RIVISTA
AIC ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI

Rivista N°: 1/2025
DATA PUBBLICAZIONE: 04/03/2025

AUTORE: Marco Betzu*

IL PREMIERATO E LA TRASFIGURAZIONE DELLA FIDUCIA PARLAMENTARE

THE PREMIERATE AND THE TRANSFIGURATION OF PARLIAMENTARY TRUST

Sommario: 1. Il premierato nella classificazione delle forme di governo. – 2. Il problema della governabilità. – 3. Il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati. – 4. Culture del revisionismo costituzionale.

1. Il premierato nella classificazione delle forme di governo

Nella voce *Governo (forme di)*, contenuta negli *Annali* dell'*Enciclopedia del diritto*, Massimo Luciani stigmatizzava la qualificazione del premierato come forma di governo autonoma, aggiungendo che esso, «invero, nemmeno si sa bene cosa sia»[1]. E, difatti, proseguiva osservando che «chi ne parla non può fare a meno di riconoscere che non si tratta di un modello strutturato di forma di governo e, per definirne l'essenza, non può andare oltre l'affermazione che il premierato sarebbe un modello che "si caratterizza per il fatto di mettere al centro del sistema il Primo Ministro"»; oppure «un modello coincidente con quello israeliano»; oppure, infine, «se si intende per premierato la concreta esperienza inglese, si riduce il preteso "tipo" ad una semplice forma storica»[2].

L'incertezza classificatoria, giustamente evidenziata da Luciani, non deve stupire. Lo stesso utilizzo del termine "premierato", che secondo una risalente convenzione linguistica dovrebbe accompagnarsi esclusivamente all'esperienza parlamentare inglese, nella quale non

* Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Cagliari.
[1] M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, III, Milano, 2010, 550.
[2] *Ibidem*, nota 99.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897
La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line)
Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche
Direttore Responsabile: Prof. Renato Balduzzi — Direttore Scientifico: Prof. Andrea Pertici.

vi è un'elezione diretta del *premier*, è elemento sintomatico di una dottrina che ha progressivamente smarrito la sua funzione ordinante[3].

Volendo individuare gli elementi caratteristici di questa forma di governo, come ricavabili dalle diverse elaborazioni che di essa si sono fatte, a partire da quella originaria di Duverger[4] ripresa in Italia da Galeotti[5], se ne possono indicare essenzialmente tre:

a) l'elezione diretta a suffragio universale del Primo ministro, contestuale alle elezioni parlamentari;

b) la relazione, arbitrariamente definita fiduciaria, tra Parlamento e Primo ministro;

c) la regola *simul stabunt*, *simul cadent*, per cui il Primo ministro è sostanzialmente *dominus* del Governo e del Parlamento, in quanto le sue dimissioni – volontarie o obbligate per il venir meno della fiducia – determinano lo scioglimento dell'assemblea rappresentativa.

Deve essere subito sgombrato il campo da un equivoco concettuale: nonostante venga usualmente rappresentato come una razionalizzazione della forma di governo parlamentare, il premierato elettivo se ne allontana per dar luogo a una deformazione iperpresidenziale nella quale il Parlamento si trova nella «sostanziale impossibilità di sostituire l'esecutivo nel corso della legislatura»[6].

Le ragioni a sostegno di questa tesi sono molteplici.

Innanzi tutto, il Primo ministro – e il suo Governo – ricevono una legittimazione diretta dal corpo elettorale, rafforzata dalla regola *simul stabunt*, *simul cadent*. Viene meno, quindi, il circuito di legittimazione democratica basato sul *continuum* "corpo elettorale –> assemblea rappresentativa –> potere esecutivo" e, con esso, la fondamentale prerogativa «della maggioranza parlamentare di avere il *proprio* ministero»[7]. Questo è determinato, a monte, dal corpo elettorale al momento del voto per la scelta del Primo ministro, sicché quel circuito muta in "corpo elettorale –> Primo ministro –> Governo".

Chi riconduce il premierato ai sistemi parlamentari, definendolo "neoparlamentare"[8], sostiene che l'elezione a suffragio universale e diretto del Primo ministro configurerebbe invece una sorta di parlamentarismo dualista, perché accanto alla legittimazione popolare del Parlamento si porrebbe quella del Primo ministro[9]. L'ipotesi, però, è ben diversa da quella in cui il futuro Primo ministro sia indicato indirettamente dagli elettori in quanto leader del partito (principale) di maggioranza, come avviene nell'esperienza inglese: la cosiddetta "elezione di

---

[3] Secondo M. VOLPI, *Premierato: una comparazione problematica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2024, 753, «la dottrina, specialmente in Italia, ha prodotto una pluralità di configurazioni del Premierato che è inversamente proporzionale alla sua attuale consistenza pratica».

[4] M. DUVERGER, *Demain la République*, Paris, 1958, tr. it. *La Repubblica tradita*, Milano, 1960, 180 ss.

[5] S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di Governo*, in P.L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, 1967, 123 ss.

[6] P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 1, 2001, 132.

[7] B. MIRKINE-GUETZEVICH, *I metodi di studio del diritto costituzionale comparato*, in *Il Politico*, 2, 1951, 193 s.

[8] La definizione "neoparlamentare" è ormai entrata nell'uso corrente, ma non convince per le ragioni che si diranno nel testo. Per la tesi dell'identificazione tra neoparlamentarismo e premierato si v. G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, 108 s.

[9] Cfr. T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in ID. (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, cit., 18 ss.

fatto" non è, *ça va sans dire*, un'elezione di diritto. Non a caso, «anche quando viene indicato dal corpo elettorale, il Primo ministro può essere sostituito nel corso della legislatura quando perda (o si attenui) la sua leadership nei confronti della maggioranza e questa a sua volta può essere soppiantata in Parlamento da una maggioranza diversa»[10].

