

TORSIONI DEL PARLAMENTARISMO: TRA DISCONTINUITÀ E COMPLESSITÀ*

di Giovanni Terrano**

Sommario. 1. Premessa. – 2. La Forma di Governo nello Statuto albertino. – 3. Il contesto storico dello Statuto albertino. – 4. Dalla monarchia costituzionale pura alla monarchia parlamentare. – 5. «Torniamo allo Statuto» e il tentativo di riunire i conservatori. – 6. Forma di governo e stabilità parlamentare. – 7. Il progetto Meloni-Casellati. – 8. Conclusioni.

29

1. Premessa. Questo lavoro si prefigge di analizzare ed approfondire le trasformazioni del parlamentarismo italiano, inteso come lascito, nel perimetro di alcuni istituti, seppur con le dovute prudenze e le necessarie distinzioni, rispetto allo Statuto albertino, anche alla luce del recente disegno di legge costituzionale di riforma del premierato¹ e dell'interessante dibattito che si è sviluppato intorno ad esso.

Da tale discussione affiora con chiarezza che il tema centrale del sistema parlamentare sia la rappresentanza e la sua centralità, ovvero quello di creare un luogo con capacità decisionale che dia dignità ai cittadini. In secondo luogo, vi è anche la consapevolezza del legame che sussiste tra stabilità e forma di governo parlamentare.

Quando, in sede costituente, si pose il problema dell'organizzazione costituzionale, la rappresentanza era l'obiettivo principale ed il sistema dei partiti era presente con il meccanismo elettorale proporzionale. La stabilità, invece, costituì un obiettivo politico secondario da raggiungere. Risultava di primaria importanza, infatti, il tema della discussione rispetto a quello della deliberazione, d'altra parte, infatti, non vi erano i vincoli europei e vago era il tema della concorrenza tra ordinamenti in regimi prevalentemente statuali.

In virtù del fine si analizzarono le diverse possibili soluzioni riguardo al sistema di governo, tenuto conto che la distinzione tra le varie forme di governo non poteva attestarsi unicamente sul rapporto tra gli organi costituzionali, ma doveva prendere in considerazione anche i contesti partitici e la estensione dei diritti politici. Infatti, «specialmente dove si ha una molteplicità di partiti e dove manca la disciplina in seno a questi partiti, la formazione del governo è frutto di un complesso di accordi tra le varie correnti che si sono manifestate nelle

* Sottoposto a referendum.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università di Napoli Federico II.

¹ Si fa riferimento al recente d.d.l. cost. n. 935, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Meloni) e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione amministrativa (Alberti Casellati) comunicato alla Presidenza del Senato il 15 novembre 2023 avente ad oggetto le «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità di Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica» e ai successivi emendamenti. Il 18 giugno 2024 il Senato ha approvato, in prima deliberazione, il d.d.l. cost. in parola. Attualmente è fermo presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera in attesa della discussione.

elezioni e i governi sono per lo più di coalizione e risentono di questa debolezza di base; donde il danno della instabilità dell'indirizzo politico del governo e la mutabilità dei ministeri»².

La scelta dei sistemi costituzionali operata rispetto a precisi modelli di governo non può, però, avere la pretesa di costituire qualcosa di immutabile, sempre uguale a sé stessa. Anche i sistemi costituzionali mutano di significato – sulla base di principi condivisi – nel concreto evolversi delle condizioni storiche reali e assumono atteggiamenti diversi in relazione al diverso ambiente sociale entro il quale si sviluppano, in modo da formare ciascuno un sistema a sé, ben individuato e specifico e, perciò, irripetibile. I processi che mutano i sistemi costituzionali sono molteplici: basti ricordare la costituzione materiale, la costituzione vivente, i procedimenti di revisione e le leggi elettorali che trasformano il sistema.

Appare subito come la questione relativa alla stabilità – legata, comunque, alla rappresentanza – sia di grande attualità e che la stessa richiede particolare attenzione soprattutto in relazione all'evoluzione storica, politica e, soprattutto, giuridica della nostra forma di governo. Ma, a proposito di ciò, sorge una domanda spontanea: ma la stabilità è un valore?

2. La Forma di Governo nello Statuto albertino. In primo luogo, è necessario premettere, ai fini di una corretta ricostruzione per l'individuazione di una eventuale continuità tra lo Statuto albertino e la Costituzione repubblicana, alcune considerazioni relative allo scenario ideologico in cui si innesta, innanzitutto, la concessione dello Statuto. Infatti, l'Europa, a partire dall'onda lunga delle rivoluzioni di fine Settecento represse dal Congresso di Vienna del 1815, e poi durante la prima metà dell'Ottocento, era caratterizzata da una forte ostilità nei confronti della monarchia assoluta che aveva determinato i famosi moti rivoluzionari e la «primavera dei popoli» del 1848³.

Nella penisola italiana, la «primavera dei popoli» produceva la concessione della Costituzione dapprima nel Regno delle Due Sicilie, da parte di Ferdinando II di Borbone, il 29 gennaio, successivamente ritirata, poi nel Granducato di Toscana, il 7 febbraio, ed infine nel Regno di Sardegna, il 4 marzo, con lo Statuto albertino, grazie ad un'opera fortemente inclusiva operata proprio da Carlo Alberto⁴.

Ma lo Statuto albertino ha dimostrato, nel corso del tempo – grazie all'intervento di Cavour – di avere una marcia in più rispetto alle altre Costituzioni contemporanee e, infatti, è stata la Carta costituzionale italiana fino al 1948. Essa è sopravvissuta rispetto alle coeve costituzioni ottriate del periodo risorgimentale a causa di una pluralità di motivazioni.

In ogni caso, è importante ricordare che, durante il ventennio fascista, lo Statuto albertino fu fortemente compresso e violato, perdendo la sua natura liberale⁵.

Tornando alla sua fase iniziale, Carlo Alberto aveva affidato il compito di scrivere lo Statuto ad uno straordinario Consiglio di Conferenza⁶, «cioè un consiglio allargato con uomini rappresentativi»⁷, una commissione composta da persone di cui il re si fidava, che

² Seduta del 3 settembre 1946, in Atti Ass. Cost., II, 867.

³ Per un approfondimento sul costituzionalismo risorgimentale, cfr. C. Ghisalberti, *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano, 1972, 19 ss.

⁴ *Ibidem*, 243 ss.; sulle costituzioni del 1848 – 1849, cfr. anche F. G. Scoca, *Risorgimento e costituzione*, Milano, 2021, 163 ss.

⁵ Cfr. T. Marchi, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1923, 283 ss.; A. Lucarelli, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, Padova, 1995, 321 ss.

⁶ Per quanto riguarda i verbali del Consiglio di conferenza, cfr. F. G. Scoca, *Risorgimento e costituzione*, cit., 157 ss.

⁷ In tal senso, cfr. M. S. Giannini, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, in C. A. Jemolo, M. S. Giannini (a cura di), *Lo Statuto albertino*, Firenze, 1946, 48 – 50, il quale afferma che «il 3 febbraio Carlo Alberto riunì il consiglio dei ministri, che si chiamava consiglio di conferenza. Il conte Borrelli disse in termini rispettosi che

potrebbe apparire, agli occhi del costituzionalista contemporaneo, come un vero e proprio percorso costituente del secondo dopoguerra, risultando essere una vera e propria eccezione nell'ambito delle costituzioni ottriate del 1848.

Lo Statuto albertino, nella sua sostanza, «seguì modelli di costituzioni borghesi, di carattere liberale»⁸, ispirandosi in particolar modo non solo alle costituzioni francesi del 1814 e del 1830 e a quella belga del 1831⁹, ma anche alle costituzioni napoletane del 1820 e del 1848¹⁰. Ovviamente vi è da sottolineare come lo Statuto albertino, privo di principi e valori propri delle costituzioni del secondo dopoguerra, quali, ad esempio, l'uguaglianza sostanziale ed il controllo sulle leggi, nasce e si sviluppa in una società completamente diversa da quella sorta dopo la fine del secondo conflitto mondiale, infatti erano assenti i partiti politici e le comunità intermedie così come le conosciamo oggi. In ogni caso la rappresentanza era elitaria e mancavano del tutto i diritti sociali.

