



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

LA FORMA DI GOVERNO NEOPARLAMENTARE E  
L'ELEZIONE DIRETTA DEL PREMIER

Relatore: Chiar.mo Prof. Giovanni Sacco

Tesi di Laurea di  
Beatrice Iozzi  
Matr. 483539

Anno accademico 2023/2024



## INDICE

<i>INTRODUZIONE</i> .....	<i>I</i>
<i>CAPITOLO I</i> .....	<i>I</i>
<i>FONDAMENTI TEORICI DEL SISTEMA DI GOVERNO</i> .....	<i>I</i>
1. <i>La classificazione delle forme di governo</i> .....	<i>I</i>
2. <i>La forma di governo presidenziale</i> .....	<i>3</i>
2.1. <i>Gli Stati Uniti d’America</i> .....	<i>3</i>
2.1.1. <i>Il Presidente</i> .....	<i>6</i>
2.1.2. <i>Il Congresso</i> .....	<i>10</i>
3. <i>La forma di governo semipresidenziale</i> .....	<i>13</i>
3.1. <i>La Repubblica Federale austriaca</i> .....	<i>13</i>
3.1.1. <i>L’elezione diretta del Presidente austriaco</i> .....	<i>17</i>
3.1.2. <i>La nomina del Cancelliere e il Governo</i> .....	<i>20</i>
3.2. <i>La V Repubblica francese</i> .....	<i>23</i>
3.2.1. <i>Il Presidente della Repubblica e l’istituto del <i>parrainage</i></i> .....	<i>25</i>
3.2.2. <i>Il Governo e il ruolo del Primo Ministro</i> .....	<i>27</i>

4.	<i>La forma di governo parlamentare e i tre sottotipi</i> .....	29
4.1.	Il modello Westminster .....	30
4.1.1.	Il Governo .....	32
4.1.2.	Il Parlamento .....	34
4.2.	La Spagna .....	36
4.2.1.	La forma di governo e il sistema dei partiti .....	36
4.2.2.	Il Parlamento spagnolo .....	39
4.2.3.	La Corona .....	41
 <i>CAPITOLO II</i> .....		 43
<i>IL SISTEMA DI GOVERNO PARLAMENTARE TRADIZIONALE</i> .....		43
1.	<i>Caratteristiche principali e distintive dei sistemi parlamentari</i> .....	43
1.1.	Il ruolo dei partiti politici .....	47
1.2.	Separazione di poteri, sistema di controllo reciproco e il ruolo del Capo dello Stato .....	52
2.	<i>Il Parlamento</i> .....	59
2.1.	Il modello monocamerale e bicamerale .....	60
2.2.	Le funzioni del Parlamento .....	66
3.	<i>Il Governo</i> .....	71
3.1.	Meccanismi di formazione del Governo .....	71
3.2.	Le funzioni .....	76

<i>CAPITOLO III</i> .....	80
<i>ISRAELE, UN PREMIERATO “FALLITO”</i> .....	80
<i>1. Lo Stato di Israele</i> .....	80
1.1. Antecedenti storici: l’esperienza prestatale e il processo di fondazione di Israele .....	80
1.2. Evoluzione costituzionale nel tempo: dalla Dichiarazione d'Indipendenza alle Leggi fondamentali.....	82
1.3. La forma di governo fino al 1996.....	90
1.3.1. Il Capo di Stato .....	91
1.3.2. La Knesset: le funzioni e l’iter legislativo.....	92
1.3.3. Il Governo.....	97
2.1. Evoluzione del sistema politico in Israele fino alla Legge Fondamentale del 1992 .....	101
2.2. L’introduzione del premierato: definizione e caratteristiche principali.....	103
2.3. Esecutivo e legislativo: rapporti di potere e bilanciamento.....	109
2.4. Il processo elettorale: sistemi di voto, coalizioni e rappresentatività.....	114
2.5. Il fallimento della <i>Basic law: The Government</i> del 1992 .....	120
 <i>CAPITOLO IV</i> .....	 124
<i>IL CASO ITALIANO</i> .....	124

<i>1. Dalla Monarchia alla Repubblica: La Costituzione del 1948.....</i>	<i>124</i>
1.1. I Principi Fondamentali del Sistema Parlamentare Italiano: i tre poteri.....	131
<i>2. L'introduzione del Premierato in Italia.....</i>	<i>148</i>
2.1. L'evoluzione del modello "neo-parlamentare" in Italia: dalle origini a proposte più recenti .....	149
2.2. Il disegno di legge costituzionale sul premierato elettivo presentato dal Governo Meloni.....	157
 <i>CONCLUSIONE.....</i>	 <i>181</i>
<i>Bibliografia.....</i>	<i>183</i>
<i>Giurisprudenza.....</i>	<i>199</i>

## INTRODUZIONE

In un'era caratterizzata da intensi cambiamenti, i sistemi di governo devono affrontare sfide continue per adattarsi efficacemente e soddisfare le esigenze dei cittadini. In questo contesto dinamico, il modello di governo neoparlamentare, teorizzato da Maurice Duverger, emerge come un'innovativa soluzione che cerca di combinare la stabilità tipica dei sistemi presidenziali con la flessibilità e rappresentatività dei modelli parlamentari, al fine di superare l'instabilità politica.

Il presente studio mira a esplorare nel dettaglio l'esperienza del sistema neoparlamentare in Israele nel periodo tra il 1996 e il 2001, analizzando come tale modello abbia influenzato la struttura politica e le dinamiche governative del Paese. Parallelamente, il lavoro si propone di esaminare le diverse proposte di riforma del sistema di governo in Italia, culminando con una disamina approfondita del progetto di riforma costituzionale n. 935, presentato dal Governo Meloni. Quest'ultimo rappresenta un tentativo significativo di modificare la struttura governativa italiana, riflettendo gli sforzi continui nel cercare un equilibrio tra stabilità e rappresentatività all'interno del contesto politico italiano.

L'analisi inizia con un esame dei tre principali sistemi di governo: presidenziale, semipresidenziale e parlamentare. La costruzione di un solido fondamento teorico è essenziale per comprendere le caratteristiche uniche del sistema neoparlamentare, che si rivela essere una forma ibrida tra i modelli presidenziale e parlamentare.

Il primo capitolo, in particolar modo, analizza le varie forme di governo in un'ottica comparatistica, operando dei riferimenti ad esperienze concrete.

Si esplorano in dettaglio il modello presidenziale degli Stati Uniti, il sistema semipresidenziale con riferimento alle esperienze concrete della Quinta Repubblica Francese e dalla Repubblica Federale Austriaca, e infine il modello parlamentare con

un'attenzione particolare ai suoi tre sottotipi, attraverso l'esempio del modello Westminster britannico e del sistema spagnolo.

Il secondo capitolo offre un approfondimento sul sistema di governo parlamentare tradizionale, evidenziandone le principali distinzioni e peculiarità rispetto ad altri sistemi. Particolare attenzione è posta sulla struttura e sulle funzioni del parlamento, sui ruoli dei partiti politici e sulla separazione dei poteri, tutti elementi fondamentali per la definizione di una governance democratica. Sono inclusi riferimenti a esperienze concrete, come quelle tedesca, spagnola e italiana. Questa risulta essere un'analisi necessaria, considerando che il modello neoparlamentare è configurabile come una categoria del più ampio sistema parlamentare, rientrante nella classificazione in sottotipi operata da Mauro Volpi.

L'introduzione del sistema neoparlamentare in Israele nel 1992 rappresenta un momento cruciale nella storia politica del Paese, durato fino al 2001. L'analisi dell'esperienza israeliana, contenuta nel terzo capitolo, parte da un inevitabile *excursus* storico sulla nascita dello Stato e la formazione della sua "Costituzione", che in realtà si compone di una serie di Leggi fondamentali anziché di una singola carta costituzionale formale, riflettendo le particolarità della società israeliana e le esigenze di un sistema legale adattabile. La proposta di riforma, culminata nella *Basic law: The Government* del 1992, nasce in risposta a una cronica instabilità governativa, alimentata da un intenso pluralismo politico e frequenti crisi di coalizione, oltre che da un sistema elettorale proporzionale che ha inciso nell'aumento della frammentazione.

La Legge fondamentale del 1992 ha introdotto l'elezione diretta del Primo Ministro, un intervento volto a rafforzare la figura del Primo Ministro, conferendogli una legittimità diretta dall'elettorato e una maggiore autonomia nella conduzione del Governo. Ciò ha portato a un cambiamento significativo, utile a distaccare la sorte dell'esecutivo dalle dinamiche del Parlamento. La riforma aspirava alla creazione di un Governo più stabile e capace di portare avanti un'agenda politica senza il continuo bisogno di negoziare la fiducia con le numerose fazioni parlamentari, sebbene tali obiettivi non siano stati pienamente realizzati. Le aspettative di una maggiore stabilità ed efficienza si sono scontrate con la realtà della politica israeliana, portando al fallimento della riforma e alla sostituzione della legge nel 2001.

Il Capitolo IV esplora il sistema di governo italiano sotto la lente del premierato, offrendo un'approfondita disamina del suo sviluppo storico, delle implicazioni costituzionali e delle sfide politiche associate.

L'origine del premierato in Italia si colloca in un contesto storico ricco e complesso, segnato dalla transizione da monarchia a repubblica parlamentare con l'adozione della Costituzione del 1948. Nel corso degli anni, il Paese ha visto numerose proposte di riforma costituzionale, finalizzate a rafforzare la figura del Presidente del Consiglio dei ministri. Queste proposte miravano a superare i limiti di un sistema parlamentare caratterizzato da frequenti crisi di governo, coalizioni fragili e uno scenario politico frammentato.

L'analisi si conclude con un esame dettagliato del disegno di legge costituzionale sul premierato elettivo, presentato dal Governo Meloni. Questo esame valuta i contenuti del disegno di legge e ne misura l'efficacia rispetto alla struttura prevista dalla Costituzione, evidenziando in particolare le potenziali ripercussioni sulla struttura politica e sulla stabilità del Paese.

