeva *a priori* il presidenzialismo»⁵⁵⁰, e l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi – votato a larga maggioranza il 5 settembre del 1946 - ne fu la conferma definitiva.

Ritenuto che né il tipo presidenziale né la forma di governo direttoriale offrirono risposte adeguate alle esigenze della società italiana, la seconda Sottocommissione si pronunciò a favore dell'adozione del sistema parlamentare «da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo»⁵⁵¹. Come è noto si trattò di un obiettivo quasi del tutto disatteso: pesò e non poco, in ragione del recente passato, il timore di un forte accentramento dei poteri in mano al governo.

Quanto al Presidente della Repubblica, il primo nodo da sciogliere riguardò dunque il tipo di elezione e, alla fine, prevalse «una soluzione non molto diversa da quella proposta da Costantino Mortati, per il quale andava esclusa l'elezione popolare mentre andava prevista l'elezione da parte di un Parlamento ampliato in modo da rappresentare partiti, elezioni e gruppi economici»⁵⁵².

Relativamente ai poteri, è evidente che la scelta del governo parlamentare escludeva a priori la possibilità per il Presidente di coordinare l'indirizzo politico. Tuttavia, al suo interno l'Assemblea rimaneva comunque divisa tra le posizioni di chi propendeva per un sistema parlamentare puro con un Presidente meramente rappresentativo, come nel modello britannico, e chi invece propugnava un Capo dello Stato dotato di notevoli poteri, come quello che aveva contraddistinto l'esperienza statutaria.

Il 6 aprile 1947, il Presidente della Commissione dei 75 Ruini, presentò all'Assemblea Costituente un progetto in cui definì il Presidente con una serie di espressioni tanto evocative, quanto vaghe, che non permettono ancora oggi di cogliere efficacemente il senso complessivo e il ruolo che il Presidente della Repubblica avrebbe svolto all'interno del nascente

⁵⁴⁹ S. SEPE, *Il presidente della Repubblica tessitore dell'equilibrio tra poteri*, in S. SEPE - O. GIACALONE (a cura di), *Il colle e i Palazzi. I presidenti della repubblica italiana e la formazione dei governi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p.18.

⁵⁵⁰ G. GALASSO, *Il presidente e la storia della Repubblica*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018, p.3.

⁵⁵¹ Atti Assemblea costituente 4 settembre 1946.

⁵⁵² S. CASSESE, *Il Presidente nello sviluppo della democrazia*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica.*, p. 35.

ordinamento costituzionale: «grande consigliere», «magistrato di persuasione e di influenza», «coordinatore di attività», «capo spirituale della Repubblica» con una missione di «equilibrio e coordinamento» e «influenza decisiva di orientazione».

Per tutto il dibattito perdurarono comunque i due punti di vista iniziali. Chi voleva un Presidente forte, tra cui Vittorio Emanuele Orlando, osservò che per come concepito nel progetto, il Presidente della Repubblica «appariva destinato alla completa esautorazione fino al punto di rappresentare meno ancora del *Re travicello*»⁵⁵³. Chi voleva un Presidente solo di rappresentanza non mancò, a contrario, di sottolineare che l'eliminazione della figura non avrebbe dato vita di fatto ad alcun inconveniente⁵⁵⁴.

Seppur spogliato delle attribuzioni proprie dell'ordinamento statutario e del ruolo di Capo dell'indirizzo politico tipico dei sistemi presidenziali, come ebbe modo di ribadire Ruini «non è il fannullone che sembra all'onorevole Orlando»⁵⁵⁵; e a ben vedere l'elenco di attribuzioni riconosciute dal progetto non era di poco conto, basti pensare alla facoltà di sciogliere le Camere.

A posteriori, in effetti, se si riflette sul catalogo dei poteri riconosciuti dalla Costituzione al Presidente della Repubblica emerge una figura capace di interagire a vario titolo e in vario modo in tutte le funzioni dello Stato⁵⁵⁶. L'idea di fondo che emerge da una prima lettura del dibattito in Assemblea costituente fu di collocare il Presidente della Repubblica «in un posto cospicuo» della Carta ma al di fuori della classica tripartizione teorizzata da Montesquieu: «non facendo più parte del legislativo (una volta eliminata la sanzione delle leggi), non disponendo affatto del giudiziario (salva la presidenza del Csm) e non essendo né il detentore né il Capo dell'esecutivo alla maniera dello Statuto albertino, come ebbe da precisare Ruini a nome della commissione»⁵⁵⁷. Venne dunque concepito dai costituenti come un vero e proprio «quarto potere»⁵⁵⁸.

E di fatto, se si osserva l'elenco delle attribuzioni riconosciute al Presidente della Repubblica, emerge chiaramente una disciplina «allo stadio di un abbozzo»⁵⁵⁹. La Costituzione, ci restituisce una figura incerta e ambivalente, che oscilla tra i due estremi di garanzia costituzionale e dell'organo governante⁵⁶⁰, di enigmatico coacervo di poteri non

⁵⁵³ Atti Assemblea costituente 10 marzo 1947.

