

_____**OSSERVATORIO SULLE FONTI**_____

IN DIFESA DELLA COSTITUZIONE

Giornata in ricordo di Stefano Merlini

Firenze, 6 dicembre 2023

Contributi di A. CARDONE, P. CARETTI, U. DE SIERVO, F. DONATI, S. GRASSI,
M.C. GRISOLIA, O. ROSELLI, G. TARLI BARBIERI

DIRETTORI SCIENTIFICI

Paolo Caretti, Maria Cristina Grisolia (*Università degli Studi di Firenze*)

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Caretti (*Università degli Studi di Firenze*)

COMITATO DI DIREZIONE

Adelina Adinolfi (*Università degli Studi di Firenze*), Stefania Baroncelli (*Libera Università di Bolzano*), Andrea Cardone (*Università degli Studi di Firenze*), Massimo Carli (*già Università degli Studi di Firenze*), Ana M. Carmona Contreras (*Universidad de Sevilla*), Elisabetta Catelani (*Università di Pisa*), Marcello Cecchetti (*Università degli Studi di Sassari*), Annalisa Ciampi (*Università degli Studi di Verona*), Cecilia Corsi (*Università degli Studi di Firenze*), Elena D'Orlando (*Università degli Studi di Udine*), Gianmario Demuro (*Università degli Studi di Cagliari*), Giovanna De Minico (*Università di Napoli "Federico II"*), Gianni Di Cosimo (*Università degli Studi di Macerata*), Filippo Donati (*Università degli Studi di Firenze*), Vincenzo Ferrari (*Università degli Studi di Milano Statale*), Anna-Bettina Kaiser (*Humboldt-Universität zu Berlin*), Franck Laffaille (*Université de Paris XIII*), Pier Francesco Lotito (*Università degli Studi di Firenze*), Nicola Lupo (*Università Luiss Guido Carli*), Maurizio Malo (*Università degli Studi di Padova*), Patricia Popelier (*Universiteit Antwerpen*), Giusto Puccini (*Università degli Studi di Firenze*), Orlando Rosselli (*Università degli Studi di Firenze*), Emanuele Rossi (*Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa*), Andrea Simoncini (*Università degli Studi di Firenze*), Rolando Tarchi (*Università di Pisa*), Giovanni Tarli Barbieri (*Università degli Studi di Firenze*), Giuseppe Verde (*Università degli Studi di Palermo*)

COMITATO DI REDAZIONE

Coordinamento scientifico: Maria Cristina Grisolia

Componenti della redazione: Pietro Milazzo (*responsabile*), Leonardo Bianchi, Edoardo Caterina, Matteo Giannelli, Erik Longo, Costanza Masciotta, Giuseppe Mobilio, Marta Picchi, Monica Rosini, Francesco Sanchini.

I contributi ospitati in questo fascicolo si collocano al di fuori della programmazione della rivista (cd. “fuori numero”) e, pertanto, non sono stati sottoposti alla procedura di referaggio ai sensi dell’art. 5 del *Regolamento per la valutazione scientifica dei contributi proposti alla Rivista* e dell’art. 5, co. 9, del *Regolamento per la classificazione delle riviste nelle aree non bibliometriche (Approvato con Delibera del Consiglio Direttivo ANVUR n. 42 del 20/02/2019)*.

INDICE

S. GRASSI, <i>Parole introduttive nella Tavola rotonda della Giornata in memoria di Stefano Merlini</i>	5
P. CARETTI, <i>Stefano Merlini e la “scuola” fiorentina di diritto costituzionale</i>	15
A. CARDONE, <i>Le riforme della Costituzione (e della politica) osservate dal punto di vista del sistema delle fonti. Una riflessione di metodo in ricordo di Stefano Merlini</i>	21
U. DE SIERVO, <i>Ricordando Stefano Merlini</i>	55
F. DONATI, <i>Riforme istituzionali e forme di governo</i>	59
M.C. GRISOLIA, <i>L’elezione diretta del Presidente del consiglio. Una proposta che valorizza davvero il corpo elettorale?</i>	63
O. ROSELLI, <i>Il ricordo di Stefano Merlini un’opportunità per riflettere sulle riforme costituzionali</i>	70
G. TARLI BARBIERI, <i>Un discutibile «salto di corsia». Osservazioni sul disegno di legge costituzionale relativo all’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (ricordando Stefano Merlini)</i>	75

_____ **OSSERVATORIO SULLE FONTI** _____

PAROLE INTRODUTTIVE NELLA TAVOLA ROTONDA DELLA
GIORNATA IN MEMORIA DI STEFANO MERLINI

STEFANO GRASSI*

* Già Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Firenze.

1. Ho conosciuto Stefano Merlini quando, nel 1968, chiesi a Paolo Barile la tesi in diritto costituzionale.

Fra i motivi di tale scelta non vi era soltanto l'entusiasmo per lo studio della Costituzione (che aveva appena compiuto venti anni), che Paolo Barile trasmetteva a tutti gli studenti, ma anche la circostanza che Barile aveva dato vita ad un gruppo di allievi (il primo nucleo della c.d. Scuola Barile), tutti proiettati verso l'interpretazione delle norme costituzionali nella loro attuazione dinamica (nella riunione – nei locali di Via Laura – in cui mi venne affidato il titolo per la tesi, accanto ad Enzo Cheli, c'erano Ugo De Siervo, Paolo Caretti, Roberto Zaccaria e Stefano Merlini).

Le prime immagini, tra le molte che ho successivamente in mente, di Stefano Merlini sono quelle in cui lo vedevo intervenire, con una presenza assidua, nelle riunioni e nelle assemblee che in quegli anni si svolgevano nell'Università, dove gli interventi di Stefano chiarivano i principi sulla cui base rivendicare l'attuazione della Costituzione nel sistema sclerotico degli studi universitari.

Da allora si è svolta la lunga frequentazione con quel gruppo di allievi, di cui sono entrato a far parte, ed in particolare con Stefano Merlini, con i suoi contributi sul piano scientifico e sul piano culturale, che ricordiamo in questa giornata. Gli scritti di Stefano costituiscono un modello esemplare dell'applicazione agli studi della Costituzione dei criteri suggeriti dal nostro comune Maestro: la rigorosa analisi tecnica del dato normativo positivo e il collegamento della norma positiva con la realtà sociale che ne giustifica e ne guida lo sviluppo, rendendo indispensabile una particolare sensibilità per la storia costituzionale e l'impegno morale per una partecipazione attiva alla vita civile.

Ed è soprattutto nella sua capacità di collegare lo studio degli istituti giuridici con le radici storiche della loro formazione, e nella sempre presente passione e partecipazione alla vita sociale e culturale, che Stefano, più di ogni altro degli allievi di Barile, si è distinto.

Nell'ampia bibliografia delle opere che Stefano Merlini ci ha lasciato (su temi centrali come la forma di governo, il sistema giudiziario, il governo dell'economia, il diritto alla salute e le istituzioni culturali) sono significative le voci biografiche come quella per Paolo Barile e quella per Terracini, ma anche i saggi su Piero Calamandrei ed il lavoro svolto per celebrare una personalità importante nella nostra storia costituzionale come quella di Carlo Azeglio Ciampi.

A conferma dell'importanza che Stefano attribuiva a queste ricerche, vorrei citare un suo intervento ad un Convegno su *“Gli archivi dei giuristi e la loro tutela”* (in *“Nomos”*, 2/2018):

“Mi sono reso conto che durante il '900 (il “secolo breve”) i giuristi sono invece entrati a far parte a pieno titolo della storia del loro tempo: non soltanto come testimoni e critici degli ordinamenti giuridici esistenti ma anche come

protagonisti, spesso importantissimi protagonisti, delle “storie” particolari che hanno accompagnato o hanno addirittura determinato, le grandi scelte e le grandi svolte di quella più grande storia nella quale rientra, ovviamente, anche l’ordinamento giuridico di un paese”.

E qui Stefano aggiungeva una notazione che esprime la sua sensibilità di storico: *“queste storie particolari che hanno visto spesso come protagonisti giuristi noti o meno noti, sono state, ad esempio, la storia politica; quella sociale; quella della cultura, ma anche le storie personali sulle quali si è spesso sorvolato fino ai tempi più recenti. Tutta quella pluralità di storie senza le quali, come siamo ormai abituati a pensare, la grande storia rischia di perdere il suo rapporto con la realtà degli avvenimenti e diviene, qualche volta, ideologia e sostanziale falsificazione. ...”.*

Ed è ancor più significativa la sottolineatura di una innovativa interpretazione del ruolo dei giuristi, che Stefano precisa in questi termini:

“Se è vero, insomma, che per molti anni il mestiere del giurista è stato quello di interpretare le leggi partendo dallo loro lettera ed elencando, in maniera spesso pedante, le diverse letture di esse date dalla più illustre “dottrina” e giurisprudenza, sembra che oggi un metodo più scientifico richieda invece di risalire, per così dire, a monte della stessa interpretazione fatta propria dai giuristi che sono oggetto di studio da parte dei giuristi di oggi per capire più in profondità i motivi che hanno determinato quelle interpretazioni e quelle scelte normative. Se si vuole, infatti, che il diritto cessi di essere una scienza puramente dogmatica, in quanto fondata su presupposti puramente autoreferenziali, per diventare una vera scienza sociale, questo richiede uno sforzo rivolto in due direzioni diverse. Una prima, concentrata sulla formazione dei giuristi e, quindi, sugli strumenti fondamentali della loro formazione culturale: i loro maestri; la loro carriera e, soprattutto, le loro biblioteche”.

Per questo motivo mi pare molto bello aver dedicato a Stefano questa Giornata, proprio in occasione della donazione della sua biblioteca all’Università di Firenze; un corpo di opere che va ad arricchire in modo significativo l’archivio bibliografico del nostro Dipartimento di scienze giuridiche e può testimoniare il percorso ampio e completo dell’opera di Stefano.

2. È giusto aver intitolato questo incontro “in difesa della Costituzione”, con l’invito ad un primo commento sulla riforma costituzionale che il Governo in carica sta proponendo.

L’attività scientifica di Stefano, e anche la sua attività di uomo di cultura e cittadino attivo, si è in gran parte incentrata sulla difesa e interpretazione della Costituzione proprio con riferimento allo sviluppo storico della nostra forma di Governo.

Stefano condivideva l'idea che la difesa della Costituzione non deve essere impostata in termini di mera conservazione, ma aveva altrettanto chiara la preoccupazione che le innovazioni istituzionali dovessero riconoscere e sviluppare i principi e i valori costituzionali, nella loro capacità di futuro.

Sono quindi, come sappiamo, ammissibili riforme e modifiche anche rilevanti delle norme costituzionali (se ne contano più di trenta su quasi tutti gli articoli principali della nostra Costituzione: molte sui temi del tormentato sistema regionale; altre sui principi riferiti al rapporto tra giustizia e politica – come le riforme degli artt. 68, 79 e 111; e di recente modifiche importanti anche sul circuito decisionale, come la modifica dell'art. 81 della Costituzione sull'equilibrio di bilancio e le norme sulla struttura delle Camere che hanno ridotto il numero dei Deputati e dei Senatori; ma anche la recentissima riforma sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, che ha toccato l'art. 9, che fa parte dei principi fondamentali). Ma tutte le riforme possono essere accettate solo in quanto siano strumenti di una corretta attuazione dei principi fondamentali e del loro sviluppo.

Per valutare l'ammissibilità di ogni riforma istituzionale è quindi necessario verificare se la proposta di revisione abbia o meno carattere eversivo rispetto ai principi che definiscono la nostra democrazia costituzionale.

Il fallimento delle c.d. "grandi riforme", che in più occasioni sono state proposte (e in due casi sono giunte ad una approvazione parlamentare, bocciata in modo deciso nei successivi referendum), si giustifica, in primo luogo, per la natura eversiva che assumono riforme dirette ad introdurre modifiche dell'intera seconda parte della Costituzione, proprio perché sono in grado di mettere in discussione gli equilibri della forma di governo su cui i costituenti hanno fondato la nostra democrazia rappresentativa. Il corpo elettorale le ha bocciate perché ha escluso di poter correre il rischio di mettere in dubbio, o comunque indebolire, i valori costituzionali e la loro forza coesiva del sistema sociale, riconoscendo la stretta connessione tra la forma di governo parlamentare e le garanzie per i diritti riconosciuti nella prima parte della Costituzione.

Ma un secondo profondo motivo dell'insuccesso di tali riforme "palingenetiche" può essere collegato ad un giudizio negativo sull'uso strumentale di proposte di revisione, dirette a consolidare un equilibrio politico contingente, senza poter nascondere la volontà di condizionare l'ulteriore sviluppo del sistema, secondo la logica della maggioranza del momento.

3. La modifica della forma di governo proposta dall'attuale maggioranza, consiste essenzialmente nella elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e nella previsione di norme c.d. "antiribaltone".

Data la natura meramente introduttiva delle mie parole, rispetto al tema oggetto della odierna Tavola rotonda, mi limito ad indicare tre ordini di

domande, per valutare il progetto governativo, in relazione: (a) alla modalità con cui la revisione viene attivata; (b) ai motivi dell'intervento di revisione; (c) alla coerenza del disegno riformatore rispetto ai principi fondamentali della nostra Costituzione.

Sono domande che definiscono i tre criteri con i quali, a mio avviso, deve essere giudicata la proposta di revisione costituzionale.

4. Sub a) Sulle modalità prescelte per la revisione, la proposta del Governo dichiara di seguire le indicazioni della dottrina (sul punto sono noti gli interventi di Stefano Merlini, sulla necessità di applicare la procedura ex art. 138 Cost., con riforme puntuali che intervengono su singoli articoli e la possibilità, quindi, per il corpo elettorale, in sede di referendum, di effettuare una scelta consapevole, su un tema chiaramente definito), precisando di utilizzare la procedura dell'art. 138, per una revisione "puntuale", riferita ad un numero limitato di articoli.

Ma, si può considerare puntuale una riforma che prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri? O si può invece osservare che si tratta di una riforma che tocca il nucleo forte della scelta fondamentale effettuata dai Costituenti per una forma di governo parlamentare, direttamente funzionale all'attuazione dei diritti della prima parte?

Ci si deve domandare se la proposta di riforma tocca ed altera, in termini molto pericolosi, il rapporto di fiducia (centrale nella definizione dello Stato costituzionale) tra il potere legislativo ed il potere esecutivo, ed anche il ruolo di equilibrio affidato, per la funzionalità di quel rapporto, al Presidente della Repubblica: se, in altri termini, la riforma contraddice il principio della separazione dei poteri e del loro equilibrio dinamico.

Sul piano formale la presentazione di una legge di revisione costituzionale non può essere sottratta alle iniziative del Governo. Ma ci si può anche domandare se la revisione sia in contrasto con quello che è lo scopo fondamentale delle riforme istituzionali, cioè quello di incidere sulla Costituzione come norma tendente ad unire e non a dividere. La revisione deve essere espressione di coesione sociale e deve essere il frutto di un dibattito ampio e condiviso, nato e svolto in Parlamento nel più ampio modo possibile.

Il rischio di una revisione legata alle esigenze contingenti della maggioranza governo (tanto più se si tratta di una maggioranza emersa da elezioni svolte con un sistema elettorale chiaramente inadeguato rispetto alle esigenze del principio rappresentativo) deve essere sicuramente evitato, soprattutto quando la proposta si dirige verso una soluzione che premia la maggioranza che si forma in termini semplificati nella elezione diretta del Capo dell'esecutivo.

5. Sub b) Nelle motivazioni della relazione introduttiva al disegno di legge di revisione, si precisa che la modifica della forma di governo è giustificata dalla constatazione della instabilità dei governi; dalla volatilità delle maggioranze (il transfughismo parlamentare); dalla necessità di valorizzare il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico.

Sono esigenze che corrispondono a valutazioni largamente condivise e si tratta di domande che in qualche modo erano state già poste, senza essere risolte, dall'Assemblea Costituente quando, nello scegliere la forma di governo parlamentare, approvò l'ordine del giorno Perassi, nel quale si prevedeva di accompagnare l'adozione della forma di governo parlamentare con "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo".

Su questo piano, però, la domanda è se la tecnica normativa utilizzata per perseguire tali obiettivi è adeguata e coerente.

Non si tratta solo di verificare la stravaganza della soluzione di un'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (non presente in alcun altro ordinamento e attuata soltanto per alcuni anni nello Stato di Israele, con caratteristiche del tutto diverse da quella proposta nel disegno di legge del Governo).

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio è in grado di dare stabilità al Governo, il cui compito è gestire gli interessi di tutto il Paese, ovvero contribuisce a porre le premesse per una divisione conflittuale che attraversa sia il Paese, al momento del voto, sia, successivamente, il rapporto tra Parlamento e Governo?

I meccanismi individuati per dare stabilità al Governo (durata quinquennale; maggioranza non modificabile – tranne una sola eccezione, con possibilità di sostituire il Presidente del Consiglio ma non la maggioranza né il programma) sono coerenti con le esigenze di stabilità perseguita o invece rischiano di bloccare e irrigidire l'intero sistema (cementificando il risultato elettorale e impedendo qualunque flessibilità successiva, fino all'evidente rischio di rottura degli equilibri del sistema)?

La legittimazione diretta del Presidente del Consiglio semplifica il sistema istituzionale ma crea tutti i presupposti per una fibrillazione e una serie di possibili stalli tra le forze politiche che esprimono la maggioranza eletta.

Nell'ipotesi riformatrice, tale eventualità si presenterebbe ancora più grave rispetto a quello che già si verifica nelle forme di governo presidenziali o semi presidenziali, quando la maggioranza che ha contribuito all'elezione diretta del Presidente non corrisponde alla maggioranza che si è formata nel Parlamento rappresentativo (il c.d. "governo diviso" negli Stati Uniti e le ipotesi di "coabitazione" nel sistema francese). L'irrigidimento del rapporto tra il Presidente del Consiglio eletto e la sua maggioranza che, nel nostro sistema politico, è necessariamente composita, impedisce lo sviluppo di quel rapporto dialettico

tra Parlamento e Governo che consente di superare il rischio di conflitti insanabili, capaci di rompere la coesione sociale.

A ciò si deve aggiungere la palese inammissibilità della soluzione, inizialmente proposta, di introdurre in Costituzione un forte premio di maggioranza (senza una soglia di minima rappresentanza da raggiungere per ottenerlo). Ci si deve, infatti, domandare se tale ipotesi risponda all'esigenza di valorizzare il corpo elettorale o rischi, invece, di accentuare una posizione subalterna e succube dello stesso corpo elettorale rispetto alla parte politica in grado di chiedere ed ottenere l'adesione al suo programma?

Su questo tema, occorre particolare attenzione perché ogni soluzione, che punti a rendere imm modificabile l'equilibrio individuato da una tornata elettorale, si presenta particolarmente pericolosa se si fa riferimento ad un corpo elettorale che la stessa relazione del disegno di legge del Governo sottolinea caratterizzato da una quota elevatissima di astensioni e che, nelle rilevazioni sociologiche, presenta forti margini di disattenzione alla formazione dell'indirizzo politico di governo (un corpo elettorale di "sonnambuli" come li ha definiti la recente relazione del Censis).

6. Sub c) Se poi ci si domanda se la proposta di elezione diretta del Presidente del Consiglio possa essere coerente con i principi fondamentali della Costituzione, non si può non rilevare che la chiara scelta dei Costituenti per la centralità del Parlamento (secondo l'ordine logico fissato nella seconda parte della Costituzione, che vede la prima sezione dedicata al Parlamento, la seconda sezione dedicata al Presidente della Repubblica e la terza sezione al Governo) viene contraddetta radicalmente dall'elezione diretta del capo dell'esecutivo, per di più contestuale all'elezione del Parlamento.

Ci si deve, infatti, domandare se un organismo rappresentativo, eletto contestualmente alla scelta diretta del Presidente del Consiglio, si trovi comunque in una posizione subordinata rispetto ad un esecutivo che il corpo elettorale ha scelto direttamente.

Si verifica una umiliazione del Parlamento (che, nella prassi attuale, è già fortemente ridotto nelle sue prerogative), perché si perde il rapporto dinamico di fiducia tra Parlamento e Governo, comprimendo anche le funzioni di controllo del Parlamento sulle azioni del Governo?

Né sembra corretto fare riferimento all'esperienza dell'elezione diretta dei Presidenti di Regione e dei Sindaci. Il richiamo non è utile per rispondere alla domanda. Da un lato, perché Sindaci e Presidenti di Regione si muovono nell'ambito di un quadro normativo definito a livello centrale, con scelte di indirizzo politico effettuate in forma democratica nel circuito decisionale Parlamento/Governo. Ed inoltre, perché l'esperienza delle assemblee rappresentative, a partire dalle riforme elettorali sull'elezione dei vertici degli enti locali,

ha visto un deperimento e una marginalità dei Consigli comunali e dei Consigli regionali, che conferma come l'elezione diretta dell'esecutivo ponga in posizione subordinata e sostanzialmente recessiva le istituzioni rappresentative.

Ed ancora ci si deve domandare se l'elezione diretta del Presidente del Consiglio scardina il sistema delle garanzie e in particolare la garanzia dell'unità nella Costituzione, data dal Presidente della Repubblica. Non solo perché il mandato elettorale diretto sul programma del Governo rende del tutto formale il ruolo del Presidente della Repubblica nel definire il rapporto tra Governo e Parlamento; ma anche perché la legittimazione diretta del Presidente del Consiglio riduce ogni capacità di influenza del Presidente della Repubblica. Il Presidente del Consiglio potrà far valere la forza della sua investitura sia sul Presidente della Repubblica sia sugli altri organi di garanzia, come la Corte costituzionale e i Magistrati.

Ma un altro grave dubbio si collega all'introduzione (che si spera venga superata) del premio di maggioranza in Costituzione, con la fissazione di un meccanismo che vorrebbe far sì che il voto non sia ripetibile prima di cinque anni. Tale logica maggioritaria contraddice il ruolo attivo che il corpo elettorale, tramite i rappresentanti dell'opposizione, è chiamato a svolgere anche nel corso della legislatura.

Inutile ricordare come la sovranità appartiene al popolo, ma la Costituzione definisce con chiarezza le forme e i limiti con cui può essere esercitata (art. 1) suggerendo il rapporto diretto tra le libertà e i diritti sociali garantiti nella prima parte della Costituzione per consentire quella che (art. 3, secondo comma) definisce la partecipazione effettiva all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

L'illusione che l'elezione diretta, con una semplificazione estrema, costituisca un aumento del tasso di democrazia del sistema è smentita dall'insieme dei principi del nostro Stato costituzionale.

I Costituenti scelsero la forma di Governo parlamentare tenendo conto della realtà sociale in cui si sarebbe mossa la Costituzione.

Non si può certamente dire che la realtà sociale attuale sia la stessa, ma si possono certamente vedere nel sistema socio-politico attuale quei caratteri di frammentazione e di contrapposizione che giustificavano l'affidamento alla sede parlamentare della sintesi dei conflitti e della mediazione tra gli interessi contrapposti.

La Costituzione si è consolidata con riferimento ai temi delle libertà e anche dei diritti sociali nell'arco dei settantacinque anni della sua vita, ma resta ancora da attuare quella parte della Costituzione che consente e dovrebbe consentire una maturazione democratica del corpo elettorale, che non può essere raggiunta attraverso le scelte di ingegneria costituzionale e le semplificazioni che esaltano il dominio di maggioranze contingenti.

7. Su questo tema, intervenendo a proposito della riforma Renzi, sono ancora attuali le parole di Stefano Merlini: *“Si è cercato di diffondere nella pubblica opinione, e purtroppo con successo, l’idea che le difficoltà di funzionamento delle istituzioni fossero da attribuire, invece che all’evidente implosione del sistema politico, quasi essenzialmente all’assetto sbagliato ed arretrato della forma di governo scelta dai Costituenti e che sarebbe stata, perciò, sufficiente una radicale riforma della Costituzione per rimettere sui giusti binari la politica italiana.*

Contro questa opinione si può obiettare che qualsiasi riforma delle istituzioni sarà, invece, inefficace finché il sistema politico italiano continuerà ad avere quei caratteri non più democratici ma autoreferenziali che esso ha assunto negli ultimi decenni; cosicché si può sostenere che prima di una “profonda riforma” della Costituzione sarebbe meglio procedere alla sua attuazione per quanto riguarda, ad esempio, l’applicazione con legge ordinaria dei principi contenuti nell’art. 49 Cost. e l’adozione di una riforma elettorale che sia in grado di tenere insieme le esigenze della governabilità con quelle del rispetto della sovranità popolare per ciò che attiene alla nomina dei rappresentanti”.

Un pensiero, quello di Stefano Merlini, non solo attuale, ma capace di orientare correttamente le risposte che saranno sviluppate in questa Tavola rotonda sugli interrogativi che ho sinteticamente enunciato.

STEFANO MERLINI E LA “SCUOLA” FIORENTINA
DI DIRITTO COSTITUZIONALE

PAOLO CARETTI*

* Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze Direttore della Rivista.

1. Quando circa un anno fa abbiamo organizzato un incontro di studio dedicato a Stefano Merlini, a conclusione dei corsi del Seminario di studi e ricerche parlamentari (di cui è stato uno dei più assidui e impegnati docenti), abbiamo ricordato il contributo di Stefano all'analisi degli sviluppi della nostra forma di governo nel corso delle varie fasi della storia repubblicana. E' stato questo, infatti, l'oggetto non unico ma certamente principale dei suoi interessi scientifici come testimoniano saggi come "Struttura del Governo e intervento pubblico nell'economia (La Nuova Italia, 1979), "Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana" (Giappichelli, 1996) e "Il governo parlamentare in Italia" (Giappichelli 2018). Un contributo di grande rilievo che si segnala, tra l'altro, per una precisa scelta metodologica che, messa da parte un'impostazione basata sulla discussione astratta tra i diversi modelli di governo parlamentare, muove dall'esame degli svolgimenti del tutto peculiari delle vicende italiane e che spiega il perché a tutt'oggi l'assetto della nostra forma di governo si presenti come un assetto instabile e da tempo al centro del dibattito sulla riforma della seconda parte della Costituzione repubblicana. Lo stesso tema penso che verrà ripreso nella seconda parte di dell'incontro di oggi, dedicata a "le riforme costituzionali nel pensiero di Stefano Merlini".

2. In questo mio intervento, vorrei invece sottolineare il ruolo svolto da Stefano in quanto partecipe della nascita della "scuola" costituzionalistica fiorentina formatasi sotto la guida di Paolo Barile in tempi ormai lontani (siamo alla fine degli anni '60 del secolo scorso) che è qui rappresentata oltre che da chi vi parla da molti di coloro che interverranno dopo di me. A differenza di molti di noi, Stefano diventa allievo di Barile "da grande", quando cioè si è già laureato a Roma con Vezio Crisafulli, uno dei massimi costituzionalisti del '900 e protagonista, insieme a Mortati, allo stesso Barile e ad altri di quella iniziale stagione legata alla difficile attuazione della Carta del 1948. Appena dopo la laurea, tornato a Firenze, Stefano, pur maturando l'idea di presentarsi al concorso per entrare in magistratura (concorso che poi vinse, salvo dimettersi quasi subito per iniziare la carriera universitaria) continua a coltivare i suoi interessi costituzionalistici e si avvicina a Barile entrando a far parte di un piccolo gruppo di giovani neolaureati del Maestro da poco approdato da Siena alla Facoltà di Giurisprudenza di Firenze e che iniziavano allora i primi incerti passi nel mondo accademico: sono Ugo De Siervo, Roberto Zaccaria e chi vi parla (cui più tardi si aggiungeranno Enzo Grassi, Stefano Grassi, Giusto Puccini, Pierfrancesco Lotito, Cristina Grisolia, Elisabetta Catelani e altri più giovani, ormai allievi nostri). Quattro persone diverse tra loro (due cattolici e due laici) che sotto la guida sapiente e mai invasiva di Barile e del suo primo allievo senese Enzo Cheli, hanno saputo crescere insieme sul piano professionale ma, allo stesso tempo, hanno saputo costruire e consolidare un rapporto di amicizia che

ha retto nel tempo e superato indenne quei pochi momenti di potenziali conflitti di interesse, inevitabili nel corso di una carriera universitaria che ci vedeva tutti impegnati sulla base di una comune scelta di vita.

Questo dato che può sembrare secondario, credo invece che abbia rappresentato un elemento importante, forse decisivo nel dar vita a un gruppo fortemente coeso (e percepito come tale all'esterno), partecipe di una stessa impostazione culturale e accomunato da una non comune consonanza di interessi. Abbiamo cominciato insieme come assistenti volontari (una figura ora scomparsa dall'Università, ma che allora rappresentava l'anticamera per l'ingresso in ruolo) e insieme abbiamo vissuto i patemi d'animo legati alla scelta del tema per la stesura di un primo studio monografico che avrebbe dovuto accreditarci come ricercatori nell'ambito del mondo accademico. Una prima tappa importante che ci vede impegnati a confrontarci e a discutere di varie ipotesi di lavoro e poi decidere, consapevolmente, ciascuno seguendo le proprie inclinazioni: Stefano si orienta verso i problemi legati agli interventi pubblici nell'economia, Ugo De Siervo verso quelli legati all'attuazione dell'ordinamento regionale, Roberto Zaccaria verso quelli del tutto nuovi relativi al significato della libertà di informazione alla luce dell'apparire sulla scena di un nuovo mezzo di comunicazione di massa come la televisione, chi vi parla verso quelli altrettanto nuovi connessi al rapporto tra ordinamento interno e ordinamento comunitario. Come si vede tutti temi diversi ma tutti volti ad affrontare alcuni rilevanti aspetti problematici allora emergenti nel lento processo di attuazione della Costituzione repubblicana. Sempre insieme abbiamo lasciato Firenze per iniziare altrove, come professori incaricati, il nostro primo insegnamento (chi a Siena, chi a Sassari, chi a Macerata), insieme abbiamo affrontato la stagione concorsuale alla fine degli anni '70 e più o meno insieme siamo infine rientrati a Firenze come professori ordinari, affiancando per alcuni anni i nostri Maestri Barile e Cheli. Nel frattempo naturalmente si alternano matrimoni, divorzi, nascita di figli (tutte vicende strettamente private, ma vissute in qualche modo collettivamente) e, sul piano universitario, nascono i dipartimenti che sostituiscono i vecchi istituti e moltiplicano le occasioni di confronto interdisciplinare soprattutto con i colleghi di diritto amministrativo e internazionale (voglio qui ricordare gli amici Domenico Sorace, Andrea Orsi Battaglini e Luigi Condorelli) con i quali si cominciano ad impostare progetti di ricerca comuni (cosa allora del tutto inusuale). Col tempo, ciascuno ha poi percorso itinerari di studio e di ricerca diversi, così come diversi sono stati gli impegni di carattere istituzionale ricoperti (Cheli e De Siervo, giudici costituzionali; Zaccaria, prima Presidente della Rai e poi parlamentare; Stefano, Sovrintendente del Teatro del Maggio fiorentino), ma quel legame maturato nel periodo della nostra formazione, quella consuetudine a tenerci informati delle rispettive attività e a ricercare occasioni per collaborare insieme a questa o a quella iniziativa non sono

mai venuti meno e rappresentano tuttora il tessuto connettivo dei nostri rapporti.

A tutto questo Stefano ha dato un forte contributo facendosi apprezzare non solo per le sue doti di studioso ma per l'equilibrio, per l'eleganza del suo tratto umano, per la sua disponibilità ad ascoltare e a misurarsi con le opinioni altrui e a correggere le proprie, alimentando così quel fruttuoso scambio culturale che è alla base di ogni progetto di lavoro comune. Ma, oltre a ciò, un altro aspetto della personalità di Stefano importante per la crescita della nostra "scuola" è stata la sua capacità di mantenere un legame di stretta coerenza tra esperienze di vita e impegno scientifico, secondo del resto l'esempio del comune Maestro Paolo Barile. Questo legame lo spingeva a promuovere instancabilmente iniziative di discussione e confronto nelle quali non mancava mai di coinvolgerci, rafforzando un rapporto di stima e amicizia, che personalmente ho sentito particolarmente forte fin dai tempi del nostro sodalizio senese, nel corso dei lunghi anni nei quali siamo stati entrambi assistenti di Enzo Cheli.

