

## IL PREMIERATO DEL D.D.L. A.S. 935/2023: CRITICHE E PROSPETTIVE\*

di Leandra Abbruzzo\*\*

**Sommario.** Considerazioni introduttive – 2. Una breve riflessione sul metodo delle riforme – 3. I precedenti tentativi di riforma – 4. Perché una riforma inerente alla forma di governo? – 5. Il d.d.l. A. S. 935/2023 – 6. Osservazioni conclusive.

**1. Considerazioni introduttive.** Il lavoro si propone di analizzare, pur nella consapevolezza delle modifiche che in sede di discussione vi saranno apportate, il d.d.l. A.S. 935/23 inerente all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Da anni si discute di una riforma della forma di governo<sup>1</sup> nel dibattito scientifico e politico al punto da rappresentare un elemento costante nei programmi elettorali dei partiti. Così è stato anche nella campagna elettorale del 2022 per il rinnovo del Parlamento. Nel programma del partito che ha riscosso maggiore consenso, in particolare, veniva richiamato il presidenzialismo, ma nella Dichiarazione finale del confronto fra il Governo e le opposizioni sulle riforme istituzionali del 9 maggio 2023 emergevano chiaramente due fattori: la presenza di una chiusura da più parti «su sistemi di modello presidenziale o semipresidenziale», dall'altro una valutazione «più variegata nell'ipotesi di una elezione diretta del Presidente del Consiglio».

A valle di questo confronto ha assunto centralità nel dibattito il tema del c.d. premierato ovvero di una forma di governo in cui vi è un Presidente del Consiglio eletto dal corpo elettorale: non si tratta, tuttavia, di un modello presidenziale o semipresidenziale, bensì di neoparlamentarismo inteso quale evoluzione della forma di governo parlamentare in cui permane un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento e la figura di un Presidente

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Dottoranda di ricerca in Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo – Università degli studi di Napoli Parthenope.

<sup>1</sup> La letteratura giuridica in materia è copiosa. Si vedano, tra gli altri, M.S. Giannini, *Prefazione*, in G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950; L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970; G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989; M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. - Annali*, vol. III, Milano, 2009; A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. Cost.*, 1, 2019. Tra i contributi più recenti, invece, si rimanda a S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019), Napoli, 2020; A. D'Andrea, *Relazione introduttiva al XXXVIII convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti "Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana"*, in *Rivista AIC*, 2023; A. Morrone, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in *Rivista AIC*, 2023; F. Salmoni, *Forma di governo e indirizzo politico-economico*, in *Rivista AIC*, 2023. Sul tema della rappresentanza si veda, invece, A. Papa, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998.; Id., *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione. Elites al potere*, Atti del convegno (Caserta, 6-7 maggio 2005), Torino, 2006; A. Napolitano, *Rappresentanza politica e dimensione territoriale. Crisi e prospettive*, Napoli, 2022.

della Repubblica, garante e arbitro<sup>2</sup>.

In realtà, parte della dottrina ha messo subito in evidenza come il processo verso il premierato (termine che in chiave comparata rimanda a modelli diversi<sup>3</sup>) sia già cominciato pur non venendo riconosciuto espressamente in Costituzione<sup>4</sup>. All'assoluta rilevanza nello scenario politico attuale del Governo, infatti, si accompagna anche un ulteriore fattore: la verticalizzazione interna allo stesso Esecutivo<sup>5</sup>. Nonostante il carattere collegiale del Governo, da anni si assiste a una enfaticizzazione del ruolo del Premier (soprattutto nei casi in cui sia anche *leader* della coalizione<sup>6</sup>) dovuta all'«elasticità della disciplina costituzionale della forma di governo» incisa da fattori quali il processo di integrazione europea<sup>7</sup>, la situazione geopolitica internazionale, le stesse politiche di

<sup>2</sup> T. E. Frosini (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004; Id, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi, Paper* – 7 giugno 2023. Favorevoli al neoparlamentarismo, tra gli altri, anche S. Ceccanti, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*, in *Federalismi, Paper* – 7 giugno 2023; V. Lippolis, *Un modello di forma di governo neoparlamentare per la stabilità degli esecutivi e un diretto collegamento del premier alla volontà popolare*, in *Federalismi, Paper* – 7 giugno 2023; A. Poggi, *Perché e a che condizioni l'elezione diretta del Presidente del Consiglio può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, in *Federalismi, Paper* – 7 giugno 2023; N. Zanon, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2024; G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 961, 27, tratteggia l'immagine di un presidente garante politico del sistema. Cfr. anche E. Cheli, *Tendenza evolutiva nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1985, 41 ss.

<sup>3</sup> Si pensi al modello Westminster, al Cancellierato tedesco e all'esperienza neoparlamentare israeliana avutasi tra il 1996 e il 2001.

<sup>4</sup> Si veda in proposito A. Algostino, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 122.

<sup>5</sup> P. Mazzina, *La verticalizzazione della decisione politica e il rapporto tra Stato e Regioni nel contrasto alla diffusione del contagio da Covid/19*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2021. A. Manzella, *Il presidente del governo*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, 25, parla di una «marcata emancipazione della presidenza del Consiglio dalla monarchia». Analogamente anche L. Dell'Atti, *Elementi costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri. Un aggiornamento alla luce dell'esperienza dei governi Conte*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, 455 e ss. In dottrina ci si interroga sul ruolo del Presidente del Consiglio: recentemente ne discute F. Clementi, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023. Cfr. anche S. Cassese, *I Presidenti del Consiglio dei ministri nella storia repubblicana*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2022, 31 ss., G. Amato, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001, Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale dei costituzionalisti, Palermo 8-9-10 novembre 2001, Padova, 2002, 267.

<sup>6</sup> Il Presidente del Consiglio, in caso di patto di coalizione, tende a non ingerirsi nelle scelte dei Ministri per evitare attriti e, in particolare, quando sono numerosi i partiti della coazione e quindi è superiore il pericolo di defezioni che potrebbero comportare la revoca della fiducia. Si comprende come, in virtù del carattere collegiale del Governo, non possano aversi posizioni egemoniche, nemmeno del Presidente del Consiglio. Cfr. G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, 169 e ss.

<sup>7</sup> I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo e processo di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 2023.

attuazione del PNRR<sup>8</sup> e, non da ultimo, la recente emergenza sanitaria<sup>9</sup>. Questi elementi, susseguitesesi nell'ultimo trentennio, hanno comportato la trasformazione della funzione del Governo, non più corrispondente solo a un'attività politica, idonea a decidere fini e programmi e a elaborare la politica nazionale e l'indirizzo politico. Tale attività attualmente è ridotta e accostata da funzioni svolte non dalle istituzioni politiche, bensì dai *providers* digitali o dai *social media*, capaci di esercitare forme di *moral suasion* rilevanti<sup>10</sup>. Al fine di ostacolare la frammentazione del potere politico, le istituzioni politiche hanno deciso di configurare la sede decisionale nel Governo, rinunciando contemporaneamente a una deliberazione condivisa e dunque alla mediazione parlamentare<sup>11</sup>, sempre più mortificata dalla crisi dei partiti e della rappresentanza politica. Questi fattori hanno indebolito l'attività parlamentare ancor di più rispetto alle situazioni emergenziali imputabili alla crisi economico-finanziaria, a quella sanitaria e alla guerra in Ucraina<sup>12</sup>.

