



2 LUGLIO 2025

La debolezza della democrazia  
rappresentativa e la tentazione del  
potere: notazioni critiche sul  
«premierato elettivo»

di Adriana Ciancio

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Catania

# La debolezza della democrazia rappresentativa e la tentazione del potere: notazioni critiche sul «premierato elettivo»\*

**di Adriana Ciancio**

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Catania

**Abstract [It]:** Il contributo evidenzia i nodi del progetto di riforma costituzionale volto a modificare la forma di governo italiana introducendo il cosiddetto "premierato elettivo", nonostante gli emendamenti al disegno di legge originario approvati in prima lettura dal Senato. In questo contesto, l'Autrice intende dimostrare come gli obiettivi di rafforzamento della stabilità del Governo, rivitalizzando al contempo la volontà popolare attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, possano essere meglio perseguiti con una semplice legge ordinaria di riforma elettorale, che includa l'individuazione preventiva, sebbene indiretta, del Presidente del Consiglio da parte degli elettori.

**Title:** The weakness of representative democracy and the temptation of power: critical remarks on the "elective premierate"

**Abstract [En]:** The paper points out the persistent issues of the constitutional reform project aimed at modifying the Italian form of government by introducing the so-called "elective premiership" despite the amendments approved by the Senate to the original bill. In this context, the Author intends to demonstrate how the objectives of strengthening the government stability, at the same time revitalizing the popular will, by introducing the direct election of the Premier, would be better pursued through a simply reform of the electoral law which includes the preventive yet indirect indication of the expected Prime minister by the electorate.

**Parole chiave:** Riforme istituzionali; Premierato; stabilità governativa; pesi e contrappesi; legge elettorale

**Key words:** Institutional reforms; Premiership; Government stability; Checks and balances; Electoral law

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Il disegno di legge governativo e le perplessità iniziali. 3. Il testo approvato in prima lettura al Senato e le criticità residue: a) L'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale. 4. Segue: b) L'inghippo della «doppia fiducia», popolare e parlamentare. 5. Segue: L'incerta ridefinizione del ruolo del Capo dello Stato. 6. Il nodo irrisolto della legge elettorale e le riforme davvero ineludibili.

## 1. Premessa

Dinanzi alla proposta di introdurre in Italia il c.d. «premierato elettivo», ci si potrebbe chiedere se tale iniziativa costituisca la volta buona per condurre in porto quelle riforme istituzionali attese in Italia ormai da oltre quarant'anni<sup>1</sup>. Pur concordandosi, in linea di massima, sulla necessità di rafforzare anche formalmente la posizione del Presidente del Consiglio, rispetto a quanto risulta dal testo a suo tempo

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sul percorso delle riforme in Italia, cfr. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 2015, pp. 431 ss.

approvato dall'Assemblea costituente e sul punto mai ritoccato<sup>2</sup>, la risposta che si ritiene di anticipare è scettica<sup>3</sup>. Non può non evidenziarsi, infatti, la delicatezza di tale tipo di intervento in un contesto di aperta crisi della rappresentanza politica, dovuta, in buona parte, alla trasformazione dei partiti<sup>4</sup> e, più in generale, alla perdita di ruolo dei corpi intermedi, che sempre più mostrano di veder smarrita la propria identità di formazioni sociali, aggregatrici del consenso popolare<sup>5</sup>. Da qui, se ne può sin d'ora dedurre la pericolosità dell'introduzione di forme plebiscitarie di investitura del capo del Governo nel quadro di indebolimento della tenuta complessiva della democrazia rappresentativa<sup>6</sup>.

## 2. Il disegno di legge governativo e le perplessità iniziali

Si tratta di perplessità espresse sin da quando è stato presentato nella direzione anticipata l'apposito disegno di legge di revisione costituzionale<sup>7</sup>, oggetto in dottrina di ampia riflessione<sup>8</sup>, volta ad evidenziarne i punti maggiormente critici sotto il profilo tecnico-giuridico<sup>9</sup>, che val la pena in questa sede richiamare.

Invero, a fronte dell'obiettivo della stabilità governativa<sup>10</sup>, cavallo di battaglia dell'iniziativa, unitamente all'altro, sulla rivitalizzazione del principio democratico<sup>11</sup> attraverso la (presunta) valorizzazione della

---

<sup>2</sup> Sull'istanza di forte razionalizzazione sottesa alla proposta, per tutti, A. POGGI, *Le «virtù» del premierato*, Giappichelli, Torino, 2024, *passim*, soprattutto pp. 90 ss.

<sup>3</sup> Così anche S. PRISCO, *Forse la volta buona? Istruzioni scettiche per riforme costituzionali (e non solo) finalmente condivise*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, a cura di G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 359 ss.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Se ne ragiona specificamente anche nel volume A. CIANCIO (a cura di), *Ripensare o «rinnovare» le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2021.

<sup>6</sup> Nel medesimo senso anche A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2023, pp. 120 ss.

<sup>7</sup> A.S. 935 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*», presentato in data 15 novembre 2023.

<sup>8</sup> Cfr., ad esempio, i contributi raccolti nel volume *Un presidente eletto dal popolo? Obiettivi, limiti, vie praticabili del premierato*, a cura di F. BLANDO, Giappichelli, Torino, 2024.

<sup>9</sup> Per talune delle critiche esposte nel testo, se si vuole, può leggersi quanto già anticipato in A. CIANCIO, *Premierato all'«italiana»: Sì o No? Più di una ragione per dire NO alla proposta di elezione diretta del Premier*, in *il Quotidiano Giuridico* del 29 febbraio 2024.

<sup>10</sup> Sulle diverse accezioni ricollegabili al termine, per tutti, G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri (D.D.L. nn. 935 e 830)*, in *DPE Rassegna online*, n. 2, 2023, pp. XCV s.

<sup>11</sup> Argomenti sposati dalla dottrina favorevole alla proposta, tra cui, in numerosi scritti, T. E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 191 ss.; ID., *Il premierato e i suoi nemici*, in *DPE. Rassegna online*, n. 2, 2023; ID., *Premierato all'«italiana»: Sì o No? Più di una ragione per dire SI' alla proposta di elezione diretta del Premier*, in *il Quotidiano Giuridico* del 29 febbraio 2024. In senso sostanzialmente adesivo, sia pur con alcune varianti, v. anche R. NANIA, *Stabilizzazione e partecipazione nell'ipotesi dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 299 ss.; e A. STERPA, *Superare questa forma di governo parlamentare che funziona senza un Parlamento e senza un Governo, ivi*, pp. 483 ss., spec. p. 487.

volontà del corpo elettorale nella definizione dell'indirizzo politico nazionale, l'articolato originariamente sottoposto al Senato mostrava sin da subito evidenti contraddizioni<sup>12</sup>.

