

Analisi critica del ddl di revisione costituzionale che introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Qualche proposta correttiva

PAOLO BECCHI, GIUSEPPE PALMA**

Abstract: *This paper aims to highlight the most significant flaws in the so-called Casellati bill. First, a directly elected head of government should have the powers to appoint and to dismiss the ministers, and to shape, in his/her capacity as Prime Minister, the general policy of the executive. Second, the confidence vote, which should take place within ten days from the formation of the new government, is objectionable. There is no reason why a directly elected head of government should immediately appear before the legislature for a vote of confidence. Third, the head of government who takes over during the course of the parliamentary term should belong to the same majority groups as his /her directly elected predecessor, and has to lead executive action relying on the same agenda on which the directly elected head of government had won a confidence vote. This provision is highly problematic too.*

Keywords: constitutional reform, *premierato*, Casellati bill, direct election of the head of the government, powers of the head of government.

Data della pubblicazione sul sito: 5 gennaio 2024

Suggerimento di citazione

P. BECCHI, G. PALMA, *Analisi critica del ddl di revisione costituzionale che introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Qualche proposta correttiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Paolo Becchi è Professore ordinario di Filosofia del diritto nel Dipartimento di Giurisprudenza del Università degli Studi di Genova. Indirizzo mail: paolo.becchi@unige.it. Giuseppe Palma è avvocato del Foro di Brindisi. Indirizzo mail: giuseppopalma2003@libero.it.

Il 31 ottobre 2023, proprio su questa rivista, abbiamo avanzato una nostra proposta di premierato ragionato ed equilibrato¹, a prescindere dal ddl di iniziativa governativa varato tre giorni dopo dall'esecutivo in carica. Infatti, il Consiglio dei ministri ha approvato, nella seduta di venerdì 3 novembre 2023, il disegno di legge di revisione costituzionale che introduce in Costituzione il premierato. Al momento, il ddl è incardinato in commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica (1a commissione), in avvio della procedura di revisione costituzionale di cui agli artt. 72, ultimo comma, e 138 Cost. Più che il "premierato", il ddl introduce disposizioni di rango costituzionale che prevedono l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri e disposizioni atte ad impedire quelli che, in gergo giornalistico, vengono definiti "ribaltoni"; ma crediamo si possa in sede parlamentare (nel percorso dettato dall'art. 138 Cost.) migliorare il testo in alcuni punti essenziali. Consideriamo qui il testo del ddl e avanziamo alcune nostre proposte utili ad avviare una discussione nel merito.

In particolare, interessano le modifiche apportate agli artt. 92 e 94 della Costituzione.

L'art. 92 è stato così modificato:

«Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni.

Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente. 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. Il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura.

Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sarà dunque eletto a suffragio universale e diretto. Il sistema di elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere è

¹ P. BECCHI, G. PALMA, *Per un premierato ragionato ed equilibrato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2023/10/03-Becchi-Palma-FQC-4-2023.pdf>.