Tutto ciò ha condotto a parlare di una «anomalia italiana riguardo alla forma di governo»<sup>13</sup> evidente sia da un punto di vista interno che europeo: per ciò che concerne il primo angolo visuale menzionato, di riforma della forma di governo, come si vedrà *infra* più dettagliatamente, si parla da tempo, pur essendosi già concretizzato a livello regionale e locale un simile intervento nell'elezione diretta rispettivamente del Presidente della Regione e del Sindaco<sup>14</sup>. Per quanto riguarda la prospettiva europea, invece, la variabilità e l'instabilità governativa<sup>15</sup> non sono elementi che aiutano l'Italia ad assumere

<sup>8</sup> O. Spataro, *Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it, Paper* – 7 giugno 2023, 5. Per M. G. Rodomonte, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3, 2021, pp. 14 – 15, la verticalizzazione dell'Esecutivo «sembra rappresentare con ogni probabilità la più diretta e immediata ricaduta della progressiva 'normalizzazione' del ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza mostrando in effetti come le situazioni straordinarie acutizzano 'la propensione di ricollocare la funzione rappresentativa in capo ad un organo monocratico'». Si veda in merito anche I. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, 163 e P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2023.

<sup>9</sup> M. G. Rodomonte, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, cit., 12 e ss. V. Lippolis, *Il rapporto Governo-Parlamento nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, 277, sottolinea tuttavia come la perdita di autorevolezza del Parlamento abbia radici lontane. Si rinvia anche a G. Preterossi, *Senza freni. La deconstituzionalizzazione neoliberale*, in *Teoria politica*, 2019, 31 ss. e I. Ciolli, *Emergenza pandemica e verticalizzazione del potere nella struttura dell'Esecutivo. Il ruolo del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022.

<sup>10</sup> Trattasi di poteri privati da cui non deriva responsabilità politica, ragion per cui parte della dottrina li considera una tappa verso il nichilismo politico. Sul punto A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 1, 2018, 22 ss.

<sup>11</sup> E. Olivito, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, 42 ss.

<sup>12</sup> Per un approfondimento sul sistema delle fonti nelle situazioni emergenziali I. A. Nicotra, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, 873 ss.; M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020. Su questi aspetti I. Ciolli, *Emergenza pandemica e verticalizzazione del potere nella struttura dell'Esecutivo. Il ruolo del Presidente del Consiglio*, cit., 310.

<sup>13</sup> M. Olivetti, *Riformare la forma di governo italiana?*, in *Federalismi.it, Paper* – 7 giugno 2023, 2. S. Staiano, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori*, in *Federalismi.it*, 29, 2021, parla di «inevitabile disfunzionalità» della forma di governo parlamentare.

<sup>14</sup> A. Papa, *La legge per l'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia e dei Consigli comunali e provinciali al vaglio della Corte costituzionale*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica italiana*, 12, 1996.

<sup>15</sup> A. Lucarelli, *La forma di governo parlamentare: mutazioni genetiche di un modello «nel nome» della governabilità. Contributo per un dibattito a partire da alcuni studi di Fulco Lanchester su forma di governo e sovranità popolare*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1, 2021 e Id., *Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 2, 2021.

un ruolo di rilevanza «sui tavoli ove si producono le alchimie decisionali dell'Unione europea»<sup>16</sup>.

**2. Una breve riflessione sul metodo delle riforme.** Prima di analizzare le cause di tale instabilità governativa e il disegno di legge attualmente in corso di esame in Parlamento, è d'uopo preliminarmente riflettere sul metodo di realizzazione delle riforme costituzionali<sup>17</sup>. È notorio come periodicamente, soprattutto negli ultimi cinquant'anni, essendo ormai sempre più evidente la discrasia tra Costituzione formale e Costituzione materiale, frazioni della classe politica, indipendentemente dalle proprie ideologie, propongano riforme costituzionali.

Ad oggi il Parlamento ha approvato numerose leggi di revisione e altre leggi costituzionali, quasi tutte «micro-riforme» ovvero riforme chirurgiche aventi ad oggetto poche disposizioni costituzionali, come nel caso del d.d.l. che sarà analizzato, seppur brevemente, nelle pagine successive.

Sin al 2001, tuttavia, queste leggi sono state approvate da un *quorum* superiore a quello fissato dall'art. 138 Cost. poiché i soggetti politici rispettavano un diritto di veto reciproco concependo la Costituzione come una «casa comune» del popolo italiano<sup>18</sup>. Dal 2001, invece, ovvero dall'approvazione a maggioranza assoluta della riforma del Titolo V, si parla di modifiche della Costituzione «a colpi di maggioranza», rientrando in questa categoria anche i tentativi di riforma del 2006 e del 2016, cui si accennerà *infra*.

Essendo stato pensato l'art. 138 Cost. per operare in un sistema pluralistico e proporzionale, il cambio di rotta è probabilmente influenzato dallo stampo maggioritario del sistema elettorale avutosi dopo il 1993<sup>19</sup>. La Costituzione, tuttavia, dovrebbe essere difesa dal ricorso al principio di maggioranza altrimenti si rischierebbe di suffragare l'opinione che le riforme costituzionali siano elementi imprescindibili dei programmi di governo: se la Carta fondamentale fosse esposta a continui adeguamenti, temporalmente coincidenti con i cambiamenti della maggioranza, si comprometterebbero «quei caratteri di durevolezza e tendenziale perpetuità dai quali trae alimento l'autorità etico-politica, ancor prima che giuridica, delle prescrizioni costituzionali»<sup>20</sup>.

La rigidità, oltre ad attenere a un procedimento aggravato, si lega al grado di sensibilità dei soggetti politici ai valori costituzionali e alla loro capacità di attuarli ed è connessa dunque alla costituzione materiale di un ordinamento.

La costituzione in senso materiale<sup>21</sup> rappresenta il sostrato culturale che legittima la classe politica, omogenea almeno limitatamente a quei valori che ne sono alla base. Per tale ragione la costituzione in senso materiale si configura come la principale garanzia

<sup>16</sup> M. Olivetti, *Riformare la forma di governo italiana?*, cit., p. 4.

<sup>17</sup> Sulle riforme più recenti si veda, *ex plurimis*, F. Vari, *Primi spunti sulle riforme a colpi di maggioranza e lo snotamento della rigidità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016; G. Armao, *Regionalismo differenziato, condizione di insularità e premierato elettivo, tra sinergia e ingorgo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2, 2023 e A. Ruggeri, *Riforme costituzionali: quali e perché?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023.

<sup>18</sup> G. La Pira, *La casa comune: una Costituzione per l'uomo*, Firenze, 1979.

<sup>19</sup> M. C. Specchia, E, *della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*. *Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, LVI ss.

<sup>20</sup> G. Scaccia, *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1, 2002, 117-128.

<sup>21</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1998.

della rigidità costituzionale: essa individua contenuti che non sono suscettibili di modifica e sono sottratti alla disponibilità delle maggioranze che si susseguono<sup>22</sup>. Una Costituzione di parte è una «non Costituzione» poiché «sulle regole del gioco politico tutti i giocatori in campo devono potersi riconoscere»<sup>23</sup>.

Proprio il passato ha mostrato come le riforme a colpi di maggioranza o manifestino serie problematiche<sup>24</sup> o non riescano (come nel 2006 e nel 2016<sup>25</sup>). È fondamentale, dunque, che una riforma relativa alla forma di governo italiana sia condivisa anche dai partiti di opposizione<sup>26</sup>.

**3. I precedenti tentativi di riforma.** Prima ancora di analizzare il d.d.l., è opportuno comprendere quali siano le cause che rendono necessaria una riforma della forma di governo<sup>27</sup>. Sicuramente vi è un problema di stabilità: con una durata media di circa 13 mesi dal 1948, infatti, si sono succeduti 68 Esecutivi<sup>28</sup>. Concentrandosi su un dato temporale più recente, invece, dal novembre 2011 ad oggi l'Italia ha avuto 8 Governi con una durata media di 17 mesi.