Sicuramente, su un piano strettamente giuridico, non è corretto parlare, come qualcuno fa, di «doppia relazione fiduciaria», ovvero tra Primo ministro e corpo elettorale da una parte e tra Parlamento e Governo dall'altra[11]. L'idea che l'elezione diretta sottenda o generi una relazione fiduciaria tra elettori e Premier eletto si scontra con la banale quanto insuperabile obiezione che l'elezione è ben diversa dalla fiducia. La prima, infatti, non può essere certo revocata[12], mentre è elemento essenziale della fiducia parlamentare quello di essere precaria, in quanto soggetta a una verifica *day by day*.

L'elezione diretta del Primo ministro non è ancora, isolatamente considerata, un elemento di rottura rispetto al modello parlamentare, perché «anche il Parlamento è ad elezione popolare diretta e, dunque, avrebbe tutta la legittimazione sufficiente alla sfiducia, essendo peraltro questo uno dei suoi compiti precipui: verificare l'efficacia dell'azione di governo»[13].

Il definitivo allontanamento dal modello parlamentare si realizza, piuttosto, attraverso la combinazione tra l'elezione diretta e la regola *simul stabunt, simul cadent*, che deforma l'istituto fiduciario. Il tema investe il problema dello scioglimento anticipato dell'assemblea parlamentare, che è un elemento da tenere in grande considerazione se si vogliono inquadrare correttamente le forme di governo[14].

Tradizionalmente, nel modello parlamentare il potere di scioglimento anticipato è formalmente attribuito al Capo dello Stato e la sua *ratio* è quella di sanzionare l'incapacità parlamentare di individuare una maggioranza che sappia – e voglia – sostenere il Governo. È certamente vero che in alcune esperienze si è affermata la figura dello "scioglimento opportunità", utilizzato dal Primo ministro, d'accordo con la sua maggioranza, per "lucrare" su un contesto politico favorevole onde rafforzare, attraverso nuove elezioni, il proprio consenso in Parlamento. Ma in simili ipotesi vi è comunque, oltre all'intermediazione pur formale del Capo dello Stato, un consenso sostanziale della maggioranza parlamentare, grazie al quale lo scioglimento rientra nella fisiologia del parlamentarismo[15]. In particolare, nell'esperienza inglese è

---

[10] M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2015.

[11] T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2006, 36.

[12] Cfr. M. VOLPI, *Il metodo*, cit., 148: «fra corpo elettorale e Governo non vi è nessun rapporto di fiducia, in quanto il primo può far valere la responsabilità politica del secondo solo eleggendo una diversa maggioranza parlamentare alla fine della legislatura, ma non ha alcuno strumento per imporre le dimissioni dell'Esecutivo nel corso della legislatura».

[13] A. POGGI, *Le "virtù" del premierato*, Torino, 2024, 111.

[14] P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, cit., 132.

[15] Cfr. O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2004, 32: «la *convention of Constitution* consiste nel presumere, fino a prova contraria, la corrispondenza tra la volontà (di sciogliere) espressa dal Premier e la volontà tacita della maggioranza dei parlamentari. Coerentemente al principio costituzionale della *Sovereignty of Parliament*, il potere di decidere lo scioglimento anticipato appartiene allo stesso Parlamento: cioè alla maggioranza parlamentare, la cui volontà unitaria si realizza ed esprime attraverso la direzione politica del Premier, leader del partito di maggioranza. Non occorre una delibera formale di autoscioglimento, perché questa corrisponderebbe sostanzialmente al pronunciamento del

vero che il Re è obbligato per consuetudine ad accogliere la richiesta del Primo ministro, ma questi a sua volta è legittimato solo se mantenga la *leadership* del partito: «se è messo in minoranza dai suoi, perde anche il potere di chiedere lo scioglimento»[16]. Insomma, nel modello Westminster non vi è affatto un potere di scioglimento esclusivo del Primo ministro, quanto del partito di maggioranza, che lo esercita attraverso il suo *leader*. Allo stesso modo, «la dottrina del mandato elettorale non si allarga alla persona del Premier limitandosi al partito e al suo programma»[17].

Laddove, invece, il Primo ministro goda di legittimazione popolare diretta e sia legato al Parlamento da un rapporto *simul, simul*, in quanto la sfiducia o le sue dimissioni determinino anche lo scioglimento dell'assemblea, si realizza una forma di governo sbilanciata che mantiene solo formalmente l'elemento fiduciario ma, trasfigurandolo, non può dirsi affatto parlamentare. Ciò perché la regola *simul stabunt, simul cadent* «stabilisce una sorta di equilibrio del terrore»[18] tra Primo ministro e Parlamento, con la conseguenza di stabilizzare il Governo a spese della relazione fiduciaria. Si realizza, cioè, una situazione normativa nella quale «la maggioranza non può né creare l'Esecutivo, né sostituirlo» e quindi «non si ha più un vero regime parlamentare»[19].

Se si vuole comprendere come in un sistema di tal fatta il permanere della relazione fiduciaria sia solo apparente non può non guardarsi all'esperienza della forma di governo regionale[20] introdotta in Italia con la legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha modificato l'art. 126 della Costituzione prevedendo espressamente che "*L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio*".

Il funzionamento della forma di governo regionale ha dimostrato come, al di là degli elementi formali, la fiducia sbiadisca in un simulacro privo di effettività. Lo ha riconosciuto, in una importante decisione, anche la Corte costituzionale, la quale ha chiarito che «non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella

---

Primo Ministro. La *convention* consiste proprio in ciò: nel fatto cioè che la proposta di scioglimento avanzata dal Premier al Monarca possa surrogare tale atto formale di autoscioglimento, e stare perciò in luogo di questo. Per effetto della prassi convenzionale, lo scioglimento richiesto dal Primo Ministro equivale dunque all'autoscioglimento deliberato dal Parlamento». In termini non dissimili anche G. PASQUINO, *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2, 2003, 303: «Il Primo ministro inglese (canadese, australiano) ha il potere di sciogliere *ad suum libitum* il Parlamento? Naturalmente, sì, ma non si tratta di un potere, per così dire, costituzionale. È, invece, un potere prettamente politico, esercitato non, come sembrano ritenere i proponenti del premierato, *contro* la sua maggioranza, vale a dire, in effetti, contro il suo partito, ma *a favore* delle fortune sue, del suo partito e, di conseguenza, dei suoi parlamentari, quindi quando il vento che tira, magari intercettato dai sondaggi, suggerisce che è arrivato il momento migliore per nuove elezioni».