## CAPITOLO I

### FONDAMENTI TEORICI DEL SISTEMA DI GOVERNO

#### 1. La classificazione delle forme di governo

L'espressione "forma di governo" attiene alla titolarità e all'esercizio delle funzioni attribuite agli organi collocati al vertice dell'apparato statale.

La classificazione delle forme di governo nel diritto comparato è il risultato di un processo di astrazione e razionalizzazione che si basa sull'osservazione di esperienze storiche specifiche, che consiste nell'identificare caratteristiche generali comuni che permettono di creare distinzioni tra diversi "tipi" di sistemi giuridici.<sup>1</sup>

In quanto ideal-tipi, secondo Bognetti, *"le figure delle forme di stato e di governo, costruite dalla comparazione giuridica, non troveranno praticamente mai un totale e perfetto riscontro nelle singole fattispecie storiche di ordinamenti che pure, nell'insieme, alle varie figure sono rapportabili"*<sup>2</sup>, in ogni caso però ogni ordinamento si ispira alle idee di fondo che si riferiscono ai tipi ideali derivanti dalla classificazione, tuttavia in ogni singola esperienza è necessario distinguere tra elementi essenziali, ricorrenti nell'ideal-tipo, e componenti accidentali, che permettono di individuare una varietà di modelli.<sup>3</sup>

Ciò che emerge quindi è una "variabilità" che oltre a connotare le diverse tipologie di sistemi, si realizza anche all'interno delle singole esperienze, così da non rendere possibile una totale corrispondenza tra forma di governo teorizzata e realtà. L'esempio più eclatante è la "*Cohabitation*"<sup>4</sup>: fenomeno eccezionale che prevede "*l'esercizio congiunto del potere esecutivo da parte del capo dello stato e di un primo ministro*

---

<sup>1</sup> Volpi, M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, 1997, pp. 247-282

<sup>2</sup> Cfr. Bognetti, G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giapichelli Editore, 1994, p. 171.

<sup>3</sup> Volpi, M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, 1997, p. 247

<sup>4</sup> Vedi cap. V Repubblica Francese

*espresso da una coalizione avversaria*”<sup>5</sup>, tipico dell’esperienza semipresidenziale della V Repubblica.<sup>6</sup>

Ma non solo, sia la Gran Bretagna che l’Italia sono state protagoniste di alcune modifiche nel funzionamento del sistema, sintomo di un’elasticità che prende il posto di una “*visione appiattita e unilineare*” della forma di governo parlamentare.<sup>7</sup>

Possiamo prendere in esame tre forme di governo: presidenziale, semipresidenziale e parlamentare, tenendo in considerazione i suoi tre sottotipi. Non è da tralasciare però l’incidenza che fattori extra-giuridici hanno sulle stesse, rilevano infatti elementi storici, culturali e politici, i quali permettono di operare un distacco, più o meno netto, dal modello ideale teorizzato nella disciplina comparatistica, giocando un ruolo fondamentale nell’individuazione dei sotto-tipi<sup>8</sup>, infatti, secondo Elia, “*le norme sulla forma di governo... sono a fattispecie aperta e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo*”<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Treccani, Vocabolario *Treccani online*, in <https://www.treccani.it/vocabolario/coabitazione/>

<sup>6</sup> Volpi, M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, 1997, p. 247

<sup>7</sup> Ivi, p.251

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Cfr. Elia, L., *Governo (forme di)*, in «Enc. dir.», Giuffrè, 1970, p. 640.

## 2. La forma di governo presidenziale

Con Governo Presidenziale si intende un sistema connotato da un potere esecutivo rappresentato dal Presidente eletto a suffragio universale in cui la funzione legislativa è affidata al Congresso tendenzialmente bicamerale e con la Corte Suprema al vertice dell'amministrazione giudiziaria.

Tra i Paesi che adottano la forma di governo presidenziale troviamo gli Stati Uniti, il Brasile, in cui si ha un presidenzialismo di coalizione che rende possibile il formarsi di un'assemblea rappresentativa composta da un numero molto elevato di formazioni partitiche, nonostante il Presidente sia eletto dal popolo<sup>10</sup>, il Messico e l'Argentina.

Nell'America Latina, il modello presidenziale ha subito delle modifiche rispetto alla sua forma originaria, manifestando delle "*derive iperesidenziali*" o orientandosi verso un sistema parlamentare<sup>11</sup>. Questa trasformazione, che ha riguardato anche Africa ed Asia, è stata causata dal suo adattamento a contesti profondamente diversi da quello iniziale, portando a un'implementazione distorta e degenerativa, talvolta definita come "*regime presidenzialista*". In questa configurazione, si evidenzia infatti un'eccessiva preminenza del Presidente, accompagnata da una ridotta efficacia del Parlamento e del sistema democratico-pluralistico, oltre a un significativo coinvolgimento dell'esercito nel panorama politico.<sup>12</sup>

### 2.1. Gli Stati Uniti d'America

La fondazione degli Stati Uniti d'America ebbe luogo il 4 luglio 1776 con l'adozione della Dichiarazione d'Indipendenza dal Secondo Congresso Continentale, segnando la secessione delle Tredici Colonie dal dominio britannico, l'istituzione di una nazione

---

<sup>10</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 418

<sup>11</sup> Ivi, p. 84

<sup>12</sup> Volpi, M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, 1997, p. 256

sovrana. Tuttavia, il processo di formazione degli Stati Uniti non si limitò a questo evento, ma fu il risultato di una serie di sviluppi che ebbero luogo prima e dopo il 1776.

Il primo sistema di governo adottato fu la Confederazione, una forma di organizzazione che lasciava grande autonomia ai singoli Stati, permettendo loro di mantenere una sostanziale sovranità. Questo assetto si rivelò tuttavia carente a livello costituzionale, principalmente a causa dell'assenza di un forte potere esecutivo che coordinasse le politiche tra i diversi stati.

Allora il Congresso fungeva da unico organo deliberativo, ma era privo dell'autorità necessaria per agire efficacemente come centro di potere federale. I poteri erano suddivisi tra il Congresso e gli Stati individuali, con questi ultimi che detenevano tutte le competenze non espressamente delegate al Congresso.

L'insorgenza di questi limiti derivanti dalla Confederazione fece emergere la necessità di superare tale sistema per applicare una nuova idea di collaborazione tra il potere centrale e i singoli Stati. Fu così che il 14 maggio 1787 a Philadelphia si aprirono i lavori della Convenzione Costituente che approverà e sottoscriverà la Costituzione nel settembre dello stesso anno, dando vita alla Federazione.

Il preambolo usa l'espressione "*noi Popolo degli Stati Uniti*" ad indicare la nascita di un nuovo soggetto politico-costituzionale in cui il soggetto di riferimento è il cittadino<sup>13</sup> e dove "*la manifestazione della sovranità popolare costituisce il principio informatore dell'intera architettura istituzionale*"<sup>14</sup>.

Si creò un sistema istituzionale caratterizzato da una ripartizione orizzontale del potere, al cui vertice si trova il Presidente, capo di Stato e guida dell'esecutivo, eletto indirettamente dal popolo per un mandato quadriennale; il potere legislativo è invece affidato al Congresso bicamerale, composto da Camera dei rappresentanti e Senato. Per quanto concerne la funzione giudiziaria, quest'ultima è affidata ad un organo giudiziario individuato direttamente dalla Costituzione: la Corte Suprema.

Le competenze invece sono ripartite su due livelli, quello federale e statale, che continua a mantenere lo status di soggetto sovrano, nonostante la diminuzione dei margini di

---

<sup>13</sup> Questo rappresenta un punto di svolta rispetto agli *Articles of Confederation* i quali operavano un richiamo ai singoli Stati.

<sup>14</sup> Gianello in Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, (a cura di) M., *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009

autonomia; in particolare, la Costituzione per l'organizzazione "verticale" del potere opta per un sistema di delegazione in cui gli Stati cedono porzioni della propria sovranità al livello federale.<sup>15</sup>

Secondo la Costituzione, il sistema di governo presidenziale prevede una netta distinzione tra il ramo legislativo, responsabile di emanare le leggi, e il ramo esecutivo, incaricato di esercitare il potere di governo entro i limiti delle leggi stabilite. L'esecutivo è guidato dal Presidente, detentore del ruolo preminente nello Stato, eletto direttamente dal popolo, il quale è, inoltre, politicamente collegato al Congresso, il ramo legislativo, che a sua volta viene eletto democraticamente. Sebbene il Presidente e il Parlamento esercitino i loro rispettivi compiti indipendentemente, a fronte della rigida separazione di poteri dovuta anche all'inesistenza di un rapporto di fiducia tipicamente parlamentare, il sistema include una serie di controlli e bilanciamenti reciproci per evitare che una delle due parti acquisisca un dominio eccessivo.<sup>16</sup>

Il rigore del principio della separazione dei poteri, tipico della forma rigidamente dualista, è stato attenuato dalla previsione dei *checks and balances* che collegano l'esecutivo e il legislativo<sup>17</sup>, introdotto dai Costituenti per garantire appunto la presenza di una forma di controllo e bilanciamento evitando che un organo possa agire oltre ai confini tratteggiati dalla Carta fondamentale.

Più precisamente, è stato ideato un sistema in cui ogni istituzione nell'esercizio delle sue funzioni trova un contrappeso individuato in un altro potere, distinto, in grado di evitare abusi e frenarne eventualmente l'azione<sup>18</sup>; di conseguenza le azioni di governo richiedono necessariamente la cooperazione di più istituti per essere svolte e, inoltre, ogni organo che condivide l'esercizio di una funzione risulta capace di limitare l'esercizio della stessa all'altra parte.

Per risolvere le problematiche derivanti dalla rigida separazione dei poteri, si inserisce un modello di controlli dinamico in cui *"poteri diversi condividono l'esercizio delle medesime funzioni che, a loro volta, potranno essere esercitate solo con la*

---

<sup>15</sup> Ivi, pp. 74-78

<sup>16</sup> Marotta, A., *Forme di governo presidenziale e semipresidenziale. Le esperienze contemporanee di Stati Uniti e Francia*, Amministrativamente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma, Foro Italiceo, 2015, p. 4.