⁵⁵⁴ Tra questi, *Pietro Nenni* (PSI) in Atti Assemblea costituente, 10 marzo 1947.

⁵⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁵⁶ M. GIANNETTO, *Forma di governo e presidente della repubblica nel progetto di costituzione*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), in *I Presidenti della Repubblica*, p. 1007, in cui l'autrice riassume efficacemente il catalogo dei poteri presidenziali: «Con riguardo alla funzione legislativa, concorre alla formazione del Senato della Repubblica – una delle due camere del Parlamento- tramite il potere di nomina dei cinque senatori a vita, può inviare messaggi alle Camere (art. 59 secondo comma Cost); può convocare ciascuna Camera in via straordinaria, può deciderne lo scioglimento anticipato (art.88 Cost.); ne indice le elezioni; promulga le leggi (art.73, 87 quarto comma Cost.) e ha potere di rinviarle alle Camere. ; Con riguardo alla funzione giudiziaria, presiede il Consiglio Superiore della magistratura (art.87. decimo comma Cost.) e nomina cinque giudici della Corte costituzionale (art.135 Cost.). Infine, con riguardo alla funzione esecutiva, il Presidente guida il procedimento di formazione del Governo, nomina il Presidente del Consiglio e su sua proposta i suoi ministri; autorizza la presentazione dei disegni di legge alle Camere; emana i decreti-legge, i decreti legislativi e i regolamenti».

⁵⁵⁷ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXXV, 1986.

⁵⁵⁸ Cfr. S. GALEOTTI; L. PALADIN, *Ruolo e poteri del Presidente della Repubblica*, in G. OLIVA (a cura di), *Odeo olimpico XIX*, La Grafica e stampa editrice, 1993, p. 350.

⁵⁵⁹ *Ibidem*.

⁵⁶⁰ R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 272.

omogenei e di un istituto non del tutto chiaro al pensiero dei costituenti⁵⁶¹, di ibridazione di modelli diversi⁵⁶². Non è un caso che lo stesso Livio Paladin l'abbia definita come la «più difficile e la più sfuggente tra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale».

Probabilmente su questo aspetto incisero diverse circostanze: in primis «la scarsa chiarezza di idee, l'incapacità di prevedere i veri problemi che la presenza e l'azione del Capo dello Stato avrebbero concretamente proposto»⁵⁶³ e, secondariamente, la difficoltà di trovare una composizione soddisfacente tra le posizioni di coloro che proponevano il modello del monarca con funzioni meramente decorative e quelle di chi gli attribuiva una funzione di primo piano nella definizione degli indirizzi politici.

D'altronde non va dimenticato un dato: all'approvazione del testo costituzionale si pervenne tramite un compromesso istituzionale tra le varie forze e culture politiche che animavano il dibattito in Assemblea costituente. Si tratta di un esito che non può essere valutato negativamente in quanto i vari attori che vi presero parte, «ritrovarono in quella procedura compromissoria il modo che consentì loro di redigere una Carta costituzionale approvata senza difficoltà, a larghissima maggioranza e destinata a una non breve durata»⁵⁶⁴.

Quanto alle difficoltà applicative e con rispetto alla particolare gracilità del ruolo del Presidente della Repubblica, si può affermare che, con il tempo, la configurazione tipica dell'organo ha rappresentato un punto di forza permettendo «all'istituto di vivere vite diverse, di adattarsi alle circostanze e alle persone o alle circostanze e alle persone allo stesso tempo»⁵⁶⁵ e di fungere da vero e proprio «elemento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare»⁵⁶⁶ disegnata dalla Costituzione del '48.

3. I poteri del presidente della Repubblica alla luce della prassi costituzionale.

Appena *tratteggiata* nel dibattito in costituente e descritta succintamente dal testo costituzionale la figura del Presidente della Repubblica ha finito assumere una «configurazione elastica, ambigua, sfuggente, *a fisarmonica*, [...] con compiti di garanzia e di controllo, sia di intervento e di impulso, principalmente quello di gestore della crisi»⁵⁶⁷. La variabilità sviluppatasi nell'esercizio della funzione presidenziale ha trovato, d'altro canto, il suo fondamento proprio in questa elasticità.

⁵⁶¹ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.2, 1958, pp.297.

⁵⁶² E. CHELI, *Il presidente della repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1, 1999, p. 305.

⁵⁶³ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986.

⁵⁶⁴ G. GALASSO, *Il presidente e la storia della Repubblica*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica.*, p.8.

⁵⁶⁵ S. CASSESE, *Il Presidente nello sviluppo della democrazia*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica.*, p. 36.

⁵⁶⁶ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Il Mulino, Bologna, 2022, p.26.

⁵⁶⁷ S. CASSESE, *Il Presidente nello sviluppo della democrazia*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, pp. 35-36.