L'instabilità governativa, come noto, si lega inevitabilmente all'assetto politico ovvero all'omogeneità della coalizione: il rapporto Governo - partiti è «il tallone d'Achille del nostro sistema politico-istituzionale e la causa della prolungata debolezza dell'esecutivo»<sup>29</sup>. Un secondo elemento da considerare, non a caso, è la crisi e la trasformazione dei partiti, le cui convenzioni rivestono un ruolo decisivo nei rapporti tra gli organi costituzionali, dapprima caratterizzati da una forte coesione ideologica, ma oggi molto lontani dall'essere considerati catalizzatori degli interessi sociali<sup>30</sup>.

Lo stesso rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo rappresenta la traduzione del patto di coalizione tra forze politiche e comporta l'egemonia di questi soggetti politici

<sup>22</sup> Su questi aspetti R. Manfrellotti, *Diritto pubblico*, Torino, 2023, 507 ss.

<sup>23</sup> A. Ruggeri, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *ConsultaOnline*, 3, 2023, 1011.

<sup>24</sup> E. Cheli, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023, 8 ss.

<sup>25</sup> Fortemente critico nei confronti di chi si oppone alla riforma costituzionale Renzi - Boschi nel 2016, B. Caravita Di Toritto, *Riforme e Referendum: un metodo che unisce*, in *Federalismi.it*, 30 marzo 2016; Id., *Referendum, nuovo governo, scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre, 2016; Id., *Le recenti vicende sociali e istituzionali del paese, le trasformazioni del Pd e il futuro della democrazia italiana*, in *Federalismi.it*, 11 gennaio 2017

<sup>26</sup> Cfr. M. C. Specchia, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*, cit., LIV - LV.

<sup>27</sup> Su questi aspetti A. Poggi, *Perché e a che condizioni l'elezione diretta del Presidente del Consiglio può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, cit., 2 ss.

<sup>28</sup> I quattro governi più duraturi sono stati, nell'ordine, il «Berlusconi II», (1412 giorni), il «Berlusconi IV» (1287 giorni), il «Craxi I» (1093 giorni) e il «Governo Renzi» (1024 giorni). Cfr. M. Ainis, *La forma di governo della Terza Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1, 2019 e A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo*, cit., 80 ss.

<sup>29</sup> A. Barbera - C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2001, 287.

<sup>30</sup> Per L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 638, i partiti sono una «condizione di immediata rilevanza giuridica nella determinazione della forma di governo». In proposito si vedano M. Galizia, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 180 ss.; P. Bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, speciale 1, 2017; Id., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018; Id., *Crisi nella democrazia rappresentativa, populismo e istanze di rafforzamento della democrazia diretta*, in D. Galliani, E. Santoro (a cura di), *Europa umana. Scritti in onore di Paulo Pinto de Albuquerque*, Pisa, 2020, 69-79; E. Grosso, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2023; R. Manfrellotti, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Napoli, 2019; A. Papa, *Partiti politici, informazione e disintermediazione dei processi di formazione del consenso nella problematica prospettiva della "democrazia della comunicazione"*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, cit.; F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017.

sia sull'organo rappresentativo che esecutivo. Autorevole dottrina<sup>31</sup> già negli anni '70 evidenziava i due elementi costitutivi del patto di coalizione indicandone uno programmatico, inerente al programma del Governo, e uno strutturale, relativo alla ripartizione fra i partiti partecipanti al patto dei Ministeri.

I rapporti tra Governo e Parlamento, dunque, si configurano in maniera diversa in base al modo in cui si struttura il patto di coalizione: la consistenza del sistema dei partiti politici e le modalità attraverso cui si estrinsecano le relazioni tra gli stessi influenzano la stessa forma di governo. L'organo esecutivo, infatti, è la manifestazione del patto di coalizione, ragion per cui sarà più stabile in presenza di una coalizione solida, mentre sarà più debole in caso di una coalizione in cui i legami sono particolarmente fragili<sup>32</sup>. Essendo ciascun Ministro espressione di un determinato partito, il Governo è stato definito un organo a multipolarità diseguale poiché il rapporto di fiducia con il Parlamento si scompone in un insieme di rapporti fiduciari tra i partiti della coalizione e il Governo stesso<sup>33</sup>. È importante anche sottolineare come il Governo sia legittimato politicamente dalla coalizione egemone e dunque sono i partiti politici ad accordare e revocare la fiducia: se ne deduce che il sistema partitico condiziona l'attività dell'esecutivo soprattutto in un contesto multipartitico<sup>34</sup>. In un ordinamento caratterizzato da un così forte pluripartitismo e da instabili maggioranze, infatti, la crisi potrebbe aversi anche per il ritiro di uno solo dei partiti<sup>35</sup>.

Ciò conduce a ragionare su un altro aspetto. Se è palese che da anni si assiste a una enfattizzazione del ruolo del *Premier*, è altrettanto vero che egli non può esercitare nessuna prerogativa sulla maggioranza che lo sostiene. Da questo angolo visuale la direzione generale del Governo, attribuita *ex art.* 95 Cost. al Presidente del Consiglio, è subordinata al carattere collegiale dell'Esecutivo.

L'instabilità governativa è suscettibile di pregiudicare anche la credibilità dell'Italia sullo scenario internazionale ed europeo poiché non vi è una continuità di rapporti. Un esempio appare esemplificativo: il *Next Generation Eu* è stato gestito da tre diversi Governi ovvero il «Conte 2» (che ha tratto per l'erogazione dei fondi), il «Draghi» (che si è occupato dell'attuazione normativa) e il «Meloni» (che sta concretamente utilizzando tali risorse)<sup>36</sup>.

A questa instabilità del Governo va poi ad aggiungersi la crisi ultratrentennale del Parlamento, che non riveste più il ruolo di centro propulsore della funzione normativa

<sup>31</sup> G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, 124 ss., che definisce l'accordo di governo una «figura negoziale di diritto costituzionale». Si vedano in merito anche P.A. Capotosti, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 49-50, 1980, 378; C. Lavagna, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in *Politica del diritto*, 1974, 685 ss. e A. D'Andrea, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, 77 ss.

<sup>32</sup> Si pensi al Governo Prodi II.

<sup>33</sup> L. Ventura, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988, spec. 125 ss.

<sup>34</sup> Cfr. G. Sartori, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982, spec. 63 ss.

<sup>35</sup> A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, 306, in merito alla formazione del Governo «Draghi» afferma che «Il modello della 'governabilità tecnocratica', espressione del dualismo Presidente della Repubblica - Presidente del Consiglio, che si pone al di sopra della forma di governo parlamentare, svilendo il ruolo del Parlamento, trasformando i partiti politici in 'comparse della commedia dell'arte', determinando dunque un *vulnus* diretto alla sovranità popolare ed all'esercizio dei diritti politici, può rappresentare una delle cause del populismo, ma in senso più ampio, realizzare uno psicodramma collettivo di perdita di coscienza democratica».

<sup>36</sup> M. Belletti, *Il Valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore. Semipresidenzialismo o Premierato?*, in *Federalismi.it, Paper* - 7 giugno 2023, 2.

scontandosi dall'obiettivo dell'Assemblea costituente di far riacquistare una posizione centrale all'organo elettivo. Non stupisce, pertanto, che in riferimento al rapporto con l'Esecutivo, divenuto ormai «signore delle fonti»<sup>37</sup>, si parli di una relazione a responsabilità «invertita» poiché ad oggi «è il Parlamento ad essere responsabile nei confronti del Governo nel ratificare in modo rapido ed efficiente le sue decisioni»<sup>38</sup>.