<sup>17</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p. 395

<sup>18</sup> Gianello in Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, (a cura di) M. (2009). *Costituzioni comparate*, 2009, Giapichelli, pp. 81-82

*compartecipazione di entrambi i soggetti coinvolti... pertanto quello statunitense è un governo di istituzioni separate che condividono gli stessi poteri”<sup>19</sup>.*

### 2.1.1. Il Presidente

A norma del’ art. II, Sez. 1, co.5 della Costituzione, il Presidente è investito del potere esecutivo, ricoprendo quindi un doppio ruolo essendo anche Capo di Stato, rappresentando dunque la Nazione e, al tempo stesso, incarnando la leadership politico-militare.<sup>20</sup> Egli viene eletto su base nazionale, senza una mediazione del Congresso (organo legislativo) e senza la previsione di un vincolo fiduciario.

L’art. II, Sez. 1, Co.5, che disciplina l’elettorato passivo, prevede che per ricoprire la carica di Presidente sia necessario avere almeno 35 anni, essere cittadino americano ed essere residente negli Stati Uniti da almeno 14 anni; il mandato presidenziale, a norma dello stesso articolo letto in combinato disposto con il XXII Emendamento del 1951, ha durata quadriennale, rinnovabile una sola volta. <sup>21</sup>

Il processo elettorale negli Stati Uniti, molto articolato e complesso, si svolge in un arco temporale di circa due anni, prima della data delle elezioni presidenziali. Si può suddividere principalmente in due fasi: la *nomination* dei candidati da parte delle *convention* dei partiti e l’elezione effettiva durante l’*"election day"* di novembre.

Durante la fase delle *nomination*, i candidati competono all’interno dei rispettivi partiti per ottenere il sostegno del maggior numero possibile di delegati provenienti dai vari Stati. Questo avviene attraverso una serie di processi, tra cui *caucus* e primarie<sup>22</sup>, che differiscono a seconda dello Stato e del partito.

Successivamente, durante l’elezione presidenziale, i candidati si sfidano per conquistare la maggioranza dei Grandi elettori in ciascuno Stato, applicando la formula maggioritaria *"the winner takes it all"*, in base al quale il candidato che ottiene la maggioranza relativa

---

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Ai sensi dell’art. II, sez. 2 il Presidente è anche capo dell’esercito e della marina.

<sup>21</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p. 392

<sup>22</sup> Le primarie possono essere aperte, consentendo la partecipazione di tutti gli elettori registrati, o chiuse, riservate agli elettori affiliati al partito

dei voti in uno Stato si assicura tutti i Grandi elettori di quello Stato, indipendentemente dalla percentuale di voti ottenuta.

L'importanza dei Grandi elettori risiede nel fatto che è il loro numero, non il voto popolare complessivo, a determinare il vincitore, è infatti necessario ottenere almeno 270 Grandi elettori per essere eletti Presidente. La Costituzione prevede che i voti vengano conteggiati "per Stati", e ciascuno di essi ha diritto a un solo voto, indipendentemente dalla sua popolazione. Questo sistema è stato oggetto di dibattito, specialmente quando un candidato può vincere il voto popolare complessivo ma perdere comunque l'elezione a causa della distribuzione dei Grandi elettori<sup>23</sup>.

A dispetto delle apparenze, si parla di un'elezione di tipo indiretto, formalmente i cittadini eleggono Stato per Stato il collegio degli elettori presidenziali, composto da un numero pari alla somma dei rappresentanti che spettano a ciascuno Stato più due Senatori, più tre elettori del *District of Columbia* (in totale sono 538); gli elettori poi, a norma del XII emendamento, "si riuniranno nei rispettivi Stati e procederanno con voto a scrutinio segreto all'elezione del Presidente e VicePresidente", agendo come portavoce della volontà popolare.<sup>24</sup>

Se nessun candidato raggiunge la maggioranza dei Grandi elettori, la decisione passa alla Camera dei rappresentanti, che elegge il Presidente tramite una votazione a scrutinio segreto.

Successivamente, il primo lunedì dopo il secondo mercoledì di dicembre, vedrà il collegio dei Grandi Elettori riunirsi nella capitale per l'elezione formale del Presidente. Il 6 gennaio successivo, le Camere riunite in Congresso daranno lettura dei voti.

Il mandato presidenziale inizierà ufficialmente il 20 gennaio, con il passaggio di consegne dal Presidente uscente e il giuramento prestato dinanzi al *Chief Justice* della Corte Suprema.

Durante il periodo che va dall'elezione di novembre alla cerimonia d'insediamento, la carica presidenziale sarà temporaneamente ricoperta dal Presidente in carica.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Per un approfondimento sul vincolo di mandato dei Grandi elettori consultare Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevari, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, p. 95

<sup>24</sup> Di Giovine, Alfonso, et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 P.393-394

<sup>25</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevari, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, pp. 93-94

Per quanto concerne i poteri attribuiti, la Costituzione prevede all'art. II Sez., 1 Co.1 che *“del potere esecutivo sarà investito il Presidente degli Stati Uniti”*, tuttavia, la carta costituzionale tende a non cristallizzare eccessivamente poteri e caratteristiche del Capo dello Stato, in modo tale da evitare che nel corso del tempo possano essere limitato l'esercizio dei poteri, dedicandosi prettamente alla procedura d'elezione.<sup>26</sup>

Il Presidente ha un ampio margine di intervento che va oltre al potere esecutivo, l'art. II, Sez 2 prevede, in particolare, che *“Il Presidente sarà Comandante in capo dell'Esercito e della Marina degli Stati Uniti, e della Milizia dei diversi Stati quando chiamata al servizio attivo degli Stati Uniti; egli può chiedere l'opinione scritta del principale funzionario in ciascuno dei Dipartimenti dell'esecutivo su qualsiasi oggetto che attenga ai doveri dei rispettivi uffici, ed avrà il potere di concedere commutazioni di pene e grazie per offese contro gli Stati Uniti, salvi i casi di impeachment.*

*Egli avrà il potere, con il parere ed il consenso del Senato, di stipulare trattati, purchè vi concorrano i due terzi dei Senatori presenti<sup>27</sup>; e con il parere ed il consenso del Senato nominerà gli Ambasciatori, gli altri Rappresentanti pubblici ed i Consoli, i Giudici della Corte Suprema e tutti gli altri funzionari degli Stati Uniti la cui nomina non sia qui altrimenti disciplinata, e che sarà stabilita con legge: ma il Congresso può con legge attribuire la nomina di questi funzionari inferiori, come riterrà conveniente, al solo Presidente o alle Corti giudiziarie o ai capi dei Dipartimenti<sup>28</sup> [disposizione modificata con l'XI emendamento].*

*Il Presidente avrà il potere di coprire i posti che si rendessero vacanti durante gli aggiornamenti del Senato, concedendo incarichi provvisori che dureranno fino alla fine della sessione successiva.”*

All'inizio dell'anno, dinnanzi al Congresso in seduta comune, il Presidente pronuncia lo *State of the Union Message* in cui indica le linee di politica legislativa da seguire nell'arco dei dodici mesi.

---

<sup>26</sup> Ivi, p. 96

<sup>27</sup> Il *Treaty Making Power*, ossia il potere di stipulazione dei trattati è condiviso con il Senato, il Presidente può esercitare tale potere solo in caso di parere favorevole e consenso di almeno i 2/3 dei senatori presenti (*advice and consent*). Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 396

<sup>28</sup> Disposizione modificata con l'XI emendamento

Inoltre, il Presidente gode di un potere fondamentale in sede legislativa: il veto, che si concretizza al termine dell'iter legislativo svoltosi nelle Camere.

Quando il testo di legge arriva al Capo di Stato, quest'ultimo ha la possibilità di firmarlo, lasciar passare dieci giorni senza prendere una posizione – apportando ad effetti eguali alla firma – o esercitare il potere di veto bloccando la legge<sup>29</sup>. In ogni caso il Congresso con una riapprovazione del testo con una maggioranza dei 2/3 di ciascuna Camera potrà superare il veto.<sup>30</sup>

È prevista una forma molto particolare di veto, il cd. *pocket veto*, con cui il Presidente può non promulgare la legge senza che il congresso possa attivare la procedura dei due terzi, “*dimenticando in tasca*” il testo di legge quando mancano meno di dieci giorni alla chiusura della sessione parlamentare.<sup>31</sup>

Sempre sul piano legislativo, il Presidente ha la facoltà di emettere gli *Executive Orders* nei confronti delle Agenzie governative, i quali assurgono al rango di atti aventi forza di legge se autorizzati dal Congresso.<sup>32</sup>

In qualità di titolare del “*potere federativo*” di Rappresentanza della nazione e “*dominus della politica estera*”, il Capo di Stato ha il potere di riconoscere formalmente stati esteri, oltre all'esercizio del *Treaty Making Power* previsto dall'art. II Sez. 2, Co.2. della Costituzione.

Nonostante in Costituzione non si parli di un organo di Governo, il Presidente è coadiuvato dal *Cabinet*, organo formato da personale selezionato dal Capo di Stato e approvato dal Senato; ha una funzione principalmente consultiva e di assistenza alle decisioni presidenziali, e i suoi componenti rispondono solo al Presidente, in quanto non possono essere rimossi o sfiduciati dal Parlamento.

Una caratteristica fondamentale è l'ampia immunità funzionale di cui gode il Presidente, che infatti non risponde del suo operato in quanto irresponsabile nell'espletamento dei suoi poteri; a norma dell'art. II Sez. 4 però “*Il Presidente, il Vice Presidente e tutti i funzionari civili degli Stati Uniti potranno essere rimossi dai loro uffici su accusa e*

---

<sup>29</sup> Nonostante originariamente fosse individuato come un potere del tutto eccezionale, i presidenti tendono a esercitare in modo frequente il veto al fine di affermare il potere d'indirizzo politico.