In questo contesto, i vari «uomini del Quirinale»⁵⁶⁸ hanno svolto nel tempo il ruolo di Demiurgo contribuendo a plasmare e vivificare la materia *informe* preesistente ricavabile dalla disciplina Costituzionale. Come nel celebre mito di Platone, infatti il Demiurgo non crea la realtà dal nulla ma plasma e vivifica la materia preesistente senza vita.

Del resto, come ammoniva lo stesso Vittorio Emanuele Orlando in sede di dibattito, «le Costituzioni si creano con il costume, con la lenta evoluzione, con successivi adattamenti a bisogni nuovi, e non per atti di una volontà»⁵⁶⁹.

Ogni Presidente ha dunque proposto nuovi modi di interpretare la carica. L'ampio catalogo dei poteri presidenziali quale scaturisce dall'articolo 87 e dalle altre disposizioni che si riferiscono al Presidente della Repubblica (gli articoli 59, 62.2, 74, 88, 92, 135) consente di tratteggiare una magistratura dotata di poteri e attribuzioni idonee a fronteggiare variabilità e instabilità proprie della forma di governo parlamentare⁵⁷⁰.

Questa varietà di prerogative ha influenzato sin dalle origini il dibattito dottrinale, diviso tra coloro che – nella prospettiva di Constant – hanno identificato nel presidente della Repubblica una forma di «potere neutro»⁵⁷¹, con poteri limitati e quasi esclusivamente notarili, e coloro che – seguendo la dottrina di Schmitt⁵⁷² – gli hanno invece accordato poteri di partecipazione all'indirizzo politico⁵⁷³.

Tra i sostenitori di un ruolo intrinsecamente politico, spiccavano con lungimiranza le tesi di Carlo Esposito, il quale aveva sostenuto «che il Presidente della Repubblica in qualità di rappresentante dell'Unità nazionale assumeva un ruolo politico pieno allorché nelle situazioni di crisi viene chiamato a svolgere il ruolo di mediatore tra i vari organi costituzionali»⁵⁷⁴.

Di fatto continuare a discutere, «di Presidente della Repubblica secondo le traiettorie consuete dell'organo di garanzia o di indirizzo politico significa solo non vedere la realtà»⁵⁷⁵ perché la figura sfugge a una ricostruzione unitaria. L'immagine del Presidente della Repubblica «emerge in una complessa e poliedrica polifunzionalità, in stretta connessione con l'assetto del sistema politico nel quale è destinato a operare in condizioni sempre diverse, in ragione dei contesti storici»⁵⁷⁶.

Il disegno originario, tracciato dagli articoli della Costituzione sul Presidente della Repubblica ha trovato nel tempo uno scostamento dovuto al verificarsi di vicende, per cui quei profili aperti e variabili della funzione di missione e di indirizzo presidenziale sono stati consegnati alla pratica attuazione, traducendosi in un'effettiva estensione dei poteri del Capo dello Stato a livello attivo e diretto.

⁵⁶⁸ A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale: Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

⁵⁶⁹ Atti Assemblea costituente, 23 ottobre 1947, 1479.

⁵⁷⁰ M. GIANNETTO, *Forma di governo e presidente della repubblica nel progetto di costituzione*, in S. CASSESE – G. GALASSO – A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, p. 1006.

⁵⁷¹ B. CONSTANT, *Principes de politique*, Alexis Eymery, Paris, 1815, pp.35-36.

⁵⁷² Cfr. C. SMITH, *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981.

⁵⁷³ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, v. VI, Giuffrè, Milano, 1960.

⁵⁷⁴ S. SEPE, *Il presidente della Repubblica tessitore dell'equilibrio tra poteri*, in S. SEPE - O. GIACALONE (a cura di), *Il colle e i Palazzi. I presidenti della repubblica italiana e la formazione dei governi*, p. 25.

⁵⁷⁵ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2013, p. 287.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.

Nonostante la difficoltà della dottrina nell'individuare l'esatto momento in cui questa transizione è avvenuta, il minimo comune denominatore risiede nell'elemento partitico⁵⁷⁷: è nella crisi del sistema politico che il Presidente della Repubblica viene ad assumere un ruolo di supplenza e di riattivazione del corretto funzionamento dei meccanismi decisionali. In particolare, «lo spazio dell'azione presidenziale diminuisce quando il sistema politico offre la possibilità di maggioranze coese e di partiti funzionanti, e si allarga quando il sistema politico entra in crisi per la presenza di maggioranze instabili o di partiti malfunzionanti»⁵⁷⁸. Tanto è vero che si può affermare pacificamente che tra il ruolo del Presidente della Repubblica e il sistema politico esista un rapporto di proporzionalità inversa⁵⁷⁹.

Il ruolo di supplenza presidenziale nella definizione dell'indirizzo politico si sostanzia in particolare in quelle prerogative volte a preservare la funzionalità del circuito Parlamento – Governo. Si allude ai poteri di nomina dei governi (art. 92 Cost.) e al potere di scioglimento delle Camere (art.88 Cost.), «due strade che nelle crisi di governo si pongono spesso come alternative»⁵⁸⁰.