3. Il contesto storico dello Statuto albertino. Da un punto di vista storico - giuridico, una costituzione è un complesso di norme che regolano non solo l'esistenza, ma anche l'organizzazione della collettività, e lo Statuto albertino, al pari delle costituzioni ottriate dell'epoca, rappresentava il frutto di una richiesta specifica proveniente dalla collettività di limitazione del potere da parte del Sovrano nei confronti dei cittadini con lo scopo di ottenere

ormai i ministri erano convinti dell'opportunità di emanare una costituzione, per non farsela imporre dagli avvenimenti: la colpa era del re di Napoli, che aveva promesso la costituzione. La stessa opinione espressero il conte Avet, il conte di Revel, quest'ultimo visibilmente emozionato, dichiarando di provare la più gran pena, e quasi della vergogna di dover enunciare una opinione così contraria ai principi nei quali era stato allevato. Il conte Broglia disse cora del regime rappresentativo, ma fece riflettere che oramai il re di Napoli [...]. Anche i rimanenti, il conte di San Marzano, il cavaliere des Ambrois ed il marchese Alfieri, deplorarono il re di Napoli; gli ultimi due però almeno non deprecavano il regime costituzionale. Dopo aver discusso un po', il consiglio si sciolse, con l'intesa che sarebbe stato convocato uno straordinario consiglio di conferenza, cioè un consiglio allargato con uomini rappresentativi: che si tenne infatti il 7 febbraio; erano presenti i più bei nomi dei reazionari e dei conservatori, i quali all'unanimità deplorarono gli spiriti sediziosi che volevano la costituzione, le "sette" e la libera stampa, ma constatarono la necessità di "concedere" una costituzione che presentasse i "minori inconvenienti" possibili. Solo i liberali conti Gallina e Sclopis di Salerano fervidamente propugnarono la necessità di addivenire a istituzioni costituzionali moderne. Nella stessa seduta, quindi, dopo che anche i ministri ebbero parlato, si discussero i lineamenti della costituzione da concedere, in base ad un testo di proclama elaborato da Borrelli, Gallina e des Ambrois; il giorno successivo tale proclama era pubblicato: esso conteneva una traccia della costituzione, che fu poi rapidamente sviluppata in cinque sedute del Consiglio di conferenza, allargato con Gallina, Sclopis e Cristiani, sì che il 4 marzo poté essere emanato il testo completo dello Statuto».

⁸ *Ivi*, 50; sulle origini dello Statuto albertino, cfr. G. Maranini, *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, 1926, 19 ss.

⁹ Cfr., in tal senso, G. G. Stendardi, (voce) *Statuto del regno*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVIII, 1957, 420 – 425, secondo cui: «L'ordinamento statale, secondo lo Statuto albertino, era costituito da una forma monarchica di governo, ereditaria, secondo la legge salica, in linea maschile, e, in tale linea di primogenitura. Stabiliva la esistenza di un Parlamento, composto da una Camera dei deputati, elettiva, e da un Senato, di nomina Regia. Il Governo, secondo il testo dello Statuto, era responsabile verso il Sovrano; secondo la prassi immediatamente instaurata (luglio 1848: dimissioni del Governo Balbo per un voto contrario della Camera dei deputati ad un emendamento governativo al disegno di legge per l'unione della Lombardia e delle province venete al Piemonte), era responsabile verso il Parlamento, oltretutto verso il Sovrano. Erano stabilite: l'indipendenza della magistratura; le libertà politiche e quelle civili; le garanzie degli organi costituzionali; mancava qualsiasi forma di controllo sull'operato legislativo. Lo Statuto, derivato dalle Costituzioni francesi del 1814 e del 1830 e da quella belga del 1831, fu disposto da Re Carlo Alberto il 3-II-1848, annunciato l'8 febbraio, firmato e promulgato il 4-III-1848»; ma anche G. Falco (a cura di), *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, cit., 70 ss.

¹⁰ V. Crisafulli, *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata*, in *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze*, 1999, 115; V. Mellone, *La rivoluzione napoletana del 1848: fonti e metodi per lo studio della partecipazione politica*, in *Meridiana: rivista di storia e scienze sociali*, 78, 3, 2013, 31 – 51; M. Basile, *I Catechismi costituzionali del 1820: strumenti di propaganda e di diffusione della Costituzione spagnola nel Regno delle Due Sicilie*, in *Giornale di storia costituzionale*, 31, I, 2016, 251 – 267; S. Vinci, *La costituzione napoletana del 1848 e i processi politici*, in P. Corsi, *Dall'alba della nuova Italia all'Unità. Progettualità e azioni politiche del Sud*, Bari, 2022, 409 – 435.

una maggiore partecipazione nelle decisioni, conferendo loro anche delle incompressibili situazioni giuridiche soggettive. Queste concessioni erano, però, riservate solamente ad una parte del popolo, ad una *élite* ristretta, si potrebbe dire. A tal proposito la dottrina ha ritenuto che «si crearono due centri di potere: il monarca ed il corpo elettorale, e si stabilì che il primo dovesse essere l'arbitro nei conflitti fra sé medesimo e l'altro centro di potere, mentre si negava la correttezza e la legittimità del suo intervento nei confronti dei suoi mandatarî, che dovevano essere nel contempo espressione della sua decisione e di quella dell'opposto centro di potere, il corpo elettorale, appunto, senza preoccuparsi di ciò che sarebbe avvenuto quando il monarca ed il corpo elettorale avessero avuto due visioni opposte dello stesso problema»¹¹. Massimo Severo Giannini, dal canto suo, riteneva come lo Statuto albertino non fosse stato «un capolavoro di tecnica giuridica» e che, nello stesso, erano presenti molte lacune, che successivamente hanno dato vita a numerosi problemi di carattere interpretativo¹².

La prima importante modifica dello Statuto è avvenuta durante il mese di luglio dello stesso anno della sua emanazione, introducendo, *de facto*, la responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, per cui l'Esecutivo non era più responsabile solamente di fronte al Re, dando così vita ad un regime parlamentare dualista¹³, non contemplato dallo Statuto, e riconoscendo la possibilità che quest'ultimo avrebbe potuto evolversi in senso liberale dando più ampi poteri agli organi di nomina popolare¹⁴. È importante ricordare che, durante questa fase, pesò molto il ruolo di Camillo Benso Conte di Cavour¹⁵.

4. Dalla monarchia costituzionale pura alla monarchia parlamentare. Fu proprio l'abilità della classe politica piemontese, guidata da Camillo Benso Conte di Cavour, che diede vita alla forma di governo parlamentare¹⁶, trasformazione che è cominciata proprio nel luglio del 1848¹⁷, come già visto. Grazie a Cavour, e ai governi a lui successivi, si comprese la necessità di separare la dialettica tra il Re ed il Governo e di instaurare, invece, quella tra il Governo ed il Parlamento. Inizialmente il rapporto del Re era con il Governo e non con il Parlamento, e quest'ultimo, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto, era composto dalla Camera dei deputati, eletta con suffragio censitario, e dal Senato, di nomina regia e di cui facevano parte uomini che appartenevano «ad una delle ventuno categorie elencate dall'art. 33 dello Statuto, le quali comprendevano gli arcivescovi e i vescovi del regno (peraltro tale disposizione non trovò applicazione), persone che avessero ricoperto cariche pubbliche, quali ex deputati e

¹¹ *Ivi*, 421.

¹² M.S. Giannini, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, cit., 44.

¹³ A. Lucarelli, *Potere regolamentare*, cit., 25 ss.

¹⁴ A.C. Jemolo, *Considerazioni sulle costituzioni e sul problema costituzionale italiano*, in C. A. Jemolo, M. S. Giannini (a cura di), *Lo Statuto albertino*, 1946, cit., 26 – 27: «Subito si era instaurato il regime parlamentare, non previsto dallo Statuto; il potere del re di negare sanzione alle leggi, mai era stato esercitato, e nessuno poteva più, neppure in via di ipotesi, pensarlo in atto. Quasi subito, come si è ricordato, si era accettata una teoria evolutiva dello Statuto, per cui esso poteva evolversi, ma solo in senso liberale, solo nel senso di più ampi poteri degli organi di nomina popolare, non mai in quello di sottrarre qualcosa al parlamento per restituire attribuzioni al potere regio».

¹⁵ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari – Roma, 2002, 67 ss.

¹⁶ Per un'analisi approfondita sulle forme di governo, cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970; G. Amato, F. Clementi, *Forme di Stato e forme di governo*, seconda edizione, Bologna, 2016, 13 ss.

¹⁷ Cfr., in tal senso, G.G. Stendardi, (voce) *Statuto del Regno*, cit., 423 secondo cui: «La prima modificazione dello Statuto, fu una modifica di fatto, che rese il Governo responsabile non solo nei confronti del Re, ma anche del Parlamento (1848). Tale modificazione fece dello Stato Piemontese e poi del Regno d'Italia sino al 1925, una Monarchia parlamentare, invece di una Monarchia costituzionale pura perché rese il Governo non più il Governo del Re solo, ma il Governo del Re e della maggioranza parlamentare; collocò il Re in una posizione di potere concorrente con quella parlamentare e non di arbitro nel conflitto fra Parlamento e Governo, e creò il problema della ricerca della maggioranza per conseguire la stabilità del governo».

ministri, sia amministrative, quali alti magistrati, alti ufficiali, diplomatici; infine persone illustri nelle scienze e nelle arti, e persone di alto senso. Il numero dei senatori era teoricamente illimitato; ma in pratica esso oscillava tra i 300 e i 400»¹⁸.