**4. Perché una riforma inerente alla forma di governo?** Sulla base delle considerazioni che precedono è facile comprendere che già in passato siano stati avanzati tentativi di riforma della forma di governo italiana.

In seguito all'entrata in vigore della Costituzione nel 1948, lo scenario politico era polarizzato tra DC e PCI. Già dagli anni 70-80 si registrarono difficoltà che mostrarono la necessità, soprattutto a partire dall'VIII legislatura, di «sbloccare» la democrazia mediante delle riforme, anche a livello elettorale. Per superare l'instabilità governativa, l'impostazione proporzionale del sistema elettorale<sup>39</sup> venne abbandonata con la legge n. 277/1993<sup>40</sup> che, tuttavia, opacizzando eccessivamente i partiti, venne sostituita dalla l. n. 270/2005<sup>41</sup>.

Come noto, su quest'ultima legge si espresse la Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014 che, non solo dichiarò parzialmente illegittima la legge, ma mise in discussione la stessa torsione maggioritaria: considerata la necessità di un «più chiaro e diretto collegamento fra il voto degli elettori e gli effetti dello stesso sulla composizione degli organi rappresentativi»<sup>42</sup>, per la Consulta «garantire la stabilità del governo del Paese [...] costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo» ma ciò non può comportare «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare».

Accanto a queste modifiche del sistema elettorale, vi sono stati anche tentativi di modifica del testo costituzionale al punto che l'intervento sulla forma di governo è entrato nell'agenda delle Commissioni parlamentari già nel 1983-1985 con la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali «Bozzi» (1983-1985). Quest'ultima presentò l'ipotesi di una modifica degli artt. 92, 93, 94 e 96 prevedendo l'investitura fiduciaria del Presidente del Consiglio ad opera del Parlamento prima della nomina dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica.

Successivamente la Commissione De Mita - Iotti (1993-1994) suggerì l'elezione, sulla base di candidature sottoscritte da almeno un terzo dei componenti l'Assemblea, da

<sup>37</sup> M. Cartabia, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino, 2011, IX. In proposito si vedano anche F. Biondi, S. Leone, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012 e M. G. Rodomonte, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, cit.

<sup>38</sup> A. Algostino, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, cit., 122. Si rinvia altresì a I. Ciolli, *La rappresentanza politica. Recenti trasformazioni di una categoria ineludibile*, in *Lo Stato*, 2022, 129 ss., nonché a A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, *passim*, che parla di «fuga dalla rappresentanza».

<sup>39</sup> R. Manfellotti, *Sistema elettorale, forma di Stato, forma di Governo: appunti per una ricostruzione*, in G. De Minico, G. Ferraiuolo (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di Governo*, Firenze, 2019, 117-132.

<sup>40</sup> L. n. 277/1993, *Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati* (c.d. «Legge Mattarella»).

<sup>41</sup> L. n. 270/2005, *Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* (c.d. «Legge Calderoli» o «Porcellum»).

<sup>42</sup> L. Violini, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?*, in *Federalismi.it, Paper* – 7 giugno 2023, 3.

parte del Parlamento in seduta comune con maggioranza assoluta del Presidente del Consiglio e l'attribuzione a quest'ultimo del potere di nomina e di revoca dei Ministri.

La Commissione bicamerale guidata da D'Alema (1997-1998), più vicina a un semipresidenzialismo «temperato», ipotizzò la nomina del Primo ministro da parte del Presidente della Repubblica «tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera», il potere di proporre al Presidente della Repubblica la nomina e la revoca dei singoli Ministri e la fiducia presunta tra Governo e Parlamento.

Durante la XIV legislatura la maggioranza governativa di centrodestra approvò a maggioranza assoluta un disegno di legge di revisione costituzionale in cui veniva prevista la candidatura alla carica di Primo ministro mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati, l'illustrazione del programma del Governo alle Camere entro dieci giorni dalla nomina e il potere di nomina e di revoca dei Ministri in capo al Presidente del Consiglio<sup>43</sup>.

Nella c.d. «Bozza Violante» della XVI legislatura, invece, veniva attribuita la proposta di nomina e revoca dei Ministri al Primo ministro, il quale entro dieci giorni dalla formazione del Governo avrebbe dovuto esporre alle Camere il programma del Governo, titolare di un rapporto di fiducia con la Camera dei deputati.

Anche nel 2013 il Governo Letta predispose un disegno di legge costituzionale, con cui si prevedeva, ad esempio, l'attribuzione dell'esame in sede referente dei progetti di revisione costituzionale, nonché di quelli ordinari in materia elettorale a un organo bicamerale, ossia il Comitato (composto da quarantadue parlamentari). Quest'ultimo, una volta completato l'esame della proposta di legge, avrebbe trasmesso ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale, accompagnati da relazioni illustrative e eventuali relazioni di minoranza. L'organizzazione dei lavori parlamentari relativi ai progetti di legge di costituzionale avrebbe dovuto consentire la conclusione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale. Veniva inoltre inserita una deroga all'art. 138 Cost. riducendo l'intervallo tra le due successive deliberazioni sul progetto o i progetti di riforma costituzionale a quarantacinque giorni e prevedendo la possibilità di richiedere il referendum popolare anche in caso di

<sup>43</sup> Fortemente critico rispetto a questa riforma G. Ferrara, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2004, che parla di «poteri abnormi che in nessun ordinamento democratico sono disponibili per il titolare di un solo organo. È per perpetuare l'aggregazione che si comprime il ruolo del Parlamento, tramutandolo in organo esecutivo del Primo ministro, degli ordini che il Primo ministro vuole che siano assunti in forma legislativa. Lo si comprime trasformando l'elezione di un ramo del Parlamento, quello cui è affidato il compito di porre in essere gli atti di indirizzo politico, in elezione del Primo Ministro e dei suoi seguaci nella Camera del Parlamento destinata appunto a legiferare concretizzando l'indirizzo politico in atti, senza alcuna autonomia, ma obbedendo agli ordini del Primo ministro, e negando normativamente ogni possibilità di influenza dell'opposizione sulla produzione legislativa. [...] Ma lo svuotamento della rappresentanza comporta la sterilizzazione del diritto politico per eccellenza, il diritto di voto, oltre a quello ad essere rappresentato. Comporta anche altre ricadute egualmente catastrofiche. [...] Col premierato, quindi, questa devastante manipolazione della forma di governo parlamentare in altra cosa non ha nulla a che fare. Non ha nulla a che fare con la democrazia. Credo che la si debba denominare per quello che è: una monocrazia. Quanto di più lontano possa esserci dalla teoria e dalla storia del costituzionalismo, quanto di più contrario alle conquiste di civiltà evocate da questa parola». Analogamente L. Elia, *Un premierato assoluto che mortifica le Camere*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 ottobre 2004, e in Id., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005, 134-135. Secondo l'Autore si tratta di «una eresia antidemocratica così enorme non avrebbe mai dovuto essere pensata... vederla scritta nella Costituzione basta a squalificarci di fronte a tutte le autentiche democrazie». Si rinvia altresì a B. Caravita Di Toritto, *La riforma costituzionale: discutiamone con calma*, in *Federalismi.it*, 1° dicembre 2005.

approvazione della legge o leggi costituzionali con la maggioranza dei due terzi. Ad agosto 2023 Matteo Renzi altresì ha presentato un disegno di legge inerente al c.d. «Sindaco d'Italia», in virtù del quale il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente alle elezioni delle Camere, detiene il potere di nomina e revoca dei Ministri e sussiste un rapporto di fiducia presunta tra Parlamento e Governo poiché quest'ultimo entro dieci giorni dal giuramento si presenta alle Camere per illustrare le linee programmatiche.