parzialmente costituzionalizzato, e dovrà avvenire con il collegamento della persona candidata come Presidente del Consiglio alle liste che lo sostengono, attraverso l'attribuzione – su base nazionale – del 55 per cento dei seggi in entrambe le Camere in modo tale da garantire i principi di “rappresentatività e governabilità”, anch'essi per la prima volta costituzionalizzati. Il problema che qui, a nostro avviso, sorge è l'inserimento in una disposizione di rango costituzionale addirittura di una percentuale di seggi da attribuire quale premio di maggioranza, fatto di per sé insolito in quanto materia solitamente oggetto di legislazione ordinaria. Dovrà infatti essere comunque una legge ordinaria ad introdurre una percentuale minima di voti oltre la quale è legittima l'applicazione del premio di maggioranza, in linea con quanto stabilito dalla Sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014². Perché è stato introdotto un tale premio del 55 per cento dei seggi addirittura in Costituzione? Forse per evitare che la futura legge elettorale che prevederà quella percentuale venga dichiarata incostituzionale dalla Consulta? Non è detto che sia sufficiente aggiungere, alla rappresentatività, il principio di governabilità come parametro costituzionale per salvarla. Non si può escludere infatti, nonostante la costituzionalizzazione del principio di governabilità, un contrasto con il principio di rappresentatività di cui al requisito del voto “eguale” di cui all'art. 48 della Costituzione. Sarebbe stato più corretto, a nostro avviso, inserire in Costituzione il principio di governabilità, unitamente a quello di rappresentatività, come è stato fatto, ma lasciando alla legge ordinaria – quindi al Parlamento – la scelta politica del sistema elettorale da adottare, senza costituzionalizzare alcun premio di maggioranza. Aver inserito in Costituzione la soglia del 55 per cento dei seggi – in sostanza quale premio di maggioranza -, impedisce di fatto al Parlamento di adottare, ad esempio, un regime elettorale che preveda l'assegnazione dei seggi col sistema dei collegi uninominali a turno unico, secco, all'inglese, il quale mal si confà ad una soglia predeterminata di seggi parlamentari. A mero titolo esemplificativo, si prenda la legge elettorale giornalmisticamente denominata *Mattarellum*, dal nome dell'attuale Presidente della Repubblica che ne redasse il testo, che prevedeva per la Camera dei deputati l'assegnazione dei $\frac{3}{4}$ dei seggi col sistema dei collegi uninominali a turno unico e $\frac{1}{4}$ col sistema proporzionale. Alle elezioni politiche del 2001, la coalizione di centrodestra ottenne a Montecitorio 368 seggi su 630, vale a dire il 58,42 per cento degli scranni, ben oltre la soglia del 55 per cento costituzionalizzata dal ddl varato dal Governo in carica. Di certo non si può dire che il *Mattarellum* fosse incostituzionale, come crediamo non sia affatto incostituzionale neppure la soglia del 55 per cento quale premio di maggioranza, tanto è vero che, per esempio, il

² Sul punto, si veda l'intervista di N. CARRATELLI a Sabino Cassese, *La riforma va nella direzione giusta ma ora attenzione a non sbandare*, in *La Stampa*, 5 novembre 2023.

sistema elettorale vigente per le elezioni amministrative prevede un premio di maggioranza di circa il 60 per cento dei seggi in consiglio comunale, da assegnare alle liste che sostengono il candidato sindaco risultato eletto. Tuttavia, crediamo sia una forzatura che andrebbe evitata quella di limitare per Costituzione il Parlamento ad adottare – nella sostanza – un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, come di fatto impone la costituzionalizzazione del 55 per cento dei seggi da parte del ddl in esame.

Il Presidente della Repubblica, a seguito di elezioni, avrà l'obbligo (determinato dalla perentorietà del termine "conferisce") di conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dei ministri risultato eletto. La cosa ci pare ineccepibile, visto che l'elezione avviene a suffragio universale e diretto. Non avrebbe avuto senso, in questa fase, lasciare margini di discrezionalità al Presidente della Repubblica, visto l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. La disposizione supera così la prassi costituzionale delle consultazioni presidenziali dei gruppi parlamentari al Quirinale.

La nomina dei Ministri resta invece prerogativa del Presidente della Repubblica, esattamente come avviene a Costituzione vigente. Sarebbe un grosso errore se le cose restassero così. Un Presidente del Consiglio eletto gode dell'investitura diretta da parte del corpo elettorale. Esattamente come avviene da circa trent'anni per Sindaci e Presidenti di Regione, i quali, eletti direttamente dal popolo, godono del potere di nominare e revocare gli assessori delle rispettive giunte. Nell'esperienza costituzionale inglese il Primo Ministro, nonostante sia eletto indirettamente, può nominare e revocare i Ministri senza interferenze da parte del Re. Nell'esperienza americana, dove la forma di governo è presidenziale, il Presidente – che è eletto indirettamente con il sistema dei grandi elettori ed è sia Capo di Stato che Capo di Governo – può nominare e revocare i Segretari di Stato senza alcuna interferenza – se non minima - da parte del partito di cui è espressione. Si può certamente discutere sulla elezione diretta o indiretta del Presidente del Consiglio, quella diretta in effetti pare peraltro costituire un *unicum* nei sistemi costituzionali moderni, ma se si accetta quella diretta, a maggior ragione si dovrà attribuire al Presidente del Consiglio eletto il potere di nominare e revocare i ministri.