Altra considerazione importante che rinveniamo nello Statuto albertino è la separazione dei poteri tra il Re, il Governo e le due Camere, ma questo avveniva solo tendenzialmente: infatti il Monarca era titolare del potere esecutivo – nominava e revocava i ministri e non aveva alcuna legittimazione popolare – e del potere giudiziario e, inoltre, partecipava all'esercizio del potere legislativo mediante la sanzione regia¹⁹. Quindi, rispetto alle costituzioni del secondo dopoguerra, non vi era né una garanzia dei diritti né una reale separazione dei poteri, come, tra l'altro, già previsto dall'art. 16 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 26 agosto 1789²⁰.

In realtà, la forma di governo parlamentare, come detto, non era prevista dallo Statuto albertino, per cui questa caratteristica, che ha contraddistinto il Regno fino all'avvento del fascismo, è risultato essere il prodotto della costituzione materiale²¹. Parte della dottrina ha ritenuto che, essendo lo Statuto una carta flessibile, essa poteva essere modificata ed integrata non solo con la legge ordinaria, ma anche mediante le consuetudini, e la forma di governo parlamentare risultava essere «il naturale prodotto dello Statuto»²². Anche la giuspubblicistica

¹⁸ M.S. Giannini, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, cit., 56 – 57.

¹⁹ G.G. Stendardi, (voce) *Statuto del Regno*, cit., 422. Per l'A., infatti la partecipazione del Re al potere legislativo mediante la sanzione regia «significava che o il Re avrebbe esercitato effettivamente il potere di sanzione, e, quindi, anche quello di rifiuto di sanzione, ed allora avrebbero potuto verificarsi situazioni di conflitto fra il Re ed il Parlamento, conflitto che poteva essere risolto dal Re nominando nuovi Senatori, in modo da avere di fatto la maggioranza del Senato favorevole alle sue posizioni, ovvero mediante lo scioglimento della Camera elettiva, il ricorso alle elezioni, e la decisione del contrasto così affidata al corpo elettorale, che, in caso di vittoria della tesi del Parlamento avrebbe, in definitiva, sconfessato il Monarca, vulnerando il principio della derivazione divina del potere e della irresponsabilità del Monarca; ovvero il Re non avrebbe di fatto mai esercitato tale potere, lasciandolo esclusivamente al Parlamento, e ricorrendo allo scioglimento della Camera solo per dar corso alla volontà politica del Governo, cioè dell'Esecutivo. Ma di questo il Re stesso era, però, il capo, con ciò di fatto, negando la propria posizione di arbitro nei conflitti fra i due poteri dello Stato (perché arbitro sarebbe stato, invece, l'altro centro di potere, cioè il corpo elettorale) e la sua stessa posizione di preminenza nello Stato. Il che è avvenuto storicamente, ed è stato imputato al Monarca, e non al sistema in cui il Monarca doveva operare».

²⁰ L'art. 16 testualmente recita: «Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione».

²¹ Per maggiori approfondimenti sulla costituzione materiale, cfr. C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, secondo il quale il problema della costituzione materiale nasceva dal postulato che la costituzione formale – rigida o flessibile – avrebbe avuto bisogno di un supporto, anzi di un soggetto reale che ne avrebbe garantito l'osservanza e l'effettività: la costituzione materiale agiva, infatti, «come fonte di validità o di positivizzazione della costituzione formale» (141). Tale supporto era da rinvenire in un dato assetto della società, contrassegnato dal predominio di talune forze politiche rispetto ad altre; esso non era considerato un'entità pregiudicata rilevabile solo sul piano sociologico o politologico, ma un'entità giuridica di tipo istituzionale. Le forze sociali determinavano il contenuto della costituzione formale nel senso che dovevano provvedere alla scelta delle persone fisiche titolari degli organi supremi dello Stato (scelta nella quale era implicita l'adesione ad un determinato programma politico in grado di definire la forma di governo); successivamente, una volta costituita la costituzione formale, queste forze dovevano provvedere a «limitare l'azione degli organi supremi e a contenerla nell'ambito degli interessi di partito» (143) di cui esse erano espressione. Per Mortati, infatti, le forze politiche agivano non solo attraverso gli organi appartenenti all'ordinamento dello Stato, ma anche direttamente, al di fuori di ogni particolare disciplina formale, «come fonte autonoma di validità dell'ordinamento giuridico, fattore e meccanismo necessario di assicurazione dell'ordine» (146) senza il quale il sistema delle norme e i rapporti tra i poteri costituiti non avrebbero potuto conseguire i fini per i quali erano predisposti.

²² C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., 49; cfr. in tal senso anche A. Amorth, *Vicende costituzionali italiane dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Questioni di storia del risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, 1951, 787 ss.

giornalistica²³ subalpina del 1848 riteneva l'evoluzione in senso parlamentare dello Statuto albertino come l'unica possibile²⁴.

Secondo Massimo Severo Giannini, la Monarchia costituzionale pura ha avuto vita solo per pochi mesi, mentre la Monarchia parlamentare cominciava ad affermarsi all'indomani dell'ascesa al trono di Vittorio Emanuele II, coincidente con il Ministero de Launay, di stampo conservatore: Claudio Gabriele de Launay fu Presidente del Consiglio dei Ministri del Regno di Sardegna dal 27 marzo al 7 maggio 1849, costretto alle dimissioni dopo i moti di Genova del 5 – 11 aprile 1849 e a causa della forte avversione da parte della Camera dei deputati²⁵.

Lo Statuto albertino, come abbiamo visto, non delineava in maniera precisa il Governo del Re e dedicava solo tre articoli ai Ministri affermando che «Il Re nomina e revoca i Ministri» (art. 65), «I Ministri non hanno voto deliberativo nell'una e nell'altra Camera se non quando ne sono membri. Essi vi hanno sempre l'ingresso, e debbono essere sentiti sempre che lo riecheggiano» (art. 66) ed infine «I Ministri sono responsabili. Le leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro» (art. 67).

Con l'avvio della forma di governo parlamentare²⁶, veniva tratteggiata anche la figura del primo Ministro, un *primus inter pares* nel Governo, che nel tempo ha assunto sempre maggior peso divenendo il «Presidente del Consiglio dei Ministri», vale a dire il «Capo del Governo»²⁷.

5. «Torniamo allo Statuto» e il tentativo di riunire i conservatori. Notiamo, ancora una volta, come l'introduzione della forma di governo parlamentare sia stata realizzata effettivamente dalla costituzione materiale soprattutto alla fine dell'Ottocento, quando Sidney Sonnino, liberale conservatore ed esponente della destra storica, pubblicò, anonimamente, il 1° gennaio 1897 all'interno della rivista «Nuova Antologia» un importante articolo dal titolo «Torniamo allo Statuto»²⁸, in cui lo stesso non solo auspicava una interpretazione più restrittiva dello stesso – che, come visto, non prevedeva la forma di governo parlamentare – ma chiedeva, allo stesso tempo, che fossero riconosciuti maggiori poteri al Sovrano, ritenendo che questa forma di governo fosse degenerata in parlamentarismo, in quanto era sorto «un istituto nuovo non contemplato nello Statuto, e che ogni giorno più tende a costituirsi come un potere autonomo, fuori dalla legge, e si alimenta e s'impingua di tutte quelle funzioni di cui apertamente o tacitamente sta spogliando gli altri poteri costituzionali. Questo istituto nuovo, ibrido, che tende a sovrastare ogni giorno

²³ Sulla giuspubblicistica giornalistica, cfr. G. Falco (a cura di), *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, cit., 259 ss.

²⁴ Cfr. in tal senso L. Raggi, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1914, 446 ss.; E. Crosa, *La monarchia del diritto pubblico italiano*, Torino, 1922, 120.

²⁵ Cfr. in tal senso M.S. Giannini, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, cit., 70; di senso contrario è il pensiero di C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., 59 ss.

²⁶ Per un approfondimento sulla forma di governo al tempo dell'Unità, cfr. F.G. Scoca, *Risorgimento e costituzione*, cit., 485 ss.

²⁷ *Ivi*, 62 ss; in particolare M.S. Giannini sosteneva che: «Con l'introdursi dei principi dello Stato parlamentare, prese però subito rilievo il primo ministro: egli era considerato solo un *primus inter pares*: ma era lui che riceveva dal re l'incarico di scegliere gli altri ministri (incarico di formare il governo), e fatta la scelta, sottoponeva la lista al re, che firmava i decreti di nomina dei singoli ministri. La scelta del re poi finì col non essere più libera, in quanto era il parlamento che, rovesciando un governo, e, negandogli la fiducia, indicava automaticamente certi nomi. La figura del primo ministro assunse rilievo via via maggiore: parallelamente, assumeva rilievo l'organo collegiale formato dall'unione dei vari ministri, chiamato consiglio dei ministri, e presieduto dal primo ministro, che, in conseguenza, finì con l'essere indicato col nome di presidente del consiglio dei ministri o di capo del governo»; sul sistema rappresentativo nella pubblicistica subalpina dopo il 1848, cfr. C. Ghisalberti, *Stato e costituzione nel Risorgimento*, cit., 189 ss.