[16] L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2602.

[17] *Ibidem*.

[18] P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, cit., 132.

[19] B. MIRKINE-GUETZEVICH, *I metodi di studio del diritto costituzionale comparato*, cit., 194.

[20] Sull'inspiegabile remora a utilizzare la locuzione "forma di governo" a proposito dell'organizzazione di vertice della regione si v., recentemente, M. LUCIANI, *Regioni, democrazia e forma di governo*, in *le Regioni*, 2, 2014, 237.

tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori»[21].

Infatti, l'introduzione della regola *simul stabunt, simul cadent* ha decretato, al di là delle apparenze, «la pratica atrofizzazione»[22] dell'istituto della fiducia, «essendo poco realistico immaginare la vocazione al suicidio (politico, beninteso) dei consiglieri regionali»[23]. Recenti vicende di cronaca giudiziaria, del resto, testimoniano come sia ben concreto il rischio della concreta inamovibilità di un esecutivo incapace di governare da parte della sua stessa maggioranza, sottoposta al ricatto esistenziale dello scioglimento anticipato.

Né tale inamovibilità risulta essersi tradotta in una maggiore efficienza istituzionale: non solo la produzione legislativa regionale soffre di un'atrofia sostanziale testimoniata dai numeri, ma i Consigli regionali continuano a essere pervasi «dalla cogestione e lottizzazione dei gruppi consiliari, con alleanze trasversali e secondo procedure collaudate da decenni di consociativismo»[24].

L'immutabilità del Presidente per tutta la durata della consiliatura ha, in definitiva, svuotato di senso l'istituto della fiducia, generando una rigidità strutturale che a sua volta ha determinato, anche nel linguaggio politico[25], una personalizzazione e una verticalizzazione del potere: il Consiglio regionale, infatti, è «politicamente e istituzionalmente soggiogato dal Presidente eletto»[26].

2. Il problema della governabilità

La principale ragione sostanziale addotta dai sostenitori del premierato è, da sempre, garantire la governabilità.

Nel linguaggio della scienza politica la governabilità suole intendersi come l'esistenza di un complesso di condizioni sociali, economiche e politiche, tali da rendere possibile il normale governo di un Paese. Quali siano queste condizioni, tuttavia, è sempre stato oggetto di animato dibattito. Su due linee di fondo sembra comunque essere stato raggiunto un certo

---

[21] Corte cost., sent. n. 12/2006.

In termini simili già C. FUSARO, *Il «premierato regionale» nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T.E. FROSINI, (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, cit., 138, secondo cui l'onerosità di esercizio dell'istituto della fiducia rende legittimo il dubbio che esso possa trasformarsi «in una sorta di estrema risorsa, quasi una forma di *impeachment* da farsi valere in circostanze eccezionali», cosicché la forma di governo regionale non può affatto ricondursi al modello parlamentare.

[22] A. D'ATENA, *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 118.

[23] *Ibidem*.

[24] M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, 119.

[25] Non si può non pensare, con un certo disappunto, all'utilizzo dell'espressione di derivazione statunitense – ma quello è uno Stato federale – "governatore" per appellare il Presidente della Giunta regionale.

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

accordo: i fattori attraverso cui misurare il campo della governabilità sarebbero la stabilità politica e l'efficacia decisionale[27].

Simili suggestioni si sono fatte rapidamente strada nel panorama italiano, tanto da divenire «un vero e proprio *hot topic*»[28].

A partire dalle fine degli anni Settanta del secolo scorso tali pulsioni riformiste, che criticavano i meccanismi compromissori e che vedevano il Parlamento, in quanto luogo della frammentazione, come un ostacolo alla decisione politica, iniziarono a farsi strada anche a livello politico, per poi sfociare nell'istituzione formale, il 12 ottobre 1983, della prima Commissione bicamerale per le riforme, poi nota come Commissione Bozzi. Sullo sfondo, la proposta di una "grande riforma" costituzionale avanzata dal PSI per voce del suo segretario, volta a modificare la forma di governo nell'ottica del rafforzamento dell'esecutivo. Numerose altre proposte si sono poi succedute (basti citare, tra le più rilevanti, la Commissione De Mita-Iotti del 1993, la Commissione D'Alema del 1997 e i tentativi di riforma costituzionale del centrodestra nel 2005 e di Renzi dieci anni dopo) e tutte hanno, a grandi linee, sempre inteso dare risposta al problema della governabilità privilegiando la prospettiva del rafforzamento della posizione del Governo ed elevando ad assioma l'idea per la quale nella Costituzione italiana vi sarebbero «più *checks and balances* che poteri di governo»[29]. La spasmodica ricerca della governabilità è stata in tal modo esasperata sino a rasentare il misticismo[30].

Il premierato sarebbe una risposta a questa esigenza, perché consentirebbe ai sistemi politico-istituzionali caratterizzati da alta frammentazione di diventare "democrazie decidenti"[31], secondo un'espressione tanto accattivante quanto fuorviante, impedendo «a Penelope-parlamentare di disfare la notte ciò che Penelope-corpo elettorale ha cucito di giorno»[32]. Un Governo stabile, per essere efficiente e responsabile nei confronti degli elettori, deve durare per l'intero corso della legislatura,

Si tratta di un'esigenza fondata?

Guardando alla durata media dei Governi italiani dal 1948 a oggi, non v'è dubbio che non vi sia mai stata una coincidenza con la durata ordinaria delle legislature. Dalla Repubblica a oggi, l'Italia ha avuto ben sessantotto diversi Governi. Nelle ultime tre legislature, considerata anche quella in corso, si contano sette Governi nell'arco di circa dieci anni. Le ricadute sistemiche sono a tutti note: politiche di breve periodo, del tutto insufficienti a conseguire risultati

---

[27] G. PASQUINO, *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, IV, Roma, 1994, 400, secondo cui «La stabilità politica può essere una precondizione importante dell'efficacia decisionale. Ma è soprattutto una componente autonoma della governabilità. Dal canto suo, l'efficacia decisionale può derivare o no dalla stabilità politica. Ma anch'essa è una componente autonoma della governabilità».