Quanto al primo, la Costituzione recita: «il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri».

Si tratta di un potere il cui rilievo nel tempo è risultato *oscillante*: «talvolta si è trattato sostanzialmente di un adempimento burocratico, una sostanziale presa d'atto rispetto alle univoche indicazioni della maggioranza parlamentare»⁵⁸¹, mentre, in altri casi, in presenza di talune contingenze politiche nazionali o internazionali, il Presidente della Repubblica si è sostituito alle forze politiche, «sino ad orientare gli sforzi dei partiti verso una particolare formula politica di maggioranza e un determinato programma e addirittura, a sostegno di governi tecnici o tecnico - politici»⁵⁸², in cui egli ha esercitato un ruolo preminente anche nella scelta dei singoli ministri»⁵⁸³.

Si pensi alle vicende legate alla nascita del Governo Monti, un esecutivo di *larghe intese* per la cui costituzione è pacifico che sia stato decisivo il ruolo del Quirinale e di Giorgio Napolitano. Si trattò in quel caso di una scelta indotta dalla forte pressione esterna esercitata da parte del sistema bancario europeo e dovuta alla gravissima emergenza finanziaria in cui versava il Paese⁵⁸⁴.

⁵⁷⁷ Cfr. L. CARLASSARRE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo* in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale: atti di un convegno*, Catanzaro, 22 e 23 ottobre 1999, Giappichelli, Torino, 2001, ove l'autrice sintetizza così le tesi di due autori: «Leopoldo Elia, parla già di transizione dovuta alla caduta della *conventio ad excludendum* che non muta la forma di governo ma contribuisce a modificarne il funzionamento, mentre Barbera osserva che la crisi non riguarda gli strumenti, i canali per il corretto fluire della decisione politica ma la stessa funzione di indirizzo politico e ciò in una crescente insofferenza verso i soggetti che la Costituzione indica a tal fine, i partiti».

⁵⁷⁸ E. CHELLI, *Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare*, in *Il Mulino*, n. 3, maggio-giugno 2013, p.438;

⁵⁷⁹ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, p.295.

⁵⁸⁰ L'espressione è tratta da una dichiarazione rilasciata dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella poche settimane prima dell'insediamento del governo guidato da Mario Draghi.

⁵⁸¹ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Il Mulino, Bologna, 2022, p.32;

⁵⁸² L'autore fa riferimento ai governi "Amato", "Ciampi", "Dini", "Monti," e da ultimo potrebbe rientrare il governo "Draghi".

⁵⁸³ F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in *Forum costituzionale*, n.1, 2011, p.7;

⁵⁸⁴ Tanto è vero che l'interpretazione che Napolitano diede dei poteri affidatigli dalla Costituzione gli valse il soprannome di "King George". Così, il New York Times del 3 dicembre 2011.

Del pari evocativa risulta la recente esperienza legata alla formazione dell'esecutivo guidato da Mario Draghi. Se sotto il profilo della composizione si tratta di un governo che si differenzia e non poco, rispetto al modello esclusivamente tecnico di Mario Monti, il *fil rouge* che lega le due esperienze è ancora una volta il ruolo svolto proprio dal Capo dello Stato. In quell'occasione, il Presidente Mattarella con un appello alle forze politiche divenne il «vero e proprio propugnatore di una evoluzione del quadro politico all'insegna di un accordo ampio e trasversale a sostegno dell'esecutivo»⁵⁸⁵.

La legittimità di questi precedenti – definiti non a caso governi *del presidente* – è stata a lungo oggetto di dibattito. Dubbi e perplessità che sono stati sciolti positivamente da parte della dottrina: si tratta d'altronde di governi che, sebbene «aiutati nel loro sorgere dalla pressione più o meno forte del Capo dello Stato, continuano a trovare nel sostegno politico della maggioranza parlamentare il necessario elemento che ne garantisce l'avvio e la continuità»⁵⁸⁶. Il potere di cui all'art.92 cost. è dunque nei fatti *teleologicamente orientato*⁵⁸⁷ e si declina in una facoltà che può e deve essere esercitata affinché il soggetto nominato ottenga la fiducia delle due camere che compongono il Parlamento⁵⁸⁸.

Per quanto concerne il potere di scioglimento, le indicazioni ricavabili dalla Costituzione rimangono scarse: la prassi dal 1948 ad oggi permette di individuare due distinte fasi.

Una *prima*, «affermatasi con gli scioglimenti del 1972, 1976, 1979, 1983, 1987, nella quale l'istituto si è delineato come potere sostanziale saldamente in mano ai partiti politici del c.d. *arco costituzionale*»⁵⁸⁹; tanto da configurarsi di fatto come una sorta di *autoscioglimento* deciso dalle forze politiche di volta in volta egemoni⁵⁹⁰. Durante i primi anni della Repubblica, in un sistema parlamentare stabilizzato, questo potere è stato esercitato, in coerenza con le propensioni assembleari della forma di governo italiano, e solo qualora fosse impossibile dar vita a una qualsiasi maggioranza. Si configurava come un atto a volontà concertate frutto della collaborazione tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei ministri che lo controfirma⁵⁹¹. «Essendo i partiti politici, incluso quello di appartenenza del capo dell'Esecutivo, i veri signori delle vicende politico-costituzionali, la collaborazione del Presidente del Consiglio era *in rebus*»⁵⁹².