Non farlo, tra l'altro, comporterà inevitabilmente un conflitto tra poteri³: per quale motivo il Presidente del Consiglio, che gode della diretta legittimazione popolare, dovrebbe accettare nella scelta dei Ministri solo soluzioni condivise con un Presidente della Repubblica che non ha la medesima legittimazione popolare? E ancora: per quale motivo un Presidente del Consiglio, eletto direttamente dal

³ Cfr. al riguardo l'intervista di E. PATTA a Marcello Pera, *Una riforma forzata, c'è il rischio di conflitti con il Capo dello Stato*, in *IlSole24Ore*, 4 novembre 2023.

popolo a suffragio universale, dovrebbe assumersi al cospetto delle Camere, e del Paese, la responsabilità politica di un Governo composto da Ministri che deve condividere con il Presidente della Repubblica, che per Costituzione non è responsabile verso il Parlamento degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, la cui responsabilità ricade peraltro sul Governo per via della controfirma? Un punto che va senza dubbio affrontato e risolto, a nostro avviso, attribuendo al Presidente del Consiglio eletto la nomina e revoca dei Ministri.

Un altro aspetto che meriterebbe di essere affrontato riguarda il primo comma dell'art. 95 della Costituzione (*“Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri”*), sul quale il ddl Meloni-Casellati non è intervenuto, vale a dire i poteri del Presidente del Consiglio eletto. Sul punto crediamo che, essendo prevista l'elezione del Presidente del Consiglio a suffragio universale e diretto, sarebbe stato opportuno conferire al Presidente eletto non solo il potere di nomina e revoca dei Ministri, ma anche quello di *determinare*, e non solo *dirigere*, la politica generale del Governo. Un Presidente del Consiglio che goda della legittimazione diretta da parte del popolo dovrebbe poter imprimere, al pari dei Sindaci e Presidenti di Regione (anch'essi eletti a suffragio universale e diretto), la politica generale dell'organo esecutivo presieduto, altrimenti la legittimazione popolare diretta viene svuotata della sua stessa essenza⁴.

⁴ Abbiamo qui insistito sul *parallelismo* Sindaci e Presidenti di Regione da un lato, Presidente del Consiglio dei ministri dall'altro (qualora anche quest'ultimo fosse eletto a suffragio universale e diretto), e dunque sulla circostanza che anche al Presidente del Consiglio eletto debba spettare sia il potere di nomina e revoca dei Ministri, senza interferenze da parte del Colle, sia il potere di determinare – e non solo dirigere – la politica generale del Governo. Infatti, sia i Sindaci che i Presidenti di Regione (eletti direttamente dal popolo da circa trent'anni), possono nominare/revocare i loro assessori e determinare la politica generale della giunta da essi presieduta. C'è chi invece ritiene necessari altri tipi di intervento: *“l'elezione diretta dovrebbe garantire la preminenza sia giuridica che politica del Presidente del Consiglio (vero Primo ministro) nei confronti degli altri ministri anche in assenza di una espressa attribuzione del potere di nomina e revoca dei componenti del Gabinetto. Restano, peraltro, alcuni nodi da sciogliere per una vera preminenza politica del vertice dell'Esecutivo: la debolezza dei partiti in questa fase della Repubblica e la reversibilità dei rapporti di forza tra essi causata da forti oscillazioni nel consenso elettorale; l'ampiezza dei governi coalizionali; il mancato accentramento nel Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) presso la Presidenza del Consiglio della progettazione dei testi normativi del Governo o quantomeno di un vero controllo su di essi (che continuano ad essere redatti dagli uffici legislativi dei singoli ministeri)”*. Cfr. F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada*