[28] E. LANDONI, *Governo e governabilità nel dibattito politico-parlamentare sulle riforme (1975-1988)*, in *Il Politico*, 1, 2022, 110.

[29] G. AMATO, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, in G. ACQUAVIVA e L. COVATTA (a cura di), *La "grande riforma" di Craxi*, Venezia, 2010, 40.

[30] Ne parlavo, dieci anni fa, in M. BETZU, *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015.

[31] L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali. Il Parlamento*, Torino, 2001, LXIV.

[32] S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 1, 2002, 119.

soddisfacenti; debole autorevolezza nelle relazioni internazionali; incapacità di rispettare il programma di governo presentato agli elettori[33].

Ad essere non sufficientemente dimostrata è però la causa di tali innegabili debolezze. La quale, più che nella forma di governo, è da ricercare nel sottostante sistema dei partiti.

La profonda frammentazione del sistema politico, solo in parte mitigata dalle aggregazioni preelettorali, impedisce tuttora ai Governi di poter contare su maggioranze coese e affidabili. Ostaggio dei partiti che compongono la coalizione di maggioranza, il Governo fatica a esprimere e attuare un proprio indirizzo politico perché deve tenere conto di due fattori spesso largamente confliggenti: le necessità quotidiane del Paese da una parte, l'identità del partito di fronte al suo elettorato dall'altra.

Siamo di fronte, dunque, a una situazione che risulta spesso caratterizzata da una contrapposizione finalistica tra le distinte identità dei diversi partiti che compongono la coalizione. Se nell'agire quotidiano quali forze *di* e *a sostegno del* Governo i partiti negoziano e ripartiscono i benefici materiali che derivano dalla gestione condivisa del potere, questa condivisione tende però a generare una tendenziale omologazione e, quindi, pone «l'esigenza di rappresentare efficacemente l'identità affinché l'elettore possa riconoscersi nel soggetto che opera come negoziatore collettivo»[34].

L'instabilità è, insomma, conseguenza non della forma di governo, ma dell'interesse del partito di assicurare la propria sopravvivenza elettorale e ciò viene fatto definendo e affermando la propria identità politica. Si tratta, questo, di un fattore perturbante che, sebbene non sempre conduca alla effettiva disarticolazione della maggioranza, innegabilmente assume rispetto a quest'ultima una funzione prodromica perché introduce elementi di competitività interni alla compagine governativa.

Le cronache politiche degli ultimi mesi ci mostrano che persino una coalizione solida come quella di centrodestra a sostegno del Governo Meloni è attraversata da significative tensioni centrifughe, causate dalla necessità dei due partiti minori dello schieramento di riaffermare la propria identità politica dinnanzi all'elettorato. Non si spiega altrimenti, ad esempio, il voto di Forza Italia contro l'abbassamento del canone Rai, voluto dalla Lega, che ne ha determinato la bocciatura parlamentare. Allo stesso modo devono essere lette le posizioni contrapposte dei due partiti sul sostegno all'Ucraina o sul tema della cittadinanza per i minori stranieri che abbiano completato un percorso di studi di almeno dieci anni in Italia (il c.d. *ius scholae*).

Certo, l'introduzione di meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare potrebbe contribuire a raffreddare il conflitto, rafforzando la posizione del Governo rispetto ai partiti che lo sostengono. Ma sarebbe illusorio credere che l'ingegneria costituzionale possa del tutto sopperire all'immaturità del sistema partitico. Il rischio è quello di introdurre eccessive rigidità per ottenere una stabilità che comunque non è in grado di garantire l'efficacia dell'azione governativa.

Sartori lo ha spiegato in maniera convincente quando ha escluso la sussistenza di un

---

[33] Sul punto A. Poggi, *Le "virtù" del premierato*, cit., 90 ss.

[34] P. Ciarlo, *Il costituzionalismo dopo le costituzioni*, Napoli, 2006, 196. Nel medesimo senso Id., *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988, 165 ss.

rapporto di causalità tra stabilità ed efficacia decisionale. La stabilità, infatti, «è soltanto una durata; e i governi possono essere allo stesso tempo longevi e impotenti: la loro durata non è in alcun modo prova e nemmeno causa di efficienza o efficacia»[35].

Le diverse stagioni del parlamentarismo italiano e la progressiva torsione governo-centrica nella dinamica di funzionamento della forma di governo ci hanno consegnato Governi instabili, eppure dotati di tutti gli strumenti utili all'attuazione del proprio indirizzo politico, con una progressiva e inarrestabile marginalizzazione del Parlamento dai circuiti decisionali. La nostra democrazia parlamentare, infatti, già «attribuisce al Governo significativi poteri normativi»[36], che non sempre, però, vengono esercitati con il doveroso rispetto degli «equilibri costituzionalmente necessari»[37].

Il tema è oltre modo noto. Basti qui ricordare come ormai da lungo tempo il potere normativo del Governo sia divenuto preponderante, anche e soprattutto attraverso evidenti forzature del sistema costituzionale delle fonti[38].

Ne sono un esempio paradigmatico le figure del decreto-legge e del decreto legislativo, rispetto alle quali l'esperienza ha progressivamente dimostrato come la tendenza del Governo a svolgere un ruolo propulsivo nella produzione normativa abbia determinato «veri e propri stravolgimenti del principio della competenza parlamentare all'esercizio della funzione normativa primaria, che il controllo di costituzionalità delle leggi non è stato in grado di contrastare efficacemente»[39].

Il rapporto sulla legislazione 2022-2023 redatto dall'Osservatorio della Camera dei Deputati ci fornisce un quadro impietoso.