Infatti, ad imitazione di quanto accade da tempo nelle amministrazioni locali<sup>13</sup>, la soddisfazione di entrambe le esigenze poggerebbe sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio, da svolgere ogni 5 anni contestualmente al rinnovo delle Camere, cui si accompagna un sostanziale autoscioglimento<sup>14</sup> di queste ultime per l'eventualità di cessazione anticipata del primo in corso di legislatura, così come nel caso di mancata approvazione della fiducia iniziale, che pure nel progetto viene conservata nonostante l'investitura popolare del *Premier*<sup>15</sup>. Tuttavia, al fine di evitare la dissoluzione anticipata del Parlamento e attuare l'indirizzo politico su cui il Governo ha ottenuto la fiducia, è stata inserita la possibilità di conferire un nuovo incarico allo stesso Presidente del Consiglio o anche ad un differente esponente della stessa maggioranza. O almeno così si suppone, giacché testualmente è stato previsto soltanto che si tratti di altro parlamentare che sia stato «candidato in collegamento con il presidente eletto», mentre nulla si dice circa la collocazione (iniziale o successiva) di costui o costei nei gruppi parlamentari, né potrebbe dirsi in forza di quel principio di struttura del sistema qual è da considerare il c.d. divieto di mandato imperativo, rendendo dunque possibile che – tra il momento dell'elezione (in collegamento al *Premier* eletto) e quello dell'attribuzione dell'incarico – il subentrante abbia cambiato gruppo o addirittura schieramento godendo comunque dell'appoggio della (*rectius*, di una) maggioranza parlamentare<sup>16</sup>. E la politica – si sa – è fluida e altrettanto risulta la consistenza dei gruppi<sup>17</sup>.

Piuttosto, la più macroscopica incongruenza dell'articolato originario si rivelava nella circostanza secondo cui il *Premier* eletto sarebbe rimasto sostanzialmente ostaggio della sua stessa maggioranza<sup>18</sup>, mentre

---

<sup>12</sup> Lucidamente messe in luce, *ex pluribus*, da A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *Consulta OnLine*, n. 3, 2023, pp. 1009 ss., cui adde, in una sintetica, ma significativa rassegna, 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 *DPE. Rassegna online*, n. 2, 2023, pp. I ss.

<sup>13</sup> Più ampiamente sul punto F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta OnLine*, n. 3, 2023, pp. 1020 ss. Criticamente, sulla possibilità di trapiantare la formula del *simul... simul* a livello nazionale, secondo il mito del «Sindaco d'Italia», tra gli altri, R. BIN, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., p. 45; P. CIARLO, *L'utilità del multipartitismo razionalizzato e l'inidoneità dell'iperpresidenzialismo regionale per il governo nazionale*, *ivi*, p. 107; F. DONATI, *Riforme istituzionali e forme di governo*, *ivi*, 169 s.; M. MIDIRI, *Il bisogno di politica rappresentativa e il governo della democrazia*, *ivi*, pp. 287 ss. Per altri versi, sottolinea la grande distanza che vi sarebbe tra premierato elettivo e modello delle amministrazioni regionali, A. MORRONE, *Oltre il parlamentarismo, un premierato costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2024, p. 699.

<sup>14</sup> Sui caratteri del premierato, tra cui l'autoscioglimento quale tratto distintivo tipico, cfr. T.E. FROSINI, *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>15</sup> Sottolinea l'incongruenza anche G. AZZARITI, *op. cit.*, p. XCIII.

<sup>16</sup> Secondo quanto avvertito dalla più accorta dottrina, cfr. A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in *DPE. Rassegna online*, n.2, 2023, p. LXVI nota 21.

<sup>17</sup> In generale sul tema, sia consentito il rinvio a A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, *passim*.

<sup>18</sup> Così anche M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, «Italiani! Voi cosa volete fare?»*. *Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, in *DPE. Rassegna online*, n.2, 2023, p. LIII.

l'effettivo detentore del «potere della crisi» sarebbe divenuto il suo subentrante, in quanto in grado con le proprie dimissioni, egli soltanto, di determinare senz'altro lo scioglimento anticipato. Disponibilità che invece non avrebbe avuto il primo Presidente del Consiglio rispetto al quale sarebbe rimasta l'alternativa del secondo.

Tali perplessità si accompagnavano alle altre, relative all'iniziale previsione di introdurre addirittura in Costituzione un abnorme premio di maggioranza (55% dei seggi) da assegnare al partito (o anche alla coalizione) del *Premier* a prescindere dalla fissazione di qualsiasi soglia<sup>19</sup>, sia pur sulla base di successive determinazioni affidate a futura legge ordinaria<sup>20</sup>, in chiaro spregio, però, ai noti pronunciamenti della Corte costituzionale, che, nel censurare precedenti leggi elettorali, ha già da tempo messo in luce come le esigenze di governabilità non possano far velo a quelle di rappresentatività<sup>21</sup>.

Ulteriori riserve concernevano poi l'anomalia per cui il *Premier* avrebbe potuto proporre al Capo dello Stato la nomina degli altri ministri, ma non la loro revoca, a dispetto della circostanza che l'elezione diretta dovrebbe logicamente comportare un rafforzamento della posizione complessiva del capo del Governo, che invece resterebbe circoscritta nell'alveo delle attuali attribuzioni. Ciò andrebbe ad aggiungersi all'ulteriore anomala previsione secondo cui, nonostante l'investitura popolare, il Governo in tal modo formato dovrebbe avere ancora nella sua collegialità la fiducia parlamentare<sup>22</sup>.