Questo impegno a coniugare insieme interessi di studio e scelte di vita si è manifestato in numerose occasioni: penso, per quanto riguarda la sua passione per il teatro e per la musica, all'organizzazione di un importante convegno sugli enti lirici, che anticipò di poco la loro riforma e trasformazione in fondazioni lirico-musicali o alla sua partecipazione all'attività delle maggiori istituzioni teatrali fiorentine e non solo (dal teatro del maggio musicale, all'ente teatro romano di Fiesole, all'accademia Bartolomeo Cristofori, alla fondazione "Paolo Grassi: la voce della cultura di Milano". Ma ancora, penso alla creazione, nel 2007, del Centro di studi politici e costituzionali, intitolato a Piero Calamandrei e Paolo Barile, di cui Stefano fu attivissimo presidente fino alla sua scomparsa. Un'iniziativa, quest'ultima, alla quale Stefano volle che tutti noi partecipassimo anche al fine di mantenere vivo un rapporto che l'avvicinarsi della data del nostro pensionamento rischiava di sfilacciarsi in seguito all'inevitabile venir meno di quella assidua frequentazione che ci aveva tenuti uniti per tanto tempo.

Sia come fondatore del Centro, sia nella sua attività di presidente ha mostrato un profondo attaccamento all'insegnamento e all'esempio di vita dei due grandi personaggi in nome dei quali il Centro era stato pensato, quasi a voler stabilire un rapporto di continuità tra costituzionalisti appartenenti a tre generazioni diverse: Barile, allievo di Calamandrei, Merlini, allievo di Barile (e con lui un po' tutti noi, che con lui abbiamo condiviso una vita di studio e di ricerca). Si tratta di un attaccamento che è testimoniato dai convegni promossi da Stefano in questo periodo che o toccano temi cari ai due Maestri (dai diritti di libertà, al ruolo dei giudici) o sono dedicati al loro comune impegno, non solo scientifico, mostrato nella difficile fase della storia repubblicana che ha

portato all'attuazione del disegno costituzionale del '48, con l'intento di valorizzare la perdurante attualità del loro pensiero. A questo riguardo, vorrei ricordare, da ultimo, la relazione tenuta da Stefano al convegno "Il potere e le libertà. Il percorso di un costituzionalista", promosso in occasione del centenario dalla nascita di Paolo Barile, nel 2019. In questa relazione, Stefano ripercorre le diverse fasi della vita civile, politica e scientifica di Barile ma, dietro il racconto di tante note biografiche, non è difficile cogliere l'ammirazione e la gratitudine per una straordinaria personalità di cui si sente pienamente allievo ed erede.

3. Stefano è il primo dei quattro originari membri di quella che diventerà la "scuola" fiorentina di diritto costituzionale che se ne va, lasciandola orfana del suo rigore di studioso, del suo intenso impegno progettuale, della sua generosità di amico. È una mancanza che, a quasi due anni dalla scomparsa di Stefano, avvertiamo tutti con grande tristezza. Resta tuttavia la convinzione che l'esperienza vissuta insieme e della quale lui è stato protagonista abbia rappresentato e tuttora rappresenti un patrimonio importante che non abbiamo alcuna intenzione di disperdere e che, anzi, negli anni abbiamo cercato di trasmettere a quanti ci hanno sostituito nell'insegnamento universitario.

LE RIFORME DELLA COSTITUZIONE (E DELLA POLITICA)
OSSERVATE DAL PUNTO DI VISTA DEL SISTEMA DELLE FONTI.
UNA RIFLESSIONE DI METODO IN RICORDO DI STEFANO MERLINI

ANDREA CARDONE*

Sommario

1. Sfatare alcuni “falsi miti” per impostare correttamente il dibattito sulle riforme. – 2. Il primo “falso mito”: gli anni Ottanta come l’“inizio della fine” del sistema delle fonti. – 3. Il secondo “falso mito”: il funzionamento del sistema delle fonti dipende dalla stabilità di governo. – 4. Il terzo “falso mito”: l’evoluzione in senso maggioritario della forma di governo è in grado di arginare le torsioni del sistema delle fonti. – 5. Le criticità del d.d.l. di revisione costituzionale A.S. n. 935 in punto di metodo e le necessarie riforme della politica.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell’Università di Firenze.

1. Sfatare alcuni “falsi miti” per impostare correttamente il dibattito sulle riforme

È a tutti noto quanti e quali sforzi Stefano Merlini abbia dedicato al tema della vita democratica interna ai partiti e, più, in generale all’annosa questione dell’attuazione dell’art. 49 Cost.¹. Così come sono sempre un riferimento per gli studiosi di ogni generazione i suoi studi sulla genesi e le trasformazioni della forma di governo parlamentare nel nostro ordinamento². Proprio in considerazione di tale impegno, non solo intellettuale, ma anche civico e politico, viene naturale interrogarsi su quale valutazione Egli avrebbe dato dell’attuale stagione parlamentare in relazione all’intrapreso procedimento di revisione costituzionale che, nell’intenzione del Governo proponente, dovrebbe portare al superamento della forma di governo parlamentare e all’introduzione del c.d. “premierato”.

A chi scrive piace pensare che Stefano Merlini, con il vigore che gli era tipico, avrebbe unito la sua voce, come già accaduto tante volte in passato sui temi delle riforme costituzionali e istituzionali, a quella di Enzo Cheli, il quale, di recente, proprio in relazione al nuovo conato di revisione che in questi mesi impegna i lavori parlamentari e, conseguentemente, quelli della dottrina, ha avuto modo di sostenere che «il rischio di fondo che va evitato è quello di considerare le riforme costituzionali (e, in particolare, la riforma della forma di governo) come lo strumento più idoneo a superare le disfunzioni in atto nel sistema politico, disfunzioni che investono oggi, in particolare, il distacco e l’isolamento delle istituzioni rappresentative e dei partiti che in esse operano dal corpo sociale. Queste disfunzioni, per il livello raggiunto, mettono ormai a rischio non tanto la governabilità quanto la stessa sostenibilità dell’impianto democratico così come definito nelle sue basi dalla costituzione. Disfunzioni che non si curano tanto modificando i congegni della macchina costituzionale quanto migliorando la qualità del carburante politico cui spetta il compito di alimentare tale macchina»³.

Il monito di Enzo Cheli solleva una domanda, che appare ineludibile affinché il percorso delle riforme venga impostato in maniera metodologicamente corretta e con la dovuta consapevolezza dei problemi presenti sul tappeto: è opportuno ipotizzare revisioni costituzionali della forma di governo

¹ Cfr., *ex multis*, S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale. Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, Jovene, 2009, 96 ss.; ID. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009.

² Cfr., per tutti, S. MERLINI, *Il governo parlamentare in Italia. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2007.

³ E. CHELI, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2022, 9. Cfr. anche ID., *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2023, 87 ss.

parlamentare senza farle precedere, o comunque accompagnare, da “riforme della politica” in grado di rivitalizzare, almeno in parte, l’esangue circuito della rappresentanza politica generale?

Certamente Stefano Merlini non si sarebbe sottratto dal dare una risposta, di cui, come detto, piace immaginare il contenuto. In queste poche pagine – ancora immaginando di poter partecipare a questo dialogo; cosa anche questa, per grande fortuna di chi scrive, più volte successa negli anni – si cercherà di rispondere all’interrogativo sollevato da Enzo Cheli attraverso qualche considerazione che muove da quello che si ritiene essere un angolo prospettico privilegiato per indagare le ragioni di crisi della Costituzione del ’48, ovvero il funzionamento del sistema delle fonti.

Non è certo questa la sede per ricostruire la strettissima correlazione che i Costituenti stabilirono tra l’adozione della forma di governo parlamentare e la strutturazione di un sistema delle fonti basato sulla centralità dell’Assemblea rappresentativa quale sede della composizione politica dei conflitti di interesse e dimensione nazionale, ovvero come luogo di raggiungimento del compromesso politico-partitico inteso come strumento di garanzia dell’unità della Repubblica in forza di una prospettiva che vede nella disciplina costituzionale del sistema delle fonti, innanzitutto, il cuore dei processi e dei meccanismi di integrazione politica⁴. Si può, però, osservare che le prassi attraverso cui il sistema delle fonti vive nell’ordinamento costituzionale è una significativa “cartina di tornasole” del funzionamento della forma di governo parlamentare.

È certamente difficile, se non impossibile, comprendere se nell’esperienza costituzionale italiana siano (state) le torsioni del sistema delle fonti a innescare la deriva della forma di governo parlamentare o, viceversa, se sia (stato) l’abbandono della logica compromissoria che ispirava il modello costituzionale della forma di governo a causare le ben note involuzioni del sistema delle fonti che la dottrina ha evidenziato, soprattutto, in relazione alle prassi normative degli ultimi quindici anni⁵. A ben vedere, però, così impostato, il tema delle correlazioni tra forma di governo (parlamentare) e sistema delle fonti (basato sulla centralità parlamentare) rischia di generare un gigantesco *cul de sac* dottrinario, che intorbidisce le acque più di quanto non contribuisca a renderle limpide.

Ciò che, infatti, rileva ai limitati fini di provare a dare una risposta all’interrogativo definito in apertura è che osservare le disfunzionalità del sistema delle

⁴ Sul punto, volendo, si può vedere A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, Il Mulino, 2023, 40 ss.

⁵ In proposito si vedano gli scritti raccolti in A. CARDONE, A. SIMONCINI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

fonti è un modo per cercare di capire cosa non “funziona” (e non ha “funzionato”) nei meccanismi di integrazione politica della forma di governo parlamentare. Da questo punto di vista, ricostruire le trasformazioni e le evoluzioni (*rectius*, involuzioni) del sistema delle fonti è un viatico per impostare in maniera metodologicamente opportuna il tema della possibile revisione costituzionale della forma di governo.

È del tutto evidente che lo sviluppo compiuto di questa prospettiva presupporrebbe un livello di approfondimento, anche storico, non possibile in una sede, quale quella che ospita questa riflessione, che vuole avere – e deve mantenere – un carattere prevalentemente celebrativo. Ciò nonostante, può essere non del tutto privo di utilità mettere sinteticamente in evidenza come, di sovente, nel dibattito pubblicistico che accompagna le iniziative del sistema politico-partitico rispetto alla revisione costituzionale, il tema della degenerazione del sistema delle fonti è sviluppato attraverso una serie di “luoghi comuni” o “falsi miti”, i quali non contribuiscono di certo ad impostare correttamente i problemi relativi al funzionamento della forma di governo parlamentare e, quindi, come accade per tutte le problematiche mal impostate, spingono a cercare soluzioni nella direzione sbagliata.

Per ragioni di immediatezza, ci si limiterà a quelli che appaiono i tre principali “luoghi comuni” che hanno accompagnato il dibattito sulle riforme costituzionali nel nostro paese fin dalla sua genesi, ovvero da quando, negli anni Ottanta del secolo scorso, dopo – e, in una certa misura, anche per effetto del – fallimento del compromesso storico, archiviato dal congresso democristiano del “Preambolo” del 1980⁶, in un quadro caratterizzato dalla proliferazione di “piccoli” partiti politici, dalla frammentazione parlamentare e dalla sempre più evidente crisi della rappresentanza politica generale, il sistema politico-partitico italiano conosce l’esperienza del c.d. “pentapartitismo”, che, a partire dal “Governo Spadolini I” (in carica dal 28 giugno del 1981 al 23 agosto del 1982) – il primo dal 1948 a non essere presieduto da un democristiano – altera profondamente la logica di funzionamento che la forma di governo parlamentare aveva conosciuto nella “stagione d’oro” del parlamentarismo⁷ e pone al centro dell’agenda politico-costituzionale il dibattito sulla “governabilità”, destinato

⁶ Con quest’espressione, come noto, si fa riferimento al preambolo politico comune delle mozioni associate alle liste delle quattro correnti alleate (fanfaniani, dorotei, “Forze Nuove” e “Proposta”) che riescono ad eleggere, con il 57,7% dei voti congressuali, Flaminio Piccoli segretario e Carlo Donat-Cattin vice-segretario unico, relegando la sinistra democristiana e la corrente andreottiana all’opposizione, e che impongono un nuovo corso, basato sulla fine dell’alleanza con il Partito Comunista e sul rilancio dell’esperienza del centro-sinistra con il Partito Socialista Italiano, di cui già dal 16 luglio 1976 era segretario Bettino Craxi.

⁷ Sul punto cfr., per tutti, S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, 126 ss.

a calamitare nei decenni successivi, da un lato, l'attenzione della dottrina⁸, dall'altro, le doglianze del sistema politico-partitico⁹.

2. Il primo “falso mito”: gli anni Ottanta come l’“inizio della fine” del sistema delle fonti

Un primo “falso mito” su cui si intende portare l'attenzione è quello secondo cui gli scostamenti dal modello costituzionale del sistema delle fonti iniziano a manifestarsi con le prassi normative degli anni Ottanta, per l'appunto come manifestazione della degenerazione della logica compromissoria ed assemblare della forma di governo che contraddistingue quegli anni.

Questa ricostruzione, che – come si accennava – è stata molto diffusa nel dibattito politico-istituzionale che ha accompagnato le varie “stagioni” della revisione costituzionale nel corso dei decenni (e lo è tutt'ora), merita di essere criticata essenzialmente per due ragioni.

La prima è che alcuni dei fenomeni che oggi pacificamente consideriamo come sintomi dell'esistenza di prassi torsive del sistema delle fonti si sono affermati fin dalle primissime legislature, quindi ben prima dell'avvento della “partitocrazia”. Infatti, già nella seconda metà della prima legislatura, le dinamiche interne alla Democrazia Cristiana¹⁰ e la difficoltà di dar seguito contestualmente ad una pluralità di iniziative legislative parzialmente dissonanti della maggioranza di governo portano al primo, storico, “intasamento” dei lavori parlamentari¹¹.

In occasione dell'approvazione della “legge truffa” del 1953 si pone addirittura, per la prima volta, la questione di fiducia sull'approvazione di quello che sarebbe divenuto comune chiamare, parecchi anni dopo, un maxi-emendamento¹². Per tutta la prima legislatura si diffonde il ricorso alla commissione

⁸ A partire dai pionieristici studi di G. AMATO, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 a oggi*, Bologna, il Mulino, 1980, *passim*, part. 9 ss., e S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983, *passim*, part. 107 ss. e 305 ss.

⁹ Come sottolinea l'allora Vicesegretario della Camera S. TRAVERSA, *La governabilità craxiana: riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in *Rass. Parl.*, 2009, 49 ss.

¹⁰ Animate dalle tensioni tra l'area governativa di De Gasperi e quelle più attente alle questioni sociali di Dossetti, La Pira e Fanfani: sul punto cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. PERTICI, *L'esperienza repubblicana*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, I, Torino, Giappichelli, 2022, 106.

¹¹ P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, il Mulino, 1977, 426 ss.

¹² Sulla vicenda parlamentare citata nel testo cfr. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, 68 ss.; M.S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, il Mulino, 2003, 103 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 87 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2018, 72 ss.; M. COSULICH, *La legge elettorale della Camera dei deputati: primo e ultimo atto della riflessione orlandiana*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Alla ricerca*

legislativa in sede deliberante, che si afferma come la procedura assolutamente prevalente¹³ e si caratterizza per la sua strumentalità rispetto alla cura di interessi microsettoriali e al “consensualismo normativo” delle forze politiche¹⁴.

Ma, soprattutto, nelle legislature successive degli anni Cinquanta e Sessanta si diffondono altre disfunzioni del sistema delle fonti. Ne sono un esempio la motivazione sommaria e tautologica della sussistenza dei presupposti della decretazione d’urgenza¹⁵, la ricordata ipertrofia legislativa¹⁶, ma anche l’accentramento dell’iniziativa legislativa nelle mani del Governo – unita alla, solo apparentemente paradossale, progressiva diminuzione della percentuale di successo

del metodo nel diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded, Milano, FrancoAngeli, 2020, 366 ss.

¹³ Si vedano al riguardo i dati esposti dalla ricerca di A. SIMONCINI, V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, II, Roma, Carocci, 2004, 162 ss.

¹⁴ Sul punto cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell’esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Torino, Giappichelli, 2016, 2372 ss., cui si rinvia anche per l’analitica ricostruzione delle posizioni dottrinarie di commento alla prassi della prima legislatura e delle legislature successive, caratterizzate dall’espansione del ricorso all’istituto (G. MELIS, *La legislazione*, in P.L. BALLINI, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Roma, Carocci, 2006, 90), anche per interventi legislativi di ampio respiro (a partire soprattutto dalla IV legislatura, come rileva C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell’esperienza di dieci legislature*, Torino, Giappichelli, 1992, 167); dottrina prevalentemente favorevole alla proliferazione della sede decentrata per ragioni di funzionalità (cfr., per tutti, F. PIERANDREI, *Le Commissioni legislative del Parlamento italiano*, in *Foro pad.*, 1952, 86 ss., e L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. Giur. Ser.*, 1961, 97 ss., 100 ss.), ma con alcune autorevoli voci critiche, come quelle di L. EINAUDI (*Lo scrittoio del Presidente*, Torino, Einaudi, 1956, 17 ss.), C. MORTATI (voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 225; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 747 ss.) e A. PREDIERI (*Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975, 29 ss.), argomentate essenzialmente sulla prevalenza degli interessi settoriali, sulla carenza di pubblicità e sull’ipertrofia legislativa emerse nella prime esperienze repubblicane.

¹⁵ Sul punto cfr. N. LUPO, *I decreti-legge nelle prime legislature repubblicane: alle origini degli “abusi”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, cit., 1277 ss., il quale evidenzia la continuità della prassi del decennio 1948-1958 con il regime statutario non solo in punto di insufficiente motivazione della necessità e dell’urgenza, ma anche di utilizzo del *nomen iuris* della fonte (non previsto nel testo costituzionale), di lunghezza e complessità dei testi normativi, di presentazione da parte del Governo del disegno di legge di conversione con il testo del decreto in allegato, nonché di emendabilità dei decreti-legge anche in commissione.

¹⁶ Per i dati sulla produzione legislativa cfr. V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri, Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2008, 182 ss. Si veda anche E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, 86, per la constatazione che, nel periodo 1948-1972, «in ventiquattro anni il Parlamento produce più di 8.000 leggi, a fronte di un numero di decreti-legge che [...] non sfiora neanche le trecento unità».

dei disegni di legge governativi¹⁷ – e la proliferazione di leggi dal carattere provvedimentale, come detto approvate spesso in commissione in sede legislativa¹⁸.

Una seconda ragione che rende giustizia del perché non sia corretto far risalire agli anni Ottanta la crisi del sistema delle fonti è che, dalla prima legislatura fino agli anni Settanta, esso manifesta costantemente quella che può essere considerata, in relazione alle caratteristiche del modello costituzionale, come la sua principale disfunzionalità, ovvero il mancato ricorso alla legge (in particolare parlamentare, ma anche quella regionale a causa dell'omessa istituzione delle Regioni) in funzione di attuazione della Costituzione.

Come noto, infatti, nel loro complesso, gli anni Cinquanta e Sessanta sono, per un verso, gli anni della “defascistizzazione” dell'ordinamento¹⁹, condotta grazie anche al decisivo apporto della giurisprudenza della Corte costituzionale²⁰, ma sono anche, per altro verso, gli anni della c.d. “inattuazione costituzionale”. Quest'ultima determinata, soprattutto, dal prevalere in Parlamento di orientamenti politici di tipo conservatore, che partoriscono l'esperienza dei governi a guida della Democrazia Cristiana – variamente sostenuti dagli altri

¹⁷ Per entrambi i profili evidenziati nel testo cfr. C. BRUNELLI, *Osservazioni sull'iniziativa di legge*, in AA.VV., *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, II, Milano, Giuffrè, 1969, 141 ss. Come osserva, infatti, L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, 193, non deve ingannare neppure che il dato delle iniziative governative che hanno concluso il proprio iter sia alto in alcuni frangenti (ad esempio, l'83,7% nel primo Governo Moro, in carica dal 5 dicembre 1963 al 23 luglio 1964), poiché «i programmi governativi, pur costantemente preceduti da laboriosi accordi di coalizione, rimanevano spesso sulla carta; così da far concludere [...] che quanto il Governo presentava e difendeva in Parlamento avesse poco a che fare con i programmi stessi».

¹⁸ In media nel 75% dei casi nelle prime cinque legislature, come ricostruito da E. LONGO, *ult. cit.*, 96 ss., spec. 98, il quale evidenzia che «il Parlamento di quelle legislature [è] soprattutto produttore di una legislazione di dettaglio contenuta in leggi “microsezionali”, disorganiche e frammentarie». Sul punto si veda anche il già citato G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana*, cit., 2372 ss. Per una valutazione positiva della legislazione provvedimentale delle prime legislature, basata sul rilievo che le c.d. “leggine”, indipendentemente dalla conformità al quadro costituzionale, hanno consentito un «determinato assetto degli interessi sociali ed economici storicamente in gioco e conseguenti equilibri politici ed istituzionali», cfr. M. MORISI, *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi Parlamenti della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1992, 171 ss.

¹⁹ Che si realizza principalmente, come noto, attraverso la rimozione degli effetti della legislazione antirazziale e la “defascistizzazione” dei codici: sul primo profilo, volendo, si veda A. CARDONE, P. CARETTI, *La parabola della legislazione razziale. Alcuni appunti in tema di fonti del diritto*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, Jovene, 2009, 2246 ss.; sul secondo G. TARLI BARBIERI, *La «defascistizzazione» dei codici*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, II, cit., 184 ss. Inoltre, per una visione di insieme che sottolinei anche le differenze di approccio nei due ambiti, cfr. P. CAPPELLINI, *Il fascismo invisibile. Una ipotesi di esperimento storiografico sui rapporti tra codificazione civile e regime*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1999, 175 ss.

²⁰ Su cui si veda l'efficace ricostruzione contenuta in L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 140 ss.

partiti aderenti alla *conventio ad excludendum* nelle diverse stagioni del centrismo della I (1948-1953)²¹ e II (1953-1958) legislatura, del centro-destra della III (1958-1963) e del centro-sinistra della IV legislatura (1963-1968)²² – i quali temono che l’inveramento della parte più progressista della Costituzione possa aumentare i consensi delle forze di sinistra e del Partito Comunista in particolare²³.

Come altrettanto noto, gli effetti complessivamente negativi di questa difficoltà nell’avvio del percorso parlamentare di attuazione della Costituzione repubblicana trovano conferma nella scelta della Camera dei deputati di adottare, con minimi aggiustamenti, il regolamento della Camera prefascista²⁴. Ed è appena il caso di ricordare in questa sede che tali effetti vengono alimentati in maniera non trascurabile dalla giurisprudenza comune, prodotta da una classe magistratuale scarsamente sensibile ai valori costituzionali perché formatasi in età liberale²⁵, la quale nega la diretta precettività delle norme costituzionali, richiedendo nella generalità dei casi l'*interpositio legislatoris* ai fini della concreta azionabilità in giudizio dei diritti e delle libertà garantiti dalla Parte I²⁶.

L’attivazione della fonte legislativa viene diffusamente avvertita tanto insufficiente ai fini dell’attuazione del programma costituzionale che inizia in dottrina, già dagli anni Sessanta, la riflessione sulle cause dell’inerzia del

²¹ Su cui si può vedere, con particolare riguardo al procedimento di formazione del Governo, l’utile ricostruzione storica di A. GIGLIOTTI, *De Gasperi e il centrismo: la prima legislatura repubblicana*, in «Federalismi.it», 13/2013, 1 ss., ora in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, I, Torino, Giappichelli, 2022, 17 ss.

²² Sulle prassi che in queste prime legislature portano ad integrare la laconica disciplina costituzionale della formazione dei Governi, cfr. G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 805 ss.

²³ In particolare, sul ruolo della Democrazia Cristiana si veda la ricostruzione offerta da L. ELIA, *La peculiarità e l’evoluzione del sistema italiano riguardo ai partiti politici* (1975), in ID. *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, spec. 258-9, che ne discorre come di «un partito a carattere preponderante [nel sistema politico], ma un partito che pur essendo preponderante non copre tutta l’area di destra o di centro-destra, elettoralmente parlando, del Paese. Non avendo la maggioranza assoluta ha quindi bisogno, per governare, di coalizioni e soprattutto si trova nei confronti del maggior partito di opposizione, che è il Partito Comunista, in un atteggiamento, più o meno fermo, di pregiudiziale preclusione».

²⁴ Sul tema cfr., per tutti, N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei Deputati*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., 37 ss.; ID., *I regolamenti parlamentari nella prima legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Questa Rivista*, 2/2008, 6 ss.

²⁵ Cfr., per tutti, P. CALAMANDREI, *La funzione della giurisprudenza nel tempo presente*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1955, 252 ss., che addebita tale scarsa sensibilità all’ingiustificato omaggio al tradizionale metodo di interpretazione delle leggi basato sull’art. 12 disp. prel. cod. civ.

²⁶ Sul punto si veda, per tutti, il classico V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 45 e 55-6.

Parlamento; riflessione che, riletta a distanza di oltre un cinquantennio, non può che apparire antesignana di molte delle considerazioni che, nei decenni a seguire, animeranno il dibattito sulle riforme costituzionali e istituzionali.

Costantino Mortati constata al riguardo l'assenza di qualsivoglia forma di condizionamento sull'azione politica dei partiti da parte degli aderenti e/o degli iscritti²⁷. Leopoldo Elia rileva che i partiti mostrano difficoltà a «conciliare quelle funzioni di rappresentanza e di mediazione tra il pluralismo sociale e l'autorità statale, che corrispondono alla loro vocazione di fondo»²⁸. Vezio Crisafulli, con una sensibilità straordinariamente precorritrice dei tempi, tradisce negli stessi anni quei sentimenti di disillusione e avversione che erano destinati a cucire addosso ai partiti politici italiani l'immagine di catalizzatori di clientele e dispensatori di prebende²⁹.

L'acutezza di queste riflessioni mostra chiaramente come sia in quegli anni già matura la consapevolezza che la messa a regime del sistema delle fonti disegnato dai Costituenti risenta inevitabilmente degli equilibri della forma di governo parlamentare di cui si è detto e dei condizionamenti che le dinamiche di funzionamento del sistema politico-partitico esprimono su quest'ultima. Le cause dell'inattuazione si intrecciano perversamente con quelle della mancata pianificazione economica, tanto che Paladin individua nell'istituzione del C.i.p.e., disposta con la legge n. 48 del 1967, l'unica eccezione ad una legislatura, la IV (1963-68), la cui agenda politica era stata definita da Fanfani come «un libro dei sogni, in cui tutto è previsto, anche i numeri da giocare»³⁰. In questa direzione spingevano, infatti, per un verso, la «chiusura manifestata dai governi e dalla maggioranza di centro-sinistra, nei rapporti con le minoranze, [che] aveva reso frontale l'opposizione del Partito comunista; [...] per un altro verso, il dissenso delle destre [che] era sfociato in un clamoroso ostruzionismo»³¹.

Un quadro, dunque, che non può che far considerare già in essere, e non meramente *in nuce*, molte delle torsioni che verranno ascritte alla crisi del sistema delle fonti solo nei decenni successivi e che testimonia già molto chiaramente che la gran parte di tali torsioni sono legate alle dinamiche espresse dal sistema politico-partitico in relazione ai procedimenti normativi (anche esclusivamente alla loro attivazione o meno, come dimostra l'emblematica vicenda dell'atrofia della legge di cui si è detto).

²⁷ C. MORTATI, *La crisi del Parlamento* (1966), ora in ID., *Problemi di politica costituzionale, Raccolta di scritti*, IV, Milano, Giuffrè, 1972, 166.

²⁸ L. ELIA, *L'attuazione della costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni* (1965), in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., 131.

²⁹ Colpiscono in questo senso le parole di V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1967), in ID., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 223.

³⁰ Citato in L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 206.

³¹ *Ivi*, 192.

3. Il secondo “falso mito”: il funzionamento del sistema delle fonti dipende dalla stabilità di governo

Un secondo “luogo comune” su cui può valer la pena di riflettere è quello che vede nella stabilità dei Governi uno dei principali fattori di condizionamento delle prassi normative. Si tratta dell’idea che mette in relazione la qualità della normazione con l’esistenza di un indirizzo politico stabile, che appunto viene considerato come la *condicio sine qua non* di un ordinato svolgimento delle dinamiche di produzione del diritto.

L’analisi su cui questa ricostruzione si fonda ruota essenzialmente intorno alla constatazione che l’instabilità dei Governi è stata una costante della storia repubblicana e che, dunque, essa sia il fattore che ha accompagnato la progressiva disgregazione del sistema delle fonti man mano che le singole prassi torsive hanno cominciato a manifestarsi, prima, e a crescere di intensità, poi. In effetti, sessantotto Governi in poco più di settantacinque anni di vigenza della Carta costituzionale appaiono troppi perché ci si possa meravigliare che il sistema delle fonti non sia riuscito, attraverso il buon funzionamento dei suoi meccanismi, a veicolare la realizzazione di buone politiche.

Sembra, infatti, intuitivo che ogni grande riforma economico-sociale – che sia della sanità, dell’istruzione, della previdenza, della giustizia o del mercato del lavoro, etc... – presupponga che la maggioranza che la propone percepisca come stabile la propria presenza alla guida del Paese, perché diversamente, in un orizzonte di breve periodo, diviene politicamente più vantaggioso massimizzare il consenso nell’immediato. E il consenso si massimizza a breve termine più con iniziative facilmente spendibili, in quanto contraddistinte da contenuti valevoli *hic et nunc*, che con propositi d’innovazione più radicali, che necessariamente danno i propri frutti in un orizzonte di tempo più ampio.

Inoltre, qualsivoglia riforma, più o meno ordinamentale che sia, ha bisogno non solo di essere approvata da una maggioranza parlamentare, ma anche di essere attuata, *in primis* dalle strutture ministeriali attraverso la legislazione delegata e/o le fonti secondarie. Ma risulta altrettanto intuitivo che, se il Governo chiamato ad attuare una riforma non è quello che l’ha voluta e fatta approvare in Parlamento, la scarsa volontà politica che sorregge l’attuazione potrà concorrere ad un uso distorto delle fonti del diritto (si pensi, ad esempio, alle deleghe inattuate, all’abuso dei decreti legislativi integrativi e/o correttivi o alla c.d. “fuga dal regolamento”)³².

La ragionevolezza delle considerazioni appena svolte sembra diluire ogni istanza di verifica dell’equazione proposta – cioè instabilità di governo = mal-funzionamento del sistema delle fonti – nella già ricordata constatazione che

³² Su tali fenomeni si vedano, *infra*, il paragrafo 4 e il relativo apparato bibliografico.

tale instabilità ha sempre fatto da cornice all'emersione e al consolidamento delle prassi eversive del modello costituzionale del sistema delle fonti. Ma perché l'equazione possa dirsi davvero verificata è necessario che ricorra anche la condizione opposta, ovvero che le stagioni di buon funzionamento del sistema delle fonti corrispondano a fasi di maggior stabilità politica. La nostra storia costituzionale dimostra, però, che non è così.

Come ovvio, il riferimento cade su quella che viene diffusamente considerata la "stagione d'oro" del parlamentarismo italiano, ovvero quegli anni Settanta in cui la piena adesione delle forze politico-partitiche alla logica assembleare dei regolamenti parlamentari del 1971³³ produce la nascita delle Regioni (legge n. 281 del 1970, di disciplina della finanza regionale) e le grandi riforme economico-sociali, dallo statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970) al nuovo diritto di famiglia (legge n. 151 del 1975), dall'istituzione del sistema sanitario nazionale (legge n. 833 del 1978) all'introduzione del divorzio (legge n. 898 del 1970) e dell'aborto (legge n. 194 del 1978), dalla riforma del sistema radiotelevisivo (legge n. 103 del 1975) al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni (legge n. 382 del 1975)³⁴.

È innanzitutto l'analisi dei lavori parlamentari di queste leggi a confermare – al di là della loro rilevanza ai fini dell'attuazione della Costituzione e della personale adesione o meno all'indirizzo politico che esse esprimono – l'efficacia della ricordata formula con cui si è soliti fare riferimento a questa fase storica. È, infatti, la lettura degli atti delle due Camere a restituire l'immagine di un Parlamento che denota in termini di iniziativa legislativa³⁵, di tempi del

³³ Cfr. per tutti P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il Parlamento. Storia d'Italia*, Annali, XVII, Torino, Einaudi, 2001, 596 ss.; A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, in ID. (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, 11 ss.

³⁴ Per un approfondito esame di questi storici interventi legislativi si veda, per tutti, U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2014, 160 ss.

³⁵ Parlamentare nel caso delle leggi nn. 898 del 1970, 103 e 151 del 1975, 194 del 1978.

procedimento³⁶, di numero delle letture³⁷, di ruolo delle commissioni parlamentari³⁸, nonché di ricorso alla questione di fiducia³⁹, una funzionalità complessiva molto elevata e sconosciuta a tutte le altre “stagioni” del sistema delle fonti.