All'articolo 94, terzo comma, è stata inserita la seguente disposizione:

«Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non venga approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche quest'ultimo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

Il Presidente del Consiglio eletto, entro dieci giorni dalla nomina da parte del Presidente della Repubblica, deve presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia. Esattamente come accade a Costituzione vigente. La novità sta nel fatto che, se la fiducia non fosse accordata, il Presidente della Repubblica deve conferire l'incarico di formare il Governo nuovamente al Presidente del Consiglio eletto. Se la fiducia non fosse accordata neppure la seconda volta, il Capo dello Stato deve procedere allo scioglimento delle Camere e di conseguenza indire nuove elezioni. Se da un lato quest'ultima circostanza è quasi impossibile da verificarsi stante l'attribuzione del 55 per cento dei seggi (disposizione peraltro, a nostro avviso, controversa) alle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto, dall'altro riteniamo non condivisibile che il Presidente del Consiglio eletto debba presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia iniziale. Ci chiediamo a cosa serva la fiducia iniziale del Parlamento al Governo se il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto⁵. Sindaci e Presidenti di Regione, anch'essi eletti a suffragio universale e diretto, non devono ottenere alcuna fiducia iniziale da parte - rispettivamente - di consiglio comunale e regionale, stante appunto la loro investitura diretta da parte del corpo elettorale. Negli Stati Uniti d'America il Presidente, che è eletto - lo ribadiamo - non direttamente ma col sistema di secondo livello dei grandi elettori, non deve ottenere alcun voto di fiducia iniziale da parte del Congresso, che a sua volta non può neppure sfiduciarlo ma - eventualmente - votare l'*impeachment*, che non è una sfiducia ma una messa in stato di accusa, la cui procedura è a garanzia della figura del Presidente; infatti, la maggioranza richiesta in Senato è addirittura dei 2/3. Un Governo presieduto da un Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto non ha bisogno della fiducia iniziale del Parlamento perché l'ha già ottenuta dal popolo sovrano. Ne avrebbe tuttavia bisogno il candidato in

giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione, in ConsultaOnline, III, 2023, p. 1020 ss.

⁵ Sul punto, si veda l'articolo di P. ARMAROLI, *Un premierato che non è premierato*, in *La Ragione*, 4 novembre 2023.

collegamento con lui che è stato eletto solo come parlamentare e non come Presidente del Consiglio. Ne parleremo tra poco.

Sempre all'articolo 94, dopo l'ultimo comma, è stata aggiunta la seguente disposizione:

«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».

Le modifiche all'art. 92 Cost. prevedono che il Presidente del Consiglio dei ministri sia eletto per cinque anni. Tuttavia, l'ultimo comma aggiunto all'art. 94 consente margini di manovra in corso di legislatura al Capo dello Stato e al Parlamento. Se il Presidente del Consiglio eletto dovesse essere sfiduciato anche da una sola delle Camere o si dimettesse spontaneamente, il Presidente della Repubblica potrà conferire l'incarico di formare il nuovo Governo o allo stesso Presidente del Consiglio eletto (dimissionario) oppure ad un altro parlamentare che sia stato candidato in collegamento al Presidente eletto, e solo per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e programmatico sulle quali il Presidente del Consiglio eletto ha ottenuto la fiducia iniziale delle Camere. In tal caso tornerà probabilmente utile la prassi delle consultazioni presidenziali dei gruppi parlamentari al Quirinale. Qualora il Presidente del Consiglio "subentrante" non ottenesse la fiducia o si dimettesse per altre ragioni, il Presidente della Repubblica dovrà sciogliere le Camere e indire nuove elezioni. Cosa si intenda raggiungere con queste disposizioni è evidente: 1) non sarà più possibile dare vita, in corso di legislatura, a Governi che siano espressione di maggioranze parlamentari che escludano la maggioranza collegata al Presidente del Consiglio eletto (norma anti-ribaltone); 2) non sarà più possibile la formazione di governi presieduti da persone estranee al processo elettorale (il Presidente del Consiglio "subentrante" deve essere necessariamente un membro del Parlamento della stessa maggioranza del Presidente eletto), ma addirittura il Presidente del