La circostanza, se per un verso, rifuggendo da altri modelli inizialmente ventilati (e, segnatamente, dal semipresidenzialismo di stampo francese, a lungo vagheggiato dalle forze politiche attualmente di maggioranza), sembra voler evitare innesti estranei alla tradizione giuridico-istituzionale italiana<sup>23</sup>, per altri versi non si sottrae al rilievo di dar vita a un ibrido di incerta e difficile configurazione<sup>24</sup>, che la ricostruzione sovente proposta quale ipotesi di regime «neo parlamentare»<sup>25</sup> non riesce a chiarire del

---

<sup>19</sup> Cfr., criticamente sul punto, fra gli altri, M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *DPE. Rassegna online*, n. 2, 2023, pp. XXI ss.; C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, *ivi*, pp. XXVI ss.; e F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, *ivi*, pp. LXXXV ss.

<sup>20</sup> Intravedeva nella previsione una riserva di legge assoluta rinforzata, lesiva della discrezionalità politica del legislatore in quanto incaricato di approvare un testo di legge elettorale «a rime obbligate», A. LUCARELLI, *op. cit.*, pp. II s.

<sup>21</sup> In tal senso, notoriamente, Corte cost., sent. n. 1 del 2014 e sent. n. 35 del 2017.

<sup>22</sup> In posizione critica sul progetto, definisce elezione e fiducia «percorsi di legittimazione paralleli, diversi, che non ha senso sommare» anche C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Oss. Cost.*, n. 1, 2024, p. 9.

<sup>23</sup> Così anche la Relazione illustrativa del Governo al d.d.l. 935, ove si esprime la volontà di mantenere la «continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare».

<sup>24</sup> Cfr. le riflessioni raccolte in ASTRID, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e le possibili alternative*, Paper 94, 2023. Adde, S. STAIANO, *La regolazione della forma di governo nel contesto costituzionale*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., p. 480, che definisce l'elezione diretta del capo del Governo «una forma inedita, priva di precedenti e riscontri» e comunque ben lontana dal vero e proprio premierato quale declinazione del regime parlamentare, con ciò sostanzialmente aderendo a quanto in generale espresso da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 550.

<sup>25</sup> Così anche M. CAVINO, *Per una via italiana alla forma di governo neoparlamentare*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 81 ss.; e ID., *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2024, pp. 48 ss.

tutto<sup>26</sup> e che, d'altra parte, non lascerebbe presagire esiti positivi, almeno a dar credito all'analisi comparata, che individua come unica altra esperienza sostanzialmente analoga finora inverteasi storicamente il precedente israeliano, peraltro presto abbandonato<sup>27</sup>.

Sotto altri profili, il progetto è stato da subito avversato per il timore di ridurre significativamente i margini di intervento del Capo dello Stato, in particolare nell'esercizio delle sue attribuzioni più incisive nei momenti di crisi, quali sono la formazione del Governo e lo scioglimento anticipato<sup>28</sup>.

Se ne deduce un *vulnus* alla tenuta della stessa democrazia, tanto più grave in considerazione dell'effetto di trascinamento che l'elezione popolare del *Premier*, da svolgere contestualmente a quella delle Camere, avrebbe sulla formazione della rappresentanza parlamentare (ridotta fra l'altro ormai sensibilmente anche nei numeri<sup>29</sup>), la quale oltretutto vedrebbe la sua azione di co-decisione e controllo fortemente condizionata dal timore di dover ripassare dalle forche caudine delle urne a discrezione del *Premier* (o del suo subentrante).

Pertanto, e in definitiva, a dar seguito alla proposta di premierato elettivo salterebbe l'equilibrio complessivo fra i poteri come delineato dal Costituente in un gioco di pesi e contrappesi che resterebbe irrimediabilmente alterato a tutto vantaggio del Governo<sup>30</sup>.

### **3. Il testo approvato in prima lettura al Senato e le criticità residue: a) l'abolizione dei Senatori a vita di nomina presidenziale**

A fronte di queste e altre critiche iniziali, in buona parte espresse in sede di audizioni dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato, il testo definitivamente approvato in prima lettura a Palazzo Madama e quindi trasmesso alla Camera dei deputati<sup>31</sup> registra alcuni aggiustamenti (tra cui la

---

Conformemente O. POLLICINO, *L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 347 ss. *Contra*, fra gli altri, M. BETZU, *Il premierato e la trasfigurazione della fiducia parlamentare*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2025, pp. 281 ss.

<sup>26</sup> Da qui anche la definizione come «premierato all'italiana», cfr. A. STERPA, *Premierato all'italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, UTET, Torino, 2024.

<sup>27</sup> Sul modello israeliano, per tutti, F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. cost.*, n.3, 2000, pp. 579 ss.; e, nella letteratura politologica, G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 2, 2003, pp. 289 ss.; e G. PASQUINO, *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, *ivi*, pp. 309 ss.

<sup>28</sup> Come avverte, fra gli altri, S. MANGIAMELI, *Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., p. 284.

<sup>29</sup> A far data dalla l. cost. n. 1 del 2020.

<sup>30</sup> Forti le critiche in tal senso manifestate, tra gli altri, da M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Oss. Cost.*, n. 1, 2024, pp. 28 ss. Sul punto v. anche E. GIANFRANCESCO, *Le riforme costituzionali nella XIX legislatura: brevi considerazioni introduttive*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 206 ss.; e G. M. SALERNO, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, e non la personalizzazione in via elettiva*, *ivi*, pp. 415 ss.

<sup>31</sup> Il 18 giugno 2024, dove ha acquisito la nuova numerazione come A.C. 1921 per essere assegnato alla Commissione Affari costituzionali il giorno successivo.

fissazione del limite di 2 mandati consecutivi per il Presidente eletto<sup>32</sup>), che, tuttavia, non sopiscono del tutto le perplessità finora richiamate, insieme ad altre che pure sovengono.