Anche solo incidentalmente, sul punto s’impone una precisazione, che chi scrive avverte come necessaria per fugare ogni possibile fraintendimento su quanto si è appena affermato. Con l’utilizzo dell’espressione “stagione d’oro” non si intende affatto disconoscere che negli stessi procedimenti normativi degli anni Settanta si sono annidati accordi e “scambi” non sempre di alto profilo, quand’anche riferiti proprio all’attuazione di alcuni degli aspetti più sensibili della Parte I della Costituzione. Emblematica, a titolo di esempio, tra i diversi possibili, la vicenda degli accordi intercorsi tra le forze politiche per “legare” l’approvazione della legge sul divorzio a quella della legge n. 352 del 1970⁴⁰. Per tale ragione, dunque, la constatazione della positiva correlazione tra forma di governo e fonti della normazione instauratasi nella stagione dell’attuazione costituzionale non si diluisce acriticamente nell’esaltazione della logica compromissoria per come essa si è storicamente sviluppata, anche prima delle sue

³⁶ Tempi contenuti, come nel caso dei due mesi della legge n. 103 del 1975 (in Parlamento dall’8 febbraio all’11 aprile 1975), degli otto mesi della legge n. 281 del 1970 (dal 17 settembre 1969 al 15 maggio 1970), dei nove mesi circa della legge n. 194 del 1978 (dal 9 giugno 1977 al 18 maggio 1978) e degli undici mesi della legge n. 300 del 1970 (dal 24 giugno 1969 al 24 maggio 1970). Tempi, però, che, anche ove più lunghi, come nel caso dei ventuno mesi della legge n. 833 del 1978 (dal 16 marzo 1977 dal 21 dicembre 1978), dei circa due anni e mezzo della legge n. 898 del 1970 (dal 5 giugno 1968 al 24 novembre 1970), dei due anni e undici mesi della legge n. 151 del 1975 (dal 22 maggio 1972 al 22 aprile 1975) e dei di tre anni della legge n. 382 del 1975 (dal 4 luglio 1972 al 16 luglio 1975) appaiono comunque congrui rispetto alla complessità tecnica della materia (è il caso della legge istitutiva del sanitario nazionale) e/o al carattere politicamente controverso (come nel caso della legge sul divorzio) e/o all’ampiezza e delicatezza dell’intervento di riforma (è il caso della riforma del diritto di famiglia) e/o alla rilevanza istituzionale del tema (come nel caso della legge delega sul trasferimento delle funzioni).

³⁷ Due nel caso delle leggi nn. 281 e 300 del 1970, 103 del 1975, 194 del 1978, tre, invece, nel caso delle leggi 898 del 1970, 151 e 382 del 1975, 833 del 1978.

³⁸ Sempre operanti in sede referente con la sola eccezione della Camera in relazione all’approvazione della legge n. 151 del 1975, che ha seguito il procedimento per commissione legislativa.

³⁹ Non praticata in nessuna delle leggi in esame.

⁴⁰ Accordi ben descritti dalle voci dei protagonisti dell’epoca nel volume di Gabrio Lombardi, presidente dal 1970 del Comitato per il referendum sul divorzio del 1974, e Loris Fortuna, parlamentare socialista e presentatore di uno dei due progetti di legge (l’altro, come noto, fu del liberale Antonio Baslini) che portarono alla legge n. 898 del 1970: cfr. G. LOMBARDI, L. FORTUNA, *Da una parte Gabrio Lombardi il divorzio-il divorzio dall’altra Loris Fortuna*, Milano, Mursia, 1974, *passim*. Per una lettura complessiva del periodo, imperniata – in una prospettiva politologica – sull’«etero-direzione» delle istituzioni, cfr. G. PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, il Mulino, 1980, 151 ss., spec. 153-4, che sottolinea il prezzo pagato innanzitutto dalla DC «all’inefficienza complessiva del sistema sia concedendo riforme (come, ad esempio, il decentramento regionale) sia spartendo le risorse con alleati di governo e con l’opposizione parlamentare».

degenerazioni successive, e non porta in alcun modo a disconoscere le prassi meno commendevoli.

Si intende, piuttosto, evidenziare – come porta a fare la valorizzazione, prima accennata, degli effetti dei “nuovi” regolamenti del 1971 sul funzionamento della forma di governo e del sistema delle fonti – che nella stagione in questione i meccanismi di produzione normativa del sistema delle fonti operano in piena aderenza rispetto al modello costituzionale. Come, infatti, dimostra proprio il dibattito sul futuro delle istituzioni di inizio anni Settanta appare chiaro agli stessi protagonisti della classe politica dell’epoca che le condizioni sostanziali di questa legislazione riposano nella valorizzazione della logica assembleare, ovvero nella ricerca di un compromesso – spesso raggiunto all’interno delle commissioni in sede deliberante (ad accentuazione della tendenza già segnalata in relazione al decennio precedente) – che supera i confini della compagine governativa e coinvolge le minoranze in un dialogo costruttivo ed orientato a confezionare il miglior prodotto legislativo possibile⁴¹.

Per tornare all’asse principale del ragionamento, ciò che più merita rimarcare è che in questo decennio, per quanto possa apparire paradossale rispetto ai significativi risultati prodotti in termini di attuazione della Carta costituzionale, il sistema politico-partitico non denota maggiore stabilità rispetto all’esperienza precedente. Questa, per lo meno, è la conclusione che si raggiunge se la grandezza in questione viene misurata attraverso i suoi due classici “indicatori” rappresentati dalla durata delle legislature e dalla permanenza in carica dei Governi all’interno della singola legislatura.

La V legislatura, iniziata il 5 giugno del 1968, si chiude con il primo scioglimento anticipato della storia repubblicana nel febbraio del 1972, allorquando il Partito Repubblicano abbandona la maggioranza e determina la crisi del “Governo Colombo”, che il Presidente Leone gestisce conferendo l’incarico di formare un nuovo Esecutivo all’allora Onorevole Giulio Andreotti, che però non dispone del necessario sostegno parlamentare e al cui fallito tentativo fa seguito lo scioglimento delle Camere. Ad analoga sorte sono destinate le altre legislature di questa stagione: la VI, che inizia il 25 maggio 1972 e finisce nel maggio 1976 quando il Partito Socialista ritira il proprio sostegno al “Governo Moro V” per le concessioni, giudicate eccessive, al Partito Comunista e il

⁴¹ Si vedano gli scritti raccolti in M. D’ANTONIO (a cura di), *La repubblica probabile*, Milano, Garzanti, 1972, e, in particolare, l’intervento di U. LA MALFA *ivi* contenuto, spec. 145-6, dove si constata che «la maggior parte dell’attività legislativa corrente delle due Camere, forse più dell’80 per cento di essa, è svolta nelle commissioni in sede deliberante: ciò significa che si tratta di provvedimenti sui quali un minimo di accordo da parte delle opposizioni maggiori è indispensabile perché si pervenga all’approvazione. [...] non esiste un vero problema di “apporti costruttivi” dell’opposizione, in quanto la partecipazione dell’opposizione è di diritto e di fatto non contestabile e non contestata». Considerazioni non dissimili si rinvengono, in forma di premessa al dibattito sulle riforme, nel già citato lavoro di G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, cit., 179 ss.

Presidente Leone si limita a ratificare la volontà dei partiti di tornare alle urne ; la VII, che comincia all'indomani delle elezioni del 20-1 giugno del 1976 – quelle del mancato “sorpasso” del P.C.I. ai danni della D.C., determinato anche dal successo del celebre invito rivolto da Indro Montanelli all'elettorato di destra a “turarsi il naso” e votare democristiano – e termina il 2 aprile del 1979, dopo la crisi del “Governo Andreotti IV”, determinata nel gennaio dalla fuoriuscita del Partito Comunista dalla maggioranza , e dopo la formazione del “Governo Andreotti V”, che non ottiene la fiducia al Senato per un solo voto e il cui fallimento induce il Presidente Pertini, che pure era contrario alla fine dell'esperienza dei c.d. “governi di solidarietà nazionale” , allo scioglimento anticipato delle Camere .

Alla medesima conclusione si perviene anche in forza del secondo “indicatore”, perché, nel periodo considerato, le crisi di governo si susseguono ininterrottamente anche all'interno di ogni legislatura, tanto che nella V legislatura si alternano sei Esecutivi (i Governi “Leone II”, “Rumor I, II e III”, “Colombo” e “Andreotti I”), nella VI cinque (i Governi “Andreotti II”, “Rumor IV e V”, “Moro IV e V”) e nella VII, la più breve, tre (i Governi “Andreotti III, IV e V”).

Da quanto appena ricostruito emerge, dunque, che l'instabilità dei Governi non ha impedito al sistema delle fonti di esprimere le sue migliori prestazioni in termini di attuazione della Costituzione, ovvero non ha pregiudicato la sua capacità di apprestare strumenti di normazione (cioè fonti del diritto e procedimenti normativi) idonei a garantire l'implementazione del tessuto costituzionale dell'ordinamento. Il che, giova chiarirlo, in termini generali, non revoca in dubbio la ragionevolezza delle considerazioni che si sono proposte all'inizio del presente paragrafo circa il legame tra instabilità di governo e cattivo funzionamento del sistema delle fonti, ma permette di circoscriverne l'effettiva validità osservando che l'uso (distorto o meno) delle politiche della normazione dipende essenzialmente dalle premesse sostanziali della produzione normativa e che tali premesse possono essere salvaguardate dagli attori politico-partitici anche in un contesto di instabilità, purché le fonti del diritto non vengano avvertite dai medesimi come gli strumenti di un agire esclusivamente strategico e i procedimenti normativi come la sede in cui riversare la peggiore animosità politica.

Con ciò, naturalmente, non si vuole affatto sostenere che la stabilità degli Esecutivi sia irrilevante sul funzionamento del sistema delle fonti, né tanto meno aprire un varco ad improbabili esaltazioni dell'instabilità di governo, ma mettere in evidenza, anche sotto questo ulteriore profilo, che il vero fattore determinante delle prassi normative e della loro degenerazione non è la permanenza in carica dei Governi o la durata delle legislature, ma le prestazioni che il sistema politico-partitico assicura in termini di adesione al modello

costituzionale del sistema delle fonti. Il sistema dei partiti, cioè, può essere instabile, ma assicurare comunque un uso non distorto dei procedimenti normativi, come anche può essere relativamente stabile, ma seguire ugualmente prassi tendenzialmente eversive degli equilibri costituzionali, perché anche i suddetti procedimenti vengono avvertiti come uno strumento di contrapposizione politica.

4. Il terzo “falso mito”: l’evoluzione in senso maggioritario della forma di governo è in grado di arginare le torsioni del sistema delle fonti

Una terza *vulgata* che ha diffusamente accompagnato (e tutt’ora accompagna) il dibattito sulle riforme nel nostro Paese è quella della “virtù taumaturgica” che l’evoluzione in senso maggioritario della forma di governo parlamentare è in grado di esprimere nei confronti della crisi del sistema delle fonti. Come noto, a partire dai referendum sulle leggi elettorali del biennio 1991-1993⁴², tale evoluzione traduce in termini istituzionali il diffuso clima di sfiducia nei confronti del sistema elettorale proporzionale (e della logica compromissoria ad esso sottesa), ritenuto da molti responsabile di aver causato la degenerazione della rappresentanza, la corruzione, l’instabilità e l’inefficacia dei Governi della Repubblica, nonché – quindi – la degenerazione del sistema delle fonti⁴³.

Quello delle fonti, in particolare, cessa di essere un tema di attuazione e implementazione dell’ellittico tessuto costituzionale della convivenza civile e politica – più banalmente, di attuazione della Costituzione – e diviene, prevalentemente, un segmento della più generale problematica degli strumenti della funzione governante⁴⁴, in una prospettiva che non è parso azzardato definire schumpeteriana⁴⁵, proprio per il suo carattere servente rispetto al modello della c.d. “democrazia maggioritaria” e perché tutta avviluppata intorno all’idea del Governo quale «vero soggetto dell’innovazione politica»⁴⁶.

⁴² Per una prospettiva che valorizza l’avvio della «stagione antipartitocratica» del referendum cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna, il Mulino, 2022, 119 ss., spec. 128, in particolare per la constatazione dell’«unicità dei referendum elettorali delle tornate 1991-93 rispetto alle esperienze pregresse, sia per l’incidenza sul sistema partitico [...] sia per l’esaltazione massima delle virtualità del referendum abrogativo, non più mero strumento di “legislazione negativa”, ma mezzo di innovazione normativa dalle immediate ricadute istituzionali».

⁴³ Sul punto cfr. N. LUPO, G. TARLI BARBIERI, *Dal referendum alla legge Mattarella*, in AA.VV., *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, I, *Governatore, presidente del Consiglio, ministro del Tesoro*, Pisa, Edizioni della Normale, 2021, 237 ss.

⁴⁴ Cfr., per tutti, M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, 50 ss.

⁴⁵ A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., 95, part. nota 7.

⁴⁶ Per usare l’espressione di G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 103.

Alla luce dell'evoluzione delle prassi normative, però, anche quello della “virtù taumaturgica” del maggioritario si rivela come un “falso mito”. In particolare, verso questa conclusione sembrano orientare alcuni fenomeni emergenti dalla prassi, i quali sembrano poter essere tematizzati sotto tre distinti e concorrenti angoli prospettici: da un primo punto di vista, il fallimento del tentativo di razionalizzazione esperito con la legge n. 400 del 1988; da un secondo punto di vista, l'incapacità delle modifiche dei regolamenti di Camera e Senato di far definitivamente transitare i procedimenti normativi verso la nuova logica maggioritaria; da un terzo punto di vista, infine, l'incancrenirsi di alcuni fenomeni per effetto proprio delle rinnovate dinamiche dei rapporti tra maggioranza e opposizione/i.

Dal primo dei tre punti di vista, merita sinteticamente richiamare alcuni sviluppi che hanno interessato la prassi delle principali fonti statali.

Quanto alla delega legislativa, si assiste al suo incremento quantitativo, legato ad un sempre maggiore ricorso all'istituto per interventi di ampia portata riformatrice⁴⁷ e nella c.d. “testunificazione”⁴⁸, che tende a valorizzare al massimo la flessibilità e la duttilità dello strumento⁴⁹. Parallelamente, si registra il diffondersi di prassi difficilmente compatibili con il dettato costituzionale dell'art. 76 Cost.⁵⁰, quali la previsione di principi e criteri direttivi generici⁵¹,

⁴⁷ Per una ricostruzione analitica della prassi in materia, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003, 47 ss.

⁴⁸ Una stagione in cui il testo unico si pone come «minimo comune denominatore» di diverse altre figure normative tra cui «il codice, le fonti di riassetto, le fonti di riordino e anche fonti che pur omettendo, nel titolo, ogni riferimento ad operazioni di manutenzione e coordinamento della normazione sono parimenti l'esito (anche) di un'opera di consolidazione»: così M. MALO, *Previsioni ed esperienze di consolidazione normativa*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 152 ss., spec. 153. Dello stesso A. cfr. anche ID., *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino, Giappichelli, 2004, 11 ss., e ID., *Una sola natura per i testi unici*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, I, cit., 165 ss., con particolare riferimento al problema della natura mista (legislativa e regolamentare) dei testi unici e alla confusione tra testi unici “delegati” e testi unici semplicemente “autorizzati” dal legislatore.

⁴⁹ Già rilevata dalla dottrina: cfr., per tutti, S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., *passim*.

⁵⁰ Sul punto, preliminarmente, si veda l'analisi della prassi contenuta in G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, 73 ss. Circostanza che non può essere considerata casuale, perché, come osserva M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, 83 ss., l'insorgere dell'incostituzionalità rappresenta il punto di rottura dell'elasticità dello strumento, che si manifesta quando essa viene spinta alle sue estreme potenzialità.

⁵¹ Così, C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., 68 ss.

l'adozione di decreti-legislativi oltre il termine⁵², il massiccio utilizzo di deleghe integrative e correttive, anche previste da leggi diverse da quelle di conferimento della delega principale⁵³, che intervengono dopo notevole lasso di tempo⁵⁴ e che vengono inserite in sede di conversione dei decreti-legge⁵⁵. Senza dimenticare il fenomeno dell'inattuazione delle deleghe legislative, rilevante sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo⁵⁶.

Quanto, invece, alla decretazione d'urgenza, emblematica e notissima, tanto che ad essa sarà sufficiente un mero accenno, è la vicenda normativa seguita alla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale⁵⁷, che si caratterizza, per un verso, per l'esplosione delle ordinanze di protezione civile⁵⁸, per l'altro, per un diverso utilizzo della fonte, comunque al di fuori dei presupposti costituzionali, come mezzo che il *continuum* maggioranza parlamentare-Governo utilizza per attuare il programma politico e che la trasforma in una sorta di iniziativa legislativa rafforzata dall'immediata entrata in vigore e dai tempi certi dell'esame parlamentare⁵⁹.

Nella medesima prospettiva meritano, infine, di essere ricordate anche le prassi in materia di esercizio del potere regolamentare⁶⁰, che denotano il proliferare di una particolare categoria di atti, sconosciuti al modello della legge n. 400 del 1988, qualificati espressamente dalla legge come "decreti di natura non

⁵² Sul punto P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007* in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 106 ss.

⁵³ N. LUPO, *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi «correttivi»*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, 45 ss., e G. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, 190 ss.

⁵⁴ V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una «variabile dipendente» della democrazia parlamentare*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, 25 ss.

⁵⁵ M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *ult. cit.*, 65 ss.

⁵⁶ Cfr. D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017, *passim*.

⁵⁷ Per una ricognizione degli sviluppi successivi alla decisione della Corte, cfr. A. SIMONCINI, *La "fine" della reiterazione dei decreti-legge*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, cit., 17 ss.; ID., *L'impatto della sentenza n. 360/1996 sul sistema delle fonti e sui rapporti Parlamento/Governo: una prima valutazione*, in *Quaderni costituzionali*, 1997, 526 ss.

⁵⁸ A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere «extra ordinem» del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. 207 ss.

⁵⁹ A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in Id. (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., 1 ss. Inoltre, si vedano i dati raccolti in V. DI PORTO, *I numeri delle leggi*, cit., 192.

⁶⁰ In relazione al quale si comincia a configurare una prima affermazione dell'autonomia normativa della Presidenza del Consiglio, come emerge dalla prassi analizzata in M.C. GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, il Mulino, 1992, 161 ss.

regolamentare”. Il ricorso a quest’ultimi è uno dei sintomi più evidenti della «fragilità»⁶¹ della disciplina dettata in relazione ai poteri normativi del Governo, che finisce per produrre, fin da subito, quel già citato fenomeno di “fuga dal regolamento”⁶² che si manifesta nelle più diverse deviazioni dal modello procedimentale tipico dei regolamenti governativi e ministeriali, per come disciplinati dall’art. 17 della medesima legge⁶³. In particolare, si affermano nella prassi ampi fenomeni di delegificazione condotti al di fuori dello schema dell’art. 17, co. 2, cit., che diviene un modello assolutamente recessivo nelle scelte del legislatore⁶⁴, con ogni conseguente ricaduta problematica in punto di rispetto del principio di legalità e della gerarchia delle fonti⁶⁵. Analogamente, le stesse procedure di adozione di cui ai commi 1, 3 e 4 vengono «ampiamente eluse», sia dall’amministrazione, sia dallo stesso legislatore, che le deroga continuamente⁶⁶.

In questo contesto, peraltro, l’entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, rappresenta un fattore di intensificazione delle deroghe al regime formale dei regolamenti: da un primo punto di vista, perché la limitazione del perimetro di operatività della potestà regolamentare dello Stato alle sole materie affidate alla sua competenza legislativa esclusiva “incoraggia”

⁶¹ Così G. TARLI BARBIERI, *Regolamenti governativi e regolamenti ministeriali*, in S. Mangiameli (a cura di), *Diritto costituzionale*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, 332. Sul tema, già nei primi anni successivi all’entrata in vigore della legge n. 400 del 1988, cfr. G. PUCCINI, *La forma dei regolamenti del Governo oltre i modelli dell’art. 17 della l. n. 400/1988*, in U. DE SIERVO (a cura di), *ult. cit.*, 25 ss.

⁶² Sul quale, tra i primi, E. CHELI, *Ruolo dell’esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in «Quaderni costituzionali», 1990, 69-70, e U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell’art. 17 della legge n. 400/1988)*, in AA.VV., *Scritti per Mario Nigro. Stato e Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1991, 279 ss.

⁶³ Da ultimo, per una classificazione delle forme della “fuga dal regolamento”, cfr. G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio AIC*, 1-2/2019, 92 ss. Per la distinzione tra “decreti a contenuto normativo non aventi la forma di regolamento” e “decreti aventi contenuto normativo ma espressamente definiti «non regolamentari» dalla legge” v. C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Diritto pubblico*, 2010, 365 ss.

⁶⁴ Il quale, contravvenendo alla logica di semplificazione normativa propria dell’istituto, introduce adempimenti procedurali non richiesti dalla disciplina dell’art. 17, co. 2, cit. come l’intervento consultivo delle commissioni parlamentari: sul punto cfr. V. DI PORTO, E. ROSSI, *L’intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *ult. cit.*, 93 ss.

⁶⁵ G. DEMURO, *I regolamenti delegati di delegificazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 301 ss. Inoltre, per limitarsi agli studi monografici, cfr. ID., *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995, 24 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, 43 ss.; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1999, 25 ss.; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, Cedam, 2001, 11 ss.

⁶⁶ Sul punto cfr. M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli, Jovene, 2011, 15, cui si riferisce il virgolettato che precede.

tentativi di elusione del riparto attraverso atti diversi dai regolamenti⁶⁷; da un secondo angolo visuale, perché l'esplosione del contenzioso costituzionale in via principale stimola il tentativo del Governo di sottrarre una parte consistente della produzione normativa alla possibile giurisdizionalizzazione del conflitto con le Regioni⁶⁸.

Non meno significative sono le prassi che denotano il collegamento o la vera e propria sovrapposizione tra i diversi strumenti di produzione giuridica a disposizione del Governo, che nel loro complesso manifestano un difetto di coordinamento e un policentrismo normativo scarsamente coerenti con la vulgata della rinnovata coerenza dell'azione di governo⁶⁹: così nel caso delle norme di autorizzazione alla delegificazione contenute nei decreti-legge o nei decreti legislativi senza la necessaria copertura della legge di delega⁷⁰, così come anche nel caso della decretazione d'urgenza utilizzata con funzione di attuazione intermedia delle deleghe pendenti, di modifica del loro esercizio o di correzione dei decreti legislativi già adottati⁷¹, come ancora nel caso delle deleghe legislative modificate in sede di conversione e delle deleghe sostanzialmente "eluse" da decreti-legge che intervengono nella materia già delegata senza rispettarne i limiti⁷².

Dal secondo dei punti di vista che si sono anticipati, relativo alle prassi conseguenti alle riforme dei regolamenti adottate da Camera e Senato per adeguare le procedure parlamentari alla nuova logica maggioritaria⁷³, giova evidenziare che il tentativo di razionalizzare le procedure parlamentari nel senso di favorire una più piena dialettica tra maggioranza e minoranza/e, a questo

⁶⁷ G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in P. CARETTI (a cura di), *ult. cit.*, 187 ss.; F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale. Disapplicazione e ragionevolezza nel processo amministrativo sui regolamenti*, Torino, Giappichelli, 2007, 60-1, il quale sottolinea che si assiste anche a fenomeni di "rilegificazione" oltre che alla diffusione nella legislazione dei "decreti di natura non regolamentare".

⁶⁸ Cfr., per tutti, N. LUPO, *La potestà regolamentare del governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione: sui primi effetti di una disposizione controversa*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 261; R. BIN, "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" – *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, Jovene, 2004, 295 ss.; F. CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali «non aventi natura regolamentare»*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 820 ss.

⁶⁹ Lo evidenzia U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, cit., 498-9.

⁷⁰ Cfr., per tutti, G. TARLI BARBIERI, *Leggi ed atti del Governo e di altre autorità statali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino, Giappichelli, 2010, 107.

⁷¹ Per la ricostruzione di detta casistica, si veda, per tutti, A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 130 ss.

⁷² Cfr. P. CARNEVALE, *A proposito delle interferenze fra legislazione di delega e decretazione d'urgenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 1633 ss.

⁷³ M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico parlamentare*, in *Federalismi.it*, 1/2018, 1 ss.

punto “costituita/e in opposizione/i” per effetto della nuova logica dell’alternanza, o della “democrazia decidente”⁷⁴, va incontro ad alcuni fenomeni distorsivi che testimoniano un progressivo appannamento proprio di quei caratteri tipici del procedimento legislativo – quali la trasparenza, la pubblicità e l’apertura del confronto dialettico maggioranza/opposizione/i⁷⁵ – che quelle riforme regolamentari intendevano esaltare: si pensi al ricorso ai maxi-emendamenti da parte dell’Esecutivo⁷⁶, all’abuso delle questioni di fiducia unite alla richiesta della maggioranza di iscrivere all’ordine del giorno dell’Assemblea provvedimenti che non hanno ancora esaurito il loro *iter* in commissione⁷⁷ e, più in generale, al ridimensionamento del ruolo di queste ultime, che finiscono per non essere né la sede di elaborazione delle politiche legislative, né la sede per un effettivo controllo sull’indirizzo politico del Governo⁷⁸. In particolare, si assiste ad una drastica contrazione del ricorso alla sede deliberante, che – in considerazione della particolare attitudine che essa, fin dalla prima legislatura, aveva mostrato nel favorire la ricerca del compromesso politico⁷⁹ – concorre a far crescere i volumi della normazione primaria del Governo e ad alimentare prassi che mirano a forzare l’adozione della decisione politica, come la più volte citata apposizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti⁸⁰.

Dall’ultimo dei tre punti di vista indicati, quello relativo agli effetti delle rinnovate dinamiche dei rapporti tra maggioranza e opposizione/i su alcuni fenomeni già abbozzati dalla prassi degli anni precedenti al 1993, infine, vale la pena ricordare come con l’evoluzione maggioritaria della forma di governo non siano state contenute, ma anzi risultino aggravate, alcune tendenze della

⁷⁴ Sull’utilizzo di questa nozione cfr., per tutti, S. BARTOLE, voce *Democrazia maggioritaria*, in «Enciclopedia del diritto», Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, 346 ss.

⁷⁵ Su tali caratteristiche, centrali ai fini dell’emersione della responsabilità politica, cfr. A. RUGGERI, *La legge tra modello costituzionale, esperienze e prospettive*, in Id., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, Torino, Giappichelli, 2003, 234 ss., che sviluppa il ragionamento nel senso della ravvisabilità di una motivazione legislativa.

⁷⁶ Anche per ulteriori riferimenti bibliografici, nella dottrina della prima decade del secolo, cfr. L. Cuocolo, *I maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, 4753 ss.; P. Passaglia, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1391 ss.; P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010, 13 ss.

⁷⁷ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., 41 ss.

⁷⁸ Ancora, N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 a oggi: ovvero del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 32 ss.

⁷⁹ Vedi *supra*, cap. II, § 1.

⁸⁰ Cfr., per tutti, M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 1037 ss.; N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri, Quaderno 2007*, cit., 125 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell’esperienza repubblicana*, cit., 2380 ss.

prassi alla marginalizzazione del Parlamento nei processi normativi⁸¹, come l'accentramento dell'iniziativa legislativa nelle mani del Governo⁸², l'attribuzione di un ruolo «decisamente residuale» alla legge parlamentare⁸³, il massiccio inserimento di emendamenti, anche governativi, in sede di conversione dei decreti-legge⁸⁴, sempre più di frequente accompagnato dall'utilizzo della questione di fiducia⁸⁵, il consolidarsi del fenomeno dei decreti legislativi integrativi e correttivi⁸⁶, il ricorso a deleghe "tecniche" e "in bianco", funzionali in alcuni casi a delegare poteri normativi alle autorità indipendenti⁸⁷, più in generale, lo strutturarsi attraverso la delegazione di una sorta di "colegislazione" tra Parlamento e Governo⁸⁸, il netto prevalere della legislazione settoriale o microsettoriale⁸⁹, se non addirittura provvedimentale⁹⁰, l'allungamento dei tempi del procedimento legislativo⁹¹, il ricorso a provvedimenti *omnibus* nell'ambito delle

⁸¹ Significativamente, di «Governo diviso e politicamente debole, ma prepotente con il Parlamento» discorrono V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, 47. Inoltre, prospetta timori di una vera e propria «fine della legge» A. SIMONCINI, *1998-2008: la fine della legge?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2009, 1 ss.

⁸² Cfr. R. DICKMANN, *L'esercizio dell'iniziativa legislativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1995, 3 ss.

⁸³ Così R. ZACCARIA, *L'uso delle fonti normative tra Governo e Parlamento. Bilancio di metà Legislatura (XVI)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 4073.

⁸⁴ Nell'ambito di un uso del decreto-legge che comincia a connotarsi come strumento per superare le lungaggini parlamentari, la frammentazione in assemblea e/o le divisioni interne alla stessa maggioranza di governo, come rileva, dopo la fine della prassi della reiterazione, A. Simoncini, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit., 53.

⁸⁵ G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento III, Torino, Utet, 2008, 17 ss.

⁸⁶ M. MAZZARELLA, *La decretazione correttiva e integrativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, Cedam, 2009, 269 ss.

⁸⁷ E. FREDIANI, *La progressiva "torsione" di un modello tra deleghe "tecniche", deleghe "in bianco" e conferimento di poteri normativi alle autorità amministrative indipendenti*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 327 ss.

⁸⁸ Sul punto cfr., per tutti, E. CHELI, *La produzione normativa*, cit., 129.

⁸⁹ In proposito si veda la ricostruzione di E. ROSSI, F. PACINI, *Lo stato della legge in Italia: alcuni dati per riflettere*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 133 ss.

⁹⁰ Nel decennio 1996-2006, le leggi provvedimento assommano a circa il 15% della legislazione parlamentare, secondo la ricostruzione operata da V. BONCINELLI, *Analisi empirica della produzione delle leggi-provedimento negli ultimi dieci anni*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., 313 ss., che sottolinea come il ricorso a tale istituto avvenga per le finalità più varie, tra le quali particolarmente significativa appare quella di tipo emergenziale, volta a regolare in via transitoria oggetti che richiederebbero una disciplina stabile e organica.

⁹¹ Ben documentato dai dati contenuti in E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 197 ss., che evidenziano come, a partire dalla XIII legislatura, il tempo medio di approvazione sia compreso tra i 450 e i 500 giorni.

manovre di bilancio⁹², l'evoluzione in senso normativo del potere di direttiva del Presidente del Consiglio⁹³.

Il complesso dei fenomeni citati dimostra la difficoltà del sistema politico-partitico di partorire anche nella nuova logica maggioritaria una dialettica maggioranza/opposizione/i che consenta lo sviluppo di prassi normative conformi al modello costituzionale. Lo conferma, anche a tacere della prassi delle presidenze successive⁹⁴, la circostanza che, nel solo settennato di Carlo Azeglio Ciampi (1999-2006), il rispetto della disciplina costituzionale delle fonti viene in più occasioni in considerazione come motivo di rinvio delle leggi alle Camere *ex art. 74 Cost.*, con censura, tra le altre cose, dell'approvazione di corposi emendamenti senza discussione, della proroga di termini scaduti per l'esercizio di una delega quando il Governo ha già presentato un disegno di legge per il conferimento di una nuova delega, dell'inserimento in sede di conversione di norme eterogenee rispetto al contenuto del decreto-legge, della presentazione di iniziative di dubbia costituzionalità su materie già oggetto di proposta legislativa⁹⁵, dell'approvazione di maxi-emendamenti che inseriscono articoli con decine di commi⁹⁶.

⁹² Sul punto v. N. LUPO, *Art. 81 (commento a)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, cit., 1597 ss. In particolare, sulla prassi delle leggi finanziarie con unico articolo cfr. B.G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in «Quaderni costituzionali», 2006, 783 ss. Sul ricorso alla questione di fiducia sui maxi-emendamenti alla legge finanziaria si veda, in relazione alla prassi di questo periodo storico, L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, I, *Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 2010, 355 ss.

⁹³ Ben descritta da E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri nella prassi più recente*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *ult. cit.*, 283 ss.

⁹⁴ Su cui, volendo, si può di recente fare riferimento a *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., 124 ss.

⁹⁵ Sui citati profili sia consentito rinviare alla ricostruzione della prassi dei rinvii di Ciampi contenuta in A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in «Democrazia e diritto», 3/2004, 181 ss., in cui cerco di mostrare come detta prassi trovi una chiave di lettura nel nuovo ruolo – ridimensionato in estensione, ma accentuato in intensità dal punto di vista delle garanzie (come sottolineano, tra gli altri, E. CHELI, *La riforma mancata*, Bologna, il Mulino, 2000, 68; G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul presidente della repubblica italiana*, in Id., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., 490; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in «Rivista di diritto costituzionale», 2002, 176) – che il Capo dello Stato viene a rivestire nel contesto maggioritario proprio per effetto della diversa conformazione assunta dai procedimenti normativi, contraddistinta da una “forza” del Governo in Parlamento sconosciuta all'esperienza precedente.