A partire dalla presidenza Scalfaro viene inaugurata una nuova fase in cui il potere assume sempre più la forma di una «prerogativa sostanzialmente presidenziale»⁵⁹³. È pur vero che lo scioglimento del '92 ha avuto indubbiamente un carattere eccezionale⁵⁹⁴ «ma la conferma del

⁵⁸⁵ M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario bipolare*, in *Rivista AIC*, n.3, 2022, p. 198;

⁵⁸⁶ *Ivi* p. 207.

⁵⁸⁷ B. CARAVITA, *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento*, in *Federalismi*, 29 novembre 2010, p. 3.

⁵⁸⁸ Come scrisse Einaudi: «il presidente della Repubblica, debba, nello scegliere la persona incaricata di costituire il gabinetto, aver riguardo alla possibilità che il designato sia atto a procacciare a sé e al suo gabinetto il consenso delle due Camere del Parlamento».

⁵⁸⁹ C. FUSARO, *Premierato a legittimazione diretta e scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2024, p.3.

⁵⁹⁰ Cfr. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, p. 302.

⁵⁹¹ A. BALDASSARRE, *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, p. 15.

⁵⁹² *Ibidem*.

⁵⁹³ C. FUSARO, *Premierato a legittimazione diretta e scioglimento delle Camere*, p. 4.

⁵⁹⁴ Si trattò, di uno scioglimento non dato dalla crisi dell'allora governo Dini in carica ma da un divario sensibili tra le forze politiche e volontà popolare oltre che dalla finalità di dare applicazione alle nuove norme in materia elettorale.

progressivo spostamento [...] di potere dai partiti verso il Quirinale»⁵⁹⁵, emerge in maniera decisiva rispetto ai casi di *mancato scioglimento*. Specie perché come evidenziato pocanzi, il mancato esercizio di questa facoltà è stato accompagnato dalla nascita di esecutivi spesso di iniziativa presidenziale.

Si pensi ai casi sopra richiamati o al rifiuto proprio di Scalfaro di sciogliere le Camere dopo le crisi dei governi presieduti da Silvio Berlusconi nel 1994 e da Romano Prodi nel 1998 «consentendo al contempo la nascita dei governi presieduti da Lamberto Dini nel 1995 e da Massimo D'Alema nel 1998»⁵⁹⁶.

In conclusione, la cronaca mostra come nei momenti più delicati della vita istituzionale e politica e a fronte della crisi manifesta dei partiti, sia toccato al Capo dello Stato un ruolo di supplenza, assumendo di volta in volta decisioni essenziali per la vita del nostro Paese a volte persino oltre il confine formale delle prerogative riconosciute dalla Costituzione, tanto da aver spinto parte della dottrina a parlare di un'evoluzione *de facto* della forma di governo in senso semipresidenziale, con una sostanziale condivisione delle scelte governative e di indirizzo politico tra Quirinale e Palazzo Chigi⁵⁹⁷.

L'idea che questa evoluzione rimanga comunque entro i confini della forma di governo parlamentare è ritenuto dai più⁵⁹⁸ – anche se non mancano autorevoli posizioni critiche – sia perché se ne coglie il carattere di eccezionalità legato al peculiare contesto che stiamo vivendo; «sia perché, in ogni caso, il ruolo presidenziale si mantiene su un piano prevalentemente informale, senza la pretesa di sostituirsi ad altri organi nell'esercizio formale di poteri che non gli appartengono»⁵⁹⁹.

Tutto ciò conferma «l'ipotesi di partenza relativa alla fondamentale duttilità della figura presidenziale, la cui ampiezza dei poteri è una variabile dipendente dal grado di autoregolazione concretamente posseduto, o non posseduto, dalle forze politiche – o, se si vuole, dal sistema politico – di fronte alle specifiche circostanze di crisi di volta in volta occorrenti»⁶⁰⁰.

Al di là della legittima critica rispetto ad alcune vicende, non si può negare che la fluidità di contorni che caratterizza il Presidente della Repubblica ha rappresentato in certi momenti una *felice coincidenza* poiché, quest'organo soprattutto negli ultimi anni, ha agito «come ammortizzatore delle tensioni politiche e riattivatore dei corretti meccanismi costituzionali in un regime parlamentare instabile e che ha attraversato momenti convulsi»⁶⁰¹.

Nei frangenti più delicati della storia di questo Paese sono stati i Presidenti a impedire lo stallo istituzionale, accompagnando e incoraggiando, tramite l'esercizio del potere informale di *moral suasion* il ripristino del corretto funzionamento della macchina istituzionale. Ciò spiega la fortuna della definizione di «motore di riserva»⁶⁰² che interviene quando il motore principale del raccordo Parlamento-Governo si inceppa.