Consiglio “subentrante” deve far proprio il programma di Governo del Presidente del Consiglio eletto. Ciò eviterà la formazione dei cosiddetti governi “tecnici”⁶.

Nei confronti di queste disposizioni sono state sollevate principalmente tre critiche: 1) potrebbero verificarsi fazioni all’interno della maggioranza parlamentare che pongano il Presidente del Consiglio eletto in una condizione di ricatto politico da parte dei partiti della sua medesima maggioranza, a tal punto da doversi “guardare le spalle” nella maggioranza stessa⁷; 2) sono state sottratte al Presidente della Repubblica le prerogative costituzionali assegnategli dalla Costituzione del 1948, relegando il ruolo del Capo dello Stato a mero notaio⁸; 3) è stato sottratto al Parlamento il potere di controllo nei confronti del Governo, limitando i margini di manovra delle Camere nella formazione dei governi⁹.

Le tre le critiche meritano una discussione differenziata.

Eventuali scontri tra fazioni nella medesima maggioranza collegata al Presidente del Consiglio eletto non potranno condurre a mutamenti nell’attuazione del programma di Governo, presentato agli elettori e sul quale il Presidente eletto ha ottenuto la fiducia iniziale delle Camere. La norma è stata introdotta per lasciare al Capo dello Stato e al Parlamento una “via di fuga” qualora non fosse possibile, per le ragioni più svariate, tornare alle urne in breve termine. Si pensi, ad esempio, ad una difficile situazione internazionale come una pandemia, una guerra o una grave crisi finanziaria. Sciogliere le Camere e indire nuove elezioni, in tali casi, significherebbe “congelare” l’azione del Governo per non meno di tre mesi, potendo un Governo dimissionario occuparsi solo degli affari di ordinaria amministrazione. La norma che prevede la sostituzione del Presidente del Consiglio eletto con un parlamentare eletto in collegamento con lui serve proprio a tale scopo; quindi, in linea di principio, va considerata come un legittimo “potere di rinvio” alle Camere e al Presidente della Repubblica. Un problema va tuttavia evidenziato. Le crisi di Governo si verificano solitamente sulla politica del Governo (cioè sul programma) che lega Presidente del Consiglio e Parlamento attraverso il rapporto di fiducia continuativo. Sostituire il Presidente del Consiglio eletto con un altro parlamentare della sua stessa maggioranza, con l’obbligo per il

⁶ Su questo ovviamente insiste il Ministro per le riforme istituzionali, Maria Elisabetta Alberti Casellati, nell’intervista di P. DI CARO, *La riforma non tocca il Colle. Ora confronto in Parlamento, l’opposizione non alzi muri*, in *Corriere della Sera*, 17 novembre 2023.

⁷ Cfr. al riguardo l’intervista di F. SALAMIDA a Stefano Ceccanti, “*Il premierato è un guazzabuglio. Non avrà i numeri in Parlamento*”, in *Today*, 3 novembre 2023.

⁸ Sul punto, si veda l’intervista di M. IASEVOLI a Francesco Clementi, “*Premierato, una riforma confusa e ambigua*”, in *Avvenire*, 1 novembre 2023.

⁹ Sul punto, si veda l’intervista di G. PULETTI a Michele Ainis, “*Con il premierato il Colle ha meno poteri. La sfiducia vincolata? Non regge*”, in *Il Dubbio*, 31 ottobre 2023.