⁹⁶ Emblematica la vicenda della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario nella XIV legislatura, che è stata oggetto del messaggio del Presidente Ciampi del 16 dicembre 2004, su cui cfr. L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 7 gennaio 2005; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Diritto pubblico*, 2005, 265 ss.; E. GRIGLIO, *I maxiemendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 807 ss.; L. LORELLO, *Presidente della*

Peraltro, come si dirà meglio di qui a poco, può avere una qualche utilità evidenziare, per quanto sinteticamente, che le tendenze in atto nelle prassi normative non cambiano nemmeno nel decennio che si apre con la crisi del “Governo Berlusconi IV” (2012-2023), in cui il mondo politico-partitico, per lo meno quello parlamentare, abbandona l’aspirazione al bipolarismo e produce l’esperienza della forma di governo c.d. “a tre poli”. Verso questa conclusione orienta la presa d’atto del consolidamento di una serie di prassi, vecchie e nuove, la cui compatibilità con la Costituzione repubblicana risulta più che dubbia e che trovano, ancora una volta, piena giustificazione causale proprio nel loro essere chiaramente correlate alla parallela involuzione della forma di governo.

Tra di esse, meritano di essere ricordate, l’abuso della decretazione d’urgenza (in difetto dei presupposti costituzionali) e della questione di fiducia sulla legge di conversione⁹⁷, le delibere del Governo “salvo intese” e la pubblicazione tardiva dei decreti legge⁹⁸, la non coincidenza dei testi approvati con quelli sottoposti all’emanazione del Capo dello Stato⁹⁹, la mancata approvazione in Consiglio dei Ministri dei testi dei decreti legge medesimi¹⁰⁰ nella più ampia elusione della collegialità ministeriale¹⁰¹, i maxi-emendamenti in sede di

Repubblica e rinvio della legge: un nuovo “custode” della qualità della legislazione?, in *Nuove Autonomie*, 2005, 327 ss.

⁹⁷ *Ex multis*, anche a fini bibliografici, cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall’inemendabilità dei decreti legge conduce all’illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 1 ss.; R. CALVANO, *La decretazione d’urgenza nella stagione delle larghe intese*, *ivi*, 2/2014, 1 ss.; EAD. (a cura di), *“Legislazione governativa d’urgenza” e crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, *passim*; D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 151 ss.; G. RIVOSECCHI, *La decretazione d’urgenza al tempo della crisi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, cit., 1963 ss.; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d’urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 71 ss.; R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 1 ss.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022, 298 ss.

⁹⁸ Su cui A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, 37 ss., e A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo «salvo intese» e pubblicazione tardiva dei decreti-legge*, *ivi*, 1/2019, 7 ss.

⁹⁹ Sul punto cfr. L. SPADACINI, *ult. cit.*, 44-5.

¹⁰⁰ Sulla prassi dei comunicati, spesso sfociata in conferenze stampa in cui vengono presentate slides esplicative delle principali misure adottate; slides che, per molti giorni, in assenza dei testi dei decreti, rimangono gli unici documenti “ufficialmente” diffusi, cfr. L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 8 ss.

¹⁰¹ Che si manifesta, innanzitutto, nell’adozione in Consiglio dei Ministri di provvedimenti non portati al c.d. “Preconsiglio”: su detta prassi cfr. A. MARCHETTI, *ult. cit.*, 16 ss.

conversione¹⁰², la disomogeneità della stessa legge di conversione¹⁰³, la più generale violazione del nesso funzionale tra quest'ultima e il decreto-legge¹⁰⁴, la crescita dell'attività consultiva delle commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo¹⁰⁵ (incapace, però, di compensare la mancanza dei contenuti essenziali della legge di delega e foriera di confusione sui ruoli e le responsabilità di Governo e Parlamento¹⁰⁶), il fenomeno delle deleghe legislative inattuuate¹⁰⁷, la realizzazione di un "bicameralismo alternato" o "monocameralismo di fatto"¹⁰⁸, le difficoltà e le aberrazioni delle politiche di semplificazione e

¹⁰² *Ex multis*, G. PISTORIO, *Maxiemendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 74 ss.; V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., 203 ss.

¹⁰³ *Ex plurimis*, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., 41 ss., e, con riferimento alla prassi precedente, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, 195 ss.

¹⁰⁴ In particolare, si vedano le prassi in materia di abrogazione ricostruite e commentate, sotto questo profilo, da E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 235; R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, cit., 19, con particolare riguardo all'impatto sull'omogeneità; A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in «Rivista AIC», 3/2020, part. 71; L. SPADACINI, *ult. cit.*, 135 ss.

¹⁰⁵ Non sconosciuta all'esperienza precedente: cfr., per tutti, E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, *passim*, part. 104 ss.

¹⁰⁶ Sul punto cfr. A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, Giappichelli, 2015, 121 ss., e U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 147 ss.

¹⁰⁷ Su cui si veda lo studio monografico di D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuuate*, Napoli, Esi, 2017, spec. 62 ss., che insiste sulla correlazione «fisiologica» tra inattuazione della delega e complessità politica e tecnica degli interventi ad essa affidati.

¹⁰⁸ Un sistema nel quale solo la Camera che avvia l'esame della legge interviene sul testo, mentre l'altra si limita a confermare o ratificare la decisione presa nell'altro ramo, come evidenzia E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 200, secondo il quale nel periodo da aprile 2006 a marzo 2017 «si scopre che sono ben 639 su 803 le leggi approvate con una sola lettura per Camera. Se a questo si somma il numero di leggi approvate con 3 letture si ha un dato percentuale quasi schiacciante, che supera il 95% del totale (ben 784 su 803 leggi)». In proposito, si condivide il giudizio critico di G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, 3/2019, 59, secondo cui tale prassi «ha conseguenze rilevanti sul piano dei rapporti sia tra i due rami del Parlamento (poiché la Camera che esamina il testo per seconda è di fatto privata di un'adeguata capacità di analisi e di discussione del testo), sia tra il Parlamento e il Governo, essendo quest'ultimo, nell'attuale stagione della "perenne urgenza", ad atteggiarsi non solo come *dominus* della potestà emendativa ma anche come protagonista di quella prassi discutibile, criticata ma non ancora censurata dalla Corte costituzionale (sent. 32/2014; ord. 17/2019), della presentazione di questioni di fiducia su maxi-emendamenti». Evidenzia criticamente come questa prassi si fondi «per lo più sulla valutazione di una presunta inadeguatezza del modello costituzionale sulla produzione normativa a fronte di fenomeni nuovi sopravvenuti» I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 106. Di una convenzione costituzionale ragiona, invece, sulla base del rilievo che le Camere acconsentono a questa nuova strutturazione del procedimento legislativo (disponendo di strumenti per «ribaltare lo schema»), A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, *ivi*, 157. Sempre di recente, vede nel monocameralismo

riordino normativo¹⁰⁹, in particolare del “taglia-leggi”¹¹⁰, il ricorso ai “decreti di natura non regolamentare”¹¹¹, nonché l’atrofia legislativa derivante dall’«accreciuta complessità del legiferare e dall’inadeguatezza degli strumenti approntati per fronteggiarla»¹¹², tale da determinare una vera e propria «fuga dalla legge»¹¹³, se non una sua «precarizzazione» a causa dell’incapacità, che sempre più la connota, «di assicurare da sola la stabilità richiesta dall’ordinamento»¹¹⁴.

una possibile soluzione *de iure condendo* alla crisi del parlamentarismo italiano C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, *ivi*, part. 42 ss.

¹⁰⁹ Una problematica a tratti «indeterminata», se non del tutto «indeterminabile», di cui è possibile osservare il «fallimento», come evidenzia F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 240 ss. Sul tema non deve esser dimenticato il classico studio di A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, Giappichelli, 1999, spec. 12 ss. Inoltre, più di recente, si vedano le condivisibili critiche di M. DOGLIANI, *L’ordinamento giuridico strapazzato*, in ID. (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli, 2012, 1 ss.

¹¹⁰ Su cui, per tutti, P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, in *Federalismi.it*, 12/2009; ID., *Le Cabale della legge. Raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra “taglia-leggi”*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 51 ss.; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante l’abrogazione nella XVI Legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 4085 ss.; M. CECCHETTI, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, I, *Le relazioni tra Parlamento e Governo*, cit., 95 ss.; G. PICCIRILLI, *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del processo “taglia-leggi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2011, 1 ss.

¹¹¹ *Ex multis*, A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 5075 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2011, 1 ss.; E. ALBANESI, *I decreti del governo «di natura non regolamentare». Un percorso interpretativo*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, 169 ss.; B. TONOLETTI, *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2015, 371 ss.

¹¹² Sul punto si veda l’efficace analisi di N. LUPO, *L’impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, cit., 229 ss., spec. 247 ss. da cui è tratta la citazione riportata nel testo.

¹¹³ Per riprendere la felice espressione che dà il titolo a R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, di cui si veda, in particolare, ID., *Introduzione*, 16, per la considerazione che tale fuga è «*in primis* dalla legge “parlamentare”, con evidenti ricadute in questo caso sul piano [...] degli equilibri della forma di governo. Nella legislatura in corso il prodotto legge “parlamentare” ha assunto non a caso un carattere residuale nel complessivo sistema delle fonti del diritto a vantaggio di strumenti legislativi (o non legislativi) quali il decreto-legge, la delega legislativa (specie ai fini dell’attuazione del diritto comunitario), la delegificazione e le ordinanze di protezione civile».

¹¹⁴ Così la condivisibile tesi espressa da E. LONGO, *La legge precaria*, cit., 258, da cui è tratta la citazione, e 273 ss. Analogamente si esprime sul punto, con alcune considerazioni sulla residualità della legge ordinaria, E. CATERINA, *Appunti sull’impiego della legge ordinaria durante la XVII legislatura*, in E. ROSSI, F. PACINI (a cura di), *La XVII legislatura: elementi per un bilancio. Studi pisani sul parlamento*, Pisa, Pisa University Press, 2020, 39 ss.

Ma, forse, l'esempio più "plastico" del consolidarsi congiunto di queste tendenze è la ben nota prassi che ha riguardato la compressione dei tempi di esame e di approvazione della legge di bilancio, in cui convergono numerosi "torsioni", dall'abuso della questione di fiducia al maxi-emendamento, passando per la disomogeneità delle misure adottate¹¹⁵.

5. Le criticità del d.d.l. di revisione costituzionale A.S. n. 935 in punto di metodo e le necessarie riforme della politica

Nel tentativo di abbozzare alcune riflessioni conclusive, è il caso di rilevare che le grandi aspettative (come visto, deluse) riposte dal sistema politico-partitico nell'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo parlamentare non solo appaiono strettamente collegate ai due "luoghi comuni" di cui si è detto nei paragrafi precedenti, ma costituiscono con essi un'unica narrazione, che vede appunto nell'instabilità degli Esecutivi – determinata dalla "partitocrazia", a sua volta causata dalla logica assembleare e compromissoria alimentata dal proporzionalismo – il principale fattore di destabilizzazione del sistema delle fonti. Per effetto di questa impostazione, anche in relazione alle deformazioni di quest'ultimo, il tema della "governabilità" s'è imposto come ineludibile e ha radicalizzato in termini nuovi quella permanente tensione tra liberalismo e democrazia che, nei secoli precedenti, si era venuta strutturando intorno alla polemica nei confronti della tirannia della maggioranza, che viene progressivamente sostituita dall'accusa di «incapacità dei governi democratici di dominare convenientemente i conflitti di una società complessa»¹¹⁶.

Il modo in parola di impostare il tema delle riforme, innanzitutto costituzionali, è anche quello che sembra tenere banco in questi mesi per effetto degli argomenti con cui il Governo in carica ha motivato – probabilmente già nella prospettiva di un futuribile referendum *ex art.* 138 Cost. – la scelta di presentare il d.d.l. di revisione A.S. n. 935, comunicato alla presidenza del Senato il 15 novembre 2023 e significativamente intitolato «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».

Nella relazione di accompagnamento, infatti, l'enfasi sul principio della sovranità popolare (su cui si tornerà *infra*) è accompagnata dalla chiara affermazione per cui «La presente proposta di revisione costituzionale ha l'obiettivo di offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità

¹¹⁵ Sul punto si tornerà *infra*, § 3 e cap. V, § 2.1, cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

¹¹⁶ N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Milano, Simonelli Editore, 2006, 103 ss.

delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare. Tali criticità hanno prodotto riflessi significativi non solo sull'assetto istituzionale del Paese, ma anche, e soprattutto, in campo economico e sociale, con risvolti ben percepibili, quotidianamente, nella vita dei cittadini». La medesima relazione aggiunge, inoltre, che «la mancanza di stabilità e di coesione delle compagini governative e del *continuum* che lega maggioranza parlamentare ed Esecutivo si traduce, innanzitutto, nella difficoltà di concepire indirizzi politici di medio-lungo periodo, di elaborare e attuare riforme organiche, di farsi carico, in ultima analisi, delle prospettive e del futuro della Nazione».

In apertura si è detto che studiare, anche in prospettiva storica, le disfunzionalità del sistema delle fonti è un viatico per tentare di comprendere cosa non “funziona” (e nei decenni non ha “funzionato”) nei meccanismi di integrazione politica della forma di governo parlamentare e che ricostruire le involuzioni dei meccanismi di produzione normativa può fornire preziose indicazioni per impostare in maniera metodologicamente corretta il tema della possibile revisione costituzionale della forma di governo. È ora necessario esplicitare cosa si ricava da tale indagine, la quale, non potendo avere in questa sede carattere sistematico, è stata condotta attraverso quei “luoghi comuni” che – adesso si può dire – sembrano comporre proprio la citata narrazione che sta alla base dell’iniziativa governativa.

Ebbene, quello che pare potersi ricavare dall’esperienza repubblicana del sistema delle fonti è che le vicende che interessano gli istituti che scandiscono i processi normativi dipendono significativamente dalle evoluzioni, e dalle involuzioni, del sistema politico-partitico e dai condizionamenti che queste ultime esprimono sulle dinamiche della forma di governo. Tale rilievo consente di affermare che, dal punto di vista della normazione, ad essere stata storicamente determinante nel cagionare l’attuale stato di degrado della produzione normativa è la prevalente incapacità del sistema politico-partitico di interpretare correttamente – rispetto al modello costituzionale e all’imprescindibile funzione di legittimazione democratica che i procedimenti normativi devono poter esprimere nei confronti delle norme prodotte – le dinamiche di funzionamento della forma di governo, sia quelle che ne hanno contraddistinto l’iniziale impostazione compromissoria, sia quelle che ne hanno caratterizzato l’evoluzione in senso maggioritario, sia, infine, quelle che ne hanno determinato la “terza via” malamente percorsa nell’ultimo decennio.

Il che vuole dire qualcosa di significativamente diverso rispetto all’idea mortatiana della «Costituzione in senso materiale», secondo cui – in estrema sintesi e semplificazione – sono i partiti politici a sorreggere e, per questa via, a determinare i fini costituzionali, perché qui non viene in considerazione l’esecuzione di un disegno politico, più o meno coerente, ma l’insieme delle conseguenze – solo parzialmente intenzionali – che il modo di atteggiarsi dei soggetti politico-

partitici produce sul funzionamento del sistema delle fonti e sulla forma di governo, indipendentemente dai contenuti dell'indirizzo politico che si veicola attraverso quella produzione.

Individuare nella sclerotizzazione del sistema politico-partitico la vera causa della degenerazione del sistema delle fonti e della forma di governo parlamentare apre una nutrita serie di questioni ulteriori circa le ragioni della crisi del predetto sistema. Sul punto, in questa sede, ci si può limitare a dire che chi scrive condivide l'idea che il punto di irradiazione di tali ragioni, anche se si muove dalla diversa prospettiva delle trasformazioni della sovranità statale¹¹⁷, va individuato nella difficoltà che il meccanismo della rappresentanza politica incontra nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei, non più ordinati per classi sociali e animati da individui sempre più monistici nelle proprie istanze e preferenze¹¹⁸, ovvero che la crisi della rappresentanza non è “solo” crisi del rappresentante (i partiti politici, appunto), ma anche – se non soprattutto – del rappresentato, ossia del popolo frammentato a causa del pluralismo¹¹⁹.

L'incepimento di tale meccanismo produce effetti nefasti sia sul piano della forma di stato della democrazia rappresentativa, che su quello della forma di governo parlamentare, proprio perché quest'ultima è stata concepita dai Costituenti come l'ideale completamento della prima, secondo i postulati tipici della liberaldemocrazia parlamentare¹²⁰. Ed è proprio questa sottolineatura a consentire di rispondere all'interrogativo che si è posto in apertura sulla scorta delle recenti riflessioni di Enzo Cheli.

¹¹⁷ In proposito, volendo, cfr. A. CARDONE, *Brevi note sulla degenerazione del sistema delle fonti: gli effetti convergenti della crisi della sovranità statale e della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza italiana*, in A. PÉREZ MIRAS, G.M. TERUEL LOZANO, E. RAFFIOTTA, M.P. IADICICCO (dir.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2020, vol. IV, 25 ss.

¹¹⁸ Sul punto cfr., per tutti, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza*, Milano, Giuffrè, 2001, 109 ss.; ID., *La Costituzione e il pluralismo*, in P. CAPPELLINI, G. CAZZETTA (a cura di), *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei*, Milano, Giuffrè, 2023, 222, e S. NICCOLAI, *Il governo*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 39.

¹¹⁹ *Contra*, per l'opposta tesi secondo cui la crisi della rappresentanza sarebbe «sempre crisi del rappresentante», perché «Il rappresentato (il popolo, la classe, la nazione...) può certo sfarinarsi, liquefarsi, frammentarsi [...]. Ma questo significa solo che non c'è un rappresentante che lo renda “uno”, che riesca a farlo essere “uno” (certo nel pluralismo, come oggi pretendiamo)», cfr. I. MASSA PINTO, *Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche*, in *MediaLaws*, 1/2020, 185.

¹²⁰ Su cui cfr. A. Cardone, *Brevi note sulla degenerazione del sistema delle fonti: gli effetti convergenti della crisi della sovranità statale e della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza italiana*, in A. PÉREZ MIRAS, G.M. TERUEL LOZANO, E. RAFFIOTTA e M.P. IADICICCO (a cura di), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2020, vol. IV: *Sistema de fuentes, Justicia constitucional y Organización territorial*, pp. 25 ss.

Tale risposta, alla luce della riflessione condotta, deve essere tendenzialmente negativa. Se, infatti, il principale problema che sta alla base del cattivo funzionamento delle istituzioni repubblicane della forma di governo e del sistema delle fonti sono, come testimonia la parabola involutiva di quest'ultimo, la sclerotizzazione del sistema politico-partitico e la sua incapacità di produrre legittimazione è lecito avanzare qualche dubbio sulla strategia riformatrice che considera opportuno ipotizzare revisioni costituzionali della forma di governo parlamentare senza farle precedere, o comunque accompagnare, da "riforme della politica" in grado di rivitalizzare, almeno in parte, il logoro circuito della rappresentanza politica generale.

Sul punto è necessario intendersi. La crisi della rappresentanza ha certamente carattere strutturale, proprio perché, come detto, generata dall'irreversibile erompere e dilagare del pluralismo, per cui nessuna riforma costituzionale e/o ordinaria dei suoi meccanismi costitutivi potrà ridarle quella capacità di generare legittimazione democratica che aveva nel contesto dello stato liberale di diritto. In particolare, non esiste legge elettorale – più o meno *majority assuring* che sia – che possa garantire responsabilità politica e stabilità di governo, e quindi, per questa via, contenere le degenerazioni del sistema delle fonti e della forma di governo, quando il sistema politico-partitico non è in grado o non vuole produrle autonomamente, perché considera più conveniente rifuggire dalla responsabilità e sacrificare la stabilità sull'altare degli interessi di bottega. Lo conferma che, come visto, molti dei fenomeni caratterizzanti le torsioni dei meccanismi di produzione normativa denunciati dalla prassi hanno attraversato senza soluzione di continuità le diverse logiche di funzionamento della forma di governo parlamentare e hanno accomunato sia gli anni del parlamentarismo compromissorio, sia quelli della "svolta maggioritaria", sia, infine, quelli della forma di governo c.d. a "tre poli".

Detto diversamente, quale che sia la logica che presiede alle dinamiche di funzionamento della forma di governo parlamentare, essa può comunque esprimere delle prestazioni democratiche adeguate – anche in contesti di relativa instabilità politica – esclusivamente se gli attori politici (a cominciare dai singoli parlamentari) sono attivamente impegnati nel coltivare la funzione legittimante della ricerca del consenso e del controllo parlamentare¹²¹. E se posseggono le necessarie competenze, a partire dalla conoscenza del diritto parlamentare¹²². Viceversa, la maggiore stabilità delle legislature e degli Esecutivi che le guidano può non determinare benefici effetti sugli equilibri

¹²¹ Con specifico riguardo alla funzione di controllo, G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, 13 ss.

¹²² Come assai efficacemente sottolinea, con interessanti riferimenti storici, G.L. CONTI, *La crisi dello "Stato moderno" e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in *Questa Rivista*, fasc. spec./2020, 537.

costituzionali della forma di governo parlamentare se quella ricerca e quel controllo vengono considerati una “perdita di tempo” da evitare perché lo impone l’efficacia dell’azione politica o, forse peggio, se a tali attività ci si dedica solo nella misura in cui questo è funzionale al perseguimento di interessi di bassa cucina.

Dovrebbe, a questo punto, apparire chiaro che con le presenti considerazioni non si propone né l’acritica e nostalgica esaltazione della logica compromissoria, né la misoneistica demonizzazione dell’esperienza maggioritaria. Come, infatti, non è per difetti genetici e strutturali della logica compromissoria che le istituzioni repubblicane sono degenerate irrefrenabilmente a partire dagli anni della “partitocrazia”, allo stesso modo la trasformazione della forma di governo “a Costituzione invariata” non ha prodotto gli effetti sperati non per colpe “intrinseche” del sistema maggioritario. In entrambi i casi, il fattore determinante dei fallimenti delle relative esperienze è stato rappresentato dall’incapacità e/o dalla cattiva volontà del sistema politico-partitico di interpretare correttamente le diverse dinamiche di funzionamento della forma di governo cui – pur a gran voce – dichiarava di voler intimamente aderire. Ne è riprova che, come detto, anche quando il sistema politico-partitico è uscito, a partire dal 2011, da quella che poteva apparire come l’angusta strettoia definita dall’alternativa tra le due logiche di funzionamento della forma di governo parlamentare che avevano dominato la “Prima” e la “Seconda” Repubblica, a questa terza grande stagione non è in alcun modo corrisposta un’inversione nelle tendenze normative che si erano manifestate e già largamente consolidate nelle due stagioni precedenti¹²³.

Sul piano delle novelle costituzionali quanto evidenziato spinge a ritenere che, per quanto la crisi della rappresentanza non appaia congiunturale e dipendente in prevalenza dalla qualità storica della classe politica, il tema della rivitalizzazione del rapporto rappresentativo non sia più eludibile attraverso ipotesi di revisione della forma di governo parlamentare che – indipendentemente da ogni valutazione circa i loro contenuti – prescindano del tutto dalle necessarie “riforme della politica”.

Nella modesta opinione di chi scrive, i partiti politici dovrebbero innanzitutto cercare di rinnovare sé stessi con norme in grado di garantire una vita interna autenticamente democratica, come la disciplina del conflitto di

¹²³ *Supra*, § 4.

interessi¹²⁴, della parità di genere¹²⁵, della trasparenza del finanziamento privato¹²⁶, della selezione delle candidature per le elezioni¹²⁷, della giustizia domestica¹²⁸ e dei controlli¹²⁹.

Proprio come Stefano Merlini ci ha insegnato, infatti, l'attuazione del metodo democratico di cui all'art. 49 Cost., nella sua dimensione interna, rappresenta la precondizione giuridica, e non meramente fattuale, affinché la forma di governo parlamentare possa tornare a funzionare¹³⁰. E questo

¹²⁴ Sulle cui problematiche si può vedere, in chiave monografica, A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, Torino, Giappichelli, 2003, *passim*.

¹²⁵ Su cui cfr., almeno, i lavori monografici di M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, Giappichelli, 2011; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012; S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, FrancoAngeli, 2013, nonché, con particolare riguardo alla disciplina interna dei partiti, I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Gruppo di Pisa*, 2019, 222 ss.

¹²⁶ Di recente, E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2022, 109 ss. In termini più generali, andrebbe ripensata la scelta, operata con il d.l. n. 149 del 2013 in forza di considerazioni prevalentemente demagogiche, di strutturare un sistema di finanziamento della politica pressoché integralmente privato: sul punto cfr., di recente, G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento della politica in Italia. Un nervo (ancora) scoperto*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, *Quaderno n. 26. Seminario 2022*, Torino, Giappichelli, 2023, 137 ss.

¹²⁷ Sul punto, per alcune condivisibili considerazioni sviluppate a partire dal diritto del singolo di concorrere attraverso i partiti alla determinazione della politica nazionale ai sensi dell'art. 48 Cost., cfr., in chiave monografica, L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 43 ss. Per un'analisi della prassi, che evidenzia come i partiti non abbiano introdotto procedure che prevedono il coinvolgimento obbligatorio di iscritti e/o simpatizzanti nella scelta delle candidature o che, comunque, impediscono che esse siano decise dai vertici del partito in danno delle minoranze interne, cfr. S. CURRERI, *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*, in *DPCE on line*, 1/2021, 404 ss. In termini più generali, con riguardo alla legislazione elettorale, evidenzia il rapporto fra modalità di selezione dei candidati ed "emarginazione" del Parlamento M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione: la selezione del personale politico-parlamentare in Italia*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 48 ss.

¹²⁸ Su cui ponevano l'accento già P. CARETTI, E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1976, 1584 ss.

¹²⁹ In tema cfr., per tutti, C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, Cedam, 1984, 7 ss., il quale propone una ricostruzione che trae spunto dalla comparazione con l'ordinamento allora tedesco-occidentale e con quello spagnolo.

¹³⁰ Sul punto, *ex multis*, cfr., oltre ai lavori di Stefano Merlini citati in apertura, G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 2012, 3 ss., part. 9; E. CHELI, S. PASSIGLI, *Per un programma organico di "riforma della politica"*, in *Astrid on line*, 2012; P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini. L'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico. In ricordo di Francesco Galgano*, Napoli, Esi, 2015, 11 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 ottobre 2017; M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2019, *passim*, part. 36 ss.; S. BONFIGLIO, G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia. Dall'art. 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, Bologna, Il Mulino, 2021, part. cap. IV.; E. CHELI, *Costituzione e politica*, cit., 56 ss.

indipendentemente dalla circostanza che essa sia chiamata ad operare secondo una logica compromissoria, maggioritaria o di “grandi poli”, perché la storia ci dimostra che, in difetto delle premesse in grado di consentire ai partiti politici di generare legittimazione democratica attraverso le proprie posizioni e decisioni, non esistono procedure parlamentari e/o procedimenti normativi – quale che sia la logica cui si ispirino – capaci di produrre scelte democraticamente legittimate.

Questo vale anche, se non soprattutto, per le stesse procedure di revisione costituzionale, per cui il sistema politico-partitico, prima di intraprendere l’ennesimo percorso di riforma, bene avrebbe fatto a interrogarsi se le “grandi riforme” della forma di governo del 2006 e del 2016 non siano fallite proprio a causa del *deficit* di legittimazione democratica sostanziale dei partiti e del Parlamento (eletto, peraltro, come a tutti noti, con leggi poi dichiarate incostituzionali), che non sono stati capaci di raggiungere, come hanno fatto i Costituenti nel 1948, una soluzione compromissoria di ampio respiro e in grado di introdurre nuovi contenuti dell’unità politica suscettibili di essere implementati ed attuati nei decenni successivi¹³¹.

Quanto fin qui evidenziato permette, conclusivamente, di mettere in luce anche un’ulteriore criticità dell’impostazione del d.d.l. di revisione A.S. n. 935, relativa all’accennata enfattizzazione della volontà del popolo sovrano. Sempre nella relazione di accompagnamento si legge che «la proposta di legge mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell’indirizzo politico della Nazione, attraverso l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico».

Al riguardo pare di poter osservare che, in realtà, nessuna valorizzazione del ruolo del popolo sovrano è possibile se non nell’ambito di una ristrutturazione del mandato rappresentativo che si sviluppi lungo le coordinate che si sono sinteticamente richiamate. E questo per la ragione che, come è stato efficacemente evidenziato in dottrina¹³², il popolo non esiste in senso naturalistico, ovvero come un corpo che possa avere “una” autonoma volontà, ma esclusivamente come il risultato di un processo di costruzione, condotto appunto tramite la rappresentanza politica generale, a partire dalla volontà dei singoli uomini; processo il cui scopo è di consentire una giustificazione razionale della decisione pubblica, nella quale ogni visione politica è sostenuta con ragioni esplicitate e tramite la ricerca del consenso delle divergenti opinioni in ordine a cosa è da intendere per interesse generale della collettività.

¹³¹ Cfr., ancora una volta, E. CHELI, *ult. cit.*, 48 ss.

¹³² P. PINNA, *Il popolo rappresentato*, Torino, Giappichelli, 2018, 3 ss., 107 ss., 168 ss.

Senza l'iniezione di nuova linfa vitale nel circuito della rappresentanza e senza che questa rimetta in moto una virtuosa ricerca del consenso, dunque, la proposta elezione diretta del Presidente del Consiglio rischia di introdurre una logica di legittimazione democratica delle istituzioni di governo diversa e tendenzialmente contrastante con quella parlamentare scelta dai Costituenti del '48, la cui natura tende verso una concezione «carismatica» del rapporto d'investitura, tipica della «costituzione cesaristica»¹³³. E l'evocazione del principio della sovranità popolare, tematizzato come “diritto dei cittadini di scegliere chi li governa”, rischia di essere un argomento facilmente spendibile in una eventuale campagna referendaria, ma altrettanto scarsamente utile ad un effettivo risanamento della forma di governo.

In questo senso, del resto, sembrano deporre alcune previsioni del d.d.l., che paiono dare un rilievo “puntuale” alla volontà del popolo sovrano, ovvero una rilevanza destinata ad esaurirsi prevalentemente, con l'eccezione dello scioglimento anticipato, nell'unico momento di una legislatura irrigidita sotto l'egida della stabilità di governo aperto al “soffio vitale” del corpo elettorale, ovvero la quinquennale verifica del consenso. È il caso della regola dell'elezione contestuale del Presidente del Consiglio e del Parlamento, che impedisce elezioni politiche temporalmente sfasate dall'investitura diretta del premier, precludendo così al rinnovo, anche parziale, delle Camere di essere un momento di verifica dell'azione di governo (come nel caso delle elezioni di *mid-term* statunitensi). Così come anche della costituzionalizzazione della durata in carica del Presidente del Consiglio per cinque anni. Così come, ancora, della previsione che obbliga, in caso di diniego di fiducia al Presidente eletto, il Presidente della Repubblica a rinnovargli l'incarico di formare il Governo, non potendosi escludere che il re-incaricato provi nuovamente a ottenere la fiducia delle Camere sulla base di un programma diverso da quello sottoposto agli elettori e su cui è fallito il primo tentativo. Così come, infine, della regola che – nella versione frutto degli emendamenti governativi in commissione – prevede che, in caso di dimissioni volontarie e quando il Presidente del Consiglio non propone al Capo dello Stato di sciogliere le Camere, quest'ultimo possa «conferire, per una sola volta all'interno 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».

Le ultime considerazioni proposte rischiamo di portare la riflessione sul piano del merito della riforma del c.d. “premierato”, che è terreno estraneo all'oggetto del presente scritto. Anche di tali aspetti sarebbe stato, certamente, bello e stimolante poter discutere con Stefano Merlini. Un'ennesima ragione

¹³³ Entrambe le felici espressioni si devono a G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 97 ss.

per cui il dialogo esclusivamente immaginario che si è potuto condurre in queste pagine pesa non poco a chi scrive.

_____OSSERVATORIO SULLE FONTI_____

RICORDANDO STEFANO MERLINI

UGO DE SIERVO*

* Presidente emerito della Corte costituzionale.

È assai difficile condensare in poche parole una conoscenza -o meglio - una amicizia, nonché tanti lavori ed attività che si sono sviluppati insieme per oltre cinquanta anni.

Ovviamente mi limito soltanto a ricordare alcune opinioni di Merlini su un tema ricorrente nella produzione scientifica di entrambi, sulle orme di Barile, nostro comune maestro: un tema purtroppo ancora attualissimo, come il referendum popolare nel procedimento di revisione costituzionale.