²⁸ L'articolo fu poi pubblicato in S. Sonnino, *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870/1902*, Vol. I, Bari, 1972, 575 ss.; per un'analisi approfondita cfr. F.G. Scoca, *Risorgimento e costituzione*, cit., 582 ss.

più a tutti gli altri poteri, è quello del Ministero, considerato nel suo complesso, ma che s'incarna specialmente nella persona del presidente del Consiglio»²⁹.

Nell'articolo, inoltre, Sonnino evidenziava come la Camera dei deputati fosse sconfinata nel potere e nelle competenze del Sovrano in quanto il Governo non dipendeva più da quest'ultimo, tentando, quindi, di superare il dualismo parlamentare³⁰, ma dall'appoggio delle maggioranze parlamentari che mutavano di volta in volta: tutto ciò era sfociato nel parlamentarismo avallato da due importanti minacce per lo Stato liberale: il socialismo ed il clericalismo³¹.

Per Sonnino, in definitiva, il problema sarebbe stato risolto se lo Statuto albertino fosse stato interpretato letteralmente, in quanto, identificando il Sovrano con il potere esecutivo, non vi sarebbe stato più «un continuo tentativo dei Ministeri di coartare la volontà della Camera mediante la multiforme azione del Governo nei singoli collegi, promettendo favori e minacciando dispetti e danni»³².

Questo articolo ha avuto molta risonanza tra gli intellettuali dell'epoca, soprattutto tra i liberali e i conservatori che avrebbero voluto costituire un grande partito anticlericale e antisocialista.

Nella realtà dei fatti, però, non ha avuto un seguito legislativo perché, storicamente, non era più possibile un ritorno fedele allo Statuto, sebbene fosse consentito proprio da quest'ultimo³³. Ciò significava che la costituzione materiale stava cominciando ad imporsi e

²⁹ S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, in *Scritti e discorsi extraparlamentari*, cit., 583.

³⁰ Cfr. A. Lucarelli, *Potere regolamentare*, cit., 19 ss.

³¹ S. Sonnino, *Scritti e discorsi extraparlamentari*, cit., 576 - 577, secondo cui: «Tutto ciò rappresenta un grave pericolo per l'avvenire della civiltà nostra; perché, mentre il parlamentarismo è in pieno discredito, non vi è un insieme di dottrine che indichi, con il consenso generale, una data e positiva evoluzione verso altro metodo, verso altra base di governo liberale e ordinato a un tempo. E intanto il socialismo si organizza minaccioso da un lato; il clericalismo con intenti teocratici dall'altro; despotismi soffocanti ogni libertà civile e morale, tanto questo che quello. Da un canto si produce negli animi, per timore del crescere degli elementi sovversivi o per desiderio di una ferma restaurazione dell'ordine e della disciplina, un movimento conservatore, quasi reazionario, come rappresentante e portavoce di una legge divina di moralità sociale da contrapporsi all'utilitarismo individuale. Dall'altro lato si accentua un movimento socialista, che traendo forza dal malcontento, dall'attrito nascente per la intensa concorrenza individuale, e dai sentimenti tanto di simpatia umanitaria quanto di desiderio di eguaglianza oppure di invidia democratica, lavora a idealizzare ed intensificare il concetto dello Stato, supremo rappresentante della collettività, che deve imporre la sua ferrea legge di utilità propria collettiva ad ogni volontà o libertà individuale. Non possiamo ignorare queste due tendenze, che spingono sempre più verso la divisione della Nazione in due grandi partiti estremi, con minaccia per ogni libertà e morale e intellettuale e politica e civile»; cfr. anche A. Lucarelli, *Potere regolamentare*, cit., 124 ss.

³² S. Sonnino, *Scritti e discorsi extraparlamentari*, cit., 580.

³³ Cfr. in tal senso C. Ghisalbetti, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., 248 - 249, secondo cui «Se la denuncia sonniniiana di certe disfunzioni del sistema poteva anche essere considerata esatta, distaccandosi per la serietà delle argomentazioni e per la chiarezza delle impostazioni dalla vasta pubblicistica del tempo nutrita di antiparlamentarismo, meno valida tuttavia appariva la sua prospettiva politica. Poteva infatti anche essere esatto sostenere l'opportunità di un esecutivo forte e autorevole capace di fronteggiare le esigenze del paese; era, però, illusorio e antistorico pensare che si potesse restituire alla Corona il complesso dei poteri e delle prerogative a essa sottratti nel tempo dal Parlamento, riconoscendole il ruolo di effettiva rappresentante della società nazionale in tutte le sue componenti. Il momento storico, invece, era tale che queste tendevano con sempre maggior forza e coerenza a rendere più rappresentativo in senso democratico e progressista il sistema sorto dall'interpretazione liberale e avanzata dello Statuto che anche Sonnino sembrava contestare. Comunque il dibattito suscitato dal Torniamo allo Statuto servì a chiarire e a testimoniare la varietà di opinioni diffuse nella pubblicistica politica e nella cultura giuridica sulla natura e sulle prospettive dello Stato liberale. Se non mancavano naturalmente coloro che, allineandosi sulle posizioni sonniniiane, auspicavano il ritorno alla forma costituzionale pura allo scopo evidente di contenere o bloccare ogni evoluzione in senso democratico, altri invece, ed erano i più, difendevano il sistema pur riconoscendone eccessi e disfunzioni. Per lo Zanichelli questi però erano dovuti agli uomini e non alle istituzioni che, anzi, avevano permesso il civile e costante avanzamento del paese; per il Mortara, poi, le basi politiche e giuridiche del regime parlamentare non erano in alcun modo

quest'ultima era costituita sia dalla forma di governo parlamentare³⁴ che dall'insorgere di nuove soggettività politiche quali i partiti politici ed i sindacati, oltre che nuove posizioni giuridiche soggettive come i diritti sociali.

6. Forma di governo e stabilità parlamentare. In realtà, la forma di governo parlamentare dello Stato liberale postunitario ha in comune, con l'attuale forma di governo, solo un larvato rapporto fiduciario tra organo legislativo ed organo esecutivo e, in questo contesto, si è sviluppato un interessante ragionamento tra monismo e dualismo parlamentare³⁵.

Infatti, in antitesi con il passato, nell'immediato secondo dopoguerra, i nostri Padri Costituenti³⁶ contemplarono una forma di governo sicuramente parlamentare, ma razionalizzata e a tendenza palesemente pluralista³⁷.

A tal proposito, l'ordine del giorno Perassi³⁸, in relazione alla forma di governo, propose la seguente scelta: «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale

contestabili giacché rappresentavano l'essenza del costituzionalismo statutario; per il Chimienti, infine, era addirittura antistorico o anacronistico proporre un ritorno a una forma superata dagli eventi ancor prima di essere venuta alla luce. Opinioni queste che avrebbero dovuto accreditare quella trasformazione delle 'istituzioni rappresentative da borghesi a democratiche' che lo Zanichelli riteneva fatale e che, invece, tanta resistenza incontrava nella classe politica».

³⁴ Cfr. in tal senso D. Zanichelli, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare in Italia*, in *Studi senesi*, 1879, 258; L. Mortara, *Statuto, Corona e Parlamento*, in *La riforma sociale*, VII, 1897, 175 ss.; P. Chimienti, *Il Capo dello Stato e il Gabinetto*, Roma, 1898; V. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Napoli, 1986, 533.

³⁵ Sulla differenza sviluppatasi in dottrina sul monismo e sul dualismo parlamentare, cfr. A. Lucarelli, *Potere regolamentare*, cit., 18 – 37. In particolare, il dualismo parlamentare, caratterizzato dal rapporto dialettico tra tradizione monarchica ed investitura elettiva, consentì all'istituto del regolamento – già conosciuto all'epoca dello Stato assoluto – di assumere autonomo rilievo, quale articolazione dinamica instauratasi tra fonti legislative e fonti regolamentari. L'introduzione del principio della separazione dei poteri e del criterio di competenza coeva allo Stato di diritto costituì, infatti, una novità sostanziale rispetto alle epoche precedenti, in cui il collegamento fra emanazione della legge ed esecuzione della stessa avveniva in considerazione dell'unicità del comando dell'autorità. Il contrapporsi dei nascenti organi rappresentativi ai Governi legati alle dinastie regnanti, proprio nel moderno Stato liberale, si tradusse, infatti, nel dualismo degli atti rispettivamente compiuti; si trasfuse, altresì, nel costante impegno dei Parlamenti intesi a circoscrivere la potestà di ordinanza del monarca, fino a poco tempo prima illimitata, che i Governi tendevano, di contro, a mantenere quanto più ampia possibile; inoltre, sulla continuità dello Statuto albertino nella Costituzione repubblicana, cfr. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., 416 ss.; C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1975, 445.

³⁶ Sulla discussione in Assemblea costituente sulla forma di governo, cfr. *Ivi*, 419 ss.; A. Lucarelli, *Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilità tra Rechtsstaat e forma di governo parlamentare*, in *Diritto e cultura*, 1997, 519 ss.