“subentrante” di portare avanti quel medesimo programma di Governo dal quale è scaturita la crisi politica dell’esecutivo presieduto dal Presidente del Consiglio eletto, non sembra la soluzione adeguata. Se il programma di Governo è, in corso di legislatura, la causa di una crisi politica che ha portato il Presidente del Consiglio eletto alle dimissioni, non sarà di certo il Presidente del Consiglio “subentrante” a risolvere i nodi politici della crisi, proprio perché non si tratterebbe di una questione di natura personale bensì politica e programmatica. Se la causa della crisi politica dell’esecutivo presieduto dal Presidente del Consiglio eletto è il programma di Governo, la soluzione non può essere quella di sostituire il Presidente eletto con un parlamentare della medesima maggioranza che porti a termine quello stesso programma di Governo che ha causato le dimissioni del Presidente eletto¹⁰. Ecco perché, nel nostro progetto di premierato (presentato in questo forum, cfr. nota 1), abbiamo previsto l’istituto della “sfiducia costruttiva”, vale a dire il potere del Parlamento di sostituire il Primo Ministro designato dal corpo elettorale con un altro Primo Ministro (il cui nominativo dovrebbe essere già indicato nella mozione di “sfiducia costruttiva”), il quale abbia la piena facoltà di dirigere una differente politica generale di Governo rispetto a quella del *premier* sfiduciato. In tal modo il Primo Ministro non verrebbe blindato *ex lege* per l’intera legislatura, e questo ci sembra corretto sotto il profilo democratico. Nessun potere è assoluto, figuriamoci quello di un Primo ministro.

La seconda critica non è condivisibile. Al Presidente della Repubblica, nelle intenzioni dei Padri Costituenti del 1946-47, furono attribuiti formalmente e sostanzialmente poteri di garanzia istituzionale e non di partecipazione attiva nella formazione dei governi, né nella determinazione dell’indirizzo politico¹¹. Negli ultimi trent’anni, a causa di una altalenante debolezza della politica e del Parlamento, il Presidente della Repubblica ha di fatto accresciuto i suoi poteri, che sono stati definiti “a fisarmonica”, cioè estendibili nello spazio politico non più coperto da Parlamento e/o Governo causa la loro inerzia o debolezza. Ciò ha comportato la formazione di esecutivi su diretta iniziativa del Capo dello Stato, i quali, pur se di espressione parlamentare per via del voto di fiducia accordato dalle Camere, sono nati su precisa indicazione da parte del Quirinale. Uno su tutti il

¹⁰ La stranezza di «un Premier costretto a gettare la spugna la prima volta e quindi vincolato a muoversi lungo la stessa linea politica cui verosimilmente è da imputare, in tutto o in parte, il fallimento della precedente esperienza di governo» è stata sottolineata da A. RUGGERI, “La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria”, in *ConsultaOnline*, III, 2023, 1016 ss.

¹¹ Sul punto, si veda l’intervista di A. BULLERI a Francesco Saverio Marini, *Premierato, c’è equilibrio. Il Colle non farà da notaio*, in *Il Messaggero*, 5 novembre 2023.

Governo presieduto da Mario Monti dal novembre 2011 all'aprile 2013¹², un esecutivo del tutto estraneo al processo elettorale che ha portato a compimento un programma di Governo dettato dall'Unione europea e dalla Banca Centrale europea (vedesi la lettera del 5 agosto 2011 che la Bce indirizzò, a nostro avviso inopportuno, all'esecutivo italiano all'epoca presieduto da Silvio Berlusconi – Governo Berlusconi IV).