**5. Il d.d.l. A. S. 935/2023.** In questa cornice si inserisce il d.d.l. A. S. 935/2023, che modifica quattro disposizioni ovvero gli artt. 59, 88, 92, 94 Cost. al fine di realizzare gli obiettivi riportati nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 del 3 novembre 2023 ovvero «di rafforzare la stabilità dei Governi, consentendo l'attuazione di indirizzi politici di medio-lungo periodo; consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione; favorire la coesione degli schieramenti elettorali; evitare il transfughismo e il trasformismo parlamentare».

L'art. 3 del d.d.l. modifica l'art. 92 Cost., prevedendo nel secondo comma che il Presidente del Consiglio sia eletto a suffragio universale e diretto e che tali votazioni e quelle delle Camere avvengano contestualmente<sup>44</sup>. Nello stesso comma, altresì, si legge che la legge disciplinerà il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 % dei seggi nelle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri.

A catturare l'attenzione in particolare è la maggioranza parlamentare conferita mediante l'attribuzione del 55% dei seggi. Tale disposizione introduce non solo l'elezione diretta contestualmente a quella delle Camere<sup>45</sup>, ma anche una c.d. riserva di legge assoluta rinforzata poiché il legislatore ordinario sarà tenuto ad adottare una legge elettorale a stampo maggioritario<sup>46</sup>. Stupisce inoltre che il d.d.l. non abbia previsto una soglia al fine di poter accedere al premio di maggioranza. Con la già citata sentenza 1/2014, infatti la Corte costituzionale, oltre a considerare il premio di maggioranza «foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa», ha anche chiarito come l'assenza di «una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio» determini «un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione».

Sulla base di questi assunti questa disposizione desta non poche perplessità: la stessa Consulta nella sentenza n. 1146/1988 ha sancito che anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale potrebbero essere sottoposte al sindacato di legittimità costituzionale per vizi sostanziali qualora siano lesive dei principi supremi

<sup>44</sup> Nella prima bozza si legge invece che «le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere avvengono tramite un'unica scheda elettorale».

<sup>45</sup> Secondo M. Calamo Specchia, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*, cit., L, il Presidente del Consiglio diviene un «*primus inter partes*».

<sup>46</sup> Si vedano in merito le considerazioni di A. Lucarelli, *Editoriale, La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2, 2023, II e di M. Ruotolo, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, XXII.

dell'ordinamento<sup>47</sup>.

In merito al premio di maggioranza il d.d.l. ne stabilisce l'assegnazione su base nazionale, ma l'art. 57 Cost., che prevede l'elezione del Senato su base regionale, non è stato oggetto di revisione. Ne consegue un potenziale conflitto interno tra disposizioni costituzionali: o si modifica anche l'art. 57 Cost., oppure si stabilisce l'assegnazione del premio su base regionale per il Senato, formalizzando il pericolo di creare maggioranze diverse tra le due Camere.

È bene inoltre operare un'ultima riflessione su questo comma. Nonostante la candidatura del Presidente del Consiglio sia collegata a una o più liste delle due Camere, ciò non esclude la possibilità che Parlamento e Governo rappresentino maggioranze differenti, determinando il rischio di una paralisi istituzionale, incrementato proprio dalla formula maggioritaria introdotta nel disegno di legge *de quo*<sup>48</sup>. Lo stampo maggioritario, come si vedrà *infra*, non assicura la fiducia della maggioranza parlamentare al Presidente eletto, anzi tale elezione è «l'effetto – rimuovibile – conseguente alla creazione di una maggioranza parlamentare»<sup>49</sup>.

Il terzo comma dell'art. 3 invece sancisce il conferimento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio eletto di formare il Governo. In presenza di una legittimazione democratica, tuttavia, non sembra occorrere altro anche perché al Capo dello Stato spetterebbe un atto solamente formale, dal momento che, non potendo più ricorrere alle consultazioni, sarebbe vincolato agli esiti della votazione. Il suddetto vincolo sembra non sussistere più nella seconda parte della disposizione *de qua* in cui viene confermata la nomina presidenziale, su proposta del Presidente del Consiglio, dei Ministri: il potere del Capo dello Stato sarebbe quindi sostanziale includendo anche la possibilità di rifiutare una nomina come nel caso Savona<sup>50</sup>. Se così fosse però si genererebbero tensioni con maggioranza parlamentare e corpo elettorale, ragion per cui non si comprende la *ratio* di questa scelta. L'unico motivo di questa previsione potrebbe essere quello di far sembrare la riforma in questione ispirata «a un criterio 'minimale' di modifica della Costituzione vigente, in modo da [...] preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica»<sup>51</sup>, ma in realtà il Capo dello Stato sarebbe titolare esclusivamente di una prerogativa formale<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> *Ex plurimis*, S. Bartole, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*, in *Giur. cost.*, 10, 1988, parte I, sez. I, 5570; M. Dogliani, *La sindacabilità delle leggi costituzionali, ovvero la 'sdrammatizzazione' del diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 1990, 774.

<sup>48</sup> M. C. Specchia, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*, cit., II.

<sup>49</sup> F. Politi, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, LXXXVI, il quale spiega che «la riforma introduce infatti un neoparlamentarismo irrigidito su una artefatta maggioranza parlamentare che diventa rappresentante di un ipostatizzato popolo, quale soggetto – anziché inevitabilmente plurale –asseritamente unitario ed omogeneo».

<sup>50</sup> A. D'Aloia, *Nomina dei Ministri, Interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso "Savona"*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018.

<sup>51</sup> Comunicato del Consiglio dei Ministri n. 57 del 3 novembre 2023 consultabile al link: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-57/24163>. A. Ruggeri, *Riforme costituzionali: quali e perché*, cit., 109, spiega che il criterio quantitativo «non può pertanto porsi a solido punto di riferimento al fine del giusto riconoscimento della natura delle novità costituzionali».

<sup>52</sup> Su questi aspetti cfr. A. Lucarelli, *Editoriale, La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., II-IV. Dello stesso parere anche D. Mone, *Il ddl costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2, 2023,

Appare un'incongruenza anche che il potere di nomina e di revoca dei Ministri non spetti al Presidente del Consiglio eletto. Da un lato, infatti, si propone l'immagine di un Governo come un organo «altro» rispetto al primo e, dall'altro, si crea una discrasia tra la legittimazione democratica del Premier e i poteri a esso attribuiti<sup>53</sup>.

Il d.d.l. in questione modifica altresì l'art. 94 Cost.: entro dieci giorni dalla formazione il Governo si deve presentare alle Camere per ottenere la fiducia, ma se la mozione di fiducia non viene approvata, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. In caso di un secondo esito negativo, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.

La farraginosità della procedura tra investitura diretta del Premier, conferimento dell'incarico e fiducia della Camere, è evidente<sup>54</sup>. L'ipotesi sottesa all'art. 4 sembra, inoltre, poco probabile. Se in Parlamento il 55% dei seggi è a sostegno del Presidente del Consiglio eletto, difficilmente non sarà approvata la mozione di fiducia<sup>55</sup>.

Qualora non si ottenesse la fiducia, tuttavia, si verificherebbe una situazione che teoricamente il disegno di legge si propone di evitare. Se il Parlamento non approvasse la mozione di fiducia, non si rispetterebbe la scelta del corpo elettorale con la conseguente prevalenza della volontà della maggioranza parlamentare addirittura prima che il Governo entri nell'esercizio pieno delle proprie funzioni. In un sistema con la legittimazione democratica del Presidente del Consiglio la fiducia votata mediante mozione, così come delineata, rischia quindi di essere incoerente rispetto all'obiettivo da perseguire<sup>56</sup>. L'ipotesi del doppio voto di fiducia per di più potrebbe incrementare le divisioni interne alla maggioranza poiché i parlamentari, non paghi della composizione governativa, sarebbero in grado di esprimere il proprio dissenso mediante il primo voto negativo avendo una seconda opportunità per approvare la fiducia evitando lo scioglimento delle Camere. Anche in questo caso, dunque, il Presidente della Repubblica risulta titolare di un potere di scioglimento delle Camere di tipo solo formale.