Permettete però un preliminare ricordo personale, relativo alla nostra prima conoscenza intorno al 1970. Allora io e Roberto Zaccaria eravamo arrivati da poco ad essere gli assistenti ordinari di diritto costituzionale alla Facoltà giuridica fiorentina (titolare della cattedra era Paolo Barile) ed eravamo sommersi dal lavoro: didattica, ricerche e primi scritti, studio in particolare dell'ordinamento dei mezzi di comunicazione di massa (la famosa ricerca finanziata dall'ISLE), consulenze in occasione della nascita delle Regioni e della necessaria adozione degli statuti regionali.

Quindi l'arrivo di due altri bravi colleghi (un altro era stato Paolo Caretti) non poteva che far piacere. Stefano era inoltre attivo, brillante, simpatico; si era laureato a Roma con Vezio Crisafulli ed aveva rapidamente vinto un concorso per la magistratura ordinaria, di modo che questo giovane magistrato in qualche misura ci intimoriva. Per di più aveva in comune con Barile l'impegno culturale e politico nell'ambiente della tradizione azionista e condivideva pure alcune sue note passioni (dalla musica classica al tennis).

Per fortuna il nostro gruppetto, molto indaffarato nel lavoro, non soffriva per invidia, né era geloso o preoccupato per le future ed incerte carriere accademiche; non a caso rapidamente sono sorte tra noi e si sono sviluppate amichevoli forme collaborative.

Fra i tanti temi e sensibilità comuni, a causa dell'impegno noto ed esplicito di Barile, vi era certamente la revisione costituzionale. Non a caso ne ho parlato -per quanto in modo assai sommario- nel convegno (proprio organizzato da Stefano) in ricordo di Barile, che ne aveva scritto spesso (fin dal 1949, poi nel 1951 e nel 1967/8), sostenendo decisamente l'esistenza di limiti sostanziali e procedurali al potere di revisione costituzionale. Ma il tema era stato successivamente ripreso da Barile moltissime altre volte specie dopo il "messaggio" di Cossiga del 1991 e le due assai discutibili riforme costituzionali del 1993 e del 1997, di deroga temporanea alla procedura di revisione costituzionale.

Stefano Merlini si è impegnato più volte sul tema e da ultimo ha dedicato in particolare la sua attenzione alla revisione costituzionale in occasione del tentativo del Governo Renzi nel 2016 di modificare largamente la seconda parte della Costituzione repubblicana, tanto "da configurare un cambiamento

della complessiva forma di governo vigente”¹; in questa occasione anzitutto egli ha polemizzato duramente, in modo efficace, contro quello che è stato definito come il “patto del Nazareno” e cioè l’improprio (e fallito) tentativo di trovare non nella sede parlamentare un accordo fra alcuni partiti politici, di maggioranza e di opposizione, sul testo auspicato della riforma costituzionale². Ma poi, essendo fallito questo tentativo, si era concretizzato solo l’accordo su un consenso parziale su un obiettivo intermedio (garantirsi la maggioranza assoluta necessaria per l’approvazione del testo di revisione), per di più utilizzando una brutta operazione trasformistica³.

In questo contesto il Presidente del Governo si era dichiarato decisamente a favore della approvazione del referendum popolare, tanto da mettere in gioco la propria permanenza in carica nell’ipotesi di un voto negativo.

Ma allora Merlini concludeva che ci si sarebbe trovati dinanzi non più ad un referendum costituzionale “ma ad un plebiscito del tutto contrario ai principi fondamentali che la Costituzione pone alla base del procedimento di revisione e contrario anche allo stesso principio del rispetto della sovranità popolare che è ribadito anche dall’art. 138 della Costituzione”⁴.

In effetti intorno alla previsione nel secondo comma dell’art. 138 Cost. dei due grandi privilegi dello speciale referendum nel procedimento di revisione costituzionale (può essere richiesto anche da un quinto dei componenti della Camera o del Senato; non è richiesta la partecipazione al voto della maggioranza del corpo elettorale) ruota un possibile grave errore costituzionale: trasformare sostanzialmente il titolare del potere di revisione costituzionale nel corpo elettorale, sulla base della “proposta” fatta dal Parlamento tramite la proposta varata con una maggioranza che sia inferiore ai due terzi nelle due Camere.

Una “lettura” dell’art. 138 Cost. che potrebbe spingere ogni maggioranza parlamentare a cercare di proporre una “propria Costituzione” ove il corpo elettorale appaia sensibile (o sia manipolabile) dinanzi alla presunta necessità di mutamenti di fondo della Costituzione.

Non a caso attualmente, dopo pochi anni, una pericolosissima tesi del genere sembra essere alla base anche del tentativo di stravolgere la nostra forma di governo tramite la proposta di revisione costituzionale presentata dal Governo Meloni e portata avanti con grande determinazione dalla attuale maggioranza parlamentare, malgrado tutte le gravi obiezioni sollevate in Parlamento, nell’opinione pubblica e fra i giuristi più seri. In particolare ciò che mi appare

¹ S. MERLINI, *La riforma costituzionale, l’art. 138 della Costituzione e il referendum*, “Osservatorio sulle fonti” 1/2016, pag.1 ss.

² *Ibidem*, pagg. 5/6.

³ *Ibidem*, pag. 7.

⁴ *Ibidem*, pag. 7.

del tutto estraneo allo stesso modello democratico sono la previsione di sistemi elettorali maggioritari senza alcuna determinazione di soglie, di consistenza dei premi e di tecniche di ballottaggio; ma poi soprattutto appare assai pericolosa l'obbligatoria contestualità del voto per l'elezione del Presidente del Consiglio e quelli per l'elezione dei Deputati e dei Senatori; ciò sia perché riduce drasticamente i momenti elettorali, eliminando uno dei fondamentali contrappesi tipici degli stessi ordinamenti presidenziali e semi-presidenziali, sia perché spinge fortemente i candidati alla Presidenza del Governo alla selezione delle candidature dei "loro partiti". Ma poi appare incredibile sostenere che un sistema del genere aumenterebbe i poteri di scelta degli elettori e non -invece- li ridurrebbe alla sola scelta fra i candidati accuratamente selezionati dai vertici del sistema politico per guidare il Governo e comporre le Camere. Con la conseguenza ulteriore di ridurre ancora di più il potere decisionale di tipo legislativo del Parlamento.

D'altra parte, sono del tutto evidenti le riduzioni che verrebbero operate sui poteri del Presidente della Repubblica.

Non ho quindi dubbi sul giudizio che esprimerebbe Stefano su questo barbarico regresso, che ci è proposto, della forma di governo repubblicana.

RIFORME ISTITUZIONALI E FORME DI GOVERNO

FILIPPO DONATI*

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Firenze.

1. Il tema delle forme di governo è stato al centro degli interessi scientifici di Stefano Merlini. Stefano è stato un attento studioso delle numerose proposte di riforma dell'assetto istituzionale che si sono succedute a partire dalla Commissione Bozzi fino a quelle dei governi Berlusconi e Renzi.

Non è azzardato ipotizzare che Stefano, per la visione che aveva del parlamentarismo, si sarebbe schierato tra i critici della proposta di premierato attualmente in discussione. Dai suoi contributi scientifici emerge infatti la convinzione che la soluzione più adatta alla realtà italiana vada ricercata nell'ambito della forma di governo parlamentare, con la razionalizzazione auspicata dal Costituente con l'approvazione del famoso ordine del giorno Perassi.

2. I sistemi presidenziali si fondano su una rigida separazione tra il potere legislativo, affidato al Parlamento, e il potere esecutivo, affidato al governo scelto da un Presidente elettivo. Il Parlamento non può sfiduciare il Presidente e il suo Governo e il Presidente non può sciogliere anticipatamente il Parlamento. Nel sistema adottato negli USA, a fronte dell'elezione diretta e della stabilità garantita al Presidente e al suo governo esistono checks and balances per evitare una eccessiva concentrazione dei poteri.

Negli Stati Uniti, il modello presidenziale ha dato prova di buon funzionamento fino a quando il sistema politico, dominato da due partiti privi di una rigida disciplina interna, è riuscito ad impedire la paralisi del sistema anche quando la maggioranza parlamentare non coincideva con quella che ha eletto il Presidente.

Negli ultimi tempi, tuttavia, anche negli USA si è registrata una polarizzazione delle opinioni politiche, aggravata dalla diffusione di idee e comportamenti estremistici. Una situazione del genere ha fatto esplodere forti tensioni politiche e sociali, di cui l'assalto a Capitol Hill per impedire la proclamazione del risultato delle elezioni presidenziali del 2020 rappresenta l'esempio più eclatante. Sono inoltre emersi concreti pericoli di paralisi del sistema. La difficoltà con cui si è giunti, in extremis, a trovare un accordo per aumentare il tetto del debito nazionale e, in tal modo, scongiurare un default potenzialmente disastroso per gli Stati Uniti e per i mercati di tutto il mondo rappresenta una conferma dei limiti della forma di governo statunitense quando la divisione tra le forze politiche si radicalizza.

L'esperienza più recente degli USA indica dunque che, in contesti caratterizzati da una frammentazione politica e da una polarizzazione ideologica e sociale, il sistema presidenziale non garantisce al governo una effettiva capacità di azione e comporta rischi per la tenuta dell'impianto democratico. I difetti e i rischi inerenti al sistema presidenziale, pertanto, ne sconsigliano l'importazione in Italia.

3. La forma di governo semipresidenziale presenta alcuni aspetti caratteristici dei sistemi presidenziali e altri che sono invece tipici di quelli parlamentari. Il modello più noto è quello adottato nella Francia della Quinta Repubblica a seguito alle modifiche costituzionali del 1958. Esso prevede l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e un doppio rapporto di fiducia che lega il Governo sia al Presidente, da cui è nominato, sia al Parlamento, da cui deve ottenere la fiducia.

Il semipresidenzialismo francese ha dimostrato un funzionamento altalenante in relazione alla corrispondenza o meno tra la maggioranza parlamentare e quella che ha eletto il Presidente. Nel primo caso, si realizza una forte concentrazione di poteri nelle mani del Presidente, in assenza di quei contrappesi che garantiscono l'assetto democratico del sistema presidenziale americano. Nei periodi di doppia maggioranza e di conseguente coabitazione, invece, la presenza di indirizzi politici diversi ha determinato crisi e di difficoltà nel funzionamento del sistema, accentuate dall'incertezza nella linea di confine fra le competenze riservate al Presidente e quelle spettanti al Governo. L'approvazione della riforma delle pensioni senza il voto del Parlamento, ottenuta dal presidente francese Emmanuel Macron in un clima di scioperi e proteste tramite il ricorso all'art. 49.3 della Costituzione, ha creato in Francia una forte crisi sociale. Secondo alcuni commentatori e politici, questa vicenda segnerebbe una "crisi della democrazia" che richiederebbe l'abbandono dell'attuale modello semipresidenziale. Certamente essa dimostra che l'elezione diretta del Presidente francese non è sufficiente a garantire un largo consenso e una condivisa legittimazione per le sue politiche. Oggi il Presidente Macron si trova infatti a dover fronteggiare una forte opposizione non solo sul merito delle sue riforme, ma addirittura in ordine alla stessa legittimazione a adottarle.

L'esperienza francese conferma, dunque, che anche la forma di governo semipresidenziale presenta limiti e difetti che ne rendono inopportuna l'importazione in ordinamenti, come è il nostro, caratterizzati da un sistema politico e sociale frammentato e polarizzato.

4. La proposta di riforma oggi in discussione si ispira al "modello del sindaco d'Italia", perché prevede l'elezione diretta del primo ministro e l'attribuzione di una maggioranza dei seggi parlamentari alla lista o alle liste elettorali alle quali è collegata la sua candidatura.

A differenza di quelli esaminati precedentemente, il modello del sindaco d'Italia non ha trovato concreta attuazione a livello statale con l'eccezione, di durata limitata ed esito non soddisfacente, di Israele. Questo sistema, del resto, non prevede quei checks and balances che, nei modelli presidenziali e semipresidenziali, valgono ad evitare una concentrazione di potere che potrebbe rivelarsi difficilmente compatibile con i principi democratici. Il premier, forte

di una legittimazione popolare diretta, è in grado di controllare saldamente il Parlamento grazie non solo alla maggioranza garantita dal premio che le leggi elettorali riconoscono al vincitore, ma anche dallo scioglimento del Parlamento in caso di dimissioni o di sfiducia (*simul stabunt simul cadent*).

Questo modello può essere accettato a livello locale. I consigli comunali non hanno infatti potestà legislativa. I consigli regionali, a differenza del Parlamento, non possono disciplinare e limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà delle persone e le garanzie a tutela degli stessi, materie per le quali la Costituzione prevede una rigida riserva di legge parlamentare. Il modello del sindaco d'Italia, permettendo al premier di controllare saldamente il Parlamento, finirebbe invece per attenuare l'efficacia dei principi di separazione dei poteri e di riserva di legge. L'esportazione del modello dal livello locale a quello nazionale appare dunque problematica.

5. Le difficoltà e i rischi derivanti dall'applicazione al nostro sistema delle forme di governo caratterizzate dall'elezione diretta del Capo dello Stato (presidenzialismo e semipresidenzialismo) o del premier (modello del sindaco d'Italia) consigliano di confermare la scelta dell'Assemblea costituente per un sistema parlamentare, rendendo però effettiva la razionalizzazione auspicata dall'ordine del giorno Perassi.

Anche un sistema parlamentare, come quello del modello Westminster, può garantire la stabilità e l'efficienza del governo. Come ha efficacemente scritto Stefano Merlini, la "monarchia assoluta" del primo ministro britannico ha prodotto governi stabili ed efficienti ma non è mai divenuta tirannica perché quella "monarchia" è stata costantemente controllata da una maggioranza politica sempre in grado di esprimersi.

L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO.
UNA PROPOSTA CHE VALORIZZA DAVVERO IL CORPO
ELETTORALE?

M. CRISTINA GRISOLIA*

Sommario

1. La proposta di legge costituzionale di elezione diretta del Presidente del consiglio e la sua reale incidenza sui meccanismi di democrazia diretta. – 2. Le contraddizioni e le lacune della proposta governativa circa la “valorizzazione del ruolo del corpo elettorale”. – 3. Le auspicabili aperture della proposta verso un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta. La difficile soluzione del problema e i rischi di una mancata soluzione.

* già Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

1. La proposta di legge costituzionale di elezione diretta del Presidente del consiglio e la sua reale incidenza sui meccanismi di democrazia diretta

Mi piace iniziare questo mio breve intervento ricordando, come già ha fatto chi mi ha preceduto, i molti anni di collaborazione scientifica passati con Stefano Merlini.

Con Stefano ho condiviso molte iniziative, ma soprattutto una importante ricerca nazionale sull'indirizzo politico del Governo e sul ruolo del Presidente del Consiglio: temi che da sempre sono stati al centro del suo interesse.

Di questa esperienza mi è rimasto il ricordo di uno studioso, del quale mi ha sempre meravigliato l'immane entusiasmo con cui affrontava ogni programma di lavoro; un entusiasmo che definirei "giovanile" proprio per la sua vivacità e volontà di confronto.

Tratterò, tuttavia, un profilo che mi pare importante nella problematica che si sta sviluppando intorno all'attuale tentativo di revisione costituzionale, ma che non fa parte dei temi più cari a Stefano Merlini; più attento, lo sappiamo, ai congegni della democrazia rappresentativa che non a quelli della democrazia diretta.

Mi riferisco, appunto, alla relazione presupposta, ma mi pare poi trascurata, tra l'attuale proposta governativa e i meccanismi della partecipazione popolare.

La questione può sembrare mal posta in riferimento ad un progetto che, per la prima volta, prevede l'elezione diretta del Presidente del consiglio unita alla contestuale formazione delle Camere. E ciò allo scopo – come si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge al Senato - di garantire una maggiore stabilità di governo, ma anche il "consolidamento del principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione".

Un obiettivo, quello di dare maggior rilievo alla partecipazione popolare, che si caratterizza dunque quale fine primario ma che, tuttavia a ben vedere, mi pare abbia alla fine perso la sua pregnanza iniziale.

Vero è che, proprio la scelta di intervenire in modo "chirurgico" su alcune parti del sistema senza allargare il campo ad aspetti che sono ad esse comunque collegati, ha molto complicato la questione, esponendo necessariamente l'ipotesi governativa ad inevitabili incoerenze e lacune, che ne rendono comunque problematico il suo impatto sul sistema.

Così è stato, del resto, per la riforma che ha diminuito il numero dei componenti delle due Camere. Riforma che, pur nella sua apparente *minimalità*, non è riuscita ad evitare il referendum confermativo che non solo ne ha ritardato, ma anche messo in dubbio l'approvazione.

Così è, ancora di più, per l'attuale riforma costituzionale. La quale, toccando il profilo centrale della nostra forma di governo (il rapporto fiduciario tra Esecutivo e Parlamento), tralascia, proprio in ragione di un perimetro di

intervento forzatamente limitato, i molti collegamenti che si determinano tra tale rapporto ed i meccanismi istituzionali di contorno.

2. Le contraddizioni e le lacune della proposta governativa circa la “valorizzazione del ruolo del corpo elettorale”

In ragione di tali limiti, come ho già detto, la contraddizione maggiore ha finito per investire lo stesso presupposto dal quale ha preso le mosse l'attuale riforma. La quale, collegando l'elezione diretta del Presidente del consiglio ad una maggiore stabilità di governo, ma anche alla necessità di “valorizzare il ruolo del corpo elettorale”, non è poi riuscita a soddisfare in modo adeguato proprio quest'ultimo, importante impegno.

E ciò non solo per la molteplicità degli interventi che esso avrebbe richiesto (non potendo evidentemente prescindere da una rivisitazione degli ormai vecchi e logori istituti di democrazia diretta), ma anche per l'intrinseca contraddittorietà di un meccanismo, quello ideato dal progetto almeno nella sua prima formulazione, che, nonostante l'elezione popolare del Presidente del consiglio, finisce per dare ben poco seguito alla volontà del corpo elettorale.

E ciò in ragione dei fumosi dispositivi istituzionali ideati per guidare la vita del Governo. I quali, se solo usati sapientemente, erano ben in grado di condizionare e alterare la scelta iniziale.

Mi riferisco alle disposizioni contenute nell' art. 4 della proposta iniziale, che apre la strada a quelli che Gustavo Zagrebelsky ha chiamato nella sua audizione al Senato i “secondi tempi”. E cioè la possibilità, da un lato, per il premier eletto dal corpo elettorale che non ottenga la fiducia delle Camere, di ripresentarsi in Parlamento sulla base di probabili nuovi e diversi accordi che gli permettano di superare l'*impasse*. Dall'altro, l'eventualità di una sua sostituzione in corso di legislatura con uno o più concorrenti, in grado di insidiare il presidente eletto.

Vero è che la norma prevede (o meglio prevedeva) che il candidato (o i candidati) che aspirino a sostituire il Presidente del consiglio siano politicamente legati alle stesse forze che hanno sostenuto il premier eletto e che esso (o essi) siano tenuti a rispettare “l'indirizzo politico e gli impegni programmatici su cui il governo del presidente eletto ha ottenuto la fiducia”. Nonostante ciò, tuttavia, non è difficile immaginare come in un momento di crisi politica tali indicazioni, nella loro indubbia genericità, possano essere facilmente disattese.

Si potrebbe dire che questi non sono che correttivi estremi nel caso di cattivo funzionamento del sistema fiduciario, altrimenti immodificabile nella sua impostazione iniziale.

E, tuttavia, un ultimo elemento mi pare confermi l'ipotesi prospettata.

La proposta del Governo non prevede, come invece ci si poteva aspettare sulla falsariga di esperienze passate, il ricorso ad un referendum obbligatorio alla fine del procedimento parlamentare.

L'omissione non è da poco in un progetto che si caratterizza proprio per il rilievo che si vuole dare al corpo elettorale, il quale, se realmente valorizzato, avrebbe dovuto essere comunque interpellato in merito a scelte così rilevanti per il funzionamento del nostro sistema istituzionale.

In ogni caso (e qui apro una piccola parentesi) proprio la evidente lacuna nella quale si imbatte il progetto, avrebbe forse potuto indurre le forze di opposizioni di farsi esse stesse portatrici di una tale esigenza.

E ciò, a mio parere, acquisendo così due vantaggi immediati.

Da un lato, quello di essersi fatte promotrici, a fronte della "distrazione" del Governo, di una elementare istanza democratica, che vuole che riforme volte a modificare in modo così rilevante i nostri assetti costituzionali non vengano decise se non assistite dal consenso dei cittadini.

Dall'altro, quello di acquistare una maggiore credibilità ed affidabilità di fronte al corpo elettorale con una iniziativa che, ben oltre il significato simbolico che essa avrebbe assunto (essendo assai difficile evitare il referendum per l'impossibilità di raggiungere l'alto quorum richiesto), avrebbe dato ad esse l'opportunità di "sconfessare - diciamo così - le buone intenzioni" del Governo (chiusa la parentesi).

3. Le auspicabili aperture della proposta verso un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta. La difficile soluzione del problema e i rischi di una mancata soluzione

Non possiamo ad oggi prevedere quale sarà l'entità del dibattito che ci aspetta. Nè possiamo sapere se quel testo sarà opportunamente modificato e, se possibile, ampliato a profili oggi non trattati.

Il Governo, da parte sua, ha già presentato importanti emendamenti alla proposta iniziale (che non eliminano, però, la contraddittoria rappresentazione del Presidente appena eletto, qualora non ottenga la fiducia delle Camere).

Numerosi emendamenti sono avanzati anche dalle forze di opposizione.

Il giudizio rimane dunque sospeso. E ciò anche senza considerare l'*ipoteca* che comunque grava sull'intero progetto in ragione delle scelte che dovranno essere fatte dalla nuova legge elettorale circa lo spazio da assegnare ai cittadini per la indicazione del premier e della maggioranza parlamentare.

Alcuni, i più scettici, non si fanno illusioni.

Altri, i più ottimisti, non escludono affatto che si possa giungere ad un qualche risultato finale.

Se si potesse, allora, ampliare lo sguardo e prendere in considerazione le molte anomalie che gravano sul funzionamento delle nostre Camere (almeno quelle più evidenti), le quali rischiano di porre il Parlamento in un pericoloso stato di soggezione di fronte alla maggiore forza attribuita al Governo, allora, per quanto qui ci riguarda, si potrebbe anche ipotizzare possibili interventi correttivi di miglioramento della proposta del Governo.

Mi riferisco alla eventualità di rivedere i due istituti di democrazia diretta operanti all'interno delle Camere: la petizione, ma soprattutto, l'iniziativa popolare: quest'ultima da tempo non in grado di soddisfare legittime esigenze di partecipazione per le molte restrizioni in cui i nostri organi rappresentativi hanno costretto i meccanismi ad essa dedicati.

La questione, lo sappiamo, è tutt'altro che attuale.

Senza andare troppo lontano, è noto come del riassetto degli istituti di democrazia diretta si fosse già occupata la Commissione D'Alema e come, più tardi, il progetto Renzi- Boschi contenesse previsioni in tal senso.

Ma soprattutto, essa ha costituito uno dei punti qualificanti il progetto riformatore portato avanti dal primo Governo guidato dal movimento 5Stelle nella scorsa legislatura, il quale si era fatto indiscusso paladino di una tale riforma.

Sullo sfondo di ogni soluzione vi è la questione di come sanare il *deficit* di legittimazione che oggi penalizza gli organi parlamentari con meccanismi che creino le premesse necessarie a garantire proficui confronti tra "rappresentati" e "rappresentanti".

Il problema non è certo di facile soluzione. E esso, infatti, obbliga ad abbracciare logiche istituzionali che affrontino il rapporto tra i due corni del sistema in modo da soddisfare con un ragionevole equilibrio l'autorità delle Camere e istanze sociali che si fanno sempre più incalzanti per la nuova capacità di aggregazione di cui esse possono disporre in virtù dei nuovi strumenti tecnologici messi a loro disposizione. E ciò rendendole finalmente in grado di interloquire con rinnovata dignità con le forze politiche e le Assemblee parlamentari.

Il pericolo è che tali istanze, costrette per troppo tempo entro argini divenuti troppo angusti, espongano il sistema ad inevitabili inondazioni, alle quali sarebbe assai difficile porre rimedio.

IL RICORDO DI STEFANO MERLINI UN'OPPORTUNITÀ PER
RIFLETTERE SULLE RIFORME COSTITUZIONALI

ORLANDO ROSELLI*

Sommario

1. Eleganza. – 2. Passione civile. – 3. La necessità di promuovere finalmente un confronto costruttivo sulle riforme costituzionali.

* Già professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.

1. Eleganza

Se fosse richiesto di descrivere la personalità del prof. Stefano Merlini con una sola parola, utilizzerei la parola “Eleganza”.

Stefano Merlini era persona elegante, non nel significato banale che vestiva in modo elegante (certo era anche quello), ma nel senso che si relazionava con gli altri in un mix di rispetto e sensibilità.

Moltissimi anni fa il prof. Pier Francesco Lotito mi raccontò un episodio all'apparenza piccolo ma molto molto significativo.

Lotito e Merlini passeggiavano insieme ed a quest'ultimo si avvicinò una persona chiedendo l'elemosina. Merlini rispose prontamente alla domanda di aiuto, ma, notò Lotito, era imbarazzato e preoccupato di far durare il meno possibile una situazione che era avvilente per una persona costretta dal bisogno a chiedere aiuto in quel modo.

Ricordo quell'episodio, e la sottolineatura attenta di Lotito, perché la rapidità del gesto descriveva la natura della persona molto più di comportamenti socialmente più risonanti.

2. Passione civile

Stefano Merlini era *english* nello stile e latino nelle passionalità. Aveva fortissime convinzioni culturali ed anche politiche e le passioni aiutano a vivere, ma era capace di ammorbidirle, arrotondarle, renderle compatibili e non ostative al confronto.

Le passioni lo influenzavano nella scelta dei temi, come segnalano alcuni suoi lavori, anche di raccolta di sforzi collettivi come, tra gli altri, i volumi “L'informazione il percorso di una libertà” o “La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti”.

L'attenzione per la storia e la vita politica del Paese lo hanno portato a studiare tantissimo il tema della forma di governo, perché relativa alle modalità di determinazione degli indirizzi politici.

Nella scelta dei temi era condizionato, ma vigile a non tradire la propria onestà intellettuale, che lo portava a valutare l'oggetto delle proprie indagini non con il paraocchi delle ideologie, ma con lo sforzo di comprendere le ragioni profonde della crisi del funzionamento del nostro sistema politico-istituzionale.

Il tema delle forme di governo lo affrontava a tutto tondo, partendo dalla comparazione e dalla storia delle nostre istituzioni: e comparazione e storia del diritto sapeva farla.

La sua analisi sul funzionamento della forma di governo non si limitava ad una interpretazione esegetica delle previsioni costituzionali (tra l'altro, come sottolineato da Leopoldo Elia, in tema di forma di governo aperte a convenzioni e consuetudini costituzionali), ma le situava nelle concrete dinamiche del

sistema politico, nelle culture politiche socialmente significative, nella disamina dei lavori parlamentari, nel riferimento al sistema elettorale ed alle sue trasformazioni.

3. La necessità di promuovere finalmente un confronto costruttivo sulle riforme costituzionali

Non mi soffermerò sull'analisi dei progetti di riforma costituzionale presentati in questi giorni: prima voglio attendere che la nebbia di un dibattito politico sterile, inconcludente e fuorviante si sia diradata.

Mi concentrerò invece su una duplice convinzione: che il nostro Paese abbia necessità di alcune grandi riforme costituzionali (anche in tema di forma di governo) e che su tali riforme bisognerebbe saper costruire una strategia riformatrice condivisa.

Dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi, numerosissime sono state le leggi di revisione costituzionale, al punto che, se si leggono in sequenza i numeri degli articoli modificati non possiamo che rimanere colpiti: 9; 27; 33; 41; 48; 51; 56; 57; 59; 60; 68; 79; 81; 88; 96; 97; 114; 115; 116; 117; 118; 119; 120; 121; 122; 123; 124; 125; 126; 127; 128; 129; 130; 131; 132; 134; 135 e, tra le "disposizioni transitorie e finali", la VII e la XIII.

Nondimeno, siamo in presenza della stessa Costituzione, perché i principi supremi dell'ordinamento costituzionale non solo sono rimasti invariati, ma potenziati (si pensi al sistema delle autonomie territoriali) e nuove esigenze, coerenti con l'impianto valoriale, sono state recepite (dalla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, ai diritti degli animali in quanto esseri senzienti, al giusto processo e molto altro ancora).

Ma quando si prova a mettere mano alla revisione dei meccanismi di determinazione degli indirizzi politici, il sistema politico sembra condannato, da decenni, ad una coazione a ripetere lo sventolio di bandiere e l'erigere barricate, producendo un perverso gioco dell'oca di ritorno all'inconcludente punto di partenza: l'incapacità di adeguare le nostre istituzioni ad esigenze ordinamentali conseguenti a metamorfosi sociali e fattuali epocali.

Da quarant'anni, dalla c.d. Bicamerale Bozzi del 1983, si susseguono gli infruttuosi tentativi. Ma le difficoltà di funzionamento del sistema politico-istituzionale sono ben più antiche: già nei primi anni '60 del Novecento in dottrina alcuni hanno evidenziato che non solo in Italia, ma anche in altre grandi democrazie, si assisteva ad una perdita di centralità del Parlamento.

Da allora, anche se il fenomeno ha conosciuto alti e bassi, assistiamo ad un paradosso istituzionale, che la forma di governo *parlamentare* si caratterizza per una progressiva perdita di centralità del Parlamento.

Gli effetti si ripetono a prescindere dal colore politico dei governi: che siano di centrosinistra o di centrodestra o i c.d. governi tecnici: uso improprio dei

decreti legge (solo in parte limitato da una sentenza della Corte costituzionale del 1996); l'atrofia dei principi e criteri direttivi contenuti nelle leggi delega; il continuo utilizzo dell'apposizione dell'istituto della fiducia sulle proposte di legge; l'uso dei regolamenti parlamentari in funzione della compressione e non valorizzazione del confronto parlamentare; l'approvazione della legge di bilancio formalmente in modo costituzionale, ma materialmente incostituzionale, che in passaggi fondamentali (come quello relativo all'approvazione del maxi-emendamento) è oggettivamente dimostrabile che la compressione dei tempi ha reso impossibile un'effettiva valutazione da parte dei parlamentari; sino alla rielezione, non da essi ricercata, dei Presidenti Napolitano e Mattarella, legittima costituzionalmente ma non per questo in armonia con la Costituzione.

Si pone dunque il problema di come contribuire a sbloccare uno stallo riformatore il cui protrarsi a lungo andare è destinato a produrre cortocircuiti costituzionali: provando a iniziare a ragionare intorno a riforme dal forte impatto costituzionale, ma dal basso tasso di conflittualità politica.

Penso, ad esempio, al superamento di un bicameralismo indifferenziato che non corrisponde a nessuna esigenza di articolazione della rappresentanza politica, né realizza una migliore qualità della produzione legislativa e del confronto politico, supererebbe un procedimento legislativo che allunga i tempi senza un corrispettivo funzionale. Un monocameralismo, ovviamente, che non dovrebbe portare ad una ulteriore riduzione della rappresentanza, sommando ai 400 deputati i 200 senatori in un'unica assemblea ed in potenziate giunte e commissioni.

Una riforma di tal genere avrebbe straordinari effetti positivi: renderebbe più incisivo il ruolo del Parlamento e, almeno in parte, porterebbe ad un recupero della sua centralità; contribuirebbe a recuperare un rapporto con l'opinione pubblica; accrescerebbe la credibilità del Paese nell'Unione europea e nel contesto internazionale.

Ma vi sono strategie riformatrici capaci di incidere in ambiti di forte criticità nel funzionamento del sistema senza ricorrere da subito a riforme costituzionali, in settori come l'amministrazione della giustizia e la riforma complessiva della pubblica amministrazione, attraverso la scelta di investire imponenti risorse finanziarie e la realizzazione di profonde innovazioni nella formazione e nella progettualità dei servizi¹.

Il sistema politico è in crisi, e la sua riforma non può che essere, in primo luogo, un' *autoriforma*, un profondo processo di autocritica delle culture politiche sulla loro inadeguatezza nel dare risposte alle sfide che le società contemporanee debbono fronteggiare.

¹ Sul punto sia consentito rinviare a O. ROSELLI, *Riforme costituzionali. Alla ricerca di una strategia riformatrice condivisa*, Bagno a Ripoli, Passigli Editori, 2023, *passim*.