³⁷ Cfr. in tal senso P. Biscaretti di Ruffia, (voce) *Governo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VII, 1957, 1169, secondo cui: «Dopo la seconda guerra mondiale i costituenti europei non ritennero di poter abbandonare gli schemi della forma parlamentare: ma ricorsero a formule di razionalizzazione più complesse delle precedenti, mirando ad eliminare quel costante antagonismo fra l'esecutivo ed il legislativo (che aveva portato a risultati così disastrosi nel primo dopoguerra), attraverso lo smembramento e la moltiplicazione dei centri di forza politica, elementi motori del delicato meccanismo. E così, accanto ad un esecutivo, suddiviso più nettamente in un Capo dello Stato ed in un Gabinetto, si pose non soltanto il Parlamento, ma assai sovente anche lo stesso corpo elettorale (chiamato, se necessario, ad agire direttamente coll'iniziativa popolare delle leggi e col referendum): dando luogo ad una concezione, non più dualista né monista del meccanismo parlamentare, bensì pluralista».

³⁸ Per quanto concerne il passaggio alla forma di governo parlamentare razionalizzata del Secondo dopoguerra, cfr. L. Ronchetti, *Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, 22, in cui l'A. ritiene che «Le riflessioni del giovane Perassi, difatti risuonano nei dibattiti in Assemblea costituente. Quel che in queste pagine si intende valorizzare, dunque, sono le ricadute specifiche in Costituzione di tre questioni che proprio in questo libro Perassi mette in connessione: rappresentanza e forma di governo, sistema delle autonomie e democrazia 'diretta', come egli la definiva, con particolare riferimento al referendum». A tal proposito, cfr. T. Perassi, *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, Pavia, 1907, ristampato con il titolo *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, 1946.

risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»³⁹.

In effetti una corretta analisi del problema della stabilità del governo parlamentare, analizzato anche dal recente disegno di legge costituzionale sul premierato, presuppone l'esame degli elementi necessari per la qualificazione di un governo come governo parlamentare, vale a dire l'individuazione dell'essenza stessa della forma parlamentare di governo⁴⁰.

Sappiamo che il nucleo essenziale della vicenda è costituito da un rapporto interorganico tra assemblea parlamentare e governo. Quando il rapporto si instaura, esso determina la derivazione politica dei poteri governativi dal Parlamento. È questa la fonte politica del flusso dei poteri esercitati dal governo, che si pone come termine di ricezione di detti poteri fino a che il rapporto sussiste.

Lo strumento tecnico che definisce il rapporto è la fiducia: essa svolge un ruolo instaurativo e conservativo del rapporto stesso⁴¹.

La fiducia è espressa dal Parlamento; essa può essere revocata in ogni momento e ciò provoca la risoluzione del rapporto ed il conseguente arresto del flusso di poteri che derivano al governo stesso⁴².

La relazione fiduciaria, quindi, costituisce la condizione minima per la qualificazione del governo parlamentare, la cui essenza sta tutta nella «derivazione politica dei poteri governativi dal Parlamento»⁴³.

Con questa espressione si vuole intendere che i poteri del Governo sono condizionati dal potere decisionale della maggioranza parlamentare; tale potere è autonomo e reale perché rappresenta il potere di una maggioranza che poggia su un sistema di partiti. Ma il tema principale, in ogni caso, è quello di tenere saldo, anche con sistemi elettorali adeguati, il rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare.

La nascita e lo sviluppo delle formazioni politiche di massa⁴⁴, infatti, provocano un radicale cambiamento delle componenti del Parlamento; esso si trasforma da collegi di notabili quale era, in un Parlamento di partiti, i quali rappresentano, in ultima analisi, i centri che condizionano l'investitura e la permanenza della derivazione politica dei poteri del governo. Non si deve, però, credere che nella dimensione parlamentare si dissolva ogni possibilità di

³⁹ Seduta del 4 settembre 1946, in Atti Ass. Cost., II; nel dibattito costituyente, le altre proposte erano di Calamandrei, relativamente al presidenzialismo, e di Tosato, relativamente al cancellierato. Sulla posizione di Calamandrei, cfr. A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000, 399 ss. e F. Clementi, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023, 59 – 68; sulla posizione di Tosato cfr. M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituyente*, Milano, 2010; sulle radici delle disfunzioni del parlamentarismo in Italia, cfr. L. Di Majo, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 1, 2024, 7 ss.

⁴⁰ Sull'individuazione dell'essenza della forma parlamentare e sulla visione di Vittorio Emanuele Orlando, cfr. A. Lucarelli, *Modelli liberali alla Costituente*, cit., 505 – 518. In realtà, la riconduzione dell'idea di stabilità a quella della forma di governo parlamentare è alquanto discutibile per due motivi: il primo è che, almeno astrattamente, la forma di governo parlamentare è più orientata verso esigenze di rappresentatività dei sistemi democratici; il secondo motivo è dato dal fatto che, in generale, i modelli – in questo caso le forme di governo – non possono essere valutate astrattamente, ma sempre e, comunque, in relazione al contesto ordinamentale e alle soluzioni di equilibrio tra poteri che, soprattutto, le costituzioni razionalizzate del secondo dopoguerra hanno elaborato.

⁴¹ Sull'istituto della fiducia, cfr. A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Ristampa inalterata con prefazione di G. Morbidelli e introduzione di A. Barbera, Milano, 2023, 138 ss.

⁴² *Ivi*.

⁴³ G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, 64.

⁴⁴ Cfr. F. Lanchester, *La rappresentanza nello Stato di massa tra partiti e plebiscito: il percorso di Vincenzo Zangara*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2018, 10 ss.; P. Ridola, (voce) *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, 66.

autonomia del governo. Esistono, infatti, una serie di istituti che permettono all'organo del governo di salvaguardare efficacemente la propria autonomia. Essi sono strumenti formali (come la questione della fiducia o le dimissioni⁴⁵), mezzi di manovra per la pressione sugli orientamenti della legislazione e mezzi strettamente politici, come l'influenza che esercitano i *leaders* di partito che ricoprono cariche di governo⁴⁶, oppure anche l'uso del decreto legge e dei regolamenti governativi.

La fiducia, in questo quadro, riveste una funzione centrale e insostituibile, perché è con essa che si tutela la posizione autonoma del governo come organo costituzionale, dal momento che la nomina di questo non è direttamente riferibile alla decisione parlamentare⁴⁷.

Attraverso il meccanismo della fiducia, inoltre, è possibile la soluzione del rapporto senza atti formali di revoca⁴⁸.

Lo schema generale delineato attribuisce al Capo dello Stato poteri non influenti sul piano della determinazione dell'indirizzo politico che il governo dovrà seguire⁴⁹.

Quest'ultimo svolge, nella forma di governo parlamentare monista, un ruolo partecipativo, perché è titolare di una funzione di predisposizione degli strumenti necessari per l'instaurazione del rapporto di fiducia.

È in relazione allo schema appena descritto che andrebbe, pertanto, analizzato il problema della stabilità del governo parlamentare, che è alla base delle criticità sollevate dal disegno di legge Meloni-Casellati⁵⁰.

Lo schema si arricchisce, però, nelle sue concretizzazioni storiche, di una serie di variabili alcune delle quali derivano da scelte di politica costituzionale e realizzano una serie di istituti cosiddetti «naturali» rispetto alle forme di governo parlamentare: scioglimento del Parlamento, struttura più o meno collegiale, più o meno monocratico dell'esecutivo, etc.

D'altra parte abbiamo già avuto modo di accennare all'influenza che il dato partitico, l'altra variabile, cioè, dello schema, esercita sulle forme di governo. Non si può prescindere dall'inquadrare giuridicamente il fenomeno «partito»⁵¹ e la sua influenza sugli organi costituzionali, anzi si può affermare che ogni forma di governo include, oggi, un contesto partitico che lo qualifica almeno in parte, tanto dal punto di vista strutturale che da quello funzionale⁵². Infatti, molti problemi della crisi della forma di governo parlamentare sono riconducibili proprio alla crisi dei partiti politici e dei sindacati, che scaricano, quindi, tutte le tensioni sociali sulle istituzioni.

In ogni caso, occorre evidenziare l'esistenza di più «forme» di governo parlamentare⁵³,

⁴⁵ Cfr. A. Lucarelli, *Potere regolamentare*, cit., 169 ss.

⁴⁶ Per quanto riguarda l'equilibrio tra gli organi, cfr. *Ivi*, 207 ss. e 238 ss.; sulla scissione tra metodo giuridico e politico, cfr. *Ivi*, 245 ss.

⁴⁷ Cfr. A. Predieri, *Lineamenti*, cit., 143 ss.

⁴⁸ *Ivi*, 146.

⁴⁹ Cfr. G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana. Note preliminari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1951, 948 – 949 e 994 – 995; G. Cuomo, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione della crisi di governo*, Napoli, 1982, 51; E. Furno, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, 89 ss.; per quanto riguarda il rapporto tra indirizzo politico economico e forma di governo cfr. F. Salmoni, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Riv. AIC*, 1, 2024.

⁵⁰ Cfr. d.d.l. cost. n. 935/23, cit., 3 ss.