La successiva disposizione del d.d.l. sancisce, invece, in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il conferimento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare candidato in collegamento al Presidente eletto per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo ha ottenuto la fiducia. Se neanche il Governo così composto ottiene la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.

---

VIII; M. Della Morte, *Uno vale tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. premierato*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2, 2023, XXXII; F. Furlan, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *ConsultaOnline*, 3, 2023, 1033 – 1034.

<sup>53</sup> D. Mone, *Il ddl costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, cit., VII – VIII. A. Ruggeri, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, cit., 1013 e ss. definisce il Premier «un cavaliere senza cavallo».

<sup>54</sup> A. Ruggeri, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, cit., 1014 e ss.

<sup>55</sup> M. Della Morte, *Uno vale tutti*, cit., XXXII.

<sup>56</sup> Sulla impossibilità di configurare un rapporto fiduciario in presenza dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo si è anche espressa, seppur in ambito regionale, la Consulta con la sentenza n. 2 del 2004. In senso contrario si è espresso S. Ceccanti, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 1, 2002, 107 ss. a detta del quale andrebbe presa «sul serio l'esistenza del rapporto fiduciario» poiché «il fatto che il ricorso a scioglimenti anticipati sia raro non significa per nulla che quell'elemento non sia rilevante, in quanto esso funziona da deterrente contro le crisi».

Questa disposizione dovrebbe impedire i c.d. ribaltoni<sup>57</sup>, tuttavia, non solo quest'ultimi non sono evitati, ma si rischia di far prevalere nuovamente la volontà della maggioranza parlamentare perché il Presidente subentrante, pur dovendo attuare il programma del Governo del Presidente eletto che ha ottenuto la fiducia<sup>58</sup> e dovendo essere un parlamentare candidato in collegamento con quest'ultimo, sarà comunque un soggetto altro intorno a cui «potrebbero confluire pezzi di partiti non facenti parte della coalizione di maggioranza originaria» in virtù del divieto di mandato imperativo *ex art. 67 Cost*<sup>59</sup>. Così formulata, quindi, la disposizione *de qua* potrebbe favorire il transfughismo e il trasformismo. Il ribaltone non è evitato anche perché anche il Presidente del Consiglio o il Governo possono cambiare l'indirizzo politico per fronteggiare eventi imprevedibili (ad esempio emergenze sanitarie).

Inoltre, così come già visto *supra*, anche in questo caso il potere del Presidente della Repubblica di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri è evidentemente ridotto, non potendo nominare né i parlamentari di opposizione né i c.d. tecnici.

Nonostante gli obiettivi che il d.d.l. si propone di realizzare, sono pertanto i partiti a decidere della permanenza in carica del Presidente del Consiglio al punto che quest'ultimo «da *dominus* diventerebbe così ostaggio della sua stessa maggioranza»<sup>60</sup>. Lo stesso Presidente subentrante sarebbe più obbligato rispetto a quello eletto poiché, se dovesse essere sfiduciato, si avrebbe conseguentemente lo scioglimento delle Camere e ciò sarebbe «un significativo cedimento alla logica coalizionale»<sup>61</sup>.

Per questi motivi tale disposizione desta perplessità e preoccupazioni: si rischia infatti di realizzare un modello in cui vi è un predominio della maggioranza parlamentare e, se quest'ultima opera senza il rispetto dei *check and balances*, è facile sfociare nella tirannia della maggioranza parlamentare<sup>62</sup>.

A parere di chi scrive, dunque, il d.d.l. Meloni non riesce a perseguire i propri obiettivi: ad essere rafforzato non è il Governo, ma la maggioranza parlamentare che, come si è visto, potrebbe operare senza un bilanciamento esercitato né dall'opposizione né dagli organi di garanzia, le cui funzioni vengono ridimensionate (seppur non espressamente)<sup>63</sup>. Anzi, è bene sottolineare come la maggioranza parlamentare potrebbe

<sup>57</sup> G. Sartori, *Una occasione mancata? Intervista sulla riforma costituzionale*, a cura di L. Morlino, Roma-Bari, 1998, 114, scrive che «nella teoria e nella prassi dei sistemi parlamentari non esiste né il problema né il divieto del ribaltare. Vale a dire, nel parlamentarismo è sempre consentito scomporre, ricomporre e anche ribaltare una maggioranza di governo».

<sup>58</sup> Si vedano in merito M. Della Morte, *Uno vale tutti*, cit., XXXIV; F. Furlan, *Il premierato elettivo è la strada giusta?*, cit., 1035 e F. Pastore, *Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel ddl costituzionale, a.s. n. 935 della XIX Legislatura: la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un "premierato"*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, XL.

<sup>59</sup> D. Mone, *Il ddl costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, cit., X – XI; F. Furlan, *Il premierato elettivo è la strada giusta?*, cit., 1034. Secondo F. Lanchester, *Il disegno di legge A.S. n. 935 2023*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, LXXX, il d.d.l. istituisce un obbligo di mandato imperativo.

<sup>60</sup> M. Calamo Specchia, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*, cit., LIII.

<sup>61</sup> F. Lanchester, *Il disegno di legge A.S. n. 935 2023*, cit., LXXXI.

<sup>62</sup> A. Lucarelli, *Editoriale, La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., V e F. Pastore, *Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel ddl costituzionale, A.S. n. 935 della XIX Legislatura: la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un "premierato"*, cit., XLI – XLII.

<sup>63</sup> *Contra* L. Longhi, *La riforma Meloni tra luci, ombre e margini di miglioramento*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, XIII.

avvalersi di numerose prerogative, tra cui sfiduciare il Presidente del Consiglio eletto, scegliere il Presidente subentrante, negare la fiducia a nuovo Premier determinando lo scioglimento delle Camere; eleggere il Presidente della Repubblica a partire dal quarto scrutinio ecc.<sup>64</sup>.

È opportuno però ribadire che tale d.d.l. è ancora in fase di discussione in Commissione Affari costituzionali al Senato e, infatti, sono stati presentati alcuni emendamenti dal Governo. Vi sono numerose modifiche. Ad esempio, se il Presidente viene sfiduciato, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere; se invece presenta dimissioni volontarie, previa informativa parlamentare, può proporre entro sette giorni lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Se tale facoltà non viene esercitata e in casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire per una sola volta nel corso della legislatura l'incarico di formare il governo al Presidente dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Nella nuova bozza viene altresì ammessa la facoltà per il Capo dello Stato di sciogliere le Camere anche nel semestre bianco se lo scioglimento costituisce un atto dovuto.

In particolare, il 2 aprile la Commissione Affari costituzionali al Senato ha approvato l'emendamento del Governo all'articolo 3 del d.d.l. di modifica all'art. 92 Cost., inerente all'elezione diretta del Presidente del Consiglio: non vi è più il riferimento alla soglia che assicurava il 55% dei seggi in ciascuna Camera, ma si menziona l'attribuzione di un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in entrambi i rami del Parlamento, nel rispetto del principio di rappresentatività. Per quanto concerne la formazione del Governo, il Presidente del Consiglio, che non può essere eletto per più di due legislature consecutive (a meno che una non si sia conclusa anticipatamente) propone al Presidente della Repubblica nomina e revoca dei Ministri.