Il clima politico sembra andare nella direzione di una consueta inconcludente conflittualità, ma una strategia riformatrice condivisa può avvalersi di una duplice 'leva di Archimede': l'interesse delle opposizioni a trovare un accordo perché altrimenti non toccherebbero palla; l'interesse della maggioranza a trovare un accordo, perché altrimenti un referendum ai sensi dell'art. 138 della Costituzione dall'esito non confermativo azzererebbe tutto.

Ognuno sceglie il ruolo che più gli corrisponde, io scelgo quello di promuovere un dialogo, perché credo, anzi ne sono convintissimo, che questo sia nell'interesse del nostro Paese.

UN DISCUTIBILE «SALTO DI CORSIA».
OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
RELATIVO ALL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI
(RICORDANDO STEFANO MERLINI)

GIOVANNI TARLI BARBIERI*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Il testo all'esame del Parlamento: un modello "sbilanciato" anche rispetto a precedenti progettazioni istituzionali. – 3. La non riconducibilità del testo all'esame del Parlamento al modello israeliano abbandonato nel 2001. – 4. Testo Meloni e "premierato" a livello regionale. – 5. Le molte ombre del testo Meloni. – 6. Una grande incognita: la legge elettorale.

* Professore ordinario di diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Firenze.

1. Introduzione

È indubbio che «la democrazia non gode in Italia di buona salute»¹, anche se alcuni dei fattori di questa patologia non sono certamente riscontrabili solo nel nostro Paese. Mai come in questo momento storico, infatti, abbondano riflessioni e analisi sulla “crisi delle democrazie” derivanti da una complessità di fattori che sono venuti ad evidenza nell’attuale momento storico.

Una analisi seria di questi processi di trasformazioni e ridefinizioni di categorie fondamentali dovrebbe precedere e non seguire il dibattito su possibili riforme istituzionali, quali quella attualmente all’esame della Camera dei deputati (A.C. 1921, c.d. testo Meloni), volta a introdurre l’elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Da questo punto di vista, di fronte alle imponenti trasformazioni che stanno caratterizzando la nostra epoca pensare di affrontare le questioni istituzionali valorizzando una prospettiva di verticalizzazione del potere è una pericolosa e illusoria scorciatoia, che non tiene conto della crisi del “rappresentato”, ovvero della fragilizzazione della base sociale alla quale si riferiscono le istituzioni e dei plurimi fenomeni di disintermediazione in atto². Tra questi, particolarmente rilevante sul piano istituzionale, e in parte comune ad altre democrazie europee, è la delegittimazione dei partiti politici che ormai da un trentennio ha raggiunto livelli allarmanti, tali da assecondare serie preoccupazioni circa la tenuta complessiva del quadro istituzionale³. È sotto gli occhi di tutti la fragilità del sistema politico, solo impropriamente surrogata da *leadership* spesso transeunti che si sono arrogati di fatto le funzioni costituzionalmente spettanti ai partiti, quali la determinazione delle priorità programmatiche e la selezione delle candidature. Da questo punto di vista, non si può non constatare il fallimento del tentativo di regolamentare, sia pure in via generale, la vita interna dei partiti operata dal d.l. 149/2013 (convertito, con modificazioni, dalla l.

¹ ASTRID, *Costituzione quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2023, p. 9. Ma in questo senso si è espresso significativamente anche Papa Francesco nel discorso pronunciato il 7 luglio 2024 a Trieste, nell’ambito della visita pastorale in occasione della 50ª settimana sociale dei cattolici in Italia (il testo è rinvenibile in www.vatican.va): in esso si afferma che «è evidente che nel mondo di oggi la democrazia, diciamo la verità, non gode di buona salute. Questo ci interessa e ci preoccupa, perché è in gioco il bene dell’uomo, e niente di ciò che è umano può esserci estraneo».

² Sui quali si vedano, in particolare, F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, Il Mulino, 2022.

³ Sul punto, cfr. già M. LUCIANI, *Il potere di scelta degli elettori ed i nodi del sistema elettorale*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell’esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 193 ss.

13/2014), privando oltretutto gli stessi di sostegni finanziari pubblici diretti e quindi contribuendo al loro indebolimento complessivo⁴.

Sono espressione di questa crisi politica i fenomeni di radicalizzazione del dibattito pubblico, amplificati dalla pervasività dei nuovi *media*, che hanno portato, da un lato, ad una crescente polarizzazione dell'offerta politica e, dall'altro, ad un imbarbarimento del confronto politico e alla delegittimazione degli avversari politici⁵; si tratta di un elemento da valutare laddove si voglia impiantare una revisione costituzionale all'insegna di una democrazia immediata⁶, mancando «un consenso diffuso sulle modalità di funzionamento del regime democratico in cui tutti gli attori politici possano riconoscersi, legittimandosi reciprocamente, e che possa appoggiarsi ad istituzioni conformate in modo coerente con la sua logica»⁷.

E tuttavia, un confronto politico che appare sempre più sterile è uno dei fattori che contribuiscono a spiegare, oltre ad altri evidentemente, un livello di astensionismo elettorale che è ormai ai livelli più alti tra i Paesi dell'Unione europea. Certo, il declino dalla partecipazione al voto è un fenomeno complesso, dovendosi distinguere quantomeno tra un astensionismo apparente e un astensionismo reale e, all'interno di quest'ultimo, tra un astensionismo involontario, un astensionismo per disinteresse verso la politica e un astensionismo di protesta⁸.

Rimane però il fatto che le ultime due forme sono stimate in una forbice compresa tra il 25 e il 35% degli aventi diritto e che rispetto alla prima «l'Italia ha finora fatto assai meno degli altri principali Paesi democratici per eliminare ostacoli alla (e favorire la) libera partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai referendum, e dunque per rimuovere le cause dell'astensionismo

⁴ Sul punto, cfr., per tutti, i diversi contributi contenuti in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; cfr. anche E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2022.

⁵ Con conseguenze di non poco momento anche sul linguaggio degli esponenti politici: utilissime indicazioni, in questo senso, in M. CORTELAZZO, *La lingua della neopolitica. Come parlano i leader*, Roma, Treccani, 2024.

⁶ A tale proposito, appare utile la distinzione tra democrazia d'indirizzo, nella quale vi è un sistema politico ben strutturato anche sul piano della cultura politica e nella quale la *leadership* è espressione di un indirizzo elaborato all'interno di un partito, e democrazia immediata, nella quale questo elemento manca ed è decisivo il fatto che il leader «sappia realizzare e incarnare il corto circuito tra due contesti irrazionali: quello degli interessi *immediati* e quello del bisogno di *immediata* identificazione in un capo»: M. DOGLIANI, *Forma di governo*, in F. TUCCARI (a cura di), *Il Governo Berlusconi*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 138.

⁷ G. PITRUZZELLA, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2020, p. 135.

⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto* (2022), in *riformeistituzionali.gov.it*.

involontario»⁹. In ogni caso, colpisce la complessiva disattenzione del sistema politico rispetto a una patologia che dovrebbe indurre riflessioni profonde e non risposte sicuramente utili ma decisamente parziali¹⁰.

In sintesi, viene qui in considerazione lo iato tra una Costituzione “forte” e un sistema politico “fragile” che non sembra lasciare spazio se non a un’alternativa netta: «O la Costituzione “forte” per il consenso sociale di cui tuttora dispone sarà in grado di imporre i suoi valori e la sua forza unificante al sistema politico, correggendone le patologie e migliorandone la qualità, o la democrazia “fragile” per il cattivo funzionamento del suo sistema politico finirà per trasmettere la sua fragilità all’intero impianto costituzionale fino a travolgerne la tenuta»¹¹.

Per tutte queste ragioni, proposte come quella del “premierato” attualmente all’esame del Parlamento accentuano «la personalizzazione della politica senza apprestarle alcuna e davvero risolutiva risorsa», «costano molto in termini di ricchezza del processo democratico (impoverito proprio dalla personalizzazione) e valgono poco in termini di efficacia legittimante (tutt’altro che garantita dall’elezione diretta)»¹². A ciò si aggiunga la perdurante tentazione di un uso meramente “congiunturale” delle riforme istituzionali¹³, assunte quali decisioni di maggioranza imposte agli avversari politici. Non si può non consentire con quanto affermato a suo tempo da Stefano Merlini, secondo il quale «la revisione della Costituzione adottata a colpi di maggioranza non ha condotto [...] a risultati negativi soltanto sul piano politico, in quanto i risultati di questa prassi si stanno dimostrando molto discutibili anche sul terreno della correttezza costituzionale»¹⁴. A ciò si aggiunga che “riforme di maggioranza” risultano anche fragili, poiché rischiano non solo di essere sconfitte nel referendum costituzionale ma anche di essere successivamente messe in

⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, *Per la partecipazione dei cittadini*, cit., p. 12.

¹⁰ Il pensiero corre, ad esempio, alla disciplina sperimentale del voto degli studenti fuori sede. Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Il decreto-legge 7/2024: un ennesimo e problematico esercizio della decretazione d’urgenza in materia elettorale*, in *Le Regioni*, 2024 (in corso di pubblicazione).

¹¹ E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2023 p. 31.

¹² M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *www.rivistaaic.it*, 2024, n. 1, p. 12.

¹³ Colpisce, in particolare, la disinvoltura con la quale si sono proposti, in un arco di tempo relativamente breve, modelli radicalmente diversi di forme di governo, come se tutte fossero ugualmente “esportabili” nel nostro Paese.

¹⁴ S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in T. GROPPI, P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, Governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 5.

discussione una volta che gli avversari delle stesse divengano maggioranza in Parlamento.

Le considerazioni che precedono non intendono negare la necessità di una strategia riformatrice che investa anche il tessuto costituzionale: la revisione del bicameralismo, l'introduzione della sfiducia costruttiva, la previsione di percorsi procedurali peculiari per i disegni di legge attuativi del programma di governo e, correlativamente, una più rigorosa disciplina della decretazione d'urgenza, la possibilità per il Presidente del Consiglio di proporre la revoca dei Ministri sono temi, in parte oggetto di più progettazioni istituzionali precedenti, sui quali sussistono ampi consensi anche in dottrina. A questi si deve aggiungere l'adozione di nuove leggi elettorali che superino gli evidenti limiti di quella vigente per il Parlamento nazionale (l. 165/2017)¹⁵.

Questo percorso riformatore contribuirebbe anche alla stabilità dei Governi; viceversa, la tesi secondo la quale il caso italiano sarebbe caratterizzato da una debolezza degli Esecutivi anche con riferimento alle prerogative, appare assai poco suffragata dalla prassi e fa piuttosto parte del "mito" delle riforme istituzionali¹⁶. Lo stesso dicasi con riferimento alle prerogative del Presidente del Consiglio: anche nel caso italiano, così come in altre democrazie contemporanee, si è assistito a una valorizzazione del vertice del Governo¹⁷, particolarmente evidente nel più recente periodo, come è dimostrato dalla "carica" dei d.p.c.m. non solo nel periodo della pandemia¹⁸, e da nuove prerogative riconosciute da importanti atti legislativi¹⁹.

A ciò si aggiunga, nell'ambito dell'Unione europea, la centralità assunta dal vertice dell'Esecutivo in particolare in seno al Consiglio europeo, che appare tanto rilevante da aver fatto dire ad Andrea Manzella che «l'indirizzo politico di cui è titolare il presidente del Consiglio sul piano nazionale è divenuto dunque una specificazione di quell'«indirizzo europeo» che, come membro del Consiglio dell'Unione concorre a determinare»²⁰.

¹⁵ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, pp. 123 ss.

¹⁶ Per dirla con V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2004, pp. 15 ss.

¹⁷ Sul punto, cfr. già A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007; T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, Carocci, 2009.

¹⁸ Cfr., almeno, L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, Giappichelli, 2022.

¹⁹ Si pensi, solo per citare un esempio, alle prerogative del Presidente del Consiglio nella l. 86/2024, in materia di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

²⁰ 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*, t. secondo, Roma-Bari, Laterza, 2022, p. 1178.

Come è stato giustamente affermato, «già in prima approssimazione, oggi sarebbe ben difficile ritenere che l'indirizzo politico – qualunque sia l'accezione che di tale nozione si accolga e qualunque sia la funzione che si tenga in considerazione [...] – sia esclusivamente il frutto dell'attività svolta dagli organi costituzionali nazionali, senza tenere in alcun conto le opzioni che spettano e che vengono definite dalle istituzioni europee»²¹. Si è parlato di un “sistema parlamentare euronazionale” che sicuramente ha contribuito a indurre una valorizzazione dei Governi nazionali e, all'interno di essi, una curvatura “presidenziale”, a prescindere dal “tipo” di forma di governo²². È però un dato di fatto che in 26 Paesi dell'Unione su 27 è previsto un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, nel contesto di una forma di governo parlamentare o semipresidenziale. Come è stato evidenziato da più autori, in nessuno dei Paesi dell'Unione europea (ma, più in generale, in nessuna democrazia stabilizzata) è prevista l'elezione diretta del Premier. E ciò è da rimarcare nella misura in cui proprio la centralità del rapporto fiduciario consente di realizzare pienamente «i meccanismi di *accountability* previsti dai trattati»²³.

2. Il testo all'esame del Parlamento: un modello “sbilanciato” anche rispetto a precedenti progettazioni istituzionali

Proposte di innovazione istituzionale ispirate all'elezione diretta del Presidente del Consiglio sono state avanzate a livello dottrinale fino dagli anni sessanta²⁴ e, a livello parlamentare, in particolare dopo la svolta politico-istituzionale del 1993, non a caso dopo che il modello dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo era stato introdotto per i Comuni e le Province dalla legge “Ciaffi” (l. 81/1993)²⁵.

²¹ R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione: «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 31-32.

²² N. LUPO, *L'eupeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in ID. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo*, cit., pp. 187 ss.

²³ R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione*, cit., p. 26.

²⁴ Tali proposte, come è noto, facevano seguito al dibattito dell'aprile 1956 tra Maurice Duverger e Georges Vedel: sul punto, M. DUVERGER, *Demain la République*, Paris, René Julliard, 1958 (traduzione italiana, *La Repubblica tradita*, Milano, Edizioni di Comunità, 1960); CLUB JEAN MOULIN, *L'État et le citoyen*, Seuil, Paris, 1961 (traduzione italiana, *Lo Stato e il cittadino*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963). Sul dibattito francese nel periodo finale della Quarta Repubblica cfr., per tutti, F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta ed indiretta*, Roma, Aracne, 2005, pp. 135 ss.; L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Torino, Giappichelli, 2007.

²⁵ Alla quale fecero seguito le l. cost. 1/1999 e 2/2001 con riferimento alle Regioni.

È però il caso di ricordare che tali proposte presentavano non irrilevanti differenze rispetto al testo “Meloni”²⁶.

Infatti, non tutte le proposte più risalenti – che debbono essere inquadrare in un contesto nel quale il sistema politico-partitico, pur evidenziando segni di crisi, era comunque ancora vivo e vitale – assecondavano pienamente la logica del *aut simul stabunt aut simul cadent*. Così, ad esempio, Mortati nel 1973 propose l’elezione diretta del Presidente del Consiglio, accompagnandola però alla conservazione di un ruolo significativo del Capo dello Stato: a quest’ultimo era riconosciuta infatti la possibilità sia di provocare «arresti temporanei del corso di provvedimenti con richiesta del loro riesame, sia soprattutto giudicando in ordine alla scelta dei possibili modi di risoluzione dei conflitti che insorgano fra il Governo e il Parlamento», sia, in quanto organo neutro e imparziale, «di esercitare un’opera di mediazione rivolta a far superare il dissenso», o, addirittura, di scegliere il «momento dello scioglimento, e quindi consentendo per un certo periodo la permanenza in carica dei due organi pur non più concordanti tra loro». Tale modello, quindi, era «una specie di via mediana fra il sistema direttoriale che prevede in ogni caso la fissità della durata dei due organi supremi (ed in cui pertanto non si avverte l’esigenza d’un Capo dello Stato) e quello parlamentare che esige sempre l’accordo fra loro»²⁷.

Da parte sua Galeotti non escludeva la possibilità di addivenire a un “governo di legislatura” attraverso una «*introduzione tacita di nuove convenzioni costituzionali tra i partiti*»²⁸, conservando comunque «una preziosa struttura garantistica nel Presidente della Repubblica»²⁹. Anche la proposta di revisione costituzionale elaborata nell’ambito del “Gruppo di Milano” presentava alcune non irrilevanti differenze rispetto al testo “Meloni”³⁰: tra queste, in particolare, la previsione di un Vice-Primo Ministro, eletto insieme al Primo ministro, e destinato a succedere a quest’ultimo in caso di sua morte, o impedimento permanente o rinuncia³¹; la previsione di un’unica Camera politica che avrebbe potuto sfiduciare il Primo Ministro votando un’apposita mozione la quale doveva indicare un candidato da contrapporre a quest’ultimo nelle successive elezioni³²; la sanzione dell’ineleggibilità del Primo ministro che si fosse

²⁶ Per un loro inquadramento di fondo, cfr., per tutti, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 431 ss.

²⁷ C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, 1973, n. 1, pp. 16 ss.

²⁸ S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 380.

²⁹ S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, cit., p. 379.

³⁰ «GRUPPO DI MILANO», *Verso una nuova Costituzione*, t. I, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 392 ss.

³¹ Era poi previsto che il Vice-Primo Ministro esercitasse la supplenza del Primo Ministro in caso di impedimento temporaneo.

³² «In tal caso le elezioni del Primo Ministro presenteranno questa saliente peculiarità: di doversi svolgere *in unico turno*, risolvendosi in un appello al Popolo perché decida, nel suo supremo arbitrio politico, quale tra le due candidature alla leadership di Primo Ministro, emerse nella contrapposizione

dimesso volontariamente³³ alla carica di Primo Ministro, Presidente della Repubblica o membro della Camera politica³⁴; infine, la previsione secondo la quale, in caso di cessazione anticipata della legislatura, sarebbe stato nominato un Governo presieduto dal Procuratore generale presso la Corte costituzionale³⁵.

È infine da segnalare che l'elezione del Primo ministro sarebbe avvenuta contestualmente a quella della Camera politica (era prevista un'unica scheda): salva l'ipotesi del confronto "a due" a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia, era previsto un sistema elettorale a doppio turno e la possibilità di un secondo mandato consecutivo per il Premier eletto.

Lo stesso Barbera all'inizio degli anni novanta propose un modello di governo «direttamente legittimato dal corpo elettorale», che, come nelle proposte di Galeotti, pur contemplando l'elezione diretta del Premier, da un lato, rendeva possibile la sostituzione di quest'ultimo «senza mutare nella sostanza l'indirizzo politico» e, dall'altro, ammetteva, entro certi limiti, la sfiducia costruttiva³⁶, poiché «sarebbe una rigidità eccessiva imporre lo scioglimento automatico e d'altronde non sarebbe conforme alla filosofia complessiva della riforma: se l'intento fosse plebiscitario la modifica della persona del premier comporterebbe logicamente nuove elezioni, qui invece la priorità è dell'indirizzo politico»³⁷. A ciò si aggiunga la preoccupazione del rafforzamento «di idonei poteri di riequilibrio (o di contropoteri), dalle regioni alle istituzioni giudiziarie, dai poteri dell'opposizione alle stesse libertà dell'informazione»³⁸.

A ciò è da aggiungere che nel pensiero dell'autore l'elezione diretta del Premier avrebbe dovuto essere l'«elemento terminale della scelta della coalizione

conclamata tra Legislativo ed Esecutivo, debba essere scelta: se quella del Primo Ministro colpito dalla sfiducia, o invece quella del candidato designato dall'opposizione parlamentare»: «GRUPPO DI MILANO», *Verso una nuova Costituzione*, cit., p. 398.

³³ In caso di dimissioni volontarie era comunque prevista la possibilità per la Camera politica, entro 48 ore, di votare la sfiducia al Primo Ministro: «GRUPPO DI MILANO», *Verso una nuova Costituzione*, cit., p. 400.

³⁴ «La logica del nostro progetto è chiaramente questa: non è ammissibile che, dopo aver convinto la maggioranza degli elettori ad eleggerlo come il più degno e più capace politicamente, egli possa fare il "gran rifiuto", abbandonando la guida del Paese senza esserne stato obbligato da un espresso voto di sfiducia della Camera»: «GRUPPO DI MILANO», *Verso una nuova Costituzione*, cit., p. 402. Tale ineleggibilità era prevista anche nell'ipotesi in cui il Primo Ministro sfiduciato non intendesse ripresentarsi.

³⁵ «GRUPPO DI MILANO», *Verso una nuova Costituzione*, cit., p. 399.

³⁶ La configurazione di questo istituto non appare chiarissima: sembra che l'autore ne immaginasse la possibilità di ricorrere ad esso a fine legislatura per cui «l'elettorato esprimerebbe comunque una valutazione chiara, anche sull'avvenuto cambiamento di premier»: A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori riuniti, 1991, p. 214.

³⁷ A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, cit., p. 213.

³⁸ A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, cit., p. 204.

e di un programma di governo», chiamata a completare e chiarificare la scelta di un programma o di una coalizione³⁹.

Dopo la svolta del 1993 l'elezione diretta del Primo Ministro è stata fatta propria, nell'ambito del Comitato Speroni (istituito dal primo Governo Berlusconi) dalla proposta del prof. Galeotti: l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (insieme con il Vice Primo Ministro)⁴⁰ era contestuale e collegata a quella della Camera dei deputati (essendo prevista la riforma del bicameralismo paritario). Le candidature per l'elezione a Primo Ministro (e Vice Primo Ministro) erano presentate necessariamente da partiti o gruppi politici organizzati che, singolarmente o congiuntamente, avessero presentato con lo stesso contrassegno (o gli stessi contrassegni, in caso di coalizione) propri candidati per l'elezione della Camera in almeno 2/3 dei collegi uninominali distribuiti in non meno di quindici Regioni⁴¹.

È infine da ricordare che, in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Primo Ministro, sarebbe subentrato per la restante parte della legislatura il suo Vice.

Il testo Galeotti contemplava poi un rafforzamento dei contrappesi o comunque dei congegni garantistici, quali una nuova disciplina dell'elezione del Capo dello Stato, alcune nuove attribuzioni riconosciute a quest'ultimo⁴², un tessuto analitico di ineleggibilità e incompatibilità relative all'ufficio di Primo Ministro, la previsione di un Governo di garanzia elettorale nel caso di scioglimento della Camera. A questi si aggiungevano previsioni ulteriori contenute nel disegno di legge del Comitato che fissavano garanzie per l'opposizione costituzionale e il suo Capo, e rafforzavano le c.d. maggioranze di garanzia, in particolare con riferimento alla revisione costituzionale.

Similmente, anche il disegno di legge presentato dall'on. Segni e altri nell'XI legislatura (A.C. n. 2963) e, in termini più ampi, nella XII (A.C. n. 599) era ispirato all'elezione diretta del Primo Ministro (del suo Vice)⁴³ e allo scioglimento automatico del Parlamento secondo la logica del *simul ... simul...* ma ad essi si accompagnavano, soprattutto nel secondo testo, un esteso tessuto di

³⁹ A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, cit., p. 226.

⁴⁰ Il sistema di elezione per il Primo Ministro era a doppio turno, essendo richiesta la maggioranza assoluta dei voti espressi al primo turno con eventuale ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno.

⁴¹ Sul rilievo decisivo delle scelte operate dalla legge elettorale, cfr., in particolare, S. TROILO, *La ricerca della governabilità. La forma di governo nelle proposte della Commissione bicamerale e del Comitato Speroni*, Padova, Cedam, 1996, p. 147.

⁴² Tra queste, la possibilità di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale leggi, atti con forza di legge, prima rispettivamente della loro promulgazione o emanazione, trattati prima della ratifica o «qualunque altro atto o dichiarazione sottoposti alla sua firma dal Governo» (art. 4).

⁴³ Per l'elezione era richiesta la maggioranza assoluta dei voti al primo turno; in caso di mancato raggiungimento della stessa era previsto un secondo turno cui accedevano i due candidati più votati al primo turno. Era fissato inoltre il limite dei due mandati consecutivi (art. 2).

contrappesi, riferiti, in particolare, alle maggioranze di garanzia (innalzate per l'elezione del Capo dello Stato, dei componenti della Corte costituzionale e del C.S.M. spettanti al Parlamento, per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e dei regolamenti parlamentari) e alla facoltà di una minoranza di parlamentari di istituire Commissioni di inchiesta e di impugnare le leggi elettorali entro un mese dalla promulgazione.

Anche la c.d. bozza Salvi, presentata in seno alla Commissione D'Alema, era alquanto diversa dal testo Meloni, non contemplando l'elezione diretta del Presidente del Consiglio⁴⁴. Il testo prevedeva infatti il collegamento tra i candidati alla carica di Primo Ministro e i candidati alla Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge elettorale che doveva disciplinare la pubblicazione dei nomi dei candidati Premier sulla scheda elettorale.

Il Capo dello Stato era tenuto a nominare Primo Ministro il candidato cui fosse collegata la maggioranza dei deputati eletti. Il Primo Ministro era tenuto a presentare il programma alla Camera ma non era più prevista la necessaria fiducia preventiva.

Il Primo Ministro poteva ottenere dal Capo dello Stato lo scioglimento della Camera, ma tale prerogativa sarebbe stata paralizzata dalla presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva con l'indicazione del successore alla carica di Primo Ministro. In caso di morte, impedimento permanente o dimissioni del Primo Ministro la Camera, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, poteva eleggere un successore ma se tale maggioranza non fosse stata raggiunta in due votazioni successive, si sarebbe proceduto a elezioni anticipate⁴⁵.

Un modello simile a quello in esame fu discusso anche dalla Commissione Quagliariello, istituita all'inizio della XVII legislatura⁴⁶.

Infine, un criticabile *mix* tra elezione diretta e modello parlamentare era fatto proprio dal testo di revisione costituzionale approvato dal Parlamento nella XIV legislatura, respinto nel referendum costituzionale del giugno 2006 (A.S. n. 2544-D).

I tratti caratterizzanti del testo erano infatti: *a*) il collegamento delle candidature alla carica di Primo ministro mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge; *b*) l'adozione di una legge elettorale per la Camera che favorisse la formazione di una maggioranza, collegata al

⁴⁴ Si tratta del testo presentato dal sen. Salvi nella seduta della Commissione del 3 giugno 1997.

⁴⁵ Su tale proposta si vedano già le proposte contenute nell'audizione del prof. Enzo Cheli nella seduta della Commissione – Comitato forma di governo – del 20 marzo 1997, res. sten., pp. 429 ss.

⁴⁶ In tale Commissione fu avanzata la proposta di una “forma di governo parlamentare del Primo Ministro”: COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI presieduta da G. Quagliariello, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2013, pp. 62 ss.

candidato alla carica di Primo ministro; c) l'attribuzione al Presidente della Repubblica della nomina del Primo Ministro, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati; d) la scomparsa della fiducia preventiva, sostituita da un voto della Camera sul programma; e) l'attribuzione al Primo Ministro della nomina e della revoca dei Ministri; f) la costituzionalizzazione dell'attribuzione al Primo Ministro della facoltà di porre la questione di fiducia nei casi previsti dal regolamento della Camera, con l'unica eccezione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale; g) una nuova disciplina del potere di scioglimento anticipato della Camera che era esercitato: 1) su richiesta del Primo Ministro che ne assumeva la responsabilità; 2) in caso di morte, impedimento permanente o dimissioni di quest'ultimo; 3) in caso di approvazione di una mozione di sfiducia da parte della Camera; 4) in caso di reiezione della mozione di sfiducia con il voto determinante di parlamentari dei gruppi di opposizione; quali eccezioni al potere di scioglimento era prevista la possibilità per la Camera, nei casi di cui ai n. 1) e 2), di approvare, entro venti giorni, una mozione da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, nella quale si dichiarasse di voler continuare nell'attuazione del programma e si designasse un nuovo Primo ministro; similmente era contemplata la possibilità per la Camera di approvare una mozione di sfiducia costruttiva, sempre da parte della maggioranza uscita dalle elezioni.

È noto che le scelte del legislatore di revisione costituzionale del 2006 furono accusate da una parte non irrilevante della dottrina di fondare un "premierato assoluto"⁴⁷, nel quale attraverso l'elezione sostanzialmente (ma non formalmente) diretta del vertice dell'Esecutivo «i cittadini trasferiscono a lui la loro sovranità; singolarissimo principio per una democrazia, tanto più singolare sulla base del fortunatamente immutato art. 1 della nostra Costituzione, che la sovranità la attribuisce al popolo, del quale fanno parte anche i cittadini che non hanno votato per il premier vincente, chiunque esso sia»⁴⁸.

Come ebbe ad affermare Stefano Merlini, «le norme del disegno di legge in materia di sfiducia e di scioglimento anticipato dimostrano, invece, ed in conclusione, che, in base alla riforma governativa, il "fatto maggioritario", che negli altri paesi europei designa insieme, e paritariamente, la maggioranza e il Primo ministro, sarebbe rivolto, nella nostra nuova forma di governo, ad investire prevalentemente il Primo ministro e solo secondariamente la maggioranza di governo. / Se questo è il senso, come sembra esserlo, della forma di governo delineata dal ddl, lo scostamento del nuovo sistema dai modelli europei sembra

⁴⁷ Si vedano i diversi scritti di Leopoldo Elia, pubblicati in *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005.

⁴⁸ G. AMATO, *Una riforma sbagliata*, in ASTRID, *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessanta costituzionalisti*, Firenze-Antella, Passigli, 2004, pp. 29-30.

essere notevole ed anche preoccupante: perché la “monarchia assoluta”, come è stata definita, del Primo ministro britannico ha prodotto governi stabili ed efficienti ma non è mai divenuta tirannica perché quella “monarchia” è stata costantemente controllata da una maggioranza politica sempre in grado di esprimersi. Ma questo non sembra avvenire in quella che potrebbe essere la nuova Costituzione italiana»⁴⁹.

Tale citazione mette in evidenza insieme l’atipicità e i pericoli di derive plebiscitarie di una tale forma di governo: «Il potere del futuro Primo ministro non trova alcun riscontro né in quello del Presidente USA, limitato dalla separazione tra esecutivo e legislativo, né in quello del Premier inglese o del Cancelliere tedesco. Ci avevano detto che avrebbero trasferito in Italia il modello Westminster: invece di troviamo di fronte a una dittatura quinquennale, con la mortificazione senza precedenti della Camera dei deputati e del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica»⁵⁰.

Oltre a ciò, tale modello è apparso connotato da una criticabile rigidità: in effetti, in una forma di governo presidenziale, «un presidente che diventa impopolare, o che si rivela disastrosamente incompetente, o che abusa minacciosamente dei propri poteri, non può essere sostituito (Impeachment a parte) per tutta la durata della sua carica», ma con il premierato forte «il primo ministro eletto direttamente governa minacciando di dissolvere il parlamento e introduce la stessa rigidità del presidenzialismo in un sistema non presidenziale, e cioè in un sistema che non la richiede»⁵¹.

Sono stati avanzati infine ulteriori dubbi e perplessità riguardanti l’indebolimento del sistema partitico poiché «sul proscenio appaiono solo i leader delle coalizioni, sempre più orientati a consolidare un rapporto personale diretto con l’elettorato», il ridimensionamento del Capo dello Stato e del Parlamento, la problematica coesistenza di tale modello con la *ratio* dell’art. 67 Cost.⁵², posto che nell’approvazione della mozione di sfiducia costruttiva o della mozione con la quale si decideva la continuazione della legislatura e la sostituzione del Primo Ministro i deputati della maggioranza “pesavano” di più rispetto a quelli di opposizione⁵³.

⁴⁹ S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, cit., pp. 29-30.

⁵⁰ L. ELIA, *Un premierato assoluto che mortifica le Camere*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 ottobre 2004 (anche in ID., *La Costituzione aggredita*, cit., p. 134).

⁵¹ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 130-131.

⁵² L’art. 67 era modificato ma non in modo tale da incidere su quanto detto nel testo. Tale disposizione sarebbe stata infatti modificata come segue: «Ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato».

⁵³ Per tutti, P. CARETTI, *La forma di governo*, in *Rass. parl.*, 2005, pp. 583 ss. (anche in ID., a cura di, *La Costituzione repubblicana: da “casa comune” a scelta di parte?*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 61).

3. La non riconducibilità del testo all'esame del Parlamento al modello israeliano abbandonato nel 2001

I critici del testo Meloni hanno denunciato che il modello di forma di governo fatto proprio da esso «sarebbe l'unico caso di elezione popolare di un Primo ministro, inesistente negli Stati democratici non propensi ad attribuire una legittimazione eccessiva al titolare del potere di governo, se non nel quadro del sistema di freni e contrappesi proprio delle forme presidenziali democratiche»⁵⁴.