⁵¹ Cfr. C. Mortati, Intervento in *Indagine sul partito politico*, a cura dell'ISLE, Milano, 1970, III, 945; *Id.*, *Le persone, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, 1963; F. Lanchester, *Dal "grande partito" al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2014.

⁵² Sul formante partitico nella forma di governo, cfr. S. Staiano, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, 19, 2015.

⁵³ Sulle diverse forme di governo parlamentare, cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali*, Torino, 2020, 280 ss., che evidenzia, in particolare, il parlamentarismo inglese ed il cancellierato tedesco; sulla forma di

sottolineando come tra queste possa figurare – secondo una parte della dottrina⁵⁴ – anche il modello del premierato, la cui unica esperienza che conosciamo – sicuramente fallimentare – è quella israeliana esistente tra il 1992 ed il 2003, introdotta per stabilizzare il governo, ma che produsse effetti opposti, a causa della mancanza di un sistema elettorale in grado di agevolare maggioranze omogenee che sostenessero il proprio l'Esecutivo⁵⁵.

7. Il progetto Meloni-Casellati. Abbiamo già accennato come l'ordine del giorno Perassi abbia stabilito che «l'adozione del sistema parlamentare» doveva essere disciplinato «con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»⁵⁶, ma, nei fatti, tale previsione è stata disattesa⁵⁷.

La Parte Seconda della Costituzione, quella cioè sull'ordinamento della Repubblica, è rimasta sostanzialmente invariata dal 1948 ad oggi, ad eccezione di alcune modifiche apportate nel tempo, di cui la più importante risulta essere quella del Titolo V, così come è rimasta immutata l'impalcatura normativa che sorregge e innerva la nostra forma di governo parlamentare.

Come sostiene il costituzionalista americano Bruce Ackerman, modificare una costituzione non è una operazione semplice in assenza di rivoluzioni o di guerre civili, in quanto manca l'impulso proprio di una fase supercostituzionale⁵⁸.

Tuttavia, con il citato disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati, del novembre scorso⁵⁹, seguito, negli ultimi mesi da successivi ed importanti emendamenti, si sta tentando di modificare proprio la Parte Seconda della nostra Costituzione, prevedendo «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»⁶⁰.

Come sostiene la relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale in parola⁶¹, l'importanza e la necessità di una tale riforma è sollecitata da una lampante situazione di

governo parlamentare austriaca cfr. U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Milano, 2019, 103 ss.

⁵⁴ A. Poggi, *Le "virtù" del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, 107 ss.; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale*, Padova, 2006, 97 – 98; S. Bonfiglio, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023, Premessa, XIII; M. Frau, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2016, 13 ss.

⁵⁵ Cfr. E. Ottolenghi, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, XXXII, 2, agosto 2002.

⁵⁶ Seduta del 4 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, II, cit.

⁵⁷ Cfr. S. Staiano, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, cit., 7; cfr. anche L. Ronchetti, *Il parlamentarismo e la democrazia*, cit., 50 ss.

⁵⁸ B. Ackerman, *Revolutionary constitutions. Charismatic leadership and the rule of law*, Harvard University Press, 2019, *passim*.

⁵⁹ A tal proposito cfr. l'interessante editoriale di A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Forum – Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2, 2023, seguito dai contributi di G. Azzariti, M. Calamo Specchia, M. Della Morte, C. De Fiores, T.E. Frosini, F. Lanchester, L. Longhi, D. Mone, O. Roselli, F. Pastore, F. Politi, A. Ruggeri, M. Ruotolo, F. Zammartino; ma anche F. Fabrizzi, G. Piccirilli, F. Micari, F. Severa (a cura di), *Un nuovo Osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it, Paper* aggiornato al 9 ottobre 2024.

⁶⁰ Oggetto del d.d.l. cost.n. 935/23, recante le «modifiche degli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione», cfr. A. Poggi, *Le virtù del premierato*, cit., 107 ss.; tra coloro che hanno espresso parere favorevole alla riforma cfr. T. E. Frosini, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Forum*, cit., XVII – XX, e, con qualche miglioramento, L. Longhi, *La riforma Meloni tra luci, ombre e margini di miglioramento*, *Ivi*, XII – XVI; sull'abolizione della nomina dei senatori a vita, di segno contrario allo spirito della riforma, cfr. E. Furno, *Il tramonto dei senatori a vita nel d.d.l. costituzionale sull'elezione diretta del premier*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2024.

⁶¹ D.d.l. cost. n. 935/23, cit., 3 ss.

decadenza istituzionale che, nel tempo, ha prodotto molteplici problematiche: basti pensare alla mancanza di stabilità dei governi⁶², al trasformismo parlamentare, per non parlare della disaffezione dei cittadini nei confronti della politica⁶³.

Il disegno di legge costituzionale in argomento intende risolvere queste problematiche ritenendo di superare la centralità del Parlamento attraverso la valorizzazione dei ruoli e delle funzioni del Governo, da realizzare, in primo luogo, con l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale. In poche parole, un Governo che non sia più solo «Esecutivo» ma a cui verrebbero riconosciuti autonomia ed indipendenza, tale da permettere di adottare – solo apparentemente – scelte e decisioni autonome e, al tempo stesso, responsabili nei confronti dei cittadini che lo hanno legittimato⁶⁴, ma violando e riducendo, di fatto, il principio di rappresentanza e la centralità del Parlamento, prerogative fondamentali della Repubblica italiana. Alla luce di ciò, riducendo la centralità del Parlamento, sede della democrazia, il progetto di riforma costituzionale *de quo* risulta essere incompatibile con il nostro modello costituzionale e, in particolare, con i principi della forma di Stato italiana⁶⁵.

La questione è, sicuramente, complessa e le criticità originate dal parlamentarismo provengono da lontano, come rappresentato precedentemente.

Il parlamentarismo dello Stato liberale, infatti, era giustificato dalla circostanza che la società dell'epoca era monoclasse e, quindi, omogenea, e la Camera rappresentava un corpo

⁶² Per quanto concerne i diversi significati del concetto di stabilità, cfr. 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* (DDL NN. 935 E 830), in *Forum*, cit., XCV – XCVII.

⁶³ Cfr. A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Riv. AIC*, 4, 2023, 316, in cui l'A. confuta la necessità del rafforzamento del Presidente del Consiglio al fine di raggiungere l'obiettivo della governabilità, ritenendo che «all'elezione diretta del presidente del consiglio, non si associa né il rafforzamento dell'esecutivo, né la sua stabilità. Si rafforza la maggioranza parlamentare, questa sì, stabile ed in grado in qualsiasi momento di condizionare il funzionamento delle istituzioni, senza che gli organi di controllo e garanzia, men che mai l'opposizione, visto il prefigurato sistema elettorale, possano esercitare un reale bilanciamento. Se i riformatori intendevano questo per rafforzamento della stabilità di governo, l'obiettivo è raggiunto, ma io resto con la difficoltà di classificare tale forma di governo, se non come espressione della tirannia della maggioranza»; cfr. anche F. Lanchester, *Il disegno di legge A.S.N. 935/23*, in *Forum*, cit., LXXVII – LXXXIV.

⁶⁴ Il d.d.l. cost. in questione tenderebbe alla risoluzione della problematica della stabilità della struttura governativa a cui sembrerebbe corrispondere la possibilità di attuare un indirizzo politico di lungo periodo con conseguenti riforme organiche; in secondo luogo pone il problema del superamento del trasformismo che si verifica all'interno del Parlamento, fenomeno che indebolisce la decisione sul voto elettorale rispetto all'investitura di maggioranza e che comporta un evidente astensionismo e la disaffezione nei confronti della stessa politica. La proposta in parola, originariamente, ma poi modificata da alcuni emendamenti, verteva su cinque punti fondamentali:

- a) introduzione dell'elezione a suffragio universale diretta del Presidente del Consiglio, da svolgersi contestualmente alle elezioni delle Camere. Il Presidente del Consiglio deve essere necessariamente un parlamentare, eletto all'interno della Camera nella quale si è candidato;
- b) stabilità dell'incarico del Presidente del Consiglio, assicurata attraverso una durata quinquennale;
- c) continuità del mandato elettorale garantita da una clausola definita «anti-ribaltone»: il Presidente del Consiglio dei Ministri in carica può essere sostituito solo da un parlamentare di maggioranza e solo con lo scopo di proseguire nell'attuazione dello stesso programma di governo. La rottura definitiva del patto di governo comporterebbe lo scioglimento delle Camere ed il ritorno alle elezioni;
- d) il problema della governabilità e della rappresentatività verrebbe risolto attraverso la previsione di una riserva di legge la quale dovrebbe stabilire un sistema elettorale, tale da assicurare al partito o ai partiti collegati al Presidente del Consiglio la maggioranza dei seggi parlamentari «in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55% dei seggi in ciascuna delle due Camere»;
- e) previsione dell'eliminazione della categoria dei senatori a vita.