Non solo è addirittura aumentato il ricorso alla decretazione d'urgenza, tanto che le leggi di conversione dei decreti legge rappresentano il 33% del totale della produzione legislativa, ma risulta altresì stabilizzato nella prassi il ricorso a un "monocameralismo di fatto"[40], tale per cui «la percentuale di casi di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame è passata […] dall'88% della XVII legislatura al 95,2% della XVIII»[41]. Inoltre, delle ventinove leggi approvate nel periodo ottobre 2022 – maggio 2023, ben diciannove sono leggi di conversione di decreti legge, mentre per quattro delle restanti dieci l'iniziativa legislativa è da imputare al Governo. Quanto alla questione di fiducia, essa è stata posta in un terzo dei casi. Non sembra necessario addurre altri elementi per dimostrare che l'attività legislativa parlamentare è sostanzialmente dominata dal Governo.

---

[35] G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1998, 127.

[36] Corte cost., sent. n. 146/2024.

[37] *Ibidem.*

[38] Sul tema, per tutti, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, 2023.

[39] A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 2011, 328.

[40] Secondo E. CHELI, *Il bicameralismo, oggi*, in *il Mulino*, 2, 2022, 63, la transizione verso il monocameralismo costituirebbe «ormai per il nostro Paese un processo avviato e in linea con il flusso delle grandi trasformazioni in atto, a livello europeo e mondiale, nella vita delle moderne democrazie rappresentative». Per una proposta di riforma costituzionale in senso monocamerale si v. P. CIARLO e G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2013.

[41] Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2022-2023*, Roma, 2023, 10, disponibile sul sito della Camera dei deputati.

Se ha ancora senso discutere della necessità di superare la «cronica debolezza degli esecutivi nell'attuazione del programma di governo»[42], certamente le sue cause non sono da rinvenire esclusivamente nella forma di governo oggi vigente.

3. Il disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati

Da ultimo, l'ipotesi sul campo è quella di un premierato elettivo con clausola *simul stabunt, simul cadent* che stravolgerebbe radicalmente la forma di governo parlamentare, sterilizzando la relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo.

Il disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Casellati, approvato in prima lettura dal Senato il 18 giugno 2024 e attualmente all'esame della Camera dei deputati[43], contiene modifiche alla parte seconda 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.

Il nucleo centrale della revisione proposta riguarda in particolar modo gli articoli 92 e 94 della Costituzione e la posizione del Presidente del Consiglio nel sistema. In particolare, è la modifica all'art. 94 a deformare il parlamentarismo.

Il nuovo art. 92 prevede l'elezione a suffragio universale e diretto per cinque anni del Presidente del Consiglio, contestualmente alle elezioni delle Camere. La disciplina elettorale è rimandata a una legge che assegni un premio su base nazionale, garantendo una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente. All'esito delle elezioni, il Presidente della Repubblica si limita a conferire al Presidente eletto l'incarico di formare il Governo e nomina e revoca i ministri su proposta di questi.

Si tratta, dunque, di una previsione che razionalizza la forma di governo introducendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, onde assicurargli per effetto del premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale un adeguato sostegno parlamentare. Quella scelta è una strada di «razionalizzazione "forte" […] con l'obiettivo prioritario del governo di legislatura, che garantisce certamente stabilità, ma non è detto che assicuri efficacia delle decisioni»[44].

Siamo, per ora, ancora nell'alveo della forma di governo parlamentare. A non essere convincente è, piuttosto, il parallelismo con il "vero" premierato[45], quello inglese[46]. Nel quale l'assenza di un'elezione diretta è un elemento tipico[47]. Il parlamentarismo britannico, infatti,

---

[42] Come scritto nella relazione al disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, n. 1429 del 2014.

[43] Atto Camera n. 1921.

[44] A. POGGI, *Le "virtù" del premierato*, cit., 84 s.

[45] Così, invece, T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi.it*, *paper*, 7 giugno 2023, secondo cui il premierato elettivo non sarebbe altro che un'emulazione del modello Westminster.

[46] Sul quale sia consentito rinviare a M. BETZU, *Forme di Stato e forme di governo. Modelli, dinamiche, applicazioni*, Torino, 2024, 109 ss.

[47] Cfr. G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2, 2003, 286, il quale aveva ben chiarito che nel modello inglese «il premier è soltanto *prevedibile*: non è né creato né blindato da nessuna elezione popolare»; è, piuttosto, il risultato del fatto che quello inglese è un sistema bipartitico, «che i governi inglesi sono monopartitici, e che i partiti inglesi praticano il principio della leadership. Sono queste le premesse dalle quali discende che il leader del partito che vince le elezioni diventa automaticamente primo ministro».

presenta formalmente un unico circuito di legittimazione democratica: corpo elettorale → Camera dei Comuni → Primo ministro (e il suo Governo). Il *premier* è tale in quanto *leader* del partito di maggioranza, in assenza di una qualsivoglia forma di elezione popolare[48].

Il punto di rottura si raggiunge con la proposta di modifica dell'art. 94.

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

La riscrittura del terzo comma mantiene su un piano strettamente formale la fiducia iniziale, ma essa è trasformata in un atto sostanzialmente dovuto, perché se la mozione di fiducia non viene approvata per due volte il Presidente della Repubblica è tenuto a sciogliere le Camere.

Si tratta, con tutta evidenza, di un'ipotesi eccezionale: se il Presidente del Consiglio è eletto direttamente dal corpo elettorale e se la legge elettorale prevede un premio che garantisca la maggioranza dei seggi in ciascuna Camera alle liste e ai candidati ad esso collegati, perché mai una siffatta maggioranza non dovrebbe votare la fiducia iniziale al proprio Governo?

L'elemento di reale novità è dato, invece, dai commi aggiunti alla fine dell'art. 94. Il primo introduce la regola del *simul stabunt, simul cadent*, sulla falsariga di quanto già previsto nella forma di governo regionale dall'art. 126 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*".

I successivi, invece, distinguono la sfiducia dagli altri casi di dimissioni, attribuendo al Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale e diretto la facoltà, entro sette giorni dall'atto e previa informativa parlamentare, "*di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone*". Se tale facoltà non viene esercitata, "*il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio*". Ugualmente, "*Nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio*".