In effetti, lo stesso riferimento alla riforma adottata in Israele nel 1992 e abbandonata nel 2001 appare improprio, in quanto essa è stata definita come «una legge che tenta di dare un colpo al cerchio ed uno alla botte provvedendo all'elezione diretta del Primo ministro da un lato, e riducendone i poteri costituzionali dall'altro»⁵⁵. Senza entrare nel merito dei contenuti del testo, è sufficiente richiamare i numerosi casi di *special elections*, ovvero di eccezioni rispetto alla contestualità delle elezioni del Premier e della Knesset. In effetti, era previsto che si procedesse alla sola elezione del Premier: *a*) nel caso in cui il Premier non riuscisse a presentare il Governo entro 45 giorni dalle elezioni; *b*) in caso di dimissioni del Premier eletto⁵⁶, ovvero di morte o di impedimento permanente o di decadenza dal mandato parlamentare di quest'ultimo; *c*) nel caso di approvazione di una mozione da parte di almeno quaranta parlamentari, ove approvata da almeno ottanta (ovvero i 2/3 dei componenti della Knesset); *d*) in caso di rimozione del Premier per crimini di indegnità morale; *e*) in caso di incapacità temporanea che fosse durata più di cento giorni. Elezioni contestuali anticipate del Primo Ministro e della Knesset erano quindi previsti: *a*) nel caso di mancata accettazione da parte della Knesset della composizione del nuovo Governo o nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia; *b*) nel caso di mancata adozione della legge di bilancio entro tre mesi dall'inizio

⁵⁴ ASTRID, *Costituzione quale riforma?*, cit., p. 39.

⁵⁵ P. MEDDING, *Democrazia e modifiche al sistema elettorale*, in M. GERSTENFELD (a cura di), *Il nuovo futuro di Israele*, Milano, Anabasi, 1994, pp. 139 ss., richiamato da F. RESCIGNO, *Scritti sul sistema istituzionale israeliano*, Rimini, Maggioli, 1996, p. 92; si veda anche, sul punto, M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 186 ss.; F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi*, cit., pp. 171 ss.; L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*, cit., pp. 113 ss.;

⁵⁶ Come è stato giustamente notato, «questa previsione appare più grave di quanto si possa pensare, in quanto non solo mina il principio della contestuale elezione dei due organi, ma apre la strada, nella democrazia Israeliana, alle c.d. crisi extra-parlamentari, con un parlamento così forte che può indurre lo stesso Premier a dimettersi, senza rischiare, contemporaneamente, la rielezione per lo stesso legislativo»: F. RESCIGNO, *Scritti sul sistema istituzionale israeliano*, cit., p. 94.

dell'anno fiscale; c) su proposta del Premier, d'intesa con il Presidente dello Stato⁵⁷.

Se a questi elementi si aggiunge il fatto che la legge elettorale per la Knesset rimaneva accentuatamente proporzionale e del tutto indipendente da quella del Premier⁵⁸, si spiega perché la riforma del 1992, di fatto di ispirazione dualistica⁵⁹, sia fallita e per questo rapidamente abbandonata⁶⁰.

Quanto detto, però, spiega anche l'assoluta diversità della riforma israeliana rispetto al testo "Meloni", salvo forse per alcune previsioni comuni, quali la discutibile coesistenza dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo e della fiducia iniziale al Governo, nonché la necessaria appartenenza del Primo Ministro al Parlamento.

4. Testo Meloni e "premierato" a livello regionale

I sostenitori della progettata revisione costituzionale evidenziano come la stessa sarebbe una sorta di estensione di un modello asseritamente di successo, ovvero quello già adottato prima per i Comuni (e fino al 2014 per le Province) in forza della legge "Ciaffi"⁶¹ e poi per le Regioni a seguito della l. cost. 1/1999⁶².

Questo richiamo non appare però persuasivo.

È sufficiente richiamare sul punto la difficoltà di una comparazione tra livelli di governo così diversi, le Regioni e i Comuni essendo espressione di

⁵⁷ Peraltro, elezioni contestuali erano previste anche nel caso in cui le elezioni del Premier integrassero una delle fattispecie di *special election*, e si collocassero entro un anno dalla fine della legislatura.

⁵⁸ Non solo per le due elezioni erano previste schede diverse, ma la legge elettorale per la Knesset non conteneva alcuna disposizione diretta a favorire la formazione di una coalizione maggioritaria intorno al Premier eletto.

⁵⁹ Insiste sul punto R. TONIATTI, *Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata: la soluzione dell'elezione diretta del Primo Ministro in Israele*, in L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 128 ss.

⁶⁰ Come è stato giustamente affermato, «la frammentazione partitica, il peso a volte paralizzante dei partiti minori, l'immobilismo e la paralisi decisionale dei poteri elettivi, così pericolosi per il buon funzionamento e la legittimità della democrazia, sono stati rafforzati dal nuovo sistema che ha introdotto meccanismi di rigidità che se favorivano da un lato la stabilità dell'esecutivo, rendendo poco allettante per i partiti la prospettiva di nuove elezioni, non hanno promosso di certo la formazione di esecutivi capaci di perseguire e realizzare politiche coerenti a favore del benessere collettivo e di prendere decisioni importanti nelle questioni politicamente più rilevanti»: E. OTTOLENGHI, *La forma di governo*, in T. GROPPI, E. OTTOLENGHI, A. MORDECHAI RABELLO (a cura di), *Il sistema costituzionale dello Stato di Israele*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 102.

⁶¹ Si tratta della l. 81/1993 che è stata successivamente "trasfusa" nel d.lgs. 267/2000.

⁶² Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, la l. cost. 2/2001 ha demandato a una legge statutaria la definizione della forma di governo, estendendo transitoriamente l'elezione diretta del Presidente con il meccanismo *simul... simul...* a tutte le Regioni, fatta eccezione per la Valle d'Aosta (e le due Province autonome).

autonomia e mancando in essi una carica assimilabile al Presidente della Repubblica⁶³.

Ciò detto, lo studio della forma di governo regionale è comunque utile nell'ottica del testo Meloni.

In primo luogo, essa è stata vista da una parte della dottrina come uno dei fattori che giustificerebbero una revisione della forma di governo statale: da alcuni autori si è infatti osservata criticamente l'asimmetria tra l'accresciuto potere dei vertici locali e la presunta debolezza del Governo nazionale⁶⁴, in un contesto storico che vedrebbe la crescente valorizzazione della personalizzazione del potere⁶⁵.

In secondo luogo, utili indicazioni anche per illuminare alcuni limiti del testo Meloni e, più in generale, della forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo e dal *simul... simul...* si traggono dalla giurisprudenza costituzionale relativa agli statuti ordinari. Il pensiero corre, in primo luogo, alla sent. 2/2004 nella quale si legge che la forma di governo che contempla l'elezione diretta del Presidente della Regione è caratterizzata «dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)» e dalla «radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta»⁶⁶.

⁶³ Per tutti, F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, Il Mulino, 2024, p. 218.

⁶⁴ Si è cioè parlato, anche alla luce dei più recenti sviluppi, di una «acuta tensione che investe il sistema tra più potere decisionale nella sede più instabile (governo nazionale) e più stabilità a Regioni e sistemi locali che sono invece condizionati in modo determinante proprio dal centro»: M. CAMMELLI, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, in *Le Regioni*, 2021, p. 78; nello stesso senso, A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia in Europa*, in *Ist. fed.*, 2021, pp. 74 ss. e, con riferimento al periodo dell'emergenza pandemica, A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 2021, pp. 164-165.

⁶⁵ A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010, p. 140. Si è però obiettato, in senso contrario, che la forma di governo fatta propria dagli statuti non sarebbe compatibile con la evoluzione della Regione quale «casa delle autonomie locali»: F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Ist. fed.*, 2021, pp. 23-24.

⁶⁶ *Considerato in diritto*, n. 4; sulla forma di governo regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale, per tutti, A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010; S. CATALANO, *La «presunzione di consonanza»*, Milano, Giuffrè, 2010; N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, Giuffrè, 2010; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010; G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 84

Da parte sua nella sent. 12/2006 è stata dichiarata incostituzionale una previsione contenuta nello statuto abruzzese la quale prevedeva l'approvazione da parte del Consiglio regionale del programma di governo presentato dal Presidente appena eletto. In particolare, la Corte si fonda sulla «presunzione di consonanza»⁶⁷, intrinseca nel “premierato elettivo regionale”, superabile solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia⁶⁸.

Come è noto, la sent. 12/2006 costituisce un tassello di una più complessiva giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto il *simul... simul...* non derogabile dalle Regioni, perché ritenuto «principio caratterizzante», trovando applicazione anche nei casi in cui la cessazione dalla carica di Presidente «sia causata da eventi non imputabili a comportamenti politici, bensì a fatti naturali quali la morte o il grave impedimento: anche in queste ipotesi, come rilevato criticamente dalla maggior parte della dottrina, lo scioglimento del Consiglio è una conseguenza automatica» (sent. 203/2023)⁶⁹.

Come si vedrà, invece, il testo Meloni conserva, in modalità peculiari, l'istituto della fiducia iniziale, e prevede, ma solo entro in alcuni casi, la sostituzione del Presidente del Consiglio eletto in caso di morte o impedimento permanente.

Corollario del modello fatto proprio dalla l. cost. 1/1999 è un sistema elettorale tale da assecondare la logica sottesa al *simul... simul...*: non a caso, l'art. 5 disponeva la perdurante applicazione della l. n. 43/1995, con alcune correzioni contenute nello stesso articolo, fino all'adozione da parte delle Regioni di proprie leggi elettorali ai sensi del novellato art. 122, comma 1, Cost. Si tratta di una differenza non di poco conto rispetto al testo Meloni che invece sembra presupporre l'entrata in vigore della stessa a prescindere dall'adozione di una nuova legge elettorale (che invece, come si dirà, appare adempimento indispensabile: par. 5).

Alla luce della prassi, non vi è dubbio che la forma di governo regionale ha garantito stabilità, poiché i casi di interruzione anticipata della legislatura per ragioni politiche sono stati assolutamente sporadici⁷⁰, mentre le situazioni di

ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati. In una prospettiva politologica cfr. F. MUSELLA, *Governi monocratici*, Bologna, Il Mulino, 2009.

⁶⁷ S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”*, cit.

⁶⁸ *Considerato in diritto*, n. 5.

⁶⁹ *Considerato in diritto*, n. 5.

⁷⁰ Si vedano i dati riportati in F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 216 ss.; cfr. anche L. VIOLINI, *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese*, in *Le Regioni*, 2021, pp. 259 ss.

crisi politica, talvolta evidenti, tendono a rientrare, o a essere surrogate da “succedanei” quali, in primo luogo, i rimpasti⁷¹.

Tuttavia, questo pur importante obiettivo è stato conseguito attraverso un modello che, secondo parte della dottrina, presenta gravi criticità.

Infatti, la forma di governo di cui alla l. cost. n. 1/1999 si basa su una sorta di doppia rigidità, data, da un lato, dall’immutabilità per l’intera durata della legislatura del Presidente della Regione, con una marcata valorizzazione del principio monocratico⁷², e, dall’altro, dalla “cristallizzazione” della maggioranza consiliare ad esso omogenea. Certamente, questi due elementi di rigidità non hanno, per così dire, lo stesso “spessore”: se il primo è, per così dire, necessario, nel senso che il venir meno del Presidente per qualunque motivo comporta lo scioglimento del Consiglio, il secondo può subire variazioni purché siano “tollerate” dal Presidente. Questo modello consente infatti “ribaltoni” assentiti o addirittura decisi dal Presidente⁷³, così come ammette l’eventualità che nel corso della legislatura si dissolva la maggioranza consiliare senza che ciò determini necessariamente nuove elezioni, con il rischio di una perdurante situazione di stallo o della ricerca da parte del presidente di una sorta di “legittimazione plebiscitaria” anche al di fuori del Consiglio⁷⁴.

Inoltre, tenendo conto anche delle caratteristiche delle leggi elettorali, è stato criticamente osservato che la forma di governo (e la legislazione elettorale) regionale «accoppia il monismo del vertice ad un sistema politico regionale che può raggiungere le soglie della più incontrastata frammentazione e ad un Consiglio regionale che è il riflesso di tale frammentazione e che risulta politicamente e istituzionalmente soggiogato dal Presidente eletto»⁷⁵.

⁷¹ Negli ultimi anni, rimpasti più o meno significativi anche sul piano politico si sono avuti in Piemonte, Lombardia, Lazio, Puglia (emblematica in Lombardia le dimissioni sostanzialmente imposte all’assessore alla sanità durante l’emergenza pandemica).

⁷² G. PITRUZZELLA, *Sull’elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 1999, p. 420.

⁷³ Si vedano, ad esempio, in Sicilia le quattro Giunte Lombardo tra il 2008 e il 2010, ciascuna delle quali sostenuta da maggioranze consiliari diverse. Nell’attuale legislatura si può ricordare la “trasformazione” della maggioranza consiliare di centro sinistra in Puglia, con l’ingresso in essa del M5S, di singoli esponenti del centro-destra (dopo aver abbandonato i rispettivi gruppi). Emblematica la nomina di Rocco Palese, “storico” esponente di Forza Italia ad assessore alla sanità. Un allargamento della maggioranza si è avuto anche nella Regione Lazio nella precedente legislatura con l’ingresso del M5S.

⁷⁴ Così, P. CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, pp. 105 ss.; M. PLUTINO, *Presidenti e classe politica. Un bilancio critico della forma di governo “neoparlamentare” (1999-2011) guardando alla crisi italiana*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 111 ss.; G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali*, cit., pp. 84 ss.

⁷⁵ G. AMATO, *Intervento*, in F. BASSANINI, R. GUALTIERI (a cura di), *Per una moderna democrazia europea. L’Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Ponte alle Grazie, Passigli, 2009, p. 286.

Tale effetto è amplificato dalla già richiamata crisi dei partiti politici che non costituiscono più un contrappeso “politico” dei Presidenti⁷⁶: è noto, infatti, che quantomeno i partiti della maggioranza fino alla svolta degli anni novanta erano in qualche modo i garanti «non solo del rispetto del programma ma in qualche modo anche dei rapporti con le minoranze, soprattutto per quelle che magari erano tali in Regione ma non nei comuni e soprattutto nelle città più importanti»⁷⁷. Venuto meno questo collante politico, lo squilibrio insito in questa forma di governo è emerso in tutta la sua rilevanza, finendo per indebolire tutti gli attori istituzionali: il Consiglio, innanzitutto, ma anche i singoli assessori, e, talvolta, lo stesso Presidente quando si trovi coinvolto in vicende (penali o meno) che ne chiamino in causa la responsabilità⁷⁸. Tuttavia, al di là di queste situazioni patologiche, nel più recente periodo i Presidenti hanno finito per surrogare l’incapacità dei partiti (tanto a livello nazionale quanto, e ancor più, a livello territoriale) a farsi diretti mediatori dei conflitti sociali, avvantaggiandosi della propensione della politica alla personalizzazione del conflitto anche istituzionale⁷⁹, talvolta anche per meri calcoli elettorali⁸⁰.

5. Le molte ombre del testo Meloni

Le critiche radicali rivolte ai disegni di legge sul premierato presentati a partire dagli anni novanta⁸¹ e, in particolare, al disegno di legge deliberato nella XIV legislatura si attagliano anche al testo Meloni, che anzi appare per alcuni profili più discutibile rispetto ai progetti richiamati nel par. 2.

Non è quindi solo l’“originalità” del testo Meloni rispetto alle forme di governo delle altre democrazie stabilizzate a venire in discussione⁸² ma il fatto che

⁷⁶ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, Carocci, 2017, pp. 120 ss.

⁷⁷ M. CAMMELLI, *Mezzo secolo di Regioni*, cit., p. 78.

⁷⁸ M. CAMMELLI, *Mezzo secolo di Regioni*, cit., p. 79; P. GIANGASPERO, *L’organizzazione «costituzionale» delle Regioni e il ruolo della legge regionale*, *ivi*, p. 129.

⁷⁹ Sui rischi di questa deriva, ancora prima della stagione della pandemia, per tutti, S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 118.

⁸⁰ S. BARTOLE, *Una politica per l’ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 2021, p. 20.

⁸¹ Così, ad esempio, V. ONIDA, *La forma di governo*, in R. CARDINI, P. CARETTI (a cura di), *Riformare la Costituzione?*, Roma, Bulzoni, 1997, p. 34, secondo il quale «l’elezione diretta del Premier «produce non solo uno squilibrio a favore dell’Esecutivo, ma un vero e proprio svuotamento del Parlamento [...] Con il sistema accennato avremmo invece un Governo dotato della massima legittimazione, e inoltre dotato di tutti i poteri funzionali, cioè degli strumenti per governare. L’equilibrio tra Esecutivo e Legislativo verrebbe completamente sconvolto».

⁸² Si è infatti osservato che «non ha quindi senso una critica pregiudiziale al Premierato che nega legittimità a trovare regole originali, come se si dovessero solo clonare modelli stranieri, senza adattamenti»: S. CECCANTI, *Sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita*, in *www.astrid-online.it*, 2 agosto 2024, p. 1. Sul punto, cfr. già G. PASQUINO, *Conclusioni. La riforma elettorale in Italia: fatte le leggi, si cerca il rimedio*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna,

esso è destinato a dare luogo a squilibri e a effetti negativi (a maggior ragione in un contesto di crisi e indebolimento del sistema politico) puntualmente evidenziati a livello dottrinale: tra questi, l'indebolimento del Capo dello Stato e dei suoi decisivi poteri attualmente riconosciuti nelle situazioni di crisi politica; il parallelo indebolimento del Parlamento, che dipenderebbe dal Presidente del Consiglio eletto «fin dal momento genetico»⁸³; una partecipazione popolare ridotta sostanzialmente all'elezione del vertice dell'Esecutivo; un ridimensionamento del ruolo dei partiti «la cui funzione fondamentale sarebbe ridotta a quella di proporre un candidato alla massima carica politica»⁸⁴. A ciò si aggiunga la scarsa elasticità di una tale forma di governo che, salvo alcune eccezioni, non lascia alternative nelle situazioni di crisi politica tra la ricomposizione della crisi stessa (anche con la formazione di una maggioranza diversa rispetto a quella uscita dalle elezioni ma sempre a sostegno del Premier eletto) e lo scioglimento anticipato delle Camere con la successiva elezione contestuale di un nuovo Presidente del Consiglio e del Parlamento, ovvero, in talune ipotesi (cfr. *infra*), la designazione di un nuovo Presidente del Consiglio.

In primo luogo, il testo Meloni prevede che il Presidente della Repubblica conferisca al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo, in tal modo costituzionalizzando un istituto che a Costituzione vigente è espressivo, secondo una parte della dottrina, di una consuetudine costituzionale⁸⁵.

Probabilmente per il fatto di essere eletto dai cittadini, il novellato art. 92 Cost. non fa riferimento alla nomina da parte del Capo dello Stato, sebbene ad essa si alluda nel novellato art. 88 Cost., quale atto non soggetto a controfirma. È peraltro da aggiungere che un atto di nomina appare necessario quantomeno nei casi in cui, ai sensi del novellato art. 94 Cost., subentri un nuovo Presidente del Consiglio.

Alla luce della conservazione dell'art. 93 Cost., è da ritenere che il Presidente del Consiglio eletto (ma anche il subentrante nei casi contemplati nel novellato art. 94 Cost.) assuma le funzioni al momento del giuramento.

Il testo Meloni conserva l'istituto della fiducia iniziale. Ai sensi del nuovo art. 94, comma 3, 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

Il Mulino, 1994, p. 229, che all'indomani dell'entrata in vigore della riforma elettorale del 1993, ebbe ad affermare: «È auspicabile che un po' della molta fantasia fatta librare per le leggi elettorali, per quanto in questo caso sollecitata dal referendum, si dispieghi liberamente anche per l'elezione popolare diretta del Primo ministro».

⁸³ ASTRID, *Costituzione quale riforma?*, cit., p. 40.

⁸⁴ ASTRID, *Costituzione quale riforma?*, cit., p. 31.

⁸⁵ Da ultimo, G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 35 ss. e gli autori ivi riportati.

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».

La scelta di mantenere la fiducia iniziale appare quantomeno opinabile. È sufficiente ricordare che nella già richiamata sent. 12/2006 della Corte costituzionale, riferita alla forma di governo regionale, si afferma che l'istituto della fiducia iniziale è considerato «contraddittorio con un sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della Regione, ciascuno nei suoi distinti ruoli. Il Presidente eletto a suffragio universale e diretto ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso. La presentazione di un programma al Consiglio può avere solo il significato di precisare e integrare l'indirizzo politico originariamente elaborato e ritenuto dalla maggioranza degli elettori convergente con il proprio. Tali precisazioni e integrazioni saranno apprezzate di volta in volta dal Consiglio, che, nell'ipotesi di divergenza estrema, potrà adottare la decisione di provocare una nuova consultazione elettorale». La Corte conclude sul punto che «non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione»⁸⁶.

Ancora più opinabile, se possibile, è la previsione secondo la quale, in caso di reiezione della fiducia iniziale, il Capo dello Stato debba rinnovare l'incarico al Presidente del Consiglio eletto di formare il Governo: si tratta di un'eventualità che potrebbe certo risultare remota (come si dirà, il Presidente del Consiglio eletto è "blindato" dalla garanzia di un premio di maggioranza in favore della lista o della coalizione collegata ad esso) ma che nella prassi potrebbe essere utilizzata come una sorta di "grimaldello" tale da legittimare una sorta di "contrattazione", più o meno trasparente, tra il nuovo Premier e la sua maggioranza in particolare sulla composizione del Governo (a maggior ragione se composta da un alto numero di formazioni partitiche: cfr. *infra*, par. 6).

Come accennato, il testo è ispirato alla logica del *simul... simul...*, «tale da consentire al Primo ministro italiano quello che non è consentito al suo omologo britannico: il ricatto della sua maggioranza politica»⁸⁷, con un «capo, proteso a minacciosamente ad intimare il fatale "tutti a casa"»⁸⁸.

⁸⁶ *Considerato in diritto*, n. 5.

⁸⁷ S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, cit., p. 24.

⁸⁸ G. SILVESTRI, *La revisione costituzionale: ammodernamento o sconvolgimento?*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione. Una riforma sbagliata*, Firenze-Antella, Passigli, 2004, p. 276.

Il punto è osservato anche nella recente Relazione della Commissione europea sullo Stato di diritto riferita al nostro Paese, laddove si afferma che «con questa riforma non sarebbe più possibile per il Presidente della Repubblica trovare una maggioranza alternativa e/o nominare Presidente del Consiglio una persona esterna al Parlamento»⁸⁹.

In particolare, ai sensi del “nuovo” comma 6 dell’art. 94 Cost., «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». Si tratta di una disposizione in qualche modo “parallela” a quella del novellato comma 3 dello stesso articolo, riferita alla fiducia iniziale. In entrambi i casi, il risultato finale è lo scioglimento delle Camere quale esito necessario («atto dovuto», secondo la non felicissima locuzione utilizzata nel novellato art. 88 Cost.).

Sulla sfiducia il testo Meloni appare quantomeno impreciso dando luogo quantomeno a un potenziale dubbio interpretativo: infatti, lo scioglimento anticipato delle Camere conseguirebbe alla «revoca della fiducia mediante mozione motivata», mentre non risulta modificato il vigente comma 5 dell’art. 94 ai sensi del quale «la mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione»; manca quindi un coordinamento tra i due commi.

Secondo una prima interpretazione, i due commi alluderebbero allo stesso istituto, in quanto accomunati dalla stessa *ratio*; in questo senso, la revoca della fiducia equivarrebbe all’approvazione di una mozione di sfiducia. A ritenere diversamente, ovvero che la mozione di sfiducia di cui al comma 5 non corrisponda alla “revoca della fiducia” di cui al nuovo comma 6, si dovrebbe concludere che la prima obbligherebbe il Governo a dimettersi senza che questo esito determini necessariamente il conseguente scioglimento delle Camere, così da ricondurre tale ipotesi tra gli «altri casi di dimissioni» di cui al nuovo comma 7.

Tale disposizione contiene una prima eccezione al pieno dispiegarsi del *simul... simul...* laddove si prevede che «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

⁸⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sullo Stato di diritto 2024. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia* che accompagna il documento “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni”, in *www.europa.eu*, p. 35. Sull’impossibilità di trovare una maggioranza alternativa cfr., peraltro, *infra*, con riferimento all’interpretazione dei “nuovi” commi 7 e 8 dell’art. 94 Cost.

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».

Il nuovo comma 7 pone alcuni seri problemi interpretativi: in primo luogo, non è chiaro se l'espressione «negli altri casi di dimissioni» alluda anche all'eventuale reiezione di una questione di fiducia che il testo Meloni non disciplina ovvero se si riferisca a dimissioni "spontanee" derivanti tanto da ragioni politiche (si pensi alle ipotesi di crisi c.d. extraparlamentari) o personali.

A sua volta il comma 8 prevede che il Capo dello Stato conferisca l'incarico di formare il Governo a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio nel caso di morte, impedimento permanente o decadenza di quest'ultimo.

Sul punto, con riferimento all'impedimento permanente si aprono problemi analoghi a quelli relativi all'analoga fattispecie riferita al Presidente della Repubblica: non è infatti disciplinata la procedura di accertamento né è prevista una futura legge sul punto. Come è evidente, si tratta di un punto assai delicato vista la centralità del Presidente del Consiglio eletto nella futura forma di governo. Quanto alla decadenza, come si legge nel pregevole *dossier* del Servizio studi della Camera, si tratta di un istituto non disciplinato dall'ordinamento, essendo riferito ai soli titolari di cariche elettive, a livello nazionale o locale, nei casi di ineleggibilità, incandidabilità sopravvenuta o incompatibilità⁹⁰.

Il tratto comune ai commi 7 e 8 è il fatto di contemplare la possibilità (rimessa ad una valutazione del Presidente del Consiglio eletto: comma 7) o la necessità (comma 8) di un conferimento dell'incarico a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale. In entrambi i casi, il nuovo Governo dovrà ottenere la fiducia ma, in caso di diniego, non dovrebbe applicarsi la previsione del novellato art. 94, comma 3, e quindi la possibilità di un rinnovo dell'incarico, in quanto questa è riferita al solo Presidente del Consiglio eletto.

I commi 7 e 8 contengono previsioni connotate dall'"ossessione del ribaltone"⁹¹ e sono state definite «un vero obbrobrio giuridico»⁹². Con particolare riferimento al comma 7, la sua formulazione consente anche la formazione di maggioranze diverse da quelle a sostegno del Premier eletto dal popolo, con l'eventualità che spezzoni anche minoritari della coalizione di maggioranza possano logorarlo fino al punto di farlo cadere «al solo fine di renderne

⁹⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, XIX legislatura, Servizio studi, Dipartimento Istituzioni, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione. Schede di lettura* (4 luglio 2024), in *www.camera.it*, pp. 68 ss.

⁹¹ S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 382 ss.

⁹² ASTRID, *Costituzione quale riforma?*, cit., p. 49.

possibile la sostituzione» ovvero per condizionarne l'operato⁹³. Queste disposizioni si aggiungono alla possibilità di “ribaltoni assentiti” o addirittura “promossi” dal Premier eletto che il testo Meloni non impedisce affatto.

La possibile sostituzione del Premier eletto a suffragio universale per una sola volta nel corso della legislatura dà poi luogo a un singolare problema interpretativo: i commi 7 e 8 del novellato art. 94 Cost. possono infatti essere interpretati nel senso che, essendo possibile solo la sostituzione con un parlamentare eletto in collegamento con il Premier eletto, il venir meno del nuovo Presidente del Consiglio dia luogo necessariamente allo scioglimento delle Camere. È forse questa l'interpretazione che corrisponde all'intenzione del legislatore di revisione costituzionale che però dà luogo al paradosso per cui il nuovo Premier sarebbe più “garantito” di quello eletto, nonostante la diversa legittimazione. È però possibile una diversa interpretazione, secondo la quale i commi 7 e 8 porrebbero una disciplina espressa solo nel caso in cui il nuovo Premier sia un parlamentare collegato a quello eletto, non essendo previsto espressamente alcunché nel caso in cui il primo non ottenga la fiducia o comunque venga successivamente meno per altre ragioni: in effetti, la locuzione «per una sola volta nel corso della legislatura» potrebbe essere intesa nel senso che successivamente potrebbe essere possibile l'incarico anche a un parlamentare non collegato al Premier eletto o, addirittura, a un parlamentare⁹⁴. In tal modo, però, il “ribaltone” che il testo Meloni intende evitare, si riproporrebbe, si potrebbe dire, “sotto mentite spoglie”.

Rimane da analizzare l'art. 3, che al primo comma espunge la possibilità di scioglimento di una sola Camera. Si tratta di una disposizione conseguente alla scelta del *simul... simul...* e alla conservazione del bicameralismo paritario⁹⁵.

Il comma 2 dello stesso art. 3, modificando l'art. 88, comma 2, Cost. prevede che il Presidente della Repubblica non può esercitare la facoltà di sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato, «salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto».

⁹³ ASTRID, *Costituzione quale riforma?*, cit., p. 50.

⁹⁴ Si potrebbe addirittura sostenere, ancora più radicalmente, che tale locuzione sia riferita al solo caso in cui l'incarico sia attribuito a un parlamentare collegato al Premier eletto. Sul punto, in generale, M. LUCIANI, *Audizione informale alla I Commissione della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge cost. C. 1354 Boschi e C. 1921 Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di "Modifiche alla Parte II della Costituzione"*, 18 luglio 2024, in *astridonline.it.*, pp. 6 ss.; M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività*, in *Astrid Rassegna*, 2024, n. 6, p. 7.

⁹⁵ È infatti rimasta minoritaria la tesi secondo la quale lo scioglimento di una sola Camera non sarebbe più possibile dopo l'entrata in vigore della l. cost. 2/1963, che ha eliminato la diversa durata delle due Camere: F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. dir.*, 1980, p. 250. Sul punto, S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 155 ss.

A parte l'evidente imprecisione della locuzione «atto dovuto», la disposizione sembra conservare il potere di scioglimento al di là delle ipotesi contemplate nel novellato art. 94 Cost.⁹⁶. Si tratta di un punto assai delicato e problematico alla luce della mutata forma di governo nella quale lo scioglimento delle Camere determina anche una nuova elezione del Premier. Rimane il fatto che lo scioglimento non sarebbe atto propriamente presidenziale, non rientrando tra quelli sottratti alla controfirma ai sensi del novellato art. 89 Cost. (cfr. *infra*).

È poi eliminata la possibilità di scioglimento durante il “semestre bianco” qualora gli ultimi sei mesi del mandato coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. Tale possibilità, introdotta dalla l. cost. 1/1991 e utilizzabile anche per esigenze connesse all'individuazione della data delle elezioni, verrebbe quindi meno, salvo il caso in cui il Premier eletto (o dal suo successore) rassegni le dimissioni, determinando così la fine della legislatura. Proprio quest'ultima eventualità è stata criticamente evidenziata, poiché in effetti consente al Premier di «ottenere dal parlamento l'elezione di un capo dello Stato suo fiduciario agitando lo spettro delle sue dimissioni e del conseguente scioglimento anticipato delle Camere»⁹⁷.

Rispetto ai testi richiamati nel par. 2, il testo Meloni appare fin troppo limitato con riferimento ai contrappesi. Nel testo non vi sono cenni a un innalzamento dei *quorum* di garanzia che invece appare necessario alla luce delle probabili caratteristiche della nuova legislazione elettorale, né vi è alcun riferimento alle prerogative delle opposizioni, che giustamente sono state ritenute un «grande assente» nel testo Meloni⁹⁸.

Così, la previsione secondo la quale il Presidente della Repubblica sarebbe eletto con la maggioranza assoluta dei componenti a partire dal settimo scrutinio appare del tutto inadeguata, sia perché essa consente comunque agevolmente l'elezione del Capo dello Stato con una maggioranza addirittura inferiore a quella che sarà probabilmente garantita alla coalizione collegata al Primo Ministro eletto (cfr. *infra*, par. 6), sia perché, con la riduzione del

⁹⁶ Ci si può chiedere quindi se fosse ancora possibile uno scioglimento “sanzionatorio” o, quello, invero controverso, nel caso di contrasti tra le Camere e l'opinione pubblica: sul punto, a Costituzione vigente, con riferimento allo scioglimento “sanzionatorio”, per tutti, F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere*, cit., p. 260; L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 67 ss.; L. CARLASSARE, Art. 88, in *Comm. Cost., Il Presidente della Repubblica. Art.88-91*. Tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1983, pp. 59 ss.; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Bari, Laterza, 1985, p. 20. Con riferimento allo scioglimento per presunte crisi di rappresentatività del Parlamento, cfr. per tutti, S. LEONE, *Contributo*, cit., pp. 103 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁹⁷ C.F. FERRAJOLI, *Il premierato riduce il Quirinale a un organo controllato dalla politica*, in *Domani*, 15 febbraio 2024.