Sul punto, la disposizione cosiddetta “anti-ribaltone” mira proprio ad evitare che la forma di governo parlamentare – che tale resta anche con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio – venga snaturata da un semi-presidenzialismo di fatto. Non è dunque il ddl Meloni-Casellati a snaturare il ruolo del Capo dello Stato, ruolo che ha già visto una sua mutazione genetica nei cosiddetti poteri “a fisarmonica”, che negli ultimi tre decenni hanno trasformato di fatto – a tratti – la forma di governo da parlamentare a semi-presidenziale. Questo cambiamento è avvenuto tuttavia in modo subdolo e sempre più forte – la riprova è data dalla rielezione al Quirinale di Napolitano e successivamente anche di Mattarella -, senza toccare la Costituzione, la quale, pur non vietando espressamente la rielezione, la contempla implicitamente come un fatto straordinario e per un tempo limitato (vedesi le dimissioni di Napolitano dopo poco più di un anno e mezzo dalla sua rielezione, cosa che Mattarella non ha fatto e non ha alcuna intenzione di fare, forzando in tal modo l'impianto originario delineato dall'Assemblea Costituente). Ora occorre pertanto intervenire sulla Costituzione proprio perché bisogna evitare che la forma di governo sia lasciata alla prassi, senza una idonea ed esplicita regolamentazione costituzionale.

La terza critica merita una riflessione articolata. Il ddl di revisione costituzionale approvato dal Governo in carica lascia alle Camere un significativo potere sia all'inizio che in corso di legislatura. In primo luogo, il Parlamento, all'inizio della legislatura, può negare la fiducia al Presidente del Consiglio eletto per ben due volte. Dopo la seconda volta, per evitare che a presiedere il Governo non sia il Presidente appena eletto direttamente dal popolo, il Presidente della Repubblica deve sciogliere le Camere e indire nuove elezioni. È tuttavia da ammettere che, col sistema elettorale maggioritario costituzionalizzato dalla riforma, di fatto è improbabile che dopo le elezioni politiche le Camere neghino la fiducia al Governo presieduto dal Presidente del Consiglio appena risultato eletto. In secondo luogo, nel corso della legislatura, il Parlamento può in ogni momento revocare la fiducia al Governo. In tal caso il Presidente del Consiglio eletto deve dimettersi ed il Parlamento può offrire al Capo dello Stato una soluzione alternativa a quella del voto anticipato, vale a dire – *ut supra* specificato - la nomina a Presidente del

¹² Cfr. al riguardo l'intervista di A. RICCIARDI a Giovanni Orsina, *Premierato, strada in salita*, in *ItaliaOggi*, 8 novembre 2023.

Consiglio di un parlamentare candidato in collegamento al Presidente del Consiglio eletto, che porti a termine il programma di Governo di quest'ultimo. Al di là dei concreti aspetti di criticità connessi al fatto che il Presidente del Consiglio "subentrante" debba portare a termine il programma di Governo sul quale il Presidente del Consiglio eletto ha ottenuto la fiducia iniziale delle Camere, così come li abbiamo sopra analizzati nello specifico, va detto che - in ogni caso - l'ultima parola spetterà al Parlamento e non al Presidente del Consiglio eletto. La *ratio* della norma "anti-ribaltone" è meramente funzionale all'esigenza di garantire la stabilità di Governo (principio costituzionalizzato dalla riforma), assicurando che il Consiglio dei ministri sia presieduto non da persona estranea al processo elettorale ma da persona che sia diretta espressione della volontà popolare.

A tal proposito, oltre alle criticità sinora analizzate in merito ai meccanismi di "sostituzione" del Presidente del Consiglio eletto, esiste un ulteriore punto debole della riforma, vale a dire - a nostro avviso - quello per cui il Presidente del Consiglio "subentrante" non godrebbe della medesima legittimazione da parte del corpo elettorale di cui gode invece il Presidente del Consiglio eletto, eppure è chiamato a sostituirlo. A riprova, la forma di governo neoparlamentare regionale, ove al Presidente della giunta spetta la nomina e revoca degli assessori, non contempla la possibilità - per come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale - che in caso di morte, dimissioni, etc. del Presidente eletto il medesimo venga sostituito dal Vicepresidente di nomina consiliare successiva alla elezione diretta del Presidente (Sentenza della Corte costituzionale num. 2/2004¹³, ma anche Sentenza num. 304/2002¹⁴). Sul punto, tale aspetto di criticità potrebbe essere risolto nel seguente modo: inserire all'art. 94 Cost., dopo l'ultimo comma, una riserva di legge con la quale si demandi al Parlamento (attraverso la legge elettorale oppure tramite una modifica alla Legge n. 400/1988) la regolamentazione della figura del Vicepresidente del Consiglio, da eleggersi in collegamento con il Presidente del Consiglio eletto, legittimandolo in tal modo da poter subentrare al Presidente del Consiglio eletto ma dimissionario nei casi *ut supra* già evidenziati.