**6. Osservazioni conclusive.** Al netto delle considerazioni sul contenuto del d.d.l. 935/2023, bisogna osservare come, se anche si realizzasse l'obiettivo del rafforzamento dell'Esecutivo, l'intervento riformatore risulterebbe essere, nel complesso, solo parziale. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri incrementerebbe maggiormente la debolezza del Parlamento, raffigurando un modello di società basato «sul principio d'identità, di decisione, di semplificazione e non più su quello della rappresentanza, del confronto, dei processi decisionali, anche espressione, come si è visto, di complessità»<sup>65</sup>. Appare infatti difficile raggiungere un reale cambiamento senza una contemporanea riflessione su come rinforzare il ruolo del Parlamento, collocandolo in posizione di centralità e rilevanza istituzionale<sup>66</sup>, al fine di renderlo nuovamente un luogo di rappresentanza e mediazione politica e un soggetto attivo nel rapporto con il Governo. L'instabilità governativa, dunque, non può essere risolta concependo «la

---

<sup>64</sup> A. Lucarelli, *Editoriale, La tirannia a maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., V; M. Ruotolo, *Tra premierato e possibile jackpot system*, cit., XXIV; C. De Fiores, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, XXVIII; A. Ruggeri, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, cit., 1012.

<sup>65</sup> A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., 310.

<sup>66</sup> A. Lucarelli, *Potere regolamentare*, Padova, 1995, *passim*; B. Caravita Di Toritto, *Le recenti proposte per la modifica della forma di governo parlamentare e il rafforzamento dell'Esecutivo*, in B. Caravita Di Toritto, A. Chiappetti, C. Chiola, *Lecture di diritto pubblico*, Torino, 1998 e A. Ruggeri, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Pol. dir.*, 1, 2000.

determinazione dell'indirizzo politico quale decisione normativa» perché il luogo deputato alla rappresentanza democratica è il Parlamento. È importante per questo che i Presidenti di assemblea acquisiscano nuovamente centralità rispetto alla funzione di indirizzo politico, ragion per cui è necessario altresì valorizzare i regolamenti parlamentari, che ne sono espressione<sup>67</sup>, per rafforzare le coalizioni e contrastare trasformismo e transfughismo<sup>68</sup>.

Si pensi all'esercizio della funzione legislativa: da questo angolo visuale è difficile pensare a un Governo dotato di ancora più ampi poteri al punto che in dottrina si parla di un «nano politico e gigante normativo»<sup>69</sup>. Le fonti di origine parlamentare ormai sono pochissime. Il comune denominatore dei Governi che si succedono è rappresentato da «una sempre più netta separazione tra un Parlamento che approva poche leggi ordinarie e che delega al Governo l'attuazione del diritto europeo e la gestione delle altre politiche – soprattutto economiche – attraverso decreti-legge»<sup>70</sup>, producendo quella che è stata definita una «frantumazione» legislativa<sup>71</sup>.

C'è un ulteriore fattore da considerare ovvero la tendenza al monocameralismo<sup>72</sup> anche in ambito economico-finanziario<sup>73</sup>. Il *report* pubblicato dal Servizio studi della Camera dei deputati inerenti alla XIX Legislatura, oltre a confermare la rilevanza del Governo nell'esercizio della funzione legislativa, specifica che «durante l'iter parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente sono stati approvati complessivamente 1.551 emendamenti, 1.462 in prima lettura e 89 in seconda lettura». È evidente come a lavorare sia la prima Camera, mentre la seconda si limita a ratificare solamente quanto discusso ed emendato precedentemente<sup>74</sup>.

È questa un'ulteriore ragione per rafforzare anche il Parlamento, motivo per cui si condivide la tesi di quella parte di dottrina secondo cui concentrarsi su uno solo degli

<sup>67</sup> A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., 308 e ss. L'Autore prosegue spiegando che «il processo di costruzione di una rappresentanza democratica rivitalizzata non può essere monopolio degli istituti classici della democrazia partecipativa, quali i partiti politici, è necessario curare e sviluppare il più possibile la visibilità dei dissensi, dei conflitti, dei movimenti e dei comitati non strutturati, di tutte quelle espressioni che non si pongono contro la rappresentanza ma che spingono per un'altra rappresentanza».

<sup>68</sup> A. Lamberti, *Le "ombre" del premierato*, in *Politica insieme*, 31 marzo 2024, scrive che «le modifiche operate in tempi recenti si sono rivelate insufficienti, sicché si impongono interventi più decisi e mirati: dalla definizione di condizioni uniformi per la costituzione dei gruppi parlamentari alla Camera e al Senato – prevedendo, ad esempio, un unico requisito rigido, di tipo "politico" prima ancora che numerico –, alla riduzione delle ipotesi di costituzione di gruppi in corso di legislatura, dall'eliminazione delle componenti politiche all'interno del Gruppo Misto all'iscrizione obbligatoria nel Gruppo Misto di deputati o senatori che abbandonino il gruppo di origine».

<sup>69</sup> A. Simoncini, *Sul rafforzamento dell'Esecutivo*, in *Federalismi.it, Paper* – 7 giugno 2023, 4.

<sup>70</sup> E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 171.

<sup>71</sup> W. Tocci, *Dal troppo al niente della mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, 36.

<sup>72</sup> M. G. Rodomonte, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, cit., 8 ss.; A. Poggi, F. Fabbrizzi, *Riforma costituzionale, serve il Parlamento per fare un salto di qualità*, in *Federalismi.it*, 27, 2023; A. Ruggeri, *Riforme costituzionali: quali e perché?*, cit., 137 e ss. G. Tarli Barbieri, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, spec. 3, 2019, parla di un bicameralismo alternato.

<sup>73</sup> L. Gianniti, *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2023.

<sup>74</sup> A seconda delle strategie politiche ogni Governo ha individuato una delle due Camere come *riferimento*, prima di rivolgersi all'altra. Secondo G. Cavaggon, *Minoranze e opposizioni in un Parlamento marginalizzato*, in *Dir. cost.*, 4, 2022, 95 e ss. tale situazione mortifica il ruolo sia dell'opposizione sia dei parlamentari della maggioranza.

attori «rischia di produrre [...] un effetto moltiplicatore parossistico delle funzioni decisionali a scapito delle funzioni di rappresentanza e controllo, senza le quali non vi è regime democratico»<sup>75</sup>.

Diviene assolutamente fondamentale anche rivitalizzare i partiti politici che devono nuovamente rappresentare le diverse posizioni presenti nella società e riacquisire capacità di progettazione politica. Imprescindibili, dunque, non sono solo innovazioni alle regole istituzionali, bensì alle stesse convenzioni alla base dei partiti stessi nonché agli stessi canoni che ne presiedono le dinamiche<sup>76</sup> e che rappresentano un elemento fortemente condizionante la forma di governo e la stabilità governativa. Se ne deduce che lo scopo da realizzare è il «rafforzamento complessivo del sistema politico-parlamentare attraverso la rilegittimazione dei corpi intermedi rappresentativi»<sup>77</sup>. Un modo per intervenire adeguatamente potrebbe essere, ad esempio, introdurre una legge sui partiti per attuare l'art. 49 Cost., stabilendone le modalità di finanziamento e garantendo il metodo democratico nelle compagini interne. In questo modo i partiti, che attualmente non godono di un livello di istituzionalizzazione opportuno per funzionare correttamente, potrebbero nuovamente assicurare la partecipazione dei cittadini alla politica nazionale<sup>78</sup>.