⁵⁹⁵ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, p. 303.

⁵⁹⁶ M. GIANNETTO, *Storia dei poteri dei presidenti*, in S. SEPE - O. GIACALONE (a cura di), *Il colle e i Palazzi. I presidenti della repubblica italiana e la formazione dei governi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 1065.

⁵⁹⁷ Cfr. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Jovene, Napoli, 2010.

⁵⁹⁸ Cfr. E. CHELI, *Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare*, in *Il Mulino*, n. 3, maggio-giugno 2013.

⁵⁹⁹ M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario bipolare*, p. 208.

⁶⁰⁰ A. BALDASSARRE, *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, p. 20.

⁶⁰¹ V. LIPPOLIS, *Il presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p.228.

⁶⁰² C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, p. 225.

4. La riforma del premierato: un nuovo ruolo del Capo dello Stato?

Dalla lettura della riforma proposta dal Governo Meloni, un primo aspetto che salta subito all'occhio è il ridotto numero di disposizioni su cui quest'ultima incide (artt. 59, 88, 92, 94 Cost.). Si tratta di un dato che almeno a prima vista potrebbe trarre in inganno: infatti «una riforma circoscritta non equivale necessariamente a una piccola riforma»⁶⁰³.

Il suddetto progetto di revisione costituzionale – attualmente in discussione – ne è la dimostrazione. Si tratta di una riforma che incide su alcuni elementi cruciali della nostra forma di governo e che, a dispetto di quanto affermato dai proponenti nella relazione introduttiva, ridisegna il ruolo del Presidente della Repubblica, soprattutto in relazione alla funzione di intermediazione politica. Pertanto, a meno di non considerare il potere di scioglimento e il potere di nomina del Governo due tratti secondari nella definizione della figura del Capo dello Stato, si può dubitare fortemente che il legislatore sia effettivamente riuscito nell'intento di preservare integralmente i poteri presidenziali.

Prima di esaminare il concreto impatto della riforma sulla figura del Presidente della Repubblica è opportuno svolgere una piccola riflessione. In linea di principio è legittimo, nell'*iter* predisposto dall'art.138 Cost., che si possa ripensare il ruolo del Capo dello Stato. La variazione della forma di governo presuppone necessariamente il riassetto di determinati equilibri tra poteri e il ridimensionamento del ruolo di alcuni organi a favore di altri. D'altronde, ammesso che l'obiettivo di rafforzare la stabilità del potere esecutivo e la governabilità sia concretamente raggiungibile con tale riforma, è *in rebus* che il ruolo del Presidente della Repubblica venga ridimensionato, non fosse altro perché l'estensione dei suoi poteri è dipesa - come è stato osservato - dal forte grado di instabilità del nostro sistema istituzionale e, più in particolare, dalla crisi di legittimazione del circuito Parlamento-Governo.

Variare la forma di governo e la funzione del Capo dello Stato è pertanto astrattamente ammissibile, a patto che si rimanga all'interno del paradigma fondamentale della forma di stato di democrazia pluralista⁶⁰⁴: «la Carta del 1948, contenutisticamente appartenente al *genus* delle democrazie pluraliste, non è quindi, in linea di principio, [...] chiusa ad altre tipologie di forme di governo»⁶⁰⁵.

Alla luce di queste considerazioni, non si comprende pertanto la difficoltà dei proponenti di riconoscere che la riforma impatti sui poteri del Presidente della Repubblica. Questo atteggiamento *negazionista* nasce probabilmente dalla fatica di misurarsi con il prestigio che nel tempo ha assunto la carica, di cui il nostro sistema sembra non possa far veramente a meno. «La difficoltà di riconoscere questo ridimensionamento è dovuta all'alto gradimento che l'istituzione riscuote tra i cittadini, probabilmente in ragione della funzione di garanzia e unità che è chiamata a svolgere»⁶⁰⁶. Di qui lo sforzo dei *laudatores* della riforma di ammettere e di giustificare fino in fondo una simile soluzione.

⁶⁰³ L. CASSETTI, *Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, p.2.

⁶⁰⁴ R. BORRELLO, *Riforme sì, ma ragionevolmente minimaliste*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, p.6.

⁶⁰⁵ *Ibidem*.

⁶⁰⁶ F. SAVASTANO, *Efficacia ed equilibrio: due priorità verso cui orientare la forma di governo*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, p.6.

Venendo all'analisi dei singoli punti della riforma che riguardano i poteri del Presidente della Repubblica va in primo luogo attenzionata la questione riguardante il potere di scioglimento.

Si tratta di una prerogativa che solo formalmente resta nelle mani del Capo dello Stato (art.3) ma che nei fatti perde il carattere sostanziale di scelta affidata a quest'ultimo⁶⁰⁷, finendo nelle due ipotesi previste dal progetto per configurarsi come un vero e proprio «atto dovuto». La prima ipotesi si verifica nel caso in cui venga approvata una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio eletto; la seconda qualora entro sette giorni dalla presentazione delle dimissioni volontarie, il Presidente del Consiglio ne faccia esplicita richiesta.