In primo luogo, nell'ottica del rafforzamento della stabilità governativa, permane inalterata l'ulteriore proposta di modifica, relativa alla soppressione della figura dei senatori a vita di nomina presidenziale<sup>33</sup>, i quali, nella recente storia repubblicana, sono sovente intervenuti in maniera decisiva nelle deliberazioni di natura fiduciaria. Invero, per quanto tali precedenti hanno in realtà condotto a snaturare la ragione della loro previsione, dovuta all'opportunità di arricchire i lavori del Senato con l'esperienza di personalità che hanno già dato prova di eccellenza in vari campi (anche) estranei alla politica, la soluzione al nodo del crescente peso politico da essi acquisito negli anni, nonostante la mancanza di legittimazione democratica diretta, avrebbe potuto rinvenirsi altrove. In particolare, se ne sarebbe potuto prevedere l'esclusione dal circuito fiduciario in modo da ricondurli alla loro originaria funzione – connessa al miglior funzionamento della forma di Stato, anziché di potenziale incisione sulle dinamiche della forma di governo – piuttosto che rinunciare definitivamente ad ogni loro apporto al dibattito parlamentare. Né una modifica in tal senso potrebbe ritenersi contraria alla pienezza del mandato parlamentare, che va riconosciuta a tutti i membri delle Camere ai sensi della formulazione generale espressa nell'art. 67 Cost. E ciò proprio in forza delle peculiarità del particolare canale di legittimazione, diverso dall'elezione, di cui peraltro lo stesso Senato ha dimostrato di tener conto quando, con le modifiche regolamentari del 2017, aveva per la prima volta introdotto, con (iniziale) riferimento esclusivo a questa categoria di senatori, la figura del parlamentare «non-iscritto» (a nessun gruppo parlamentare), solo successivamente estesa anche agli altri membri di Palazzo Madama con gli ulteriori emendamenti alle norme camerale approvati nel 2022.

#### **4. Segue: b) l'inghippo della «doppia fiducia», popolare e parlamentare**

Al di là, peraltro, delle modifiche che andranno a incidere, decurtandola ulteriormente, sulla composizione del Parlamento, restano invero pressoché integre le maggiori riserve già espresse sul progetto di revisione iniziale, a cominciare dall'anomalia per cui il Capo dello Stato continuerebbe a conferire al Presidente eletto «soltanto» l'*incarico* di formare il Governo. Da qui – come autorevolmente sostenuto - una sostanziale «retrocessione» di quest'ultimo<sup>34</sup>, a dispetto della diretta investitura popolare.

---

<sup>32</sup> Si denota in tale modifica la volontà di allinearsi alla recente giurisprudenza costituzionale, che, sia pur in relazione all'elezione diretta dei Sindaci, ha ritenuto la previsione di un limite massimo ai mandati consecutivi quale un «ponderato contraltare» all'elezione diretta dell'organo di vertice, cfr. Corte cost., sent. n. 60 del 2023, Punto 8 *Cons. dir.*

<sup>33</sup> Nel quadro del complessivo apprezzamento per la proposta di revisione, giudicano positivamente la modifica 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 *Oss. Cost.*, n. 1, 2024, p. 27; e M. CAVINO, *op. ult. cit.*, pp. 59 s.

<sup>34</sup> Definita «singolare» da N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere «forte» un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Oss. Cost.*, n. 1, 2024, pp. 96 ss., sia pur in un'ottica complessivamente non contraria alla riforma.

Anche tralasciando il dato della costituzionalizzazione di un istituto, qual è l'incarico, da sempre presente nella storia repubblicana soltanto in via di prassi e, d'altra parte, almeno dal 1958, nemmeno formalizzata attraverso l'emanazione di un atto ufficiale<sup>35</sup>, la previsione di questo doppio canale di legittimazione del Primo ministro (elezione prima, seguita dall'investitura fiduciaria), unitamente al lasso temporale di 10 giorni, mantenuto anche nel nuovo testo dell'art. 94 Cost., entro cui il Governo deve presentarsi alle Camere, testimonia la preoccupazione degli altri partiti della coalizione di non venir sostanzialmente estromessi dalle determinazioni relative alla formazione del Governo, tanto più dopo che, in sede di emendamenti apportati al Senato, è stato attribuito al Primo ministro un potere anche di (proposta di) revoca degli altri ministri. Sicché, il mantenimento della votazione fiduciaria iniziale rende fin troppo palese la necessità per il Presidente eletto di acconsentire, almeno in parte, alle richieste dei partiti, diversi dal suo, componenti la maggioranza uscita dalle elezioni, in termini di puntuale definizione del programma e di distribuzione degli incarichi governativi. Tale lettura, peraltro, si riverbera sulle tappe lungo cui procede la formazione del Governo, che vedrebbe, per un certo lasso di tempo, un Presidente del Consiglio direttamente investito dal corpo elettorale, ma non ancora nella pienezza delle sue funzioni, che acquisterebbe solo con il voto di fiducia. E, invero, è altresì previsto che in caso di mancata approvazione della fiducia iniziale, il Presidente della Repubblica rinnova (*rectius*, deve rinnovare) l'incarico al Presidente eletto (si suppone, per tentare una nuova mediazione politica con una differente copertura degli incarichi ministeriali) e, se di nuovo questi fallisce, procede allo scioglimento anticipato<sup>36</sup>. Tali considerazioni la dicono già lunga sulla effettiva idoneità del testo riformato a raggiungere l'altro obiettivo dichiarato, di voler rivitalizzare la volontà popolare circa la determinazione dell'indirizzo politico generale, che invece, per quanto già detto, al momento delle elezioni sarebbe tutt'al più soltanto abbozzato e per nulla definito nel particolare<sup>37</sup>.

D'altra parte, nello stesso senso depono l'altra critica, più forte, che resta tuttora in piedi, con riguardo al peso effettivo che acquisterebbero gli elettori sulla scelta del *Premier*. Nella nuova versione approvata alla Camera dei deputati, infatti, viene introdotta una distinzione per i casi di successiva crisi di governo, a seconda che abbiano natura parlamentare o extraparlamentare: mentre nella prima circostanza, di approvazione della mozione di sfiducia al Presidente eletto, lo scioglimento si configura quale atto pressoché automatico, nei casi in cui invece le dimissioni del primo siano volontarie, questi può decidere se proporre o meno lo scioglimento al Presidente della Repubblica. In questo secondo caso, però,

---

<sup>35</sup> Ampiamente sull'istituto, volendo, A. CIANCIO, *Spunti ricostruttivi sui poteri dell' «Incaricato nella formazione del Governo»*, in «1989». *Riv. Dir. Pubbl. Sc. Pol.*, nn. 3-4, 1995, pp. 521 ss., spec. pp. 533 s.

<sup>36</sup> Lo ritiene, pertanto, uno «stillicidio politico da evitare» ancora N. ZANON, *op. cit.*, pp. 99 s.