Al fine di assicurare la stabilità del Governo è opportuno quindi ricostruire un ordinamento caratterizzato da un rapporto sano tra Governo e Parlamento e da partiti politici rinvigoriti nelle proprie funzioni<sup>79</sup>.

È utile anche riflettere sulle conseguenze che deriverebbero da questa riforma. Il ruolo del Presidente della Repubblica verrebbe, come già accennato, ridimensionato, non potendo più esercitare due tra le prerogative di controllo più incisive quali nomina del Governo e scioglimento delle Camere<sup>80</sup>. La riduzione delle funzioni presidenziali, tuttavia, non deriverebbe da un miglioramento del sistema politico, bensì esclusivamente dalla diminuzione delle prerogative del Capo dello Stato<sup>81</sup>. Ciò induce a pensare anche perché i poteri di intermediazione del Presidente della Repubblica, «reggitore dello stato

<sup>75</sup> A. Simoncini, *Sul rafforzamento dell'Esecutivo*, cit., 4. A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., 311, «Si potrebbe ripensare la stessa struttura dell'attuale parlamento, per renderlo in grado di rappresentare realmente la divisione pluralista della società e proporsi come espressione unitaria della sovranità popolare. Per far questo bisognerebbe, da un lato, adottare un sistema elettorale di stampo proporzionale, ma con uno sbarramento almeno al 5% e, dall'altro, 'toccando' la Costituzione, ragionare sull'ipotesi di un bicameralismo differenziato, riservando alla Camera dei deputati la competenza legislativa e al senato, espressione delle autonomie territoriali, funzioni di garanzia e controllo. Questa ipotesi, da una parte potrebbe rendere il sistema più funzionale, dall'altra garantirebbe un più incisivo ruolo politico delle autonomie territoriali, rappresentando in ambito nazionale le istanze regionali, in maniera più rilevante di quanto avviene nelle conferenze stato-regioni. In alternativa, altra ipotesi di riforma costituzionale potrebbe essere quella di prevedere un'unica assemblea elettiva, abbandonando il bicameralismo paritario».

<sup>76</sup> A. Ruggeri, *Riforme costituzionali: quali e perché?*, cit., 128 – 129.

<sup>77</sup> E. Grosso, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *Federalismi.it, Paper* - 7 giugno 2023, 8.

<sup>78</sup> G. Azzariti, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.d.l. nn.935 e 830)*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2023, XCVI.

<sup>79</sup> F. Lanchester, *Il disegno di legge A.S. n. 935 2023*, cit., LXXXII.

<sup>80</sup> A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., 310 si riferisce a «un Presidente depotenziato, eletto da un parlamento indebolito, un capo legittimato direttamente dal popolo. Un modo per ridurre a simulacro il Quirinale, trasferendo sul capo del governo i sostanziali poteri di decisione».

<sup>81</sup> *Contra* L. Longhi, *La riforma Meloni tra luci, ombre e margini di miglioramento*, cit., XIII – XIV.

di crisi»<sup>82</sup>, hanno sempre rappresentato l'elemento di stabilizzazione del sistema.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio sarebbe inoltre suscettibile di creare un anomalo dualismo istituzionale: da un lato quest'ultimo sarebbe eletto mediante una legittimazione democratica di primo grado, dall'altro il Capo dello Stato godrebbe di una legittimazione democratica di secondo grado che ne favorirebbe probabilmente la marginalizzazione.

Tale limitazione dell'attivismo presidenziale potrebbe anche avere ripercussioni sulla Corte costituzionale che rimarrebbe da sola a esercitare una funzione di difesa e garanzia nell'ordinamento italiano, con un conseguente sovraccarico delle sue responsabilità<sup>83</sup>.

È chiaro che il dichiarato carattere minimale di tale riforma non è reale perché dietro a una dichiarata limitazione di contenuto sussistono serie problematiche. È dunque necessario che la riforma costituzionale, come già accennato *supra*, sia ponderata da più forze politiche poiché solo attraverso un valido confronto si potrebbero evitare (ulteriori) difficoltà all'ordinamento italiano derivanti, ad esempio, dal passaggio da una rappresentanza collegiale a una rappresentanza monocratica. Attraverso il primato dell'organo esecutivo, cui il popolo trasferisce la sovranità, si determinerebbe «un *vulnus* diretto sia alla democrazia della rappresentanza, che ai principi proporzionalistici, entrambe le categorie verrebbero sacrificate nel nome del rafforzamento e della stabilità governativa»<sup>84</sup>.

In conclusione, la forma di governo parlamentare italiana necessita, com'è evidente, di un mutamento e di una razionalizzazione, ma ben diversi da quella prospettata nel d.d.l. 935.

**Abstract.** Il contributo esamina il contenuto del d.d.l. 935, relativo all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, di cui vengono analizzati alcuni punti particolarmente problematici. Con questo d.d.l., vi sarebbe il passaggio dalla forma di governo parlamentare al c.d. «premierato», con legittimazione popolare diretta e sostegno di una maggioranza parlamentare garantito da una norma antiribaltone e un premio elettorale. Nonostante si presenti come una riforma chirurgica poiché sono poche le disposizioni costituzionali formalmente oggetto della modifica, il contributo valuta le conseguenze sul ruolo e sulle funzioni esercitati dal Parlamento e dal Presidente

<sup>82</sup> C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, 224 ss.

<sup>83</sup> A. Simoncini, *Sul rafforzamento dell'Esecutivo*, cit., 6 e ss.; A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo*, cit., 96 ss.

<sup>84</sup> A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., 302 ss. L'Autore prosegue spiegando che «tutto ciò nasconde il progetto politico di svilire la rappresentanza democratica e la separazione dei poteri ed il delicato equilibrio tra democrazia della rappresentanza e democrazia governante. C'è un progetto politico, che non si riconosce nella Costituzione, che mira a trasformare il potere e la sua legittimazione in forme di governo plebiscitarie; di identificare il popolo con il leader» (312). Analogamente F. Pallante, *L'intervista: Premierato, regressione della democrazia*, in *Collettiva.it*, 2 novembre 2023, sostiene che la sovranità «andrebbe a finire nelle mani del capo: quello ipotizzato è un meccanismo di scelta dell'autocrate che governerà con mani libere per cinque anni. In sostanza, se la riforma venisse approvata, usciremmo dal contesto della democrazia costituzionale ed entreremmo nel modello delle autocrazie elettive: un modello in cui si elegge un autocrate e si fa finta che la democrazia consista nel mettere la scheda dell'urna per scegliere il capo [...] Il rischio è un ulteriore impoverimento del già impoveritissimo pluralismo. Tutto sarebbe nelle mani dell'uomo o della donna al comando, e non esisterebbero contropoteri capaci di bilanciare la forma di governo, come oggi fa il Quirinale. Inoltre, il Parlamento sarebbe costantemente sotto ricatto: già oggi il governo la fa da padrone e potrà farlo ancora di più».

della Repubblica, che comprometterebbero pericolosamente l'equilibrio fra le diverse parti della Costituzione.

**Abstract.** The paper examines the content of the bill. 935, relating to the introduction of the direct election of the Prime Minister, of which some particularly problematic points are analysed. With this bill, there would be the transition from the parliamentary form of government to the so-called «premiered», with direct popular legitimacy and support from a parliamentary majority guaranteed by an anti-reversal rule and an electoral prize. Although it presents itself as a surgical reform since there are few constitutional provisions formally subject to the modification, the paper evaluates the consequences on the role and functions exercised by Parliament and the President of the Republic, which would dangerously compromise the balance between the different parts of the Constitution.

**Parole chiave.** Governo – Parlamento – elezione diretta – forma di governo – premierato.

**Key words.** Government – Parliament – direct election – form of government – premiership.