Complessivamente, si badi, è l'intera funzione di risoluzione delle crisi ad essere ridimensionata. Infatti, l'art.7 del progetto prevede che qualora il Presidente del Consiglio dimissionario non eserciti tale facoltà e nei casi di morte, impedimento permanente o decadenza, il Presidente della Repubblica possa conferire per una sola volta nella legislatura l'incarico al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con quest'ultimo.

L'indebolimento del ruolo del Capo dello Stato non è dovuto solamente alla sottrazione dei poteri di risoluzione delle crisi ma anche e soprattutto alla minor autorevolezza e legittimazione di cui sarebbe dotato rispetto a un Presidente del Consiglio eletto direttamente e tale aspetto finisce per riflettersi sullo stesso ruolo di intermediazione che il Presidente della Repubblica oggi esercita. Si pensi a tutta quella serie di atti e attività informali di persuasione che precedono o seguono l'adozione di specifici provvedimenti da parte propria o di altri organi costituzionali che vengono messe in atto allo scopo di valutare la loro opportunità e di saggiarne l'impatto sul sistema delle relazioni informali.

Il legislatore, sotto questo profilo, sembra essere consapevole del rischio che un'eccessiva delegittimazione del Presidente della Repubblica potrebbe portare sul piano dell'equilibrio tra poteri. A questo scopo è stato inserito un correttivo che interviene proprio sulle modalità di elezione: in particolare il progetto prevede che la riduzione del quorum dai 2/3 del collegio alla maggioranza assoluta intervenga solo dopo il sesto scrutinio e non dopo il terzo come invece prevede l'attuale formulazione dell'art.83 Cost.

Con lo stesso obiettivo di garantire un grado di consenso più elevato possibile, la dottrina ha avanzato un'altra proposta, che mira ad allargare il bacino del collegio elettorale previsto dalla Costituzione ad altre figure, tra cui i parlamentari europei, i delegati delle autonomie locali.

Da ultimo va segnalato un ultimo elemento legato al tema della controfirma. Sotto questo profilo, il progetto presenta una significativa innovazione rispetto alle precedenti proposte di riforma costituzionale capace di risolvere una delle maggiori ambiguità ereditate dai costituenti. L'emendamento in questione, che interviene a modifica dell'art.89 cost., dovrebbe sgravare della controfirma tutta una serie di atti tra cui: «la nomina del Presidente del Consiglio, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi e il rinvio delle leggi alle Camere».

⁶⁰⁷ AA.VV., *Costituzione quale riforma? La proposta del governo e la possibile alternativa*, Passigli editore, Firenze, 2024.

L'obbligo della controfirma ministeriale è il precipitato di un antico principio di tradizione anglosassone secondo cui «*King cannot do wrong*». Il sovrano era di fatto inviolabile e la controfirma del ministro era il mezzo attraverso cui veniva esonerato da qualsiasi responsabilità politica. Sebbene durante il dibattito in Costituente vi fu un tentativo di distinguere tra atti formalmente presidenziali e atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, alla fine a causa delle resistenze incontrate non si arrivò a una classificazione. Tale aspetto ha poi inciso sulla stessa configurazione elastica del Presidente della Repubblica.

L'emendamento c.d. Pera sembra finalmente far chiarezza sul punto. Tenendo conto, dell'evoluzione della prassi e della giurisprudenza costituzionale, finisce per circoscrivere la controfirma ai soli atti sostanzialmente non presidenziali (e, segnatamente, a quelli governativi)⁶⁰⁸. Si tratta di una scelta, come è stato osservato dalla dottrina, non casuale e che sembra porsi in contro-tendenza con il restante progetto, tanto da aver causato non poco imbarazzo in seno alla stessa maggioranza a cui per altro il parlamentare proponente appartiene.

Dal momento che è solo per gli atti governativi, «che si avverte il duplice bisogno, [...] per un verso, di attestarne la paternità e, per un altro verso, di dare riscontro dell'avvenuto controllo presidenziale al fine di mettere la Carta al riparo – fin dove possibile – dai *vulnera* ad essa recati dalle decisioni del Governo»⁶⁰⁹. Muovendo dunque dalla tipicità dei ruoli rispettivamente esercitati dal Capo dello Stato e dal Governo, e, perciò, della diversa valenza delle loro sottoscrizioni, si pone così un argine a un possibile tentativo del Governo di ingerire su decisioni sostanzialmente riguardanti il Presidente della Repubblica e allo stesso tempo si evita un'eventuale commistione dei ruoli, impedendo che il Governo possa divenire un anomalo garante avverso eventuali scostamenti dall'alveo costituzionale di uno dei massimi organi di garanzia: il Presidente della Repubblica⁶¹⁰.