In conclusione, per tutte le ragioni sin qui esposte, riteniamo che il *premierato* sia una riforma necessaria, ma il ddl di iniziativa governativa necessita senza dubbio di rilevanti correttivi. Noi abbiamo cercato, qui, di suggerirne qualcuno, nella

¹³ Corte costituzionale, Sent. n. 2/2004 (testo integrale): <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2004&numero=2>.

¹⁴ Corte costituzionale, Sent. n. 304/2002 (testo integrale): https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:CO:ST:2002:304.

speranza che possa iniziare una discussione nel merito che conduca ad una soluzione istituzionale condivisa¹⁵.

Bibliografia essenziale

AMATO G., CLEMENTI F., *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, Bologna, 2012.

BARTOLE S., *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Mucchi, Modena, 2018.

BECCHI P., PALMA G., *Il premierato. Una riforma necessaria*, Giubilei Regnani - Historica, Roma, 2023.

BECCHI P., PALMA G., *I sistemi elettorali dal dopoguerra ad oggi. Dal proporzionale puro della Prima Repubblica al Rosatellum*, II ed. ampliata e aggiornata, Cendon book, Key, Milano, 2022.

BECCHI P., PALMA G., *Una riforma sbagliata. Dodici motivi per dire No al taglio dei parlamentari*, Gds, Vaprio d'Adda, 2020.

CECCANTI S., *Verso un premierato non elettivo. Quattro strategie possibili per la transizione incompiuta: riflessioni a partire da un recente contributo di Mauro Calise*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023.

CECCANTI S., *Le convenzioni costituzionali come ponte fra sistema elettorale e forma di governo e come strumento di stabilizzazione del regime parlamentare*, in CASSETTI L., FABRIZZI F., MORRONE A., SAVASTANO F., STERPA A. (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita*, Editoriale Scientifica (in corso di stampa), Napoli, 2023.

CECCANTI S., *Indicazioni per una possibile stabilizzazione della forma di governo neo-parlamentare nella XIX legislatura*, in *Federalismi.it*, 33, 2022.

CECCANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997.

CLEMENTI F., *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra già e non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015.

FABBRINI S., *Addomesticare il principe*, Marsilio, Venezia, 2011.

FURLAN F., *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *ConsultaOnline*, III, 2023, p. 1020 ss.

¹⁵ Come è evidente dall'elaborato qui presentato, non era nostra intenzione ricostruire il dibattito in corso. Si veda al riguardo: Cfr. C. FUSARO, *Premierato, un progetto invotabile. Proposte riformiste per modificarlo*, in *LibertàEguale*, 9 novembre 2023; oltre all'intervista di L. PALAZZOLO a C. Fusaro in *Radio Radicale* del 4 dicembre 2023: *Premierato: le audizioni al Senato. Intervista a Carlo Fusaro*, disponibile all'indirizzo <https://www.radioradicale.it/scheda/715221/premierato-le-audizioni-al-senato-intervista-a-carlo-fusaro>.

FUSARO C., *Premierato, un progetto invotabile. Proposte riformiste per modificarlo*, in *LibertàEguale*, 9 novembre 2023.

FUSARO C., *Il governo parlamentare e le sue leggi incomprese: gli errori dei Costituenti e l'incapacità di rimediare*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2013, p. 271 ss.

RUGGERI A., *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *ConsultaOnline*, III, 2023, p. 1016 ss.

VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VII ed., Giappichelli, Torino, 2018.