⁶⁵ Per D. Mone, *Il DDL costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Forum*, cit., VI – XI, si tratta di una riforma contraddittoria.

elettorale formato essenzialmente dal 2% della popolazione. Successivamente, in Assemblea Costituente, fu scelta una forma di governo parlamentare razionalizzata perché si temeva la formazione di un Governo forte, non mero esecutivo dell'organo legislativo, memori proprio del ventennio precedente.

Il parlamentarismo, quindi, nasce liberale e non da un'angolatura democratica⁶⁶. In ogni caso va evidenziato che, differentemente da quello dello Stato liberale, la società del secondo dopoguerra è pluriclasse ed è suddivisa in gruppi e classi con interessi e pensieri diversi, che, tuttavia, hanno prodotto la degenerazione del parlamentarismo⁶⁷. Autorevole dottrina del Novecento⁶⁸ aveva già evidenziato le origini delle degenerazioni del parlamentarismo, evidenziando proprio la perdita di fondamento delle discussioni parlamentari, tema che risulta essere, oggi, di grande attualità.

Sebbene le ragioni della degenerazione del parlamentarismo siano ravvisabili, come già detto, nella crisi dei partiti politici e nelle erronee leggi elettorali, la riforma Meloni-Casellati vuole superare le problematiche descritte sostenendo di voler super-razionalizzare la forma di governo parlamentare: a tal proposito, prevede sempre l'istituto della fiducia di cui all'art. 94 della Costituzione per cui il Parlamento può far cessare l'attività del Governo in qualsiasi momento⁶⁹. In realtà, riducendo la centralità del Parlamento nel contesto costituzionale italiano, tale riforma sembrerebbe proprio cancellare la forma di governo parlamentare⁷⁰, attraverso la configurazione di un modello che sembra valorizzare proprio «la tirannia della maggioranza parlamentare»⁷¹.

Inoltre, a seguito di un emendamento, con lo scopo di realizzare un'elezione più condivisa, viene rafforzato anche il ruolo del Presidente della Repubblica, il quale sarebbe eletto con la maggioranza assoluta dopo il sesto scrutinio⁷².

Di fondamentale importanza è anche la previsione dell'eliminazione della controfirma ministeriale per alcuni atti presidenziali⁷³ - solo apparentemente superflua -: basti pensare alla nomina del Presidente del Consiglio dei ministri - che diventa atto dovuto con l'elezione diretta da parte dei cittadini -, così come sono dovuti il decreto d'indizione delle elezioni e dei referendum, rendendo, quest'ultimo istituto, tra l'altro, di più agevole utilizzo; mentre rientrano tra gli atti personali - sempre non più soggetti alla controfirma - la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia⁷⁴ e la commutazione delle pene,

⁶⁶ Cfr. A. Carrino, *Nuova Repubblica. Quale "Presidenzialismo" per l'Italia?*, Modena, 2023, 48.

⁶⁷ *Ivi*, 52 ss.

⁶⁸ Cfr. C. Schmitt, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, (a cura di) G. Stella, Torino, 2021, 45 ss.; H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, tr. it., in *Id.*, *La democrazia*, Bologna, 2010.

⁶⁹ Cfr. art. 4 del testo di riforma costituzionale; per F. Zammartino, *Il progetto di revisione costituzionale del governo Meloni: cambiare tutto per non cambiare niente*, in *Forum*, cit., LXXIII, «la previsione che il rapporto di fiducia rimanga esercitato collettivamente dai due rami del Parlamento (art. 94, c. 2, Cost.), non solo appare difficilmente compatibile con la regola dell'eccezione diretta del Premier, ma sembra inficiare gli effetti stessi della dinamica maggioritaria cui s'ispira la realizzazione del premierato»; in quest'ultimo senso anche O. Roselli, *Riforme costituzionali. La preliminare questione della strategia riformatrice*, *Ivi*, XCVIII – CI.

⁷⁰ Per 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 *Forum*, cit., XXXVI – XLVII, si tratterebbe di un vero e proprio sconvolgimento della nostra forma di governo.

⁷¹ Cfr. A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza parlamentare*, cit., I – V; *Id.*, *Premierato e riforme costituzionali*, cit., 316.

⁷² Emendamento 02.1 dei senn. Enrico Borghi e Musolino, approvato nella 2° seduta pomeridiana del 6 marzo 2024.

⁷³ Emendamento 2.0.1 (testo 3) del sen. Pera, approvato nella seduta antimeridiana del 14 marzo 2024.

⁷⁴ La concessione della grazia è prevista come atto personale del Presidente della Repubblica da Corte cost., sent.n. 200/2006

i messaggi alle Camere ed il rinvio delle leggi. Ma, in realtà, solo apparentemente l'eliminazione della controfirma ministeriale potrebbe agevolare la dialettica istituzionale oltre che snellire le procedure⁷⁵.

Inoltre, le critiche mosse da una parte della dottrina sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio senza limiti di mandato⁷⁶, verrebbero superate da un emendamento⁷⁷ il quale prevede che «Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi». In realtà, all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dovrebbe seguire anche un cambiamento significativo delle sue funzioni, cosa che questa riforma, attualmente, non prevede. Alla luce di ciò, sarebbe necessario, forse, prevedere anche la modifica delle prerogative del Presidente del Consiglio. Ma la conseguenza più importante che metterebbe in atto la riforma, come già detto, è proprio l'isolamento del Parlamento⁷⁸.

Particolarmente interessante sarebbe esaminare anche la realizzazione del rafforzamento dell'Esecutivo mediante il potere regolamentare con particolare attenzione agli strumenti dei regolamenti indipendenti e delegati⁷⁹.

Altro punto fondamentale della riforma è la costituzionalizzazione del sistema elettorale⁸⁰.

⁷⁵ In realtà, la controfirma ministeriale, lungi dall'essere un semplice retaggio dell'irresponsabilità del sovrano, svolge, di fatto, un compito importante nell'ancorare il Presidente della Repubblica a quel ruolo di garanzia e di terzietà che lo pone a riparo dalla contesa politica.

⁷⁶ Cfr. M. Ainis, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, Milano, 2024, 66 ss.

⁷⁷ Emendamento 3.2000 del Governo, approvato nella seduta pomeridiana del 2 aprile 2024, nel testo risultante dall'approvazione del subemendamento 3.2000/444 dei senn. Durnwalder e aal., quest'ultimo approvato all'unanimità nella 2ª seduta antimeridiana del 27 marzo 2024.

⁷⁸ Per M. Della Morte, *Uno vale tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul D.D.L. premierato*, in *Forum*, cit., XXX – XXXVI, «la prima impressione che si ricava dalla lettura del testo è di forte preoccupazione per le sorti della democrazia parlamentare»; cfr. anche A. Ruggieri, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, *Ivi*, LXI – LXX.

⁷⁹ Cfr. A. Lucarelli, *Potere regolamentare*, cit., 44 ss. Si ritiene, infatti, che il potere regolamentare, espressione di discrezionalità amministrativa, dovesse, comunque, fondarsi su di un'autorizzazione espressa o tacita, generale o speciale, fondata sulla legge, sulla costituzione o sulla consuetudine. Ne consegue la qualificazione di tutti i regolamenti, compresi quelli esecutivi, come delegati, in quanto emanati in virtù di una clausola di delegazione, attributiva di una certa sfera di discrezionalità a favore degli organi dell'apparato esecutivo. La teoria della discrezionalità rinviene la propria matrice nella elaborazione scientifica connessa alla natura autoritaria della monarchia limitata, ma i suoi tratti identificativi assumono colorazioni nuove nella cornice del regime parlamentare, al cui interno il regolamento non è più qualificabile quale espressione di un potere originario e residuale del governo, né quale strumento diretto a rafforzare la sfera di incidenza del potere esecutivo (tendendo, al contrario, a limitare tale sfera). La progressiva evoluzione del processo ideologico che, verso la fine del XIX secolo condusse al riconoscimento sempre più netto della sovranità popolare e del conseguente primato della legge, determinò, però, il prevalere di un secondo orientamento dottrinale, tendente a configurare il regolamento quale atto normativo. In quanto idoneo ad introdurre nuove limitazioni al libero esercizio dei diritti dei cittadini, il regolamento viene distinto dagli atti amministrativi generali, derivanti dal potere discrezionale della pubblica amministrazione. Venuta meno la connessione tra discrezionalità e potere regolamentare, ne consegue il corollario secondo cui l'attribuzione all'esecutivo di una competenza normativa riveste carattere eccezionale e deve, quindi, necessariamente fondarsi su di una esplicita legittimazione legislativa. I regolamenti indipendenti, invece, si caratterizzano per la mancata individuazione di una specifica fonte legittimante. Da qui le denunce di incostituzionalità mosse e variamente motivate da una parte della dottrina e alle quali si contrappongono ricostruzioni che ridimensionano la portata del problema o individuano gli spazi idonei a valorizzarne la compatibilità con l'attuale forma di governo parlamentare.