<sup>37</sup> Come rileva anche B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2024, p. 66.

quest'ultimo potrebbe conferire un nuovo incarico allo stesso dimissionario o anche ad un altro parlamentare che fosse stato eletto in collegamento con il primo.

A parte tutte le riserve, già espresse, circa l'incertezza sulla collocazione del «secondo» *Premier* nello schieramento parlamentare successivamente all'elezione, si denotano in tale riformulazione dell'art. 94 una serie di storture. La prima attiene all'assoluta rigidità del modello, che, per una paradossale eterogeneità dei fini, non consente nessun margine di manovra al Presidente eletto in caso di mozione di sfiducia, così da consegnarlo per intero alla maggioranza parlamentare e all'eventuale volontà di autoscioglimento in un momento che sfugge al suo stesso controllo. Pertanto, il *Premier* potrebbe trovarsi costretto a tornare alle urne persino nel periodo che i sondaggi rivelano essere il peggiore per il suo partito, per quanto ancora favorevole all'attuale maggioranza, ma con diversi equilibri interni tra le forze che la compongono. Margine di manovra che, invece, il Presidente del Consiglio conserverebbe nel caso di dimissioni volontarie ovvero, come lascia dedurre la circostanza che tale ultimo aggettivo sia stato infine espunto dal testo, anche per il caso di mancata approvazione della questione di fiducia (*recte*, di una delibera su cui il Governo avesse posto la questione di fiducia).

Ma ciò che lascia davvero perplessi è l'aver conservato per tali ultime ipotesi l'alternativa dell'incarico ad altro soggetto, sul cui nome, peraltro, gli elettori ben potevano restare all'oscuro al momento dell'elezione, giacché non si tratterebbe di un vice-presidente, sul modello nordamericano, dove, peraltro – com'è ben noto – l'elezione diretta riguarda il Capo dello Stato.

Ciò sarebbe già sufficiente a frustrare lo scopo dichiarato della riforma, di evitare la formazione di Governi non voluti dal corpo elettorale.

Vero è che l'esplicito riferimento ad altro parlamentare «eletto» eviterebbe la formazione di governi cd. «tecnici» (ulteriore scopo dichiarato, sottostante all'iniziativa della riforma), ma è altrettanto vero che il richiamo all'imprevedibilità delle vicende cui può andare incontro il Paese (e qui sia sufficiente il riferimento ai fatti ancora recenti della diffusione della pandemia da Covid-19, con la successiva necessità di implementare il PNRR, ad esempio) dovrebbe indurre cautela nell'escludere in modo assoluto tale eventualità con la connessa necessità per le forze politiche di ricorrere a figure sì «esterne» al Parlamento, ma comunque «esperte» in quanto dotate delle necessarie competenze, e quindi in grado di compiere le scelte necessarie per il bene del Paese senza oltretutto doverne poi subire le conseguenze politiche nell'eventualità (per il vero, abbastanza frequente in situazioni di crisi) di dover assumere decisioni impopolari.

## 5. Segue: c) L'incerta ridefinizione del ruolo del Capo dello Stato

Forti perplessità, peraltro, come già accennato, hanno sin da subito investito il sostanziale stravolgimento del sistema di pesi e contrappesi previsto nel vigente Testo fondamentale<sup>38</sup>.

Ciò, in particolare, concerne l'evidente ridimensionamento del ruolo del Capo dello Stato in occasione della risoluzione delle crisi di governo<sup>39</sup>, considerato, per un verso, che il Presidente della Repubblica perderebbe ogni potere di interpretazione dei risultati elettorali ai fini del conferimento dell'incarico; e, per altri versi, in relazione alla circostanza che lo scioglimento anticipato in queste specifiche ipotesi finirebbe per configurarsi quale atto dovuto, come risulta confermato dalla connessa eliminazione in tali eventualità del semestre bianco. In tal modo, se venisse sfiduciato il *Premier* eletto o questi si dimettesse chiedendo lo scioglimento, il Capo dello Stato verrebbe privato di ogni residua possibilità di tentare una soluzione alla crisi cercando alternative a Camere invariate, come invece è tipico del regime parlamentare. E', pertanto, probabilmente, in una sorta di tentativo di «compensazione» per il Presidente della Repubblica «dimidiato», oltre che di perimetrazione dei suoi poteri (residui) nei confronti del *Premier*, che il testo esitato dal Senato esclude una serie di atti dall'obbligo di controfirma ministeriale, tra cui la stessa nomina del Presidente del Consiglio, che, a tenore del testo, non si sa nemmeno esattamente quando debba avvenire, con il già richiamato paradosso secondo cui per un certo lasso di tempo si avrebbe un nuovo Governo senza un Presidente del Consiglio nominato, ma, per così dire, «soltanto» eletto e, successivamente incaricato... *Ma de hoc satis*.

Per tornare, piuttosto, alla nuova formulazione dell'art. 89 Cost., essa include una serie di atti grosso modo riconducibili – secondo dottrina e giurisprudenza costituzionale – alla categoria di quelli strettamente presidenziali. E, tuttavia, non pare che sia stato tenuto nel debito conto il necessario collegamento della disposizione richiamata con l'art 90, I co. Cosicché delle due, l'una: o per tali atti non sarebbe possibile individuare alcun responsabile, almeno dal punto di vista politico, restando possibile configurare soltanto la responsabilità giuridico-penale per alto tradimento e attentato alla Costituzione; ovvero, responsabile dovrebbe ritenersi lo stesso Presidente della Repubblica *anche politicamente*. Ma ciò farebbe precipitare definitivamente ogni possibilità di ricondurre il mutato regime nei limiti di quello parlamentare, alterando la posizione di rigorosa terzietà ed estraneità al circuito dell'indirizzo politico del Capo dello Stato.

<sup>38</sup> Insistono sul punto le critiche di B. PEZZINI, *op. cit.*, pp. 61 ss.

<sup>39</sup> Cfr., *ex multis*, R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3, 2023, pp. 34 ss.; R. CALVANO, *Premierato: disfunzionalità e criticità*, in *Il Mulino*, n. 3, 2024, pp. 30 ss.; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2023, pp. 301 ss. Di segno diverso le osservazioni di O. POLLICINO, *op. cit.*, p. 352, secondo cui «nella forma di governo neoparlamentare», di cui l'A. prospetta diverse varianti, «il Presidente della Repubblica manterrebbe intatto il suo ruolo di garante della Costituzione e arbitro dell'agone politico...». In senso conforme anche M.G. RODOMONTE, *Il percorso possibile verso le riforme costituzionali: da un'analisi oggettiva a scelte condivise*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., p. 390.