La clausola *simul, simul*, solo in parte attenuata in tali marginali ipotesi, ha un effetto

[48] O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., 42: «Sebbene spesso si asserisca che l'esperienza parlamentare inglese si è evoluta verso un "Governo del Primo Ministro", in realtà il Premier è tale non tanto per volontà diretta del corpo elettorale, quanto per volontà del partito che ha vinto le elezioni. Non è una distinzione di lana caprina, perché riguarda il termine di riferimento della relazione fiduciaria con il corpo elettorale».

dirompente perché sterilizza la relazione fiduciaria, determinandone l'atrofizzazione[49]. Se il Presidente del Consiglio ha il potere di determinare lo scioglimento del Parlamento contro la sua stessa maggioranza, si vanifica l'istituto della fiducia[50], trasformandolo in un'arma "spuntata"[51].

Questo premierato, oltre a deformare il parlamentarismo, non ha nulla a che vedere con il premierato inglese[52], nel quale il Primo ministro è nella sostanziale disponibilità del partito di maggioranza, sicché le due *leadership* coincidono. Paradigmatico, in tal senso, l'alternarsi di Primi ministri conservatori durante la LVIII legislatura (2019-2024): dopo le dimissioni di Boris Johnson nel 2022, il 5 settembre dello stesso mese Liz Truss vinse le elezioni per la *leadership* del Partito Conservatore e il giorno dopo venne nominata Primo ministro dalla Regina Elisabetta II; a sua volta, dimessasi dalla guida del Partito il 20 ottobre 2022, cinque giorni dopo fu sostituita nella carica di Primo ministro da Rishi Sunak – suo precedente avversario – che il giorno precedente era divenuto il nuovo *leader* conservatore. Queste vicende confermano un dato ineliminabile che troppo spesso sembra sfuggire ai teorici del premierato: il principio fondante il costituzionalismo inglese è quello della sovranità del Parlamento[53] e tale principio verrebbe violato «if the executive could, through the use of the prerogative, prevent Parliament from exercising its legislative authority for as long as it pleased»[54].

Il premierato «all'italiana»[55] non risponde affatto a questa logica. Trasforma il sistema parlamentare in una degenerazione iperpresidenziale, priva dei contrappesi che ci sono stati tramandati dai Padri del costituzionalismo, prima fra tutti la fiducia parlamentare, e riporta indietro le lancette dell'orologio, verso una monarchia ottocentesca nella quale «lo strumento e la minaccia dello scioglimento consentivano al Re di contrapporre un proprio indirizzo a quello parlamentare»[56]. Il suo fondamento ideologico è la democrazia di investitura[57], in contrapposizione alla democrazia rappresentativa che affida ai partiti in Parlamento il delicato e fondamentale compito della mediazione[58]. L'assenza, nella proposta di revisione, di una pur minima costituzionalizzazione dello statuto dell'opposizione, «che da tempo è stata privata di qualsiasi

---

[49] *Contra* A. MORRONE, *Oltre il parlamentarismo, un premierato conflittuale*, in *Quad. cost.*, 3, 2024, 699, secondo cui vi sarebbe una differenza sostanziale tra il modello regionale e il premierato elettivo, in quanto «il mandato del premier non è determinato dall'elezione popolare, ma dall'esistenza di una fiducia parlamentare: non solo in entrata, ma soprattutto in uscita». Dunque, non si tratterebbe «affatto di un'applicazione della regola *aut simul stabunt aut simul cadent*».

[50] Cfr. P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, cit., 132.

[51] M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2022, 205.

[52] Per la tesi secondo cui vi sarebbe una sostanziale sovrapposizione, invece, T.E. FROSINI, *Il premierato e il diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2024, 748.

[53] E infatti «non vi è elezione popolare, non è scontato che il Governo sia di legislatura, non si determina lo scioglimento automatico del Parlamento in caso di dimissioni del Primo ministro e un ruolo primario è svolto dai partiti e in particolare da quello maggioritario»: M. VOLPI, *Premierato: una comparazione problematica*, cit., 757.

[54] *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent)*, UKSC/0192, 2019, 42.

[55] A. STERPA, *Premierato all'italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Torino, 2024.

[56] O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., 46.

[57] Ricche e persuasive le argomentazioni svolte, a tal riguardo, da A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 120 ss.

[58] G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Dir. Pubbl. Eur. Rass. Online*, 1, 2024, 277 s.

capacità di negoziare e dunque di bilanciare»[59] e che rappresenterebbe un contropotere rispetto a un Primo ministro che goda di una legittimazione popolare diretta[60], ne è un indice evidente.

Altre critiche sono state avanzate contro questa proposta di revisione costituzionale, ma non tutte colgono nel segno.

Così, ad esempio, la principale è quella che lamenta la riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica[61]. È certamente vero che gli irrigidimenti introdotti dalla riforma ridimensionano, anche formalmente, il ruolo del Presidente della Repubblica nella formazione del Governo e nella gestione delle sue crisi, «spostando in capo ad altri soggetti quei poteri intrisi di politicità, che si prestano a dare vita ai cosiddetti "governi del Presidente"»[62]. Ma è questo necessariamente un male? L'espansione dei poteri presidenziali negli ultimi anni[63] non appare una prerogativa da salvaguardare, ma il sintomo della crisi del sistema dei partiti, che ha dato luogo a variegate forme «di supplenza Presidenziale del Parlamento che forse è conseguenza dell'attuale afasia dell'organo della rappresentanza politica nazionale»[64]. Una supplenza che a sua volta, pur costituendo espressione dell'esercizio delle proprie prerogative formali, ha realizzato evidenti forzature nel funzionamento della forma di governo parlamentare[65], se non vere e proprie ingerenze presidenziali[66]. Certo, si tratta di lacerazioni che non hanno posto in

---

[59] P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 136-137, 2002, 25.

[60] P.L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, 2, 2024, 82 ss.