<sup>30</sup> Il veto, dopo una pronuncia di incostituzionalità della Corte Suprema può essere esercitato solo sull'intera legge.

<sup>31</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p. 396

<sup>32</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, p. 97

*verdetto di colpevolezza di tradimento, corruzione o altri gravi crimini e misfatti”* , all’esito del procedimento parlamentare d’*impeachment*<sup>33</sup>.

### 2.1.2. Il Congresso

Il primo articolo della Costituzione è dedicato al potere legislativo, specchio dell’epoca in cui è stata promulgata la Costituzione in cui *“il vero centro motore della vita del Paese era il Congresso e non la presidenza”*.<sup>34</sup>

L’Ar. I, Sez. 1, recita infatti *“Di tutti i poteri legislativi qui concessi sarà investito un Congresso degli Stati Uniti che consisterà di un Senato e di una Camera dei Rappresentanti.”*

Si tratta di un Parlamento bicamerale che può definirsi *“sostanzialmente perfetto”* a fronte del fatto che le due Camere partecipano all’iter legislativo paritariamente e, spesso, svolgono le medesime funzioni.<sup>35</sup>

La *Popular branch* è composta da 435 membri eletti a suffragio universale diretto ogni due anni all’interno di *congressional districts* con sistema maggioritario ed è la Camera rappresentativa del corpo elettorale dello Stato federale.<sup>36</sup>

Il numero dei deputati che esprime ciascuno stato varia dalla densità demografica e, per garantire una rappresentanza minima è stato previsto che ogni Stato ha diritto ad almeno un rappresentante.

Lo stesso art. I Sez. 2 detta le regole per l’elettorato passivo, prevedendo che *“Non può essere Rappresentante chi non abbia compiuto l’età di 25 anni, non sia da sette anni cittadino degli Stati Uniti, ed al momento delle elezioni non sia abitante nello Stato in cui viene eletto.”*

A presidiare l’Assemblea c’è lo *Speaker*, esponente del partito di maggioranza che dirige i lavori in aula e garantisce lo svolgimento delle attività nel rispetto delle leggi.

---

<sup>33</sup> Ivi, p. 99.

<sup>34</sup> Ibidem

<sup>35</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, p. 85

<sup>36</sup> Di Giovine, Alfonso, et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p.387

Il Senato invece è composto da cento membri, due per ogni Stato, eletti a suffragio universale diretto<sup>37</sup> sulla base di un unico collegio di stato in cui vince il candidato più votato.

A norma dell'art. II Sez. 3 *“Il Senato degli Stati Uniti sarà composto da due Senatori per ciascuno Stato, eletti dai locali corpi legislativi per sei anni<sup>38</sup>; ed ogni Senatore avrà un voto. Immediatamente dopo che si saranno riuniti a seguito delle prime elezioni, essi saranno divisi nel modo più uniforme possibile in tre classi. I seggi dei Senatori della prima classe si riterranno vacanti allo scadere del secondo anno, quelli della seconda classe allo scadere del quarto anno e quelli della terza classe allo scadere del sesto anno, in modo tale che un terzo [del Senato] sarà eletto ogni due anni. E se si determinano seggi vacanti per dimissioni o altro durante i periodi di sospensione dei legislativi di ciascuno Stato, gli esecutivi locali possono fare delle nomine provvisorie fino alla successiva riunione dei legislativi, che copriranno tali posti vacanti”*.

Sono eleggibili i residenti dello Stato di riferimento che abbiano compiuto trent'anni d'età e siano cittadini Americani da almeno nove anni.<sup>39</sup>

Nonostante la Costituzione sembri conferire una maggiore importanza al Senato, è evidente che anche la Camera dei rappresentanti riceve significative attribuzioni; difatti secondo la dottrina sarebbe più corretto parlare di un bicameralismo parzialmente differenziato<sup>40</sup>, basti pensare agli ampi poteri nel procedimento di *impeachment* e le competenze in materia di politica estera.

Il Presidente del Senato è il VicePresidente degli Stati Uniti, il quale non ha diritto di voto, se non in caso di parità e in caso di assenza o nel caso in cui dovesse esercitare l'ufficio di Presidente sarà sostituito da un Presidente pro tempore eletto dai senatori.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Originariamente l'elezione era rimessa alle Assemblee statali, con il XVII Emendamento è stato estesa anche ai senatori l'elezione a suffragio universale.

<sup>38</sup> La durata più ampia del mandato rispetto alla camera dei rappresentanti conferisce ai senatori uno status più prestigioso, per i costituenti infatti i senatori godevano di un'esperienza e competenze più ampie.

<sup>39</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, p. 87

<sup>40</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p.388

<sup>41</sup> Ibidem

La Sez. 8 del già citato art. I individua i cd. *enumerated powers*, un elenco molto lungo dei poteri tassativi spettanti del Congresso, l'articolo deve essere letto in combinato disposto con il X Emendamento che prevede l'attribuzione ai singoli Stati delle competenze non espressamente riservate al potere centrale. Nonostante l'elencazione fosse funzionale a ridurre il rischio che le camere potessero arbitrariamente allargare lo spettro delle proprie competenze, alla fine della Sez. 8 è presente la cd. *Necessary and Proper Clause* che attribuisce di fatto una serie di competenze implicite che hanno permesso una progressiva espansione dei poteri d'intervento federale, a discapito dei singoli stati, in particolare la clausola prevede che il Congresso ha il potere “*di fare tutte le leggi che saranno necessarie e utili per portare ed esecuzione i poteri predetti e tutti gli altri poteri di cui questa Costituzione investe il Governo degli Stati Uniti od i suoi Dipartimenti e funzionari.*”

Tra gli *enumerated powers* possiamo ricordare il potere di imporre i tributi, diritti, imposte e dazi; di provvedere alla difesa comune e al benessere generale della Federazione; autorizzare la dichiarazione di guerra; reclutare e mantenere l'esercito e la marina militare.<sup>42</sup>

Il Congresso dispone inoltre del potere di proporre emendamenti alla Costituzione federale, che per l'approvazione necessitano della maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere e dei tre quarti degli Stati membri.<sup>43</sup>

In conclusione, sulla base delle considerazioni precedenti possiamo dire la Costituzione degli Stati Uniti ha creato un sistema di governo dinamico e flessibile, in grado di adattarsi alle esigenze in evoluzione della nazione; pur mantenendo la separazione dei poteri, il sistema garantisce una collaborazione tra i vari organi governativi per il bene del paese, riflettendo il principio fondamentale della sovranità popolare e dell'equilibrio dei poteri.

---

<sup>42</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, pp. 90-91

<sup>43</sup> Alessio, M., *Forme di governo presidenziale e semipresidenziale. Le esperienze contemporanee di Stati Uniti e Francia*, Amministrativ@mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma “Foro Italico”, 2015, p. 6

### 3. La forma di governo semipresidenziale

La forma di governo semipresidenziale costituisce un sistema connotato dalla compresenza di due elementi: l'elezione popolare di un Presidente, elemento tipico del sistema presidenziale, e l'esistenza del rapporto di fiducia che deve necessariamente intercorrere tra il Parlamento e il Governo, elemento di natura parlamentare. Anche se alcuni autori cercano di rendere predominante uno dei due elementi, configurando la stessa come “*presidenziale*” o “*parlamentare a tendenza presidenziale*”, è chiaro che tale forma di governo possieda le caratteristiche tali da poter essere configurata come una categoria a sé stante, distinta quindi dalla realtà parlamentare e presidenziale.<sup>44</sup>

Alla fine della Seconda guerra mondiale, l'unico Paese con una Costituzione che prevedeva l'elezione diretta del Presidente della Repubblica era l'Austria<sup>45</sup>. Nel 1962<sup>46</sup>, si aggiunse la Francia, seguita dal Portogallo nel 1976<sup>47</sup>.

Come sappiamo, grazie alla compartecipazione di elementi extra-giuridici, quali fattori culturali, storici e politici, essi si differenziano l'uno dall'altro nonostante la loro appartenenza al medesimo modello ideale.

#### 3.1. La Repubblica Federale austriaca

La Repubblica austriaca nasce nel 1918, a seguito della dissoluzione dell'Impero austroungarico. Le forme politiche rivoluzionarie ebbero come primo obiettivo quello di evitare il ritorno di ogni forma di monarchia, sia nella forma tradizionale ereditaria, sia in

---

<sup>44</sup> Volpi, M., Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, 1997, p.261

<sup>45</sup> Sin dal 1929 l'ABGB prevedeva infatti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. A causa del susseguirsi delle drammatiche vicende politiche che hanno caratterizzato la Seconda guerra mondiale, le prime elezioni dirette si tennero nel 1951.

<sup>46</sup> Con il referendum popolare del 28 ottobre 1962 venne introdotta l'elezione diretta del Capo di Stato

<sup>47</sup> D'Alessandro, C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online, 2023 <https://doi.org/10.6093/2421-0528/9976> p. 323

quella democratica, connotata da un monarca repubblicano elettivo, attraverso la creazione di un nuovo assetto costituzionale.<sup>48</sup>

Nelle prime fasi della Repubblica dell'Austria, le Costituzioni provvisorie che si succedettero in modo tumultuoso abbandonarono la tradizionale figura monocratica del Capo dello Stato, addossando le responsabilità che la Costituzione abrogata del 1867 assegnava all'Imperatore ad organi collegiali che svolgevano compiti tipici dell'Istituzione di vertice del sistema, tra cui la promulgazione delle leggi.

L'art. 3 della Legge sulla forma di Stato e di Governo del 2 novembre 1918 assegnò inizialmente tali funzioni al Consiglio di Stato (*Staatsrat*), che esercitava le funzioni tipiche del Governo e del Capo di Stato. Tra i componenti della *Staatsrat* veniva nominato il Cancelliere di Stato che, di fatto, ricopriva il ruolo di Capo di Governo fin da subito, nonostante dal punto di vista formale fosse unicamente responsabile dei verbali del Consiglio.