Né baluardo idoneo a prevenirne la «politicizzazione» può ritenersi altra modifica apportata dal Senato, nel senso di posticipare l'abbassamento del *quorum* di elezione del Presidente della Repubblica agli scrutini successivi al sesto, anziché al terzo come nella formulazione attuale dell'art. 83 Cost. Il presidio dell'imparzialità dell'organo, attraverso il mantenimento del *quorum* dei due terzi per sei turni, risulta infatti assai debole, considerata la facilità che hanno le forze politiche di progredire nelle votazioni in pochi giorni, se non proprio in poche ore, per addivenire in tempi rapidi alla maggioranza assoluta, come si evince anche dalle più recenti elezioni presidenziali<sup>40</sup>. Sicché la modifica proposta non sembra idonea ad evitare il pericolo che il Capo dello Stato finisca per presentarsi quale diretta espressione del *Premier* e della sua maggioranza. A meno di non intervenire a ridefinire anche l'ampiezza e la consistenza del collegio elettorale, ad esempio allargando la platea dei delegati regionali o, anche, eventualmente estendendo la partecipazione ai rappresentanti degli altri enti territoriali, sì da poter ricondurre, sia pur per altri versanti, il ruolo della Suprema magistratura dello Stato alla prestazione di garanzia dell'unità nazionale richiesta in Costituzione<sup>41</sup>. Ma tale ampliamento ad oggi non appare contemplato.

Appare, piuttosto, evidente che l'operazione di «microchirurgia costituzionale», che sarebbe negli auspici del Governo di condurre in porto attraverso interventi «minimali» sull'attuale Testo costituzionale<sup>42</sup>, potrebbe risultare foriera di grandi danni futuri, come molte volte accade in altre sedi di meri «ritocchini estetici», quando compiuti in fretta e al risparmio.

Fuori di metafora, e in conclusione sul punto, non si può trascurare di ribadire che una grossa perplessità in relazione ai futuri rapporti tra Capo dello Stato, *Premier*, Governo, maggioranza e opposizione parlamentare riguarda anche la circostanza di non (voler) intervenire sulla formulazione dell'art. 95 Cost.<sup>43</sup> E ciò nonostante la difficoltà di poter continuare a concepire un Presidente del Consiglio, ormai forte della diretta legittimazione popolare, quale un *primus inter pares*<sup>44</sup>, come finora è stata per lo più ricostruita – almeno dal punto di vista strettamente giuridico – la figura del Presidente del Consiglio.

---

<sup>40</sup> In proposito, se si vuole, anche A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il de profundis per la politica e quel «soffitto di cristallo» che non si infrange*, in *federalismi.it*, n. 5, 2022.

<sup>41</sup> In tale direzione le sollecitazioni di I. A. NICOTRA, *Per un governo di legislatura*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., p. 316.

<sup>42</sup> Nella Relazione di accompagnamento del d.d.l. 935 si legge infatti che «da formulazione del testo è ispirata a un criterio «minimale» di modifica della Costituzione vigente, nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare e che pertanto gli interventi di revisione debbano limitarsi a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi». Mette in luce come, a dispetto delle dichiarazioni, gli interventi sulla Costituzione attuale non siano affatto minimali, M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti, Considerazioni critiche (a prima lettura) sul D.D.L. Premierato*, in *DPE. Rassegna online*, n. 2, 2023, pp. XXX ss.

<sup>43</sup> Considerata senza senso da A. RUGGERI, *Il premierato*, cit., LXIV, in accordo a quanto già ampiamente anticipato in ID., *La riforma Meloni*, cit., 1013 s. *Contra*, una valutazione positiva sul punto è espressa da M. BELLETTI, *op. cit.*, pp. 18 ss.

<sup>44</sup> Nel medesimo senso anche M. CALAMO SPECCHIA, *op. cit.*, p. L.

Dall'altro lato, tale mancato adeguamento risulterebbe altresì incoerente con quanto la prassi più recente ha dimostrato, circa la direzione che ha assunto il funzionamento concreto del regime parlamentare in Italia, in connessione all'attuale assetto del sistema politico, segnato dalla presenza (e dalla influenza) dei *leader* dei partiti maggiori. Pertanto la riforma, in assenza di interventi sulle attribuzioni del Primo ministro<sup>45</sup>, che vadano oltre la nomina e la sostituzione dei ministri, sembra clamorosamente mancare la più forte ragione che negli ultimi anni spinge verso una revisione della forma di governo nel senso, da un lato, del rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, anche in considerazione dell'avanzato processo di integrazione europea<sup>46</sup>, che vede tuttora prevalere il metodo intergovernativo quale sistema di decisione nelle sedi sovranazionali<sup>47</sup>; e, dall'altro, della rivitalizzazione del ruolo del Parlamento che, in virtù dei medesimi processi, risulta sempre più ridimensionato<sup>48</sup>. E, invero, quale migliore occasione per procedere in questa direzione di una modifica che va ad incidere direttamente sulla forma di governo? Ma si tratterebbe, per quanto osservato finora, di un'occasione mancata, di riallineamento quantomeno del dato della Costituzione formale a quanto già da tempo va inverandosi a livello di Costituzione materiale, sia pur entro i limiti invalicabili dei principi di struttura della democrazia rappresentativa. E, tuttavia, l'omessa ridefinizione del ruolo complessivo del Presidente del Consiglio eletto non esclude la necessità di un successivo chiarimento quanto all'estensione effettiva delle sue attribuzioni, tanto più nei rapporti con il Capo dello Stato, a fronte della rimodulazione delle funzioni di quest'ultimo. Basterebbe a tal fine l'interrogativo circa la possibilità per il Capo dello Stato di poter comunque procedere in autonomia allo scioglimento anticipato in altre ipotesi, non legate alla crisi di governo, come, ad esempio, nel caso della conclamata perdita del carattere rappresentativo del Parlamento, quale deducibile da elezioni, diverse da quelle delle Camere, ma comunque di portata generale<sup>49</sup>. In questa e altre in ipotesi, sembra, pertanto, di poter persino presagire l'avvio di una nuova stagione di conflitti proprio al vertice del sistema istituzionale, che non farebbe bene a nessuno degli organi in questione e nemmeno alla Corte costituzionale, deputata a dirimerli.