Nel contesto di una riforma che è idonea a lasciare un segno marcato non soltanto sulla forma di governo ma sulla stessa forma di Stato qual è quella volta alla introduzione del premierato elettivo, la necessità di preservare l'efficienza degli organi garanzia è ancora più sentita. Il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio «rende ancora più impellente l'esigenza di mettere a riparo il Capo dello Stato da indebite pressioni da parte del Governo alle quali potrebbe andare incontro in occasione dell'adozione di scelte che a lui soltanto sono (e *devono* restare) riservate»⁶¹¹. Si può fortemente dubitare sul fatto che il solo emendamento Pera sia sufficiente a raggiungere tale scopo.

In ultima sede non può tacersi su un'ulteriore questione. All'interno del catalogo degli atti non sottoposti a controfirma e dunque da riconoscere come sostanzialmente presidenziali continua a figurare l'atto di nomina del governo.

Si tratta di una previsione più aderente alle logiche dell'ordinamento costituzionale per come lo conosciamo oggi, in quanto, «risolve quella specie di ossimoro del diritto costituzionale italiano in base al quale il potere di nomina del Presidente del Consiglio è da

⁶⁰⁸ All'art. 4 del disegno di legge di riforma si legge: «Gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Non sono controfirmati la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi alle Camere e il rinvio delle leggi».

⁶⁰⁹ A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, quando si modifica una la Costituzione per tornare... all'originario dettato*, in *Cosulta Online*, n.1/2024, p. 452;

⁶¹⁰ *Ivi* p. 453;

⁶¹¹ *Ivi* p. 454;

lui controfirmato, insieme in decreti di accettazione delle dimissioni del precedente governo»⁶¹². Mentre appare incoerente rispetto a una riforma che punta alla legittimazione elettorale diretta del Presidente del Consiglio, e che restringe il ruolo presidenziale nel procedimento di formazione dei governi.

5. *Considerazioni conclusive.*

Come si è avuto modo di osservare, sostenere che i poteri del Capo dello Stato non vengano alterati perché la riforma non interviene direttamente sui nove articoli della Costituzione che riguardano la sua figura appare un'evidente forzatura. Peraltro, si tratta un'operazione pienamente legittima dal momento che «intaccare i poteri del Presidente della Repubblica non costituisce di per sé un limite alla revisione costituzionale»⁶¹³. La valutazione della legittimità di una riforma è piuttosto una questione di equilibri.

È ormai noto che la democrazia italiana non goda di buona salute, complici anche la crisi del sistema dei partiti e la diffusa sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. I limiti e le criticità della nostra forma di governo parlamentare sono noti e tra essi spicca l'instabilità degli esecutivi, 68 in 76 anni di storia repubblicana.

Se nella prima Repubblica l'instabilità dei governi era compensata dalla continuità dell'indirizzo politico e dal ruolo di perno del sistema svolto dalla Democrazia Cristiana, con la crisi del sistema partitico e della forma di governo, l'instabilità non ha più avuto correttivi a eccezione del ruolo prezioso svolto dal Presidente della Repubblica.

Alla luce di tali considerazioni, l'intento di perseguire il fine una maggiore stabilità dell'esecutivo è senza dubbio legittimo; ma a quale costo?

Il rafforzamento del ruolo e dei poteri del Presidente del Consiglio deve necessariamente essere accompagnato dalla previsione di nuovi contrappesi che consentano un bilanciamento tra i diversi attori coinvolti e permettano di prevenire possibili derive autoritarie, preservando così il principio democratico. Si tratta di un aspetto che non può essere considerato come secondario e alla luce delle modifiche intervenute con la riforma, si può fortemente dubitare che questo ruolo di garanzia possa essere svolto ancora dal Presidente della Repubblica privato dei suoi poteri di intermediazione politica dotato di una legittimazione minore rispetto a un Presidente del Consiglio eletto direttamente. E ancora, in termini di potere di persuasione, o *moral suasion*, che peso avranno il monito e l'invito del Presidente della Repubblica?⁶¹⁴

Si tratta di interrogativi che meritano di essere sciolti. Come è stato osservato, il Presidente della Repubblica ha sempre giocato un ruolo di snodo tra circuito politico e circuito delle garanzie. Pertanto, è doveroso essere consapevoli che sottrarre la figura del Presidente da questo circuito comporta il rischio di nuove fratture sul piano dell'Unità nazionale, che

⁶¹² C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma*, paper Astrid, Passigli editore, p.5.

⁶¹³ A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il semi-premierato*, in *Osservatorio costituzionale*, n.1, 2024, p. 85.

⁶¹⁴ F. SAVASTANO, *Efficacia ed equilibrio due priorità verso cui orientare la forma di governo*, p. 7.

quest'ultimo incarna: un danno che il Paese non può permettersi e un pericolo di cui si dovrebbe aver coscienza⁶¹⁵.

⁶¹⁵ V. TONDI DELLA MURA, *Il neoparlamentarismo per una forma di compromesso rispettosa della prassi politica*,