Tuttavia, una nuova legge, promulgata qualche settimana dopo, assegnò la carica presidenziale a un Direttorio di Stato (*Staatdirektorium*), composto dal Presidente e dai due Vicepresidenti dell'Assemblea Nazionale, o *Nationalrat*.<sup>49</sup> Successivamente il legislatore operò un adeguamento formale attraverso la riforma costituzionale del 19 dicembre 1918 e fissò sommariamente le funzioni del Cancelliere Federale: Presidente del Governo, coordinatore dei ministeri, organo di controfirma, organo incaricato della promulgazione, garante della Costituzione, raccordo e intermediazione fra gli organi costituzionali, nonché organo di fusione fra i poteri dello Stato.<sup>50</sup>

Successivamente, gli articoli 7 e 8 della Costituzione provvisoria del marzo 1919 assegnarono ai tre Presidenti della Assemblea Nazionale Costituente le funzioni di Capo dello Stato in modo collegiale.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p. 354

<sup>49</sup> Ivi p.355

<sup>50</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Günther Pallaver: *Austria: la centralità del cancelliere*), Il Mulino, 2005, p. 15

<sup>51</sup> D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p. 355

La Costituzione definitiva venne promulgata nel 1920, trasformando il "Governo dello Stato" in "Governo Federale" e il "Cancelliere di Stato" in "Cancelliere Federale"<sup>52</sup>. Inoltre, individuò il Presidente Federale come un organo monocratico separato, una figura "parlamentarizzata"<sup>53</sup> del Capo di Stato, riflettendo la preoccupazione di evitare un ritorno della monarchia, una caratteristica distintiva dello spirito del partito socialdemocratico.

In particolare, gli articoli che vanno dal 60 al 68 del Testo originario della Costituzione austriaca stabilivano che il Presidente è un organo rappresentativo del Parlamento, eletto a scrutinio segreto dalla Assemblea federale, costituito dall'unione del Consiglio nazionale e del Consiglio Federale con una durata in carica coincidente con quella dell'Assemblea stessa. L'articolo 70, inoltre, prevedeva l'elezione del Governo da parte del Parlamento<sup>54</sup>. Pertanto, il Capo di Stato aveva solo poteri di mera rappresentanza senza rilevanza politica, in linea con il pensiero kelseniano<sup>55</sup>, che individua in questo sistema "l'unica soluzione istituzionale adatta a dar seguito al principio democratico". Tuttavia, si osservò una debolezza dell'esecutivo rispetto al Parlamento, che non riuscì mai a garantire una maggioranza, portando a un continuo ricambio di governi: nei nove<sup>56</sup> anni successivi, infatti, si susseguirono ben quattordici governi.

L'instabilità politica e gli scontri tra i partiti, incluso l'incendio del Justizpalast il 15 luglio 1927 e la conseguente paramilitarizzazione di alcuni partiti, portarono alla riforma costituzionale del 7 dicembre 1929.

La Costituzione federale, nella versione del 1929, divenne la base dell'ordinamento costituzionale della Seconda Repubblica, mantenendo le disposizioni relative al Cancelliere<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Günther Pallaver: *Austria: la centralità del cancelliere*), Il Mulino, 2005, pp. 13-40

<sup>53</sup> D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p. 355

<sup>54</sup> Dalla Costituzione emerge un "regime d'assemblea" secondo la dottrina

<sup>55</sup> Kelsen nel maggio del 1919 venne chiamato dal cancelliere Renner per partecipare alla redazione della Costituzione. Uno dei sei progetti che elaborò venne approvato dall'Assemblea Nazionale senza modifiche

<sup>56</sup> Ci riferiamo al periodo che va dal 1920 al 1929

<sup>57</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Günther Pallaver: *Austria: la centralità del cancelliere*), Il Mulino, 2005, p. 15

È importante considerare la presenza di diverse variabili che influenzano il funzionamento della forma di governo semipresidenziale, che possono portare all'individuazione di alcuni sottotipi.<sup>58</sup> Nell'esperienza moderna, ne emergono tre.<sup>59</sup>

Il primo sottotipo, cui appartiene l'Austria, riguarda tutti quegli ordinamenti connotati da una preminenza del potere del Primo Ministro (organo esecutivo), quale leader della maggioranza e caratterizzati da un funzionamento nettamente parlamentare.<sup>60</sup>

Il secondo sottotipo ricomprende invece gli ordinamenti in cui l'esecutivo si basa su una separazione delle competenze costituzionalmente predeterminata, con ampi poteri attribuiti al Capo di Stato.<sup>61</sup>

Infine, all'interno del terzo ed ultimo sottotipo,<sup>62</sup> possono essere inquadrati la V Repubblica (modello francese) e tutti gli ordinamenti che fondano il proprio sistema prendendo spunto da quello francese. Rilevano a tal proposito i paesi ex socialisti europei.<sup>63</sup>

Il Presidente federale è definito "*geant endormi*" da Maurice Duverger, a riprova del fatto che il potere presidenziale sia stato "neutralizzato" o comunque ridimensionato; pertanto, la dottrina oscilla tra la definizione della forma di governo come parlamentare *tout court*, parlamentare con componenti presidenziali e semipresidenziale, in base alla classificazione tradizionale.<sup>64</sup>

Dopo la riforma costituzionale del 1929, il Presidente austriaco passò da una figura debole e meramente rappresentativa, eletta dall'Assemblea Nazionale, a un Capo di Stato eletto

---

<sup>58</sup> Duverger ha tentato di individuare dei sottotipi prendendo in considerazione vari fattori, quali i poteri effettivamente esercitati dal Presidente, l'esistenza o meno di una maggioranza parlamentare, i rapporti tra questa e il Capo dello Stato.

<sup>59</sup> Volpi M. *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", 1997, p.265

<sup>60</sup> Vi rientrano anche l'Irlanda e l'Islanda

<sup>61</sup> Volpi M. *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", 1997 p.265

<sup>62</sup> Rispetto all'individuazione di questo tertium genus, possono essere individuate altre tesi oltre a quella di Duverger, approfondite da Volpi, M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, 1997 p. 266

<sup>63</sup> Ibidem

<sup>64</sup> D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p. 358

direttamente dal popolo.<sup>65</sup> Questo gli conferì una maggiore autorità rispetto al Governo e al Parlamento, rendendolo anche un simbolo di unità nazionale, con poteri sostanziali e inamovibilità.<sup>66</sup> Di conseguenza, benché l'Austria sia una democrazia parlamentare, la sua Costituzione incorpora elementi caratteristici del presidenzialismo. Tuttavia, il Presidente agisce solo su iniziativa del Governo. A causa dell'intento dei partiti di prevenire un ritorno a un sistema simile a quello monarchico, che vedrebbe un Capo di Stato preminente, e del ruolo centrale che i partiti giocano, si è verificata una sorta di 'rinuncia al ruolo' da parte del Presidente.<sup>67</sup> Negli ultimi anni, il Presidente si è prevalentemente configurato come un “custode della Costituzione”<sup>68</sup>, garantendo le istituzioni e la stabilità politica, il che ha accentuato il predominio della figura del Cancelliere.<sup>69</sup>

### 3.1.1. L'elezione diretta del Presidente austriaco

La Costituzione detta un principio generale di omogeneità in materia elettorale, prevedendo i medesimi principi elettivi sia per il Capo di Stato, sia per gli altri organi rappresentativi.<sup>70</sup>

In particolare, la principale fonte di regolamentazione della disciplina di contorno dell'elezione del Presidente viene individuata nella legge n.57 del 1971 sulle elezioni presidenziali, conosciuta come *Bundespräsidentenwahlgesetz*<sup>71</sup>, che si aggiunge alla disciplina dettata dalla Costituzione.

A norma dell'articolo 2 *BPräsWG*, ai fini dell'elezione, il territorio è suddiviso in nove circoscrizioni<sup>72</sup>.

---

<sup>65</sup> Ivi, p. 357

<sup>66</sup> Pasquino, G., (a cura di), Capi di governo, (Günther Pallaver: Austria: la centralità del cancelliere), Il Mulino, 2005p. 13

<sup>67</sup> ibidem

<sup>68</sup> D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p. 358

<sup>69</sup> La centralità della figura del cancelliere sussiste già durante la Prima repubblica (1918-1938), lo stato autoritario prevedeva la dittatura di un cancelliere

<sup>70</sup> D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p. 361

<sup>71</sup> *BPräsWG*

<sup>72</sup> Le circoscrizioni che coincidono con il numero degli stati che compongono la repubblica federale.

Gli Artt. 4-5<sup>73</sup> *BPräsWG* definiscono la disciplina sull'elettorato attivo: il diritto di voto, innanzitutto, è fissato a 16 anni e partecipano all'elezione del Capo dello Stato coloro i quali possono votare per il Consiglio Nazionale; in ogni caso gli elettori devono essere iscritti nelle liste elettorali, formate prima di ogni elezione del Presidente federale.

L'art. 6 *BPräsWG*, invece, disciplina l'elettorato passivo: può essere eletto Presidente un cittadino che abbia l'elettorato passivo per il *Nationalarat* e che abbia compiuto 35 anni il giorno delle elezioni.

Il voto diretto del *Bundespräsident*, a norma dell'art. 60 della Costituzione, avviene “*sulla base del voto segreto, personale, diretto ed eguale*”, con sistema maggioritario a doppio turno per un massimo di due mandati.<sup>74</sup>

L'articolo 141 della *B-VG* disciplina la dichiarazione di invalidità dei risultati elettorali, prevedendo che si giunge a tale pronuncia se si dimostra l'esistenza di errori o imprecisioni nella registrazione dei voti e che gli stessi abbiano inciso in modo dimostrabile sull'esito delle elezioni.<sup>75</sup>

Per quanto riguarda il ballottaggio, questo si verifica quando nessun candidato raggiunge la maggioranza assoluta dei voti al primo turno, situazione verificatasi solo quattro volte in passato (nel 1951, 1986, 1992 e 2016). Se al primo turno ci fosse una parità tra due candidati, si ricorrerebbe all'estrazione a sorte per determinare chi accederà al ballottaggio, a norma dell'art. 18 *BPräsWG*.