⁸⁰ Cfr. M. Ruotolo, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Forum*, cit., XXI – XXV; C. De Fiore, *La retorica del Capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, *Ivi*, XXVI – XXIX; F. Politi, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, *Ivi*, LXXXV – LXXXIX; per un approfondimento sul sistema elettorale, cfr. F. Lanchester,

Infatti, con un ulteriore importante emendamento, è stata prevista la disciplina, con rinvio alla legge ordinaria, del «sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio» che assegna «un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche»⁸¹.

In ogni caso il sistema elettorale dovrebbe essere il vero punto nevralgico dell'intera riforma, tale da evitare le degenerazioni del premierato israeliano⁸², auspicando che la nuova legge ordinaria possa superare l'attuale *Rosatellum* attraverso la valorizzazione del rapporto fiduciario tra elettore ed eletto, il quale, ad avviso di chi scrive, non dovrebbe essere calato dall'alto dalle segreterie di partito, come avviene, invece, con l'attuale sistema. A tal proposito occorre ricordare anche che, per la legge elettorale, vi sono i vincoli imposti dalla Corte costituzionale relativamente al premio di maggioranza, al ballottaggio e all'eccessiva lunghezza delle liste bloccate⁸³.

8. Conclusioni. In conclusione, è necessario ricordare che il profilo del nostro ordinamento è stato delineato dalla Costituzione del 1948 mediante una Repubblica democratica parlamentare razionalizzata a base rappresentativa⁸⁴, imperniata sulla separazione dei poteri. Il ruolo centrale è assegnato al Parlamento, investito del potere legislativo e composto da due Camere, quella dei deputati ed il Senato della Repubblica, elette entrambe a suffragio universale maschile e femminile.

La centralità del Parlamento è stata rafforzata dai Costituenti proprio per la modalità di elezione del Presidente della Repubblica⁸⁵, cui compete la promulgazione delle leggi, la nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri - art. 92 Cost.⁸⁶ - ed il potere di sciogliere le Camere indicando nuove elezioni. I Costituenti, infatti, optarono per l'elezione del Presidente da parte del Parlamento riunito in seduta congiunta anziché per l'elezione diretta a suffragio universale da parte dei cittadini: una soluzione, quest'ultima, che avrebbe dato poteri troppo ampi al Presidente della Repubblica aprendo la strada ad una Repubblica presidenziale, giudicata pericolosa per il pieno sviluppo della democrazia⁸⁷.

Il ruolo fondamentale attribuito al Parlamento, e, quindi, ai partiti in esso rappresentati, appare chiaro anche nella subordinazione alle Camere del Governo; questo, incaricato delle funzioni esecutive ed amministrative, è espressione della maggioranza parlamentare, dovendone, inoltre, interpretare e realizzare l'indirizzo politico.

Tuttavia, gli interrogativi di questi ultimi periodi danno atto, sicuramente, che ci troviamo di fronte ad una crisi di sistema. Pertanto, sarebbe necessario intervenire su tali elementi di crisi piuttosto che cancellare l'attuale forma di governo parlamentare con una riforma che potrebbe risultare in contrasto sia con la Costituzione che con i principi supremi dell'ordinamento.

In questo modo si darebbe continuità alla forma di governo parlamentare prevista da Cavour,

Sistemi elettorali e forma di governo, Bologna, 1981; M. D'Addio, C. Ghisalbetti, F. Lanchester, G. Negri, F. Perfetti, F. Sofia, L. Tentoni (a cura di), *Le grandi leggi elettorali italiane: 1848 – 1993*, Roma, 1994;

⁸¹ Emendamento 3.2000 del Governo, approvato nella seduta pomeridiana del 2 aprile 2024, cit.; cfr. M. Calamo Specchia, *E della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*. *Noterelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica*, in *Forum*, cit., LIII, secondo cui, in tal modo, «Il Presidente del Consiglio, da dominus diventerebbe così ostaggio della sua stessa maggioranza».

⁸² E. Ottolenghi, *Sopravvivere senza governare*, cit., 257 ss.

⁸³ Sent. Corte cost. 13 gennaio 2014, n. 1.

⁸⁴ P. Biscaretti di Ruffia, (voce) *Governo*, cit., 1169.

⁸⁵ Cfr. E. Furno, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, cit., 10 ss.

⁸⁶ Sulla nomina dei Ministri cfr. *Ibidem*, 89 ss.

⁸⁷ Cfr. A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo*, cit., 395 ss.

descritta ampiamento in questo lavoro.

Inoltre, abbiamo visto come, nel disegno di legge costituzionale Meloni-Casellati, i sintomi delle disfunzioni del parlamentarismo italiano siano stati individuati nella instabilità governativa, nell'inefficacia decisionale oltre che, ad avviso di chi scrive, nel procedimento legislativo alquanto disordinato. Quindi bisognerebbe procedere attraverso misure razionali su questi aspetti, iniziando proprio da una modifica di quest'ultimo.

Ma il problema non sta solo al vertice del sistema di governo, ma anche alla base, cioè per quanto riguarda la disciplina del sistema dei partiti⁸⁸. Questi, in un regime parlamentare, dovrebbero essere fortemente e socialmente radicati sul territorio, in grado di realizzare e, conseguentemente, di difendere la maggioranza all'interno del Parlamento. In mancanza di ciò, le istituzioni diventano inefficienti. Abbiamo assistito, infatti, negli ultimi decenni, ad una progressiva fase di destrutturazione partitica, favorita anche da sistemi elettorali che gratificano la divisione.

Quali potrebbero essere le soluzioni? Per migliorare il sistema istituzionale italiano⁸⁹, occorrerebbe, innanzitutto, disciplinare la riorganizzazione del sistema partitico attraverso un forte radicamento sul territorio, al fine di evitare la frammentazione con conseguente incentivazione della stabilità dell'assetto dei partiti. Un'altra soluzione plausibile potrebbe essere l'apporto di alcune modifiche sostanziali all'attuale disegno di legge costituzionale che indirizzi la forma di governo verso il cancellierato⁹⁰ con una legge elettorale con preferenza e a trazione maggioritaria.

Quindi, accanto alla riforma che prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, sarebbe necessario, da un lato, orientare, come detto prima, la forma di governo verso il cancellierato con una riforma del sistema elettorale che tenga conto del potenziamento del rapporto fiduciario tra elettori ed eletti che non premi, tra l'altro, le microformazioni politiche, e dall'altro una riforma del sistema partitico, che dovrebbe essere disciplinata da leggi ordinarie che garantiscano sia misure idonee per un minimo di democrazia all'interno delle organizzazioni partitiche sia finanziamenti pubblici che possano incentivare il radicamento sul territorio. Infine, sarebbe necessario intervenire anche sui regolamenti parlamentari, mediante lo snellimento delle procedure, per razionalizzare ancora di più il procedimento legislativo.

Ovviamente non esistono delle prescrizioni perfette e del tutto efficaci per risolvere i problemi istituzionali. In ogni caso la problematica andrebbe affrontata, innanzitutto, partendo dal basso, intervenendo, in particolar modo, sulle organizzazioni partitiche e sulle strutture politiche che stanno alla base delle istituzioni.

Le soluzioni prospettate, che sembrano poter avere la loro validità dal punto di vista teorico, devono, comunque, interfacciarsi con il contesto ed essere sistematizzate e, soprattutto, valutate nel medio e lungo periodo.

Abstract. Il disegno di legge costituzionale sul premierato ha avviato un interessante dibattito, per la verità mai sopito, sulla riforma della forma di governo italiana. Il presente contributo approfondisce, in relazione al contesto italiano, le torsioni del parlamentarismo, partendo dall'analisi di quest'ultimo nello Stato liberale italiano postunitario. In relazione a

⁸⁸ Cfr. G. Perticone, *Partito politico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XII, 1965, 519 ss.; cfr., inoltre, P. Ridola, (voce) *Partiti politici*, cit., 66; O. Massari, *Mortati e i partiti politici: una chiave di lettura politologica*, in F. Lanchester, *Costantino Mortati giurista calabrese*, Catanzaro, 1988, 358 ss.

⁸⁹ Cfr. A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo*, cit., 408 ss.

⁹⁰ Sul cancellierato cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali*, cit., 284 – 285; C. Mortati, *Lezioni sulla forma di governo*, Padova, 1973, 292 ss.; S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, 100 ss.

ciò, si sono cercati di individuare non solo le discontinuità e le complessità storiche della questione, quanto, soprattutto, la compatibilità del disegno di riforma con il principio della rappresentanza e dei valori della nostra attuale forma di Stato.

Abstract. The constitutional bill on the premiership has started an interesting debate, which in truth has never subsided, on the reform of the Italian form of government. This contribution delves into the twists and turns of parliamentarism in relation to the Italian context, starting from the analysis of the post-unification Italian liberal state. In relation to this, the paper seeks to identify not only the discontinuities and historical complexities of the issue, but, above all, the compatibility of the reform plan with the principle of representation and the values of our current form of State.

Parole chiave. Forma di governo – Premierato – Forma di Stato – Principi supremi – Parlamentarismo.

Key words. Form of government – Premiership – Form of State – Constitutional principles – Parliamentarism.