⁹⁸ Così, P.L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista Aic*, 2024, n. 2, pp. 67 ss.

numero dei parlamentari operata dalla l. cost. 1/2020, sarebbe comunque agevole procedere a più votazioni al giorno.

D'altra parte, la stessa eliminazione della controfirma per «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» (art. 4, che modifica l'art. 89 Cost.) appare una scelta condivisibile ma tutt'altro che di portata storica⁹⁹, potendo essere inquadrata come un tentativo di recuperare la lettera e la *ratio* dell'art. 89 Cost. ovvero quella «di circoscrivere la controfirma ai soli atti sostanzialmente non presidenziali (e, segnatamente, a quelli governativi)»¹⁰⁰.

Nel testo Meloni non mancano poi le incongruenze: così, con riferimento alla disciplina dei rapporti interni al Governo, all'indubbio rafforzamento del Presidente del Consiglio derivante dalla sua investitura diretta non si accompagna una conseguente revisione dell'art. 95 Cost. Così, a fronte dell'irriducibilità del Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto a un *primus inter pares*, il testo Meloni, da un lato, riconosce ad esso il potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri, ma dall'altro, ribadisce le prerogative del Presidente del Consiglio di cui all'art. 95, comma 1, Cost. e la disciplina della responsabilità dei Ministri di cui al comma 2 dello stesso articolo: cosicché, come è stato sostenuto con riferimento al testo di revisione costituzionale respinto nel *referendum* costituzionale del 2006, «la riaffermazione [...] del principio della solidale collegialità dei ministri per gli atti del Consiglio dei Ministri [...] rischia di rendere del tutto teorico il potere del Primo ministro di determinare la politica generale del governo»¹⁰¹.

Infine, un punto fortemente problematico del testo Meloni è dato dal fatto che, ai sensi dell'art. 8, comma 2, esso dovrebbe trovare applicazione «a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successivi alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere».

La *ratio* di tale disposizione è da rinvenire nel fatto che la legge elettorale rientra, come è noto, tra quelle costituzionalmente necessarie¹⁰² e quindi non

⁹⁹ Così, invece, C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma*, in *Astrid Rassegna*, 5/2024, 5 aprile 2024.

¹⁰⁰ A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero sia quando si modifica la Costituzione per tornare... all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)*, in *Consultaonline*, 2024, n. 1, p. 452.

¹⁰¹ S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, cit., p. 22.

¹⁰² Sul punto, in particolare, M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Comm. Cost.*, *La formazione delle leggi*. Tomo I, 2, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 2006, pp. 475; A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009; A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 75 ss.

può mancare nell'ordinamento, a maggior ragione nel caso della trasformazione della forma di governo in direzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio che richiede un apparato di regole per attuarla¹⁰³.

Alla stregua dell'art. 8, comma 2, è quindi da ritenere che, in assenza dell'entrata in vigore di una nuova legislazione elettorale prima del primo scioglimento o della prima cessazione¹⁰⁴ delle Camere, paradossalmente dovrebbero continuare a trovare applicazione le previgenti disposizioni costituzionali¹⁰⁵.

È il caso di evidenziare la differenza con la l. cost. 1/1999 la quale, come detto (par. 4), al fine di rendere immediatamente applicabile l'elezione diretta del Presidente della Regione, recava una disciplina elettorale autoapplicativa, integrando la l. 43/1995 (art. 5, comma 1).

Peraltro, una soluzione analoga non avrebbe potuto essere inserita nel testo Meloni; infatti, la vigente legge elettorale per il Parlamento nazionale (l. 165/2017) non si presta ad essere "manipolata" in un testo di revisione costituzionale fino al punto di assumere contenuti coerenti con quelli della progettata riforma.

6. Una grande incognita: la legge elettorale

Rimane l'incognita della legge elettorale, sulla quale sembrano sussistere ancora incertezze e forse contrasti all'interno della maggioranza.

Sui tanti nodi problematici delle future scelte del legislatore elettorale non posso che rinviare al contributo di Alessandro Chiamonte¹⁰⁶.

In questa sede, si debbono richiamare innanzitutto i vincoli, diretti o indiretti, che emergono dal testo di riforma (art. 92 Cost., commi 2 e 3, novellati) e che si aggiungono a quelli già desumibili dalla Costituzione vigente.

I primi sono riconducibili ai seguenti: *a*) elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio per cinque anni; *b*) contestualità delle elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio; *c*) necessaria previsione nella legge elettorale per le Camere di «un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere»; a tale scopo è modificato

¹⁰³ . Non solo, ma, come accennato, in una tale forma di governo la legge elettorale assume un ruolo cruciale stante il meccanismo *simul ... simul...* Sul punto, per tutti, C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 175 ss.

¹⁰⁴ Probabilmente, per "cessazione" delle Camere il legislatore di revisione costituzionale sembra alludere alla scadenza naturale delle Camere, anche se nella prassi repubblicana un decreto di scioglimento è stato adottato anche nei casi di fine "naturale" della legislatura.

¹⁰⁵ Sul punto, per tutti, E. ROSSI, *La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2024, n. 2, pp. 1 ss.

¹⁰⁶ A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premierato? Dilemmi e prospettive*, in questo fascicolo.

l'art. 57, comma 1, Cost., allo scopo di consentire anche nelle elezioni del Senato l'attribuzione di un premio su base nazionale; *d*) attribuzione di tale premio «alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio», rispettando *e*) il principio «di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche»; *f*) elezione del Presidente del Consiglio nella Camera in cui ha presentato la propria candidatura; *g*) previsione di un limite di mandati per il Premier eletto, fissato in «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».

a) Con riferimento all'elezione a suffragio universale, la sent. 2/2004, con riferimento all'esperienza regionale, ha chiarito che «non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento politico»¹⁰⁷. È solo alla luce di tale considerazione che può essere inquadrata la tesi secondo la quale sarebbe opportuna o forse necessaria l'adozione di «un sistema elettorale maggioritario su cui innestare la stessa scelta dei leaders. Il parlamentarismo contemporaneo si razionalizza con sistemi elettorali maggioritari che producono cioè maggioranze parlamentari e governi il giorno delle elezioni»¹⁰⁸.

Ciò detto, il testo non specifica le modalità di elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere, e, in particolare, con quante schede (una, due tre? Cfr. *infra*) né la maggioranza richiesta per l'elezione del primo. Rinviando al lavoro di Chiaramonte sul punto, non si possono non esprimere serie perplessità sul fatto che non sia specificato già a livello costituzionale il metodo di elezione del vertice dell'Esecutivo, come invece è previsto nella gran parte delle Costituzioni ispirate a forme di governo presidenziali o semipresidenziali. In ogni caso, sarebbe assai discutibile la scelta per una elezione a turno unico¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Considerato in diritto*, n. 5.

¹⁰⁸ A. BARBERA, *Fuoriuscire dalla proporzionale*, in *Il Politico*, 1991, p. 210 richiamata da A. POGGI, *Le "virtù" del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 141.

¹⁰⁹ Utili indicazioni possono trarsi dalla relazione della 1ª Commissione permanente della Camera sulla proposta di legge (poi divenuta la l. cost. 1/1999) già approvata in prima deliberazione dalla Camera dei deputati e successivamente modificata dal Senato: «È stata segnalata anche l'assenza di una scelta univoca verso il doppio turno aperto o bloccato, con i pericoli di trasformismi e coalizioni prive di coesione nell'ipotesi di possibili "apparentamenti" al secondo turno diversi da quelli del primo turno. / Ma soprattutto sono state rappresentate le ragioni di preferenza per l'uno o l'altro sistema. Da una parte, si è sottolineata la capacità del sistema a turno unico di favorire maggioranze coese e quindi di garantire stabilità ed efficienza all'esecutivo; dall'altra, si è sottolineata la possibile maggiore legittimazione che il sistema a doppio turno assicura al presidente eletto. / In tutti, comunque, è prevalsa la consapevolezza che i sistemi elettorali non sono valori assoluti ma meccanismi tecnici che, vivendo in connessione con il sistema politico e i dispositivi costituzionali, debbono essere scelti

anche nella variante che richiedesse comunque il conseguimento almeno del 40% dei voti validi¹¹⁰, dato che in entrambi i casi si renderebbe possibile l'elezione di un Premier "di minoranza"¹¹¹.

Rimane poi il problema del "peso" del voto degli italiani all'estero che, come è noto, è "sottostimato" nelle elezioni per la Camera e per il Senato ma che sarebbe pieno per l'elezione del Premier «con un'ulteriore irragionevolezza e anche un potenziale allargamento della forbice tra rapporti di forza in sede di competizione per l'elezione del vertice dell'Esecutivo e rapporti di forza in sede di elezioni politiche»¹¹². A ciò si aggiunga che tale "peso pieno" sarebbe riconosciuto a elettori che certo non possono essere considerati "di serie B"¹¹³, ma che esercitano il voto con una modalità che la Corte costituzionale non ha mancato, sia pure incidentalmente, di criticare (ord. 63/2018)¹¹⁴.

Infine, il testo Meloni, come accennato, non contiene alcuna previsione riferita alle limitazioni all'elettorato passivo del Presidente del Consiglio eletto; né è chiaro se ad esso si applicherebbe la procedura di cui all'art. 66 Cost., in quanto il Presidente del Consiglio si considera eletto nella Camera in cui ha presentato la propria candidatura. Sul punto si può osservare che una disciplina espressa delle ineleggibilità e delle incompatibilità alla carica di Presidente del Consiglio sarà necessaria, una volta che questi sia eletto a suffragio universale e diretto ma in questo senso appare criticabile che il testo di revisione costituzionale non preveda almeno una disciplina apicale o una riserva di legge in materia; in secondo luogo, la procedura di cui all'art. 66 Cost., riferita ai componenti delle Camere, non sembra attagliarsi a un Premier eletto e

in relazione ai fini che si intendono perseguire: bipolarismo, stabilità di governo, partecipazione, efficienza dell'azione dell'esecutivo senza mortificazione della rappresentanza»: Camera dei deputati, XIII legislatura, *Relazione della I^a Commissione permanente presentata alla Presidenza il 15 luglio 1999* (Relatore: Soda) *sulla proposta di legge costituzionale «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni»*, trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica il 24 giugno 1999, p. 2.

¹¹⁰ Come previsto per l'elezione del Presidente della Regione nella legge toscana o in quella siciliana per l'elezione dei Sindaci nei Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti. Tale sistema è definito come *plurality plus*: A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premierato?*, cit.

¹¹¹ Ovviamente, la legge elettorale dovrà disciplinare profili ulteriori, quali la configurazione in concreto del ballottaggio, e in particolare la possibilità di apparentamenti tra il primo e il secondo turno e le conseguenze di essi sul piano del riparto dei seggi parlamentari.

¹¹² M. LUCIANI, *Audizione informale*, cit., p. 10. Sul punto, cfr. R., CALVANO, L. SPADACINI, *Elezione diretta del premier e indiretta delle Camere. Il problema del voto degli italiani all'estero*, in *lacostituzione.info*, 30 dicembre 2023.

¹¹³ S. CURRERI, *Gli italiani residenti all'estero sono cittadini di serie B?*, in *lacostituzione.info*, 15 luglio 2024.

¹¹⁴ In tale ordinanza si allude infatti a «oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della "effettività" del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso, con riferimento ai parametri di cui, rispettivamente, ai commi terzo e secondo dell'art. 48 della Costituzione».

comunque appare inadeguata, anche alla luce delle limitate garanzie che la connotano¹¹⁵.

b) quanto alla contestualità essa, come è stato osservato con riferimento alle elezioni regionali (art. 4, comma 1, lett. *b*, l. 165/2004), inserisce «una impronta finalizzata alla omogeneizzazione della colorazione politica» del Premier e della maggioranza parlamentare¹¹⁶.

Ciò detto, la “contestualità” può essere intesa o in un’accezione cronologica ovvero quale vera e propria compenetrazione delle due consultazioni, come nelle elezioni comunali e regionali¹¹⁷. Alla luce della previsione del premio di maggioranza è da ritenere che il legislatore di revisione costituzionale alluda alla seconda accezione; in questo caso, si aprono una serie di varianti (ammissibilità di un voto per il solo candidato Presidente del Consiglio e, in questo caso, trasferibilità o meno del voto alla lista o coalizione collegata a quest’ultimo; ammissibilità o meno del voto disgiunto) ma soprattutto si apre il problema della compatibilità di tale modello di compenetrazione tra elezioni di Camera e Senato ed elezione del Premier con il mantenimento dell’assetto bicamerale paritario del Parlamento.

Sul punto, si possono ipotizzare diverse soluzioni, peraltro tutte opinabili: la prima sarebbe quella del “voto fuso” (ovvero un’unica scheda e un unico voto per Premier e Camere) che però tradirebbe la legittimazione popolare diretta di ciascuno dei due rami del Parlamento di cui agli artt. 56, comma 1, e 58, comma 1, Cost.

Peraltro, anche la soluzione delle due schede (una per la Camera; una per il Senato, entrambe anche con i nominativi dei candidati Premier collegati a liste e/o a coalizioni) pone problemi difficilmente superabili, sia perché, nel caso di elezione del Premier in due turni imporrebbe un “doppio ballottaggio” sia

¹¹⁵ Sul punto, per tutti, L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bologna, Bononia University Press, 2011; cfr. anche F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 2859 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, pp. 1270 ss.; L. CIAURRO, *Parlamentari giudici di se stessi?*, in R. D’ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 291 ss.; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull’articolo 66 della Costituzione*, Roma, Aracne 2012; cfr. altresì i diversi contributi in *Il Filangieri*, Quaderno 2019, *Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*.

¹¹⁶ M. OLIVETTI, *Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni. Commento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 18. Similmente, si è affermato che la contestualità «parrebbe [...] derivare, nella fisiologia del sistema, dalla loro pari durata in carica [...] e, nella sua patologia, dalla clausola *simul stabunt, simul cadent, ex art. 126 Cost.*»: M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, p. 284.

¹¹⁷ Per tutti, C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 177.

perché non si possono escludere asimmetrie nell'esito del voto per i due rami del Parlamento¹¹⁸.

Tuttavia, come è stato giustamente osservato, anche la via delle tre schede (una per il Premier, una per la Camera, una per il Senato) porrebbe comunque problemi gravi di coordinamento, soprattutto con riferimento all'assegnazione del premio di maggioranza¹¹⁹.

c-e) La disciplina del premio costituisce uno degli aspetti più opinabili del testo Meloni. Come accennato, esso dovrà essere previsto dalla futura legge elettorale in modo tale da garantire «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» (art. 92, comma 3, novellato).

Il premio di maggioranza sarà attribuito su base nazionale anche con riferimento al Senato. L'art. 6 del testo di revisione costituzionale contiene la modifica dell'art. 57, comma 1, Cost. in questo senso, ponendo una deroga al principio della «base regionale». In questa sede non è possibile ripercorrere il dibattito su tale locuzione, che però, a parere di chi scrive, dovendo essere interpretata alla luce del complessivo quadro costituzionale, non è tale da precludere leggi elettorali che prevedano meccanismi di assegnazione dei seggi su base nazionale o comunque ultraregionale¹²⁰. In questo senso, la «base regionale» pone un vincolo al legislatore elettorale ad individuare circoscrizioni elettorali coincidenti con il territorio regionale, non precludendo però la possibilità di prevedere meccanismi di assegnazione dei seggi (o di una quota di seggi) anche a livello nazionale, purché anch'essi tratti dalle circoscrizioni regionali. Ed in effetti che questa interpretazione sia plausibile, lo si ricava dalla vigente legge elettorale per il Senato (l. 165/2017) nella parte in cui ha previsto una soglia di sbarramento nazionale per l'attribuzione dei seggi. L'art. 6 del testo Meloni può essere quindi considerato quantomeno superfluo.

¹¹⁸ Tra questi, il caso in cui non corrispondano i candidati più votati nelle due schede (nel caso di elezione a turno unico) ovvero, nel caso in cui sia previsto il ballottaggio, il caso in cui i due candidati più votati siano diversi. Non si tratterebbe necessariamente di ipotesi di scuola (si pensi al caso di candidati Presidenti del Consiglio vicini sul piano dei consensi elettorali); in ogni caso esse dovrebbero trovare una disciplina nella legge elettorale, ciò che potrebbe risultare non agevole. In ogni caso, l'eventuale ipotesi di un ballottaggio unico dovrebbe ricevere quantomeno una copertura costituzionale: S. CECCANTI, *Sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., pp. 2 ss.

¹¹⁹ Come è stato giustamente osservato (A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premio?*, cit.), a parte il caso dell'unica scheda, negli altri due occorrerebbe prevedere una almeno tendenziale omogeneità dell'offerta elettorale e dei collegamenti nelle elezioni dei due rami del Parlamento, ciò che forse richiederebbe una copertura costituzionale; *de iure condito*, infatti, le dichiarazioni di collegamento sono distinte per Camera e Senato (cfr. provvedimento della Corte di cassazione, Ufficio elettorale centrale nazionale, 31 agosto 2022, in *Gazz. uff.*, 1° settembre 2022, n. 204).

¹²⁰ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale*, cit., pp. 33 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

Ciò detto, rispetto al testo originario del disegno di legge costituzionale, in forza di un emendamento approvato dalla 1^a Commissione permanente del Senato è venuta meno la quantificazione del premio che era fissata al 55% dei seggi¹²¹. Nella nuova formulazione però il premio dovrà comunque “garantire” una maggioranza di seggi alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto. La pregnanza del verbo è tale da far ritenere che i sistemi elettorali per la Camera e per il Senato dovranno essere configurati come *majority assuring*. Se è così, però, non si può affatto escludere che il premio possa assumere anche dimensioni ragguardevoli (e quindi superiori al 55% di cui alla formulazione originaria), dando luogo ad evidenti torsività nell’assegnazione dei seggi nei due rami del Parlamento. Si tratta di una scelta niente affatto scontata, se è vero che la l. 165/2004 prevede che le leggi elettorali regionali debbano individuare «un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», imponendo una sorta di bilanciamento ineguale, in cui deve risultare prevalente la tutela delle minoranze. Ed in effetti, alcune delle leggi elettorali regionali non si atteggiavano come *majority assuring* e tutte fissano limiti massimi alla consistenza del premio¹²². Si tratta di un aspetto da sottolineare in quanto le leggi elettorali regionali sono riferite a una forma di governo del tutto analoga a quella fatta propria dal testo Meloni¹²³.

Anche in questa parte il testo di revisione costituzionale suscita quindi serie perplessità. Sul punto, è stata richiamata non a torto la giurisprudenza costituzionale che, con riferimento alle elezioni delle Camere, ha chiarito 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»¹²⁴ (sent. 35/2017). È vero che nella stessa pronuncia la Corte ha ancorato tale assunto alla forma di governo parlamentare fatta propria dalla Costituzione e quindi ha tenuto a distinguere la normativa elettorale per il Parlamento nazionale da quella vigente nei Comuni maggiori che

¹²¹ Si è affermato che «non può che essere la legge ordinaria il luogo deputato alla definizione delle regole elettorali, evitando inutili cristallizzazioni costituzionali che rischierebbero di ingessare il sistema della forma di governo»: A. STERPA, *Premierato all'italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Torino, Utet, 2024, p. 140.

¹²² Tra queste la legge elettorale del Lazio: A. STERPA, *Premierato all'italiana*, cit., pp. 139-140.

¹²³ Anche se, come è noto, gli statuti regionali potrebbero optare per un ritorno ad una forma di governo parlamentare (evenienza, questa, che però non si è mai verificata).

¹²⁴ *Considerato in diritto*, n. 9.2. Il principio di rappresentatività è richiamato, da ultimo, nella sent. 146/2024 anche con riferimento alla decretazione d’urgenza. In tale sentenza, infatti, si afferma che la funzione di propulsore dell’indirizzo politico spettante al Governo «non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell’opinione pubblica»: *considerato in diritto*, n. 4.

«si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale», in questo senso ammettendosi che «nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo»¹²⁵.

Si potrebbe quindi ritenere che in un mutato assetto istituzionale la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata sia in qualche modo superata, come si evince dall'analisi tecnico-normativa allegata al disegno di legge Meloni, nella quale si legge che gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale sopra richiamati «si riferiscono a legislazione ordinaria e non possono essere automaticamente estesi alla valutazione di legittimità di norme di rango costituzionale»¹²⁶.

A parere di chi scrive però tale conclusione non appare convincente. Infatti, rimane, ed è centrale nelle pronunce del giudice delle leggi sulla legislazione elettorale per il Parlamento nazionale il richiamo centrale al fatto che «le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» [...], fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali» (sent. 1/2014)¹²⁷.

I parametri costituzionali cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale, oltre a quelli già richiamati, sono il principio democratico e l'eguaglianza del voto che «pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi [...] ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto»¹²⁸.

Non appare quindi infondato il rilievo secondo il quale il testo Meloni in questa parte realizza «una violazione "qualificata" di un vero e proprio principio costituzionale fondamentale»¹²⁹.

¹²⁵ *Considerato in diritto*, n. 9.2. Evidenzia questo punto, in particolare, A. STERPA, *Premierato all'italiana*, cit., pp. 142 ss.

¹²⁶ Così, l'analisi tecnico-normativa al disegno di legge costituzionale.

¹²⁷ *Considerato in diritto*, n. 3.1.

¹²⁸ *Ivi*.

¹²⁹ M. LUCIANI, *Audizione informale*, cit., p. 10.

Peraltro, proprio il richiamo ai parametri costituzionali sopra richiamati fa poi emergere un dubbio di fondo, ovvero se sia compatibile con il principio di rappresentatività un sistema elettorale per le Camere «che farebbe dipendere la maggioranza da un premio alle liste collegate al candidato alla Presidenza del Consiglio vincente, sistema che intaccherebbe l'indipendenza del Parlamento come organo costituzionale assicurata dalla sua formazione autonoma, rispetto a quella dell'organo di vertice del potere esecutivo, riducendolo a un'appendice del premier eletto e violerebbe il principio di separazione dei poteri»¹³⁰. Il tema si è posto anche con riferimento al livello regionale ma, come è noto, la relativa questione di costituzionalità è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale (sent. 193/2015), sul presupposto che nelle elezioni lombarde del 2013 «la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente»¹³¹.

Rimane quindi in piedi l'interrogativo circa la necessità della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi per il conseguimento del premio e di una quantificazione massima del premio stesso, a garanzia del principio di rappresentatività: si tratta di un punto assai delicato e non scontato, vista la pregnanza del verbo “garantire”.

La recente proposta di innestare il premio in sistemi elettorali simili a quelli introdotti nel 1993 dalle leggi Mattarella¹³² sconta tutti i dubbi derivanti da un ipervalorizzazione di una logica maggioritaria derivante dal *mix* tra sistema maggioritario a turno unico e premio di maggioranza.

Diversamente, la scelta per un sistema proporzionale corretto dal premio di maggioranza sconterebbe i problemi legati, in primo luogo, alla probabile “polverizzazione” dell'offerta elettorale ai soli fini del conseguimento del premio stesso. Come si è visto anche nella vigenza della legge Calderoli, l'allargamento innaturale delle coalizioni, fino a comprendere liste anche di minima entità ma utilissime ai fini della potenziale vittoria della competizione, ha giocato un ruolo pernicioso anche nell'ottica della governabilità, fino a rendere quanto meno dubbio che «una maggioranza del 55% [...] consentirebbe sicuramente al Governo di durare per l'intera legislatura e assicurerebbe al Presidente eletto una solida base parlamentare»¹³³.

¹³⁰ ASTRID, *Costituzione quale riforma?*, cit., p. 40.

¹³¹ Infatti, come si legge in tale pronuncia, «la maggioranza assoluta dei seggi, infatti, non è stata attribuita ad una coalizione votata da una frazione minuscola dell'elettorato; il Presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti; né il voto disgiunto ha comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del Presidente»: *considerato in diritto*, n. 3.1.

¹³² T.E. FROSINI, *Una legge elettorale per il premierato*, in *federalismi.it*, 15 maggio 2024.

¹³³ A. POGGI, *Le “virtù” del premierato*, cit., p. 151. Sul punto è utile richiamare il fatto che la revisione della forma di governo regionale di cui alla l. cost. 1/1999 si è basata su una sorta di “scambio” tra rafforzamento del vertice dell'Esecutivo e garanzia di un pluralismo politico anche accentuato, che quindi era pienamente “tollerato”: così, in particolare, R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi*

Questo nodo potrebbe essere affrontato prevedendo soglie di sbarramento, sia ai fini del conseguimento dei seggi, sia anche ai fini del computo dei voti della coalizione¹³⁴.

La configurazione delle seconde è possibile ma sconta il problema che l'eventuale meccanismo di "trasmissione" dei voti delle liste ai candidati Presidenti del Consiglio potrebbe dare luogo alla sconfitta di un Premier più votato in valore assoluto ma espressione di una coalizione più popolata di microformazioni.

Il tema dell'eventuale previsione di soglie di sbarramento per il conseguimento dei seggi parlamentari deve essere affrontato nell'ottica del principio di rappresentatività ma anche della quantificazione del premio. Sul punto, la sent. 35/2017 ha valorizzato la discrezionalità del legislatore nella determinazione delle soglie: «Non può essere la compresenza di premio e soglia, nelle specifiche forme ed entità concretamente previste dalla legge elettorale, a giustificare una pronuncia d'illegittimità costituzionale del premio. Ben vero che qualsiasi soglia di sbarramento comporta un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio. Ma non è manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi. Del resto, se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione. Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza»¹³⁵.

Infine, il riferimento alla tutela delle minoranze linguistiche, che fino ad oggi trova un riferimento nell'art. 6 Cost. e nella Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali (art. 15), introduce un ulteriore vincolo al legislatore elettorale che potrebbe essere tradotto in modalità diverse (Corte cost., sent. 438/1993)¹³⁶ ma che deve «per quanto

premi e piccole soglie, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 29 ss.

¹³⁴ In quest'ultimo senso, come è noto, nell'attuale legge elettorale per il Parlamento nazionale i voti delle liste che abbiano ottenuto a livello nazionale una percentuale di voti tra l'1 e il 2,99% non ottengono seggi ma "trasferiscono" i loro voti alle altre liste delle coalizioni di appartenenza (sempre che queste ultime ottengano almeno il 10% a livello nazionale).

¹³⁵ *Considerato in diritto*, n. 6. Sul punto, G. SCACCIA, *La legge elettorale "Italicum" fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Questione giustizia*, 2015, n. 3, pp. 19 ss.

¹³⁶ In essa si legge sul punto: «Giovà all'interesse nazionale, cui è riferita la tutela delle minoranze linguistiche, ed al principio stesso dell'unità nazionale-la quale dalle autonomie speciali non viene

possibile contemperarsi con altri principi [...] e cioè gli artt. 48 e 49 della Costituzione, che si rifanno piuttosto al principio della parità di trattamento fra tutti i cittadini ed a quello di eguaglianza nel voto politico» (sent. 261/1995)¹³⁷. Più in concreto, la legislazione elettorale potrebbe contenere misure diverse, quali, ad esempio, una disciplina peculiare dell'individuazione delle circoscrizioni elettorali, delle soglie di sbarramento per i partiti rappresentativi di minoranze linguistiche, dei collegamenti elettorali¹³⁸.

d) l'attribuzione del premio alle liste e ai candidati finisce per porre un vincolo francamente eccessivo e inutile al legislatore elettorale, imponendo la scelta di un modello che contempri entrambi gli strumenti (liste e candidati)¹³⁹. È evidente che diverso sarebbe stato il giudizio su questa previsione se si fosse fatto uso della congiunzione "o" anziché della congiunzione "e"¹⁴⁰.

f) la necessaria appartenenza del Premier eletto ad una delle Camere preclude che tale carica sia ricoperta da un non parlamentare, sul presupposto implicito della necessità di superare i c.d. governi tecnici¹⁴¹.

In questa sede, rileva, sul piano costituzionale, l'istituto del "collegamento" che quindi sarebbe destinato ad assumere un rilievo che quindi andrebbe ben oltre la dimensione della legge elettorale¹⁴².

g) La disciplina del limite dei mandati per il Premier, risultante da un emendamento approvato dalla 1^a Commissione permanente del Senato, appare

inficiata, bensì rafforzata ed esaltata che la minoranza possa esprimere la propria rappresentanza politica in condizioni di effettiva parità»: *considerato in diritto*, n. 5.

¹³⁷ L'inserimento in Costituzione del necessario rispetto della tutela delle minoranze linguistiche rovescerebbe quanto affermato, a Costituzione vigente, da una parte della dottrina, ovvero che in materia elettorale disposizioni di favore per le minoranze rappresentano «anche in contesti promozionali, una possibile opzione per il legislatore, ma non un obbligo costituzionale risultante dalla funzione stessa del principio di uguaglianza»: F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2011, p. 143.

¹³⁸ Un problema non banale potrebbe porsi con riferimento all'individuazione delle liste rappresentative delle «minoranze linguistiche»: la vigente legge elettorale per il Parlamento nazionale (così come in precedenza la legge Calderoli e l'*italicum*), con riferimento ad esempio alla disciplina delle soglie di sbarramento, si riferisce alle liste «rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze linguistiche» (art. 83, comma 1, lett. e, n. 1, d.P.R. 361/1957, come modificato dalla l. 165/2017). Si tratta di una previsione che suscita dubbi, perché finisce per atteggiarsi come una misura di favore per un unico partito di raccolta (in concreto, la Svp), non riuscendo ad assicurare l'elezione di rappresentanti di altre minoranze.

¹³⁹ È ragionevole ritenere che il legislatore di revisione costituzionale prefiguri la futura adozione di un sistema elettorale di tipo misto. Su tale categoria, in particolare, A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, Il Mulino, 2005.

¹⁴⁰ M. LUCIANI, *Audizione informale*, cit., p. 8.

¹⁴¹ In questa sede non è possibile affrontare le problematiche dei governi tecnici e, soprattutto, se essi debbano essere ascritti necessariamente a una patologia nell'ambito della forma di governo parlamentare.

¹⁴² Il punto è evidenziato anche in COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sullo Stato di diritto 2024*, cit., p. 35.

alquanto generosa, consentendo ad uno stesso eletto di rimanere in carica fino a dodici anni e mezzo: davvero troppi vista la centralità ad esso riconosciuta nella nuova forma di governo.

Come è stato giustamente osservato, «si tratta di un inedito negli ordinamenti democratici che prevedono l'elezione popolare del Presidente, nei quali se mai è stabilito il divieto per il Presidente in carica di ricandidarsi qualora si dimetta prima della fine del mandato proprio al fine di evitare il tentativo di prolungare la sua permanenza al potere»¹⁴³. A ciò si aggiunga che il limite introdotto nel novellato art. 92 Cost. troverebbe applicazione solo per i mandati "consecutivi", ben potendosi immaginare una nuova candidatura dopo un mandato intermedio¹⁴⁴.

Il limite dei mandati per le cariche monocratiche elette direttamente risponde all'esigenza di evitare i rischi che possono derivare da una concentrazione di potere politico in una sola persona protratta troppo a lungo¹⁴⁵; a ciò si aggiunga che tale istituto consente di incidere, quantomeno indirettamente, sull'utilizzabilità dell'arma delle dimissioni del Premier e quindi sul suo ruolo deterrente¹⁴⁶. Indicazioni assai persuasive in questo senso si traggono anche dalla sent. n. 60/2023 della Corte costituzionale, con riferimento all'aumento del limite dei mandati dei Sindaci previsto da una legge della Regione Sardegna. In essa, richiamando numerose pronunce della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, si afferma che «la previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette [...] una scelta normativa idonea a inervare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali»¹⁴⁷.

¹⁴³ M. VOLPI, *Gli emendamenti*, cit., p. 4 e, dello stesso, *La rieleggibilità dei Presidenti negli ordinamenti contemporanei, in Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, vol. I, Milano, Egea, 2023, pp. 251 ss.

¹⁴⁴ M. VOLPI, *Gli emendamenti*, cit., p. 4.

¹⁴⁵ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in *Comm. Cost., Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2002, p. 92.

¹⁴⁶ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 259.

¹⁴⁷ *Considerato in diritto*, n. 8. Per inciso, la tendenza recente del legislatore di attenuare il limite dei mandati con riferimento ai Sindaci (si veda, da ultimo, l'art. 4, comma 1, del d.l. 7/2024, convertito, con modificazioni, dalla l. 38/2024), sul presupposto della difficoltà a rinvenire candidati soprattutto nei Comuni minori, suscita non poche perplessità.