In un improbabile scenario in cui al secondo scrutinio i due candidati ottenessero lo stesso numero di voti, si procederebbe a ulteriori turni elettorali finché uno dei due non raggiungesse la maggioranza (art. 20 *BPräsWG*).<sup>76</sup>

È da notare come l'elezione sia valida anche con un solo candidato, come accaduto nel 1989 e nel 1998. Fino al 1998, i partiti avevano la possibilità di sostituire un candidato tra il primo e il secondo turno, se quest'ultimo non avesse ottenuto la maggioranza

---

<sup>73</sup> L'art. 5 in casi tassativi ammette anche il voto per corrispondenza; in particolare il voto per corrispondenza è stato all'origine dell'annullamento del II turno delle presidenziali del 2016, eventi mai verificatosi nella storia della Repubblica Federale, da parte del Tribunale Costituzionale.

<sup>74</sup> D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p.361

<sup>75</sup> Com'è accaduto nel 2016

<sup>76</sup> Ivi, 362

assoluta al primo, come previsto dall'articolo 18 della *Bundespräsidentenwahlgesetz*. Questa disposizione, insieme alla scelta dei partiti di non candidare un leader politico di spicco e alla consuetudine dei candidati di non presentare alcun programma politico, ha contribuito a consolidare l'idea di un Presidente neutralizzato dalla prassi politica e dalla dinamica partitica<sup>77</sup>. In ogni caso, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, a causa delle vicende storico-politiche di cui l'Austria fu protagonista, si verificò solo nel 1951.<sup>78</sup>

Una volta in carica, il Presidente ha il potere di nominare e revocare sia il Cancelliere che il Governo, avendo anche l'autorità di sciogliere anticipatamente il Consiglio Nazionale, ma può farlo solo una volta per lo stesso motivo, come stabilito dall'articolo 29 della Costituzione, il quale prevede inoltre che lo stesso *Nationalrat* possa disporre il proprio scioglimento. A norma dell'art. 18 co. 3 della Costituzione Federale, in situazioni di emergenza, può adottare atti con forza di legge, qualora il Consiglio Nazionale non sia riunito, non possa riunirsi tempestivamente, ovvero ci sia un impedimento per causa di forza maggiore, per prevenire danni gravi e irreparabili alla collettività.<sup>79</sup>

Dal punto di vista della distribuzione dei poteri esecutivi, la Costituzione promuove una separazione delle competenze, giacché l'articolo 69 specifica che i supremi poteri amministrativi della Federazione, se non assegnati al Presidente federale, sono attribuiti al Cancelliere federale, al Vicecancelliere e agli altri ministri federali. Inoltre, l'articolo 67 del B-VG stabilisce che “*tutti gli atti del Presidente federale sono proposti dal Governo federale o dal ministro federale da questo autorizzato*” e che “*tutti gli atti del Presidente federale, per essere validi, devono essere controfirmati dal Cancelliere federale o dal ministro federale competente*”, se non è diversamente previsto dalla

---

<sup>77</sup> Ivi, 363

<sup>78</sup> Per un approfondimento sulla candidatura e sul ruolo dei partiti si rimanda a D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, pp. 363-365

<sup>79</sup> Parodi, G., *La Germania e l'Austria*, in Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 188

Nella storia in realtà il Presidente non ha mai esercitato tali poteri, soprattutto in considerazione del funzionamento “demoelettivo” del sistema politico, stabilizzato per lungo tempo grazie agli accordi tra i due maggiori partiti.

Costituzione. Il Presidente gode anche dei poteri di nomina del Cancelliere e revoca del Governo, peraltro mai esercitati.<sup>80</sup>

### 3.1.2. La nomina del Cancelliere e il Governo

Come abbiamo visto, la figura del Presidente della Repubblica federale ha un ruolo piuttosto marginale; infatti, si individua una preminenza del ruolo del Cancelliere.

Nella nuova versione della Costituzione federale vengono acquisite in toto le disposizioni riguardanti in Cancelliere, mantenendo però un profilo molto basso in relazione alla scelta e alla nomina, suddivisa in tre fasi: la designazione del Cancelliere, regolata da norme convenzionali, la nomina in senso stretto che segue le consultazioni del Cancelliere designato, sancita con la presentazione<sup>81</sup> della lista dei ministri al Presidente, e il giuramento della compagine di governo, successiva all'accettazione dell'incarico.

In base all' articolo 70, il Cancelliere è nominato dal Presidente della Repubblica con decreto, controfirmato<sup>82</sup> dal Cancelliere stesso, e uno dei requisiti di nomina è che quest'ultimo possa partecipare all'elettorato passivo del Parlamento.

Nonostante non vi siano delle limitazioni di tipo giuridico da parte del Presidente nella scelta del Cancelliere, di norma il Capo di Stato sceglie sempre il leader del partito che ha vinto le elezioni in termini di seggi.

Il fatto che il Presidente non possa ignorare le maggioranze parlamentari nella nomina del Capo dell'esecutivo denota la tendenza parlamentare del sistema austriaco, rispetto a quella presidenziale. Oltre ad avere il potere formale di nominare un Primo Ministro, il Presidente è anche libero di revocarlo discrezionalmente, il che comporterebbe la rimozione dell'intera compagine governativa.<sup>83</sup>

Nonostante i poteri concessi al Capo di Stato e dall'articolo 70 comma 1, quest'ultimo ha anche il potere di sollevare dall'incarico il Governo o i singoli membri, sia su richiesta,

---

<sup>80</sup> Ibidem

<sup>81</sup> Anche per la rimozione dall'incarico dei ministri è richiesta la presentazione di una proposta del cancelliere al Presidente, contestualmente deve essere anche trasmessa la proposta di nomina del nuovo ministro.

<sup>82</sup> La controfirma è utile per far sì che il cancelliere dia il proprio consenso alla nomina

<sup>83</sup> In realtà la rimozione del cancelliere, del governo ed eventualmente anche del parlamento è molto rara

sia nel caso di voto di sfiducia o applicazione di norme penali; ciò significa che il Governo nel suo insieme o i singoli ministri possono controllare il loro operato. Anche se non pienamente spiegato in questo articolo, anche il Primo Ministro può essere esentato dalle sue funzioni di “*membro del Governo*”; in realtà ciò accade difficilmente, è più probabile che il Cancelliere disponga le dimissioni volontarie.

Un margine di discrezionalità del Presidente sussiste anche nel potere di scioglimento del Parlamento, espressamente previsto dall’articolo 29 della Costituzione, in particolare si può parlare di una “*libertà condizionata*” nell’esercizio di tale potere, a fronte dell’esistenza di alcune condizioni che lo limitano.

Lo scioglimento, infatti, può essere disposto solo su impulso del Governo e il potere può essere esercitato solo una volta per gli stessi motivi.

Lo stesso articolo, al comma 2, prevede inoltre la possibilità per il Parlamento di disporre il proprio scioglimento tramite legge ordinaria e, nonostante non sia mai accaduto, il Presidente può opporsi allo scioglimento non apponendo la firma alla legge.

Per quanto riguarda il Governo federale, la Costituzione menziona espressamente il Cancelliere, il Vicecancelliere e il Ministro delle finanze, a cui si aggiungono gli altri ministri; non sono membri del Governo i sottosegretari.

Entro sette giorni dal giuramento il Governo deve presentarsi davanti al Parlamento, nei cui confronti è politicamente responsabile, che ha il potere di revocare la nomina o dei singoli membri o dell’intero governo.

Nonostante il Cancelliere abbia un ruolo decisivo con ampia libertà nella composizione del Governo, sono previsti dei limiti nella prassi politica, sia nel potere di scelta, sia nel potere di revoca dei singoli ministri, potrebbe essere difficile infatti imporre una revoca all’interno di un partito; anche se formalmente i ministri godono di un margine di autonomia rispetto al Cancelliere e al Vice, di fatto sono ad essi dipendenti.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Pasquino, G., (a cura di), Capi di governo, (Günther Pallaver: Austria: la centralità del cancelliere), Il Mulino, 2005p. 22

I procedimenti interni al Governo non sono regolamentati dalla Costituzione, in quanto organo collegiale il Consiglio, presieduto dal Cancelliere, decide all'unanimità e si riunisce a cadenza settimanale<sup>85</sup>.

In definitiva, l'evoluzione del sistema politico austriaco dalla nascita nel 1918 al 1929 è stata segnata da un costante sforzo per bilanciare le istituzioni e i poteri statali. Il passaggio da un governo parlamentare con elementi presidenziali a una democrazia semipresidenziale è stato un modo per risolvere le tensioni politiche e sociali di quell'epoca, mantenendo comunque i principi democratici.

Inizialmente prevista come organo di rappresentanza, la figura del Presidente federale in Austria ha gradualmente ottenuto maggiori poteri e responsabilità, assumendo un ruolo essenziale nella politica nazionale. Tuttavia, l'influenza del Presidente è stata sovente condizionata dalle consuetudini politiche e dalle dinamiche dei partiti, che hanno assegnato un ruolo centrale al Cancelliere come capo dell'esecutivo.

Nella Repubblica austriaca, la nomina del Cancelliere è effettuata dal Presidente della Repubblica. Tuttavia, tale nomina riflette in realtà la volontà della maggioranza parlamentare, sottolineando così la natura parlamentare del sistema politico austriaco. Nella prassi politica austriaca esistono limiti sia nella scelta che nella revoca dei ministri, il che evidenzia l'importanza delle dinamiche interne ai partiti e il ruolo preminente del Cancelliere nella conduzione del Governo.

In conclusione, il sistema politico austriaco combina elementi di democrazia parlamentare e sistema semipresidenziale. Il Presidente federale svolge una funzione di vigilanza sulla stabilità politica e garantisce la continuità istituzionale, mentre il Cancelliere detiene il potere effettivo nella gestione del governo e nell'applicazione delle politiche pubbliche.