[61] Si v., tra i molti, M. VOLPI, *Il Premierato nel disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati: al peggio non c'è fine*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2023; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, 301 ss.; R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2023, 34 ss., che parla di «una compromissione delle stesse funzioni di controllo e di garanzia costituzionale, che difficilmente potrebbero essere esercitate come limiti alle decisioni della maggioranza di governo» e, di conseguenza, di un «garante dimezzato, come il visconte calviniano»; R. CALVANO, *Premierato: disfunzionalità e criticità*, in *il Mulino*, 3, 2024, 32, la quale osserva che «nel panorama comparato delle grandi democrazie non esiste una carica monocratica eletta direttamente che veda al di sopra di sé un'altra carica non elettiva, proprio perchè quest'ultima risulterebbe automaticamente e nettamente depotenziata, venendo per di più a un tempo minata – come si vedrà – la forza dell'ampia legittimazione sin qui alla base della scelta del capo dello Stato».

[62] G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, cit., 112, secondo cui «le ambiguità che da sempre hanno avvolto» la figura del Presidente della Repubblica quale struttura governante/struttura di garanzia recano con sé «i pericoli del *deficit* di legittimazione democratica».

[63] Sull'evoluzione della figura presidenziale si v., da ultimo, A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022.

[64] G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: "Su ciò di cui non si deve parlare, si deve tacere"*, in *Giur. cost.,* 5, 2009, 4007.

[65] Cfr. A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "Presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Dir. Pubbl. Eur. Rass. Online*, 1, 2021, il quale considera la formazione del Governo Draghi paradigmatica di un binomio Presidente della Repubblica – Presidente del Consiglio che trasforma «i partiti politici in *comparse della commedia dell'arte*, determinando dunque un *vulnus* diretto alla sovranità popolare ed all'esercizio dei diritti politici» e il conferimento della fiducia «in mero atto di ratifica di decisioni adottate in altri luoghi».

[66] M. MANETTI, *Giurisprudenza costituzionale e convenzioni sulla separazione dei poteri*, in *Rivista AIC*, 4, 2024, 80 ss., secondo cui «tutta la giurisprudenza costituzionale sull'ambito rispettivo dei poteri del Presidente della Repubblica in rapporto al Governo (ma anche alle altre istituzioni) indica uno slittamento in favore del primo. Ciò comporta la trasformazione di semplici convenzioni in nuove regole giuridiche, a termine delle quali vengono imputate al Capo dello Stato, in quanto rappresentante dell'unità nazionale, alcune scelte che sono invece, più propriamente, scelte politiche bisognevoli di un consenso unitario». In particolare, «L'effetto è stato in ogni caso quello di limitare alcune prerogative del Governo; e di legittimare le ingerenze presidenziali non solo nei confronti di quest'ultimo, ma di tutte le istituzioni dell'ordinamento».

crisi il quadro prescrittivo della forma di governo, ma è innegabile che «parlamenti delegittimati hanno prodotto presidenti molto attivi»[67]. Forse troppo.

Sono convincenti, pertanto, le argomentazioni di quanti sottolineano che la difesa a oltranza dei poteri consegnati al Presidente dalla debolezza del sistema politico non è affatto una difesa della Costituzione e del ruolo di garanzia dell'organo, ma è difesa di una fisarmonica troppo slabbrata; difesa «della prassi costituzionale, che vede la forza del Quirinale aumentare con la crisi e la debolezza del raccordo corpo elettorale – maggioranza parlamentare – Governo»[68]. Difesa, quindi, «della stessa debolezza del sistema»[69].

Insomma, piuttosto che difendere la posizione acquisita dal Presidente della Repubblica, soprattutto oggi che si è inverata per ben due volte l'ipotesi – un tempo meramente teorica[70] – della sua rielezione[71], occorre difendere la forma di governo parlamentare.

Innanzi tutto, sgombrando il campo dalle numerose confusioni concettuali che inquinano il dibattito, anche scientifico. Il premierato elettivo è del tutto diverso dal modello Westminster; anzi, gli si contrappone. Riducendo la fiducia a un simulacro, non è nemmeno da considerare un'evoluzione del parlamentarismo.

In secondo luogo, inquadrandolo nell'iperpresidenzialismo di cui è espressione la forma di governo regionale, la cui resa, ad onta della stabilità degli esecutivi, si è mostrata del tutto insoddisfacente quanto ad efficienza dell'azione politica e capacità di perseguire efficacemente l'indirizzo politico promesso agli elettori. L'annichilimento dei Consigli regionali, testimoniato dalla scarsa qualità e quantità della loro produzione legislativa, rappresenta un monito che non può essere facilmente ignorato[72].

4. Culture del revisionismo costituzionale

Il procedimento di revisione costituzionale è stato utilizzato, negli ultimi decenni, con una tale frequenza da chiedersi se non si stia assistendo a una vera e propria deviazione dal modello costituzionale. Dal 1994 ad oggi, infatti, la Costituzione è stata interessata da ben tredici revisioni, alcune delle quali anche particolarmente estese. Per fare un paragone, la

---

[67] R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Diritto costituzionale*, 1, 2020, 32 s.

[68] N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2024,104. Nello stesso senso anche A. POGGI, *Le "virtù" del premierato*, cit., 144 ss.

[69] *Ibidem.*

[70] Cfr. G. DEMURO, *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 11.

[71] Sul punto si v. G.M. SALERNO, *La seconda rielezione presidenziale. Continuità o innovazione della forma di governo?*, in *Quad. cost.*, 2, 2022, 257, il quale mette in luce come la seconda rielezione presidenziale evidenzi la fragilità e la debolezza dell'assetto costituzionale che «ormai, in tanti e fondamentali aspetti, appare portato al limite della sua resistenza».

[72] Cfr. P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle regioni e il loro avvenire amministrativo*, in R. BIN e F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli, 2023, 97 ss. Si v., altresì, G. FALCON, *Le Regioni a cinquant'anni dal 1973: un relativo successo e molti problemi aperti*, in *le Regioni*, 2, 2024, 330, che parla di «una certa fragilità e "dipendenza" non solo delle giunte – il che può essere naturale – ma degli stessi consigli che sono in qualche modo "al traino" del presidente, non solo in senso politico ma nelle stesse leggi elettorali».

Costituzione degli Stati Uniti d'America, dopo il *Bill of Rights* del 1791, è stata emendata altre diciassette volte, l'ultima nel 1992; dal 1948 ad oggi le revisioni sono state soltanto sei[73].