---

<sup>45</sup> Perplesità in merito esprime anche A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il «semi-premierato»*, in *Oss. Cost.*, n. 1, 2024, pp. 78 ss.

<sup>46</sup> Conformemente, M. RUBECHI, *Il dibattito sulle riforme istituzionali nella XIX legislatura. Modelli, concetti e svantaggi*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 395 ss.

<sup>47</sup> Sul tema, per tutti, N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3, 2022, pp. 729 ss.; e, in connessione al tema delle riforme, ID., *Revisioni costituzionali «puntuali» e «a tappe» della forma di governo. Perché no?*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., p. 268.

<sup>48</sup> Su tali dinamiche in relazione alle prospettive di revisione, nonché sui mutamenti taciti cui è andata incontro negli anni la forma di governo, cfr. A. SCIORTINO, *Sulle riforme istituzionali: brevi note*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 442 ss.

<sup>49</sup> Il medesimo dubbio solleva già A. RUGGERI, *Il premierato*, cit., pp. LXVIII s.

## 6. Il nodo irrisolto della legge elettorale e le riforme davvero ineludibili

Per altri versi, un forte rimaneggiamento del disegno di riforma originario riguarda il completo rinvio alla futura legge ordinaria di ogni determinazione relativa sia all'entità del premio necessario ad assicurare al Presidente eletto la maggioranza parlamentare, sia al modo di accordarlo, con l'unica avvertenza che esso debba essere attribuito «su base nazionale». Se, da un canto, tale decisione si lascia apprezzare in relazione alla rinuncia a costituzionalizzare la formula elettorale, d'altro canto non può non evidenziarsi il sostanziale salto nel buio in cui si traduce tale scelta.

E, invero, allo stato nulla si dice circa il metodo che verrebbe adottato, per quanto l'esperienza disastrosa del precedente israeliano, prima citato, consiglierebbe di escludere l'adozione di un sistema proporzionale onde non replicare di quel regime le disfunzioni che hanno indotto ad abbandonarlo dopo poco tempo<sup>50</sup>. Residuerrebbe, dunque, l'alternativa di un meccanismo maggioritario senza, al momento, ulteriori indicazioni in ordine, ad esempio, alla scelta tra turno unico (all'inglese) o a doppio turno con eventuale ballottaggio (alla francese). Inoltre, del tutto irrisolto resta il quesito circa il peso del voto degli elettori all'estero, che finirebbero per incidere non poco sulla scelta del Presidente del Consiglio<sup>51</sup>. Né nulla viene anticipato circa la presenza di una percentuale minima di voti per l'attribuzione del premio di maggioranza, né tantomeno, come accennato, sulla consistenza di quest'ultimo. A tal riguardo, invero, le uniche indicazioni potrebbero provenire soltanto «indirettamente» ancora dalla giurisprudenza costituzionale, che in proposito non ha ritenuto irragionevole una soglia (minima) del 40%<sup>52</sup>.

Analogamente rimane assolutamente impregiudicato il numero di schede con cui andrebbero a votare gli elettori, così come i meccanismi eventualmente escogitati nel caso in cui venissero espresse maggioranze diverse nelle due Camere, di cui peraltro, non vengono modificate le funzioni.

Da quest'ultimo punto di vista, il progetto in esame appare debole per motivi esattamente inversi rispetto a quelli che si erano evidenziati a proposito del precedente tentativo di riforma istituzionale c.d. Renzi-Boschi: invero, quella legge di revisione modificava il sistema bicamerale senza voler toccare – almeno formalmente – la forma di governo<sup>53</sup>, e veniva quindi anticipata dalla riforma elettorale per l'unica Camera che avrebbe mantenuto il legame fiduciario con il Governo; in modo diametralmente opposto, l'attuale

<sup>50</sup> Più ampiamente in proposito, cfr. E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 2, 2002, pp. 239 ss.

<sup>51</sup> Cfr. A. SPADARO, *Dal "parlamentarismo" al "premierato": le quattro vie percorribili*, in *Forum di quad. cost.*, n.2, 2024, p. 109.

<sup>52</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 35 del 2017, cit., Punto 6 *Cons. dir.*

<sup>53</sup> Sul modo in cui anche la riforma «Renzi-Boschi» finiva per incidere «in modo diretto e indiretto sulla concezione della forma di governo italiana», cfr. G. DE VERGOTTINI, *Oltre la revisione: legge elettorale e regolamenti parlamentari*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., p.147.

progetto di revisione incide invece direttamente sul regime parlamentare, senza però alterare l'attuale sistema bicamerale perfetto e senza nulla lasciar presagire circa la legge elettorale<sup>54</sup>.

Vi è, dunque, un altro grosso nodo che la riforma, in attesa di tale legge, non risolve, relativo a «chi» e «come» sceglierebbe il candidato *Premier* da sottoporre al voto degli elettori. In assenza di forme di «primarie» normativamente regolate e, dunque, istituzionalizzate, vi è infatti più che concreto il rischio che la determinazione effettiva del futuro Presidente del Consiglio resti appannaggio esclusivo delle segreterie dei partiti, così da evidenziare una volta di più la frustrazione del dichiarato scopo di voler rivitalizzare la volontà del corpo elettorale, il quale si troverebbe dunque costretto a dire «sì» o «no» a decisioni nella sostanza assunte altrove e, comunque, a scegliere tra nomi imposti dall'alto<sup>55</sup>.

Vengono in tal modo svelati i maggiori limiti del carattere sostanzialmente plebiscitario dell'elezione diretta del *Premier*.