---

<sup>85</sup> La legge assegna una serie di funzioni al governo, in particolare l'approvazione di disegni di legge e la presentazione al Presidente della Repubblica di proposte

### 3.2. La V Repubblica francese

La nascita della Quinta Repubblica francese nel 1958 segnò l'adozione della forma di governo semipresidenziale<sup>86</sup> nel Paese, caratterizzata dalla coesistenza di due centri di potere: il Primo Ministro e il Presidente della Repubblica.<sup>87</sup>

Appare quindi evidente come nel 1958 ci sia stato un mutamento radicale, tramite la realizzazione di un sistema costituzionale che “*fu costruito principalmente attorno a due idee guida: rafforzare la posizione del Capo dello Stato, opzione fortemente voluta da De Gaulle; rafforzare la figura del primo ministro*”<sup>88</sup>, indirizzo caldeggiato dal guardasigilli Debré”<sup>89</sup>.

In origine, infatti, il sistema era prettamente parlamentare; il Capo dello Stato veniva eletto a maggioranza assoluta delle Camere per sette anni ed era inoltre una figura di scarsa rilevanza sia politica che istituzionale, in quanto politicamente irresponsabile. Per la validità degli atti, infatti, era richiesta la controfirma del Presidente del Consiglio e di un ministro.<sup>90</sup>

Con il referendum popolare del 28 ottobre 1962 venne introdotta l'elezione diretta dell'inquilino dell'Eliseo; in particolare questo fu il completamento del progetto di De Gaulle che voleva un Presidente che fosse “*la clé de voûte des institutions*”<sup>91</sup>, a cui la Costituzione dedica il Titolo II.<sup>92</sup>

---

<sup>86</sup> Tale sistema è stato denominato come “presidenzialista” per la prima volta da Duverger

<sup>87</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, 2005

<sup>88</sup> Si evidenzia che l'espressione “governo” venne utilizzata per la prima volta dalla Costituzione della V repubblica, quelle precedenti infatti, parliamo della Costituzione del 1875 e della IV Repubblica, non facevano alcun cenno all'espressione, nella prima infatti si parlava solo di “ministri”, nella seconda invece la disciplina dell'esecutivo era collocata nel titolo dedicato al Consiglio dei Ministri. Cit. G. Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Günther Pallaver: Austria: la centralità del cancelliere), Il Mulino, 2005

<sup>89</sup> G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, 2005, pp. 41

<sup>90</sup> Di Giovine, Alfonso, et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p. 322

<sup>91</sup> De Gaulle, in particolare porta così a compimento il disegno di un Presidente che fosse, letteralmente, la chiave di volta delle istituzioni. D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p. 327

<sup>92</sup> In particolare, la disciplina viene individuata subito dopo il titolo “*la sovranità*” e prima di tutto il resto; ad aprire il resto delle precedenti costituzioni era invece il Parlamento. Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, 2005, p. 42

In quanto “*chiave di volta delle istituzioni*”, il Presidente della Repubblica è dotato di ampi poteri, sia politici che istituzionali. In particolare, la Costituzione francese prevede negli articoli 8, 11, 12, 16 alcuni dei cd. “*poteri propri*”<sup>93</sup> esercitabili dal Capo di

Stato senza la necessità della controfirma ministeriale; l’art. 19, invece, disciplina i cosiddetti “*poteri condivisi*” con il Primo Ministro, per i quali è richiesta invece la controfirma.<sup>94</sup>

Inoltre, a norma dell’art. 5 “*Il Presidente “assicura il rispetto della Costituzione”, “assicura mediante il suo arbitrato il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato” ed è inoltre “garante dell’indipendenza nazionale, dell’integrità del territorio, del rispetto [...] dei trattati internazionali*”<sup>95</sup>.

Fondamentalmente, lo scopo della Costituzione fu quello di “*tagliare i ponti con i precedenti ottant’anni di regime d’Assemblea e rafforzare l’autorità dell’esecutivo nei confronti del legislativo per garantire stabilità ed efficienza al governo*”.<sup>96</sup>

Gli articoli 20 e 21 della Costituzione danno una panoramica di quelli che sono i poteri del Primo Ministro, a cui è attribuito il potere esecutivo, il quale è pertanto condiviso con il Presidente della Repubblica; la direzione dell’azione del Governo è affidata al Premier (art. 20) che inoltre “*assicura l’esecuzione delle leggi*” ed è “*responsabile della difesa nazionale*” a norma dell’art 21, mentre al Governo spetta la determinazione e la direzione della politica nazionale; è possibile notare quindi che al Primo Ministro essenzialmente “*è affidata la testa dell’Amministrazione*”.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> “nomina il primo ministro e su proposta di questi i ministri (art. 8); detiene il potere di scioglimento dell’Assemblea nazionale (che gli è precluso nel primo anno di vita di ogni Assemblea: art. 12); può decidere il ricorso a referendum su determinati progetti di legge (art. 11); ha la facoltà di indirizzare messaggi al Parlamento (art. 18); in ossequio alla «tradizione repubblicana» non può però mettersi piede); nomina tre dei nove membri del Consiglio costituzionale, fra i quali il Presidente (art. 56); può richiedere al Consiglio costituzionale una pronuncia (anteriore) di costituzionalità sui progetti legislativi (art. 61); può ricorrere ai poteri d’emergenza («dittatoriali» in senso classico) conferitigli dall’art. 16 (che si richiama all’art. 48 della Costituzione di Weimar). Ancora, il Presidente «presiede il Consiglio dei ministri» (art. 9) ed esercita un vero e proprio potere di veto sugli atti del governo che richiedono la controfirma ministeriale (ordinanze, decreti regolamentari, nomina e revoca degli alti funzionari) (art. 13). Gli è infine affidato un ruolo predominante (benché non esclusivo) sul terreno delle relazioni internazionali e della difesa, in quanto «negozia e ratifica i trattati» (art. 52) ed è «capo delle forze armate» (art. 15)”. Ibidem

<sup>94</sup> D’Alessandro C., *L’elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online, 2023, p. 328

<sup>95</sup> G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005 p. 42

<sup>96</sup> ibidem

<sup>97</sup> ibidem

### 3.2.1. Il Presidente della Repubblica e l'istituto del *parrainage*

Nonostante il nucleo essenziale della disciplina elettorale presidenziale sia individuabile nella Costituzione agli articoli 6, in base al quale il Presidente è eletto a suffragio universale per 5 anni ed è rieleggibile una sola volta<sup>98</sup>, e 7<sup>99</sup>, in base al quale l'elezione si svolge a "eventuale doppio turno"<sup>100</sup>, lo stesso art. 6 opera un rimando espresso alla legge per la definizione delle modalità di attuazione della normativa. Rileva a tal proposito la Legge organica n.62-1292 del 1962 "*relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*", più volte modificata.<sup>101</sup>

La stessa rinvia inoltre al *Code Électoral*<sup>102</sup> agli artt. 1-7 e 40-45 per quanto riguarda l'individuazione delle condizioni di eleggibilità; il candidato, infatti, deve essere cittadino francese con qualità di elettore, deve godere dei diritti civili e aver compiuto 18 anni di età<sup>103</sup>, deve essere inoltre in regola con gli obblighi relativi al servizio nazionale e non aver riportato condanne che comportino l'interdizione dai pubblici uffici.<sup>104</sup>

Com'è già stato detto, è stato il referendum popolare del 28 ottobre 1962 ad introdurre l'elezione a suffragio universale del Capo di Stato, elevando l'importanza del momento elettorale oltre alla rilevanza di quest'ultimo, sia a livello politico che istituzionale.

Con legge organica del 1962 è stato introdotto il cd. *parrainage*: un filtro alle candidature presidenziali, previsto dall'art. 3.

---

<sup>98</sup> È utile ricordare come nella Costituzione della IV Repubblica il Presidente fosse eletto per sette anni dalle camere a maggioranza assoluta. Con la Costituzione del 1958 continua a mantenere i sette anni, abbassati successivamente a cinque con la legge costituzionale del 2 ottobre 2000. <sup>98</sup> Di Giovine, Alfonso, et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p. 335

<sup>99</sup> art. 7: "*Il Presidente della Repubblica è eletto a maggioranza assoluta dei voti espressi. Se tale maggioranza non viene conseguita al primo turno, si procede ad un secondo turno il quattordicesimo giorno successivo. Possono presentarsi soltanto i due candidati che, dopo l'eventuale ritiro di candidati più favoriti, abbiano raccolto il maggior numero di voti al primo turno...*"

<sup>100</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p. 335

<sup>101</sup> D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p. 330

<sup>102</sup> Il codice contiene le disposizioni generali in materia di elettorato attivo e alle cause di ineleggibilità previste per i deputati.

<sup>103</sup> La soglia è stata abbassata da 23 anni a 18 anni con la Legge organica n. 2011-140 del 2011

<sup>104</sup> D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p. 330

In particolare, la raccolta dei sostegni inizia con la pubblicazione, almeno dieci settimane prima del primo turno elettorale,<sup>105</sup> del decreto di convocazione degli elettori all'appuntamento elettorale, ad opera del Governo, sul *Journal Officiel*.

Originariamente si richiedeva che il candidato avesse un appoggio di almeno cento eletti abilitati<sup>106</sup>, per cui era prevista anche la segretezza dei nomi.

Tuttavia, con la Legge organica n. 76-527 del 1976 vennero apportate delle modifiche a fronte della scarsa efficacia della disciplina precedente: innanzitutto il numero di *presentations* necessarie per la candidabilità diventa di almeno 500, prevedendo inoltre la pubblicità dei nomi del numero minimo dei *parrains* tramite un'estrazione a sorte degli stessi.