Coglie probabilmente nel segno quella dottrina secondo cui la maggior parte di siffatte revisioni si pongono obiettivi «che invece sarebbero da conseguire attraverso la grande legislazione ordinaria»[74], mentre la decisione di attivare il procedimento di cui all'art. 138 Cost. è da ascrivere alla debolezza del sistema partitico: «i partiti, nelle loro proiezioni parlamentari, ben percepiscono la propria deriva dal corpo sociale, e la diffusa rinuncia alla partecipazione politica con il conseguente deficit di legittimazione dei rappresentanti, e perciò sono alla ricerca di grandi temi aggregativi sui quali intervenire con decisioni fortemente simboliche e ampiamente condivise»[75]. Un uso a fini elettorali della revisione costituzionale, dunque, i cui prodromi si erano già visti nella riforma del Titolo V nel 2001.

Si è trattato sinora, per lo più, di forme di «revisionismo implementativo»[76], con tale espressione intendendosi quella cultura del revisionismo costituzionale che vorrebbe dare ulteriore declinazione «a valori già consegnati al testo costituzionale quali la pace, la collaborazione internazionale, la parità uomo-donna, il regionalismo»[77]. Un revisionismo, questo, che sottende illusioni taumaturgiche attraverso cui mascherare «il vuoto lasciato dai partiti di massa»[78] e che non tiene conto del fatto che il «moto della costituzioni»[79] non necessariamente passa attraverso una revisione costituzionale, ma dal suo adattamento attraverso l'interpretazione e le prassi[80].

Simili approcci, pur animati da aspirazioni che sul piano assiologico sono tutto sommato condivisibili, finiscono però per tradire una concezione svalutativa[81] della Costituzione, trattata come una fonte sub-costituzionale che sarebbe sempre liberamente modificabile per dare soddisfazione alle sensibilità politiche del momento.

Da qui all'affermarsi di un diverso – e ancora più pericoloso – «revisionismo destrutturante»[82] la strada è breve.

La proposta di revisione costituzionale che vorrebbe introdurre il premierato elettivo destruttura, trasfigurandola, la forma di governo parlamentare, e modifica «l'organizzazione costituzionale talmente in profondità da mettere in discussione la fisionomia della Costituzione nella sua interezza»[83]. Intende risolvere il problema – reale, ma talvolta sopravvalutato – della

---

[73] Sia consentito rinviare a C. BASSU, M. BETZU, F. CLEMENTI, G. COINU, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Torino, 2022, 10 ss.

[74] S. STAIANO, *Splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale*, *Lettera AIC*, 12, 2022, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

[75] *Ibidem.*

[76] P. CIARLO, *Il costituzionalismo dopo le costituzioni*, cit., 125.

[77] *Ibidem*.

[78] C. DE FIORES, *Le ragioni di un revisionismo progressivo*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2016, 108.

[79] M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1, 2013.

[80] R. BIN, *Mutamenti costituzionali*, cit., 43.

[81] Per usare la terminologia di M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982, 95.

[82] P. CIARLO, *Il costituzionalismo dopo le costituzioni*, cit., 125.

[83] Così, riferendosi alle proposte di riforma costituzionale avanzate negli anni Novanta, P. CIARLO, *Il costituzionalismo dopo le costituzioni*, cit., 125.

governabilità attraverso la strada facile della verticalizzazione del potere[84], piuttosto che riformando il sistema politico-partitico per restituire sovranità al Parlamento. Non sembri una petizione di principio: è il Parlamento il grande malato della democrazia italiana, perché in crisi sono i partiti e la rappresentanza democratica. Recuperare il rapporto tra partiti politici e tessuto sociale è il presupposto necessario per curare le istituzioni repubblicane[85]. Eppure, non sembra che i problemi della rappresentanza politica siano stati ancora adeguatamente messi a fuoco. Né sono stati certamente risolti, a livello regionale, attraverso l'introduzione del *simul stabunt, simul cadent*, anzi.

L'obiettivo della governabilità, intesa come sintesi tra stabilità ed efficacia, è assolutamente legittimo e meritevole di essere perseguito. Ma non si può non avversare una cultura del revisionismo costituzionale nella quale il rafforzamento del Governo è condotto a spese del Parlamento e della rappresentanza politica[86]. Esiste un rapporto inversamente proporzionale tra qualità democratica e ideologie semplificatrici della legittimazione diretta degli organi monocratici. In assenza di un adeguato bilanciamento tra queste due opposte esigenze si finisce per costruire una forma di governo sbilanciata, in contrasto con l'essenza del costituzionalismo che, da sempre, è la limitazione del potere. Si dovrebbe imparare la lezione dei *Framers* statunitensi, che costruirono una forma di governo presidenziale estremamente bilanciata, «a government of separated institutions *sharing* powers»[87]. La proposta di revisione Meloni-Castellati fallisce, invece, l'obiettivo.

Se tale revisione destrutturante avrà successo non solo non si cureranno le patologie istituzionali che affliggono la Repubblica, ma si registrerà anche il definitivo allontanamento dal modello parlamentare e il passaggio a una forma di governo che a livello statale non ha esempi nel panorama comparato[88]: un viaggio verso l'ignoto, dunque, sul quale non possono non nutrirsi serie riserve.

---

[84] A. ALGOSTINO, *Premierato... purché Capo sia*, cit., 127 ss.

[85] Cfr. E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023, 21.

[86] Non diversamente da quanto avvenuto, del resto, nelle regioni: cfr. P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole*, cit., 31.

[87] R.E. NEUSTADT, *Presidential Power. The Politics of Leadership*, New York, 1960, 33.

[88] Cfr. G. PASQUINO, *Fare lavoro intellettuale, con competenza e responsabilità*, in *Nuova informazione bibliografica*, 2, 2024, 153 s.: «l'evidenza comparata dice che il premierato così come proposto non è mai esistito; le modalità di sua costruzione contengono elementi di incostituzionalità; gli obiettivi indicati sono probabilmente meglio conseguibili con altri e diversi interventi».