Al riguardo, si potrebbe pure convenire, in conclusione, con chi non ripudia a monte la forma di governo del premierato, a condizione però che esso venga temperato rispetto alla proposta governativa ora in commento<sup>56</sup>, nel senso, fra l'altro, della nomina a capo del Governo del *leader* del partito o della coalizione che ha vinto le elezioni, già vincolativamente individuato e indicato nelle schede elettorali<sup>57</sup>. Si otterrebbe in tal caso il duplice, positivo effetto di formare un Governo in consonanza con la volontà manifestata dagli elettori, che, recandosi alle urne, conoscerebbero già i candidati *Premier* e, dunque, la destinazione finale del loro voto in relazione alla futura formazione del Governo<sup>58</sup>, sottraendone, però, al contempo, il capo – che non potrebbe dirsi forte di una «diretta» investitura popolare – alle tentazioni dell'uomo (o della donna) «solo/a al comando»<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Osservazioni critiche analoghe svolge anche M. BELLETTI, *Il Valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore: Semipresidenzialismo o Premierato?*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 27 ss. Sull'imprescindibilità, nell'ambito delle riforme istituzionali, anche della modifica del sistema bicamerale v., poi, F. FABRIZZI, *Forma di governo neoparlamentare e ruolo delle Camere*, *ivi*, pp. 177 ss.; e, nel quadro di una riflessione più ampia sulla crisi del parlamentarismo, ID., *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, il Mulino, Bologna, 2024, pp. 17 ss.

<sup>55</sup> In senso conforme, ritiene ineludibile ormai, in parallelo alla revisione della forma di governo e alla connessa modifica del sistema elettorale, la regolazione anche della democraticità interna dei partiti, L. CASSETTI, *Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., spec. p. 67.

<sup>56</sup> Cfr. A. SPADARO, *Dal "parlamentarismo" al "premierato"*, cit., pp. 112 ss., il quale indica come via privilegiata per raggiungere gli obiettivi dichiarati nel progetto di riforma qui in commento quella di "un premierato soft, non elettivo".

<sup>57</sup> In questo senso, sia pur corredate da altri elementi di «razionalizzazione», le indicazioni di S. CECCANTI, *Proposta di un articolato sul Premierato non elettivo alternativo a quello predisposto dal Governo Meloni*, in *federalismi.it*, n. 28, 2023. V. anche ID., *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 92 ss.; e, in posizione adesiva, F. CLEMENTI, *Per un'innovazione consapevole: rafforzare la premiership senza rigidità sistemiche*, *ivi*, pp. 120 ss. Analogamente, sia pur con leggere varianti, tra i molti scritti raccolti nel medesimo volume, v. anche R. DICKMANN, *Riforme ed equilibri costituzionali*, *ivi*, pp. 162 ss.; V. LIPPOLIS, *Un modello di forma di governo neoparlamentare per la stabilità degli esecutivi e un diretto collegamento del premier alla volontà popolare*, *ivi*, pp. 255 ss.; F. VARI, *Per un Esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana*, *ivi*, pp. 507 ss.

<sup>58</sup> Favorevole all'ipotesi, che considera già recepita in via di prassi dalle maggiori forze politiche, oltre che conforme alle effettive condizioni della società italiana, anche V. TONDI DELLA MURA, *Il neoparlamentarismo per una riforma di compromesso rispettosa della prassi politica*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 491 ss., spec. p. 500.

<sup>59</sup> Come paventato, tra gli altri, da M. CALAMO SPECCHIA, *op. e loc. cit.*

Invero, il richiamo al vero punto di snodo della riforma, costituito dalla legge elettorale, lascia una volta di più concludere che le disfunzioni del sistema italiano – costituite dall’instabilità governativa e dalla crescente disaffezione del corpo elettorale alle urne, dovuta anzitutto al sostanziale svuotamento delle possibilità di quest’ultimo di poter effettivamente concorrere alla determinazione della «politica nazionale» – verrebbero, almeno in parte<sup>60</sup>, e con più semplicità, ovviate già con la legge ordinaria<sup>61</sup>, che modificasse anzitutto il sistema di elezione di Camera e Senato<sup>62</sup>, ad esempio, reintroducendo il voto (unico) di preferenza e accompagnandolo con opportune soglie di sbarramento per temperare la frammentazione politica; ovvero, anche ripristinando un metodo a vocazione maggioritaria, che, con gli opportuni temperamenti per non sacrificare le istanze di rappresentatività, intervenisse in modo ancora più deciso a snellire e semplificare il quadro parlamentare<sup>63</sup>, dando finalmente slancio a una efficiente democrazia «decidente».

Resta in ogni caso ineludibile la conveniente e conseguenziale riforma dei regolamenti camerali<sup>64</sup>, che, regolando lo statuto dell’opposizione<sup>65</sup>, colmi una lacuna di oltre trent’anni, come, d’altra parte, lo stesso legislatore della revisione costituzionale oggi *in itinere* non manca di sollecitare, approvando già nel corso della prima lettura in Senato un ordine del giorno in tal senso<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> Sottolinea la necessità di intervenire con nuove regole di razionalizzazione su molteplici fronti, tra cui quello della legge elettorale, E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 211 ss., spec. pp. 220 ss.

<sup>61</sup> Nel medesimo senso A. SPADARO, *Riforma costituzionale (premierato elettivo) o riforma elettorale (maggioritario con designazione del premier)?*, in *Consulta online*, 2023, n. 3, p. 1067, favorevole a “*riforme legislative con rilevanti effetti costituzionali?*”

<sup>62</sup> Secondo quanto già auspicato, a commento di precedenti iniziative di riforma, in A. CIANCIO, *Quali riforme dopo la riduzione del numero dei parlamentari? Brevi considerazioni a margine della proposta per la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l’introduzione della sfiducia costruttiva*, *Paper in federalismi.it.*, n. 29, 2020, cui sia, pertanto, consentito rinviare.

<sup>63</sup> Più dettagliatamente sulle diverse alternative praticabili, sia pur in un contesto di auspicato bicameralismo riformato, L. VIOLINI, *Crisi della democrazia e elezione diretta: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., pp. 511 ss., in part. pp. 517 ss.

<sup>64</sup> Vi insiste, unitamente alla centralità della riforma elettorale, anche M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., p. 261.

<sup>65</sup> In un’ottica favorevole al premierato elettivo, ritiene, tuttavia, necessaria, come contraltare, la vera e propria costituzionalizzazione dello statuto dell’opposizione, G. CERRINA FERONI, *Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile*, in *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., p. 98. Analogamente anche P. L. PETRILLO, *L’opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2024, pp. 82 ss.

<sup>66</sup> Si tratta dell’ODG G/935/1/1 del sen. Pera, approvato nella seduta notturna del 24 aprile 2024.