Quarant'anni dopo, con la Legge organica n. 2016-506 del 2016, è stata apportata un'ulteriore modifica alla pubblicità degli elenchi prevedendo che la totalità i nominativi dei sostenitori di ciascun candidato debba essere resa pubblica, superando quindi il limite dei 500 previsto dalla normativa precedente.<sup>107</sup>

L'appoggio viene espresso compilando un formulario fornito dal *Conseil constitutionnel* il quale successivamente svolgerà le attività di controllo sulla regolarità sei sostegni; ogni *parrian*, in particolare, potrà sostenere un solo candidato.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Novità apportata dalla legge organica 2021-235 del marzo 2021

<sup>106</sup> L'elenco dei *parrains* si è esteso negli anni, attualmente sono 42000 e ne fanno parte parlamentari, consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali, compresi i départements d'outre-mer (Guyane, Martinique, Guadalupe, etc.), parlamentari europei, e i sindaci; la legge organica n. 221-335 del 2021 ha inoltre ampliato la lista dei potenziali «*présentateurs*» di cui all'art. 3 della legge del 6 novembre 1962.

<sup>107</sup> Per approfondire la questione della pubblicità dei nomi dei *parrains* si rinvia a D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, pp. 332-336

<sup>108</sup> *Ibidem*

### 3.2.2. Il Governo e il ruolo del Primo Ministro

Quello esecutivo può essere descritto come un potere “*diarchico e, più precisamente, a diarchia diseguale, costituito dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro*”.<sup>109</sup>

A norma dell’articolo 8 “*Il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro. Egli pone fine alle sue funzioni all’atto della presentazione da parte di questi delle dimissioni del Governo. Su proposta del Primo ministro, nomina gli altri membri del governo e pone fine alle loro funzioni.*”

Appare evidente come la previsione del potere di nomina da parte del Capo di Stato sia in linea con la tradizione del parlamentarismo.<sup>110</sup> Tuttavia, il punto di distacco è individuabile nella mancanza del potere di revoca, eccezion fatta per il caso in cui il premier decida di dimettersi.

Tra Assemblea e Governo sussiste un rapporto di fiducia; infatti, a norma dell’articolo 49, il Premier “*dietro deliberazione del Consiglio dei ministri, impegna davanti all’assemblea nazionale la responsabilità del governo sul suo programma su una dichiarazione politica generale*”. Inoltre, a norma dell’art. 50, “*Se l’Assemblea nazionale adotta una mozione di sfiducia, respinge il programma o una dichiarazione di politica generale del Governo, il Primo ministro deve presentare al Presidente della Repubblica le dimissioni del Governo*”. Nonostante dalla lettura del combinato disposto degli articoli 49 e 50 emerga l’esistenza di tale rapporto, vi sono stati governi che non hanno mai chiesto la fiducia all’Assemblea Nazionale.<sup>111</sup>

Un altro rapporto fondamentale è quello che intercorre tra Presidente e Primo Ministro, che può subire variazioni. Se si guarda ai periodi di fatto “maggioritari” tra i due si instaura un rapporto di subordinazione; “*il ruolo del primo ministro si riduce a quello di fidato luogotenente disposto a immolarsi per il proprio generale*”.<sup>112</sup> Qualora, invece, il Presidente dovesse appartenere ad una maggioranza diversa da quella parlamentare,

---

<sup>109</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017

<sup>110</sup> Ivi, p.337

<sup>111</sup> Appare utile ricordare che l’applicazione della disciplina della fiducia è stata registrata solo il 28 novembre 1962 con la sfiducia del governo Pompidou. Ivi, 342-343.

<sup>112</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, 2005, P. 43

espressione della maggioranza del Governo, allora si instaura la cd. *cohabitation*, in cui il Premier rappresenta la figura dominante.<sup>113</sup>

È da ricordare in ogni caso che anche nelle ipotesi di coabitazione, il Capo dell'esecutivo non eguaglia né un Capo di Governo in regime parlamentare, né il Presidente durante il periodo maggioritario, a fronte dell'esistenza di elementi che rendono, in ogni caso, il Capo di Stato una figura preminente.<sup>114</sup>

La revisione costituzionale n. 964 del 2000 e la Legge organica n. 419 del 2011 hanno reso più difficile la realizzazione del fenomeno della *cohabitation*, equiparando la durata della carica presidenziale e della legislatura (5 anni) e facendo in modo che l'elezione del Parlamento sia successiva ma comunque ravvicinata a quella Presidenziale, in modo tale da evitare la nascita di maggioranze non corrispondenti.<sup>115</sup>

In definitiva, la Quinta Repubblica ha creato un sistema politico in cui la rilevanza delle figure del Presidente e del Primo Ministro è fondamentale per garantire stabilità ed efficienza nel Governo. Questo nuovo sistema di governo presenta una divisione di poteri tra due centri autoritari: il Presidente e il Parlamento. Il Presidente detiene significativi poteri sia politici che istituzionali, rendendolo una figura centrale per la guida della nazione. L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente nel 1962 ha rafforzato ulteriormente il suo ruolo dominante. Questa elezione è diventata un momento cruciale nella politica e nell'ordinamento, poiché ha conferito al Presidente un mandato popolare diretto. Dall'altra parte, il Premier ha guadagnato importanza come figura esecutiva, responsabile della direzione dell'azione del Governo e dell'attuazione delle politiche nazionali, la cui nomina e la gestione del governo sono diventate fondamentali nel sistema politico francese.

---

<sup>113</sup> Ibidem

<sup>114</sup> Per approfondire: Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, P. 344

<sup>115</sup> D'Alessandro C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023, p. 328

#### 4. La forma di governo parlamentare e i tre sottotipi

La forma di governo parlamentare può operare in qualunque tipo di Stato purché con forme liberal-democratiche, coesistendo con diversi assetti di partito e sistemi elettorali. In particolare, i ruoli dei tre organi chiave del sistema, ci riferiamo essenzialmente al Governo, Parlamento e al vertice, possono assumere status differenti all'interno dello stesso.<sup>116</sup>

Essa è connotata da un'alta variabilità; infatti, nello stato contemporaneo è possibile individuarne ben tre sottotipi. Rilevano a tal proposito il parlamentarismo non maggioritario, che enfatizza il concetto di responsabilità politica e il ruolo centrale che il corpo elettorale svolge nel processo decisionale per la formazione del Governo; il parlamentarismo a prevalenza parlamentare, in cui si individua una forma di governo "assembleare" dove l'indirizzo politico è detenuto dal Parlamento e il Governo è un organo meramente esecutivo della volontà assembleare; e il parlamentarismo maggioritario o a prevalenza governativa, che trova riferimento nel modello Westminster, e nel neoparlamentarismo fondato sull'elezione diretta del Premier.<sup>117</sup>

Il sistema parlamentare non maggioritario si articola in due categorie, entrambe caratterizzate da una molteplicità di partiti e poli politici. Da un lato, vi sono le democrazie concordatarie o di compromesso, peculiari delle società segnate da divisioni etniche e religiose. In questi contesti, prevalgono principi di concordanza che sfumano la distinzione tra maggioranza e opposizione, spesso portando alla formazione di coalizioni ampie<sup>118</sup>. Dall'altro, troviamo democrazie contraddistinte da profonde divergenze ideologiche e la presenza di partiti "anti-sistema", che necessitano di coalizioni governative ma spesso non riflettono la maggioranza legislativa, come nella IV Repubblica francese e in Italia.

---

<sup>116</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p. 77

<sup>117</sup> Volpi, M., Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 1997, pp.271-272

<sup>118</sup> Ci riferiamo in questo caso a paesi come Belgio e Paesi Bassi

In entrambi i casi, i governi risultano instabili e poco efficienti, anche quando la formula di governo e il personale ministeriale sono stabili. Sono per lo più governi di coalizione in cui il Primo Ministro assume un ruolo di mediazione tra le varie forze politiche all'interno dell'esecutivo anziché un ruolo di leadership diretta. Tuttavia, a causa della mancanza di una maggioranza politica stabile e dell'influenza pregnante dei partiti nella formazione dell'esecutivo, porta anche ad un indebolimento del Parlamento.<sup>119</sup>

In sostanza, la caratteristica fondamentale di questi sistemi è il riconoscimento ai partiti di un ruolo chiave nella mediazione post-elettorale, *“attribuendo loro la libertà di spendere la rendita di posizione garantita dal voto espresso dal corpo elettorale nel modo ad essi più utile, li trasforma nei reali sovrani e ne facilita la degenerazione in strutture verticistiche e di tipo oligarchico”*.<sup>120</sup>

#### 4.1. Il modello Westminster

L'evoluzione della forma di stato e di governo britannica inizia nell'epoca feudale, di cui ricordiamo la *Magna Charta Libertatum* del 1215, passando dall'età dell'assolutismo con i Tudor, per poi trasformarsi in Monarchia costituzionale, il cui approdo è sancito con la promulgazione del *Bill of Rights* del 1689 e dell'*Act of Settlement* del 1701.<sup>121</sup>

Con la rottura dell'equilibrio formatosi tra Sovrano e Parlamento, tipico della monarchia parlamentare, nel XVIII secolo si approda alla forma di governo parlamentare tramite la conquista di maggiori poteri da parte del Parlamento.<sup>122</sup>

Il momento più emblematico che ha segnato il graduale aumento dei poteri dell'organo rappresentativo è inquadrabile nelle dimissioni di Lord North nel 1769, difatti, come si legge nella *“Storia d'Inghilterra”* di George Macaulay Trevelyan *“dal giorno delle dimissioni di Lord North, la Gran Bretagna non è stata più governata che da un primo ministro e da un Consiglio dei ministri responsabili non soltanto verso il re, ma prima di*

---

<sup>119</sup> Volpi, M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, 1997, p.272-273

<sup>120</sup> Ibidem

<sup>121</sup> Con il Bill of Rights, oltre a sancire diritti e libertà, vengono ampliati i poteri del parlamento, con l'atto del 1701 invece viene regolamentata la successione al trono.

<sup>122</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p. 278

*tutto e soprattutto verso il giudizio, del tutto indipendente espresso dalla Camera dei Comuni*".<sup>123</sup>

Originariamente si registrava un modello dualista, si trattava di un sistema fondato su due centri di potere con diversa legittimazione: l'esecutivo, di cui sono titolari Re e Governo e il potere legislativo, attribuito al Parlamento.

In particolare, oltre all'esistenza di un dualismo istituzionale fonato sull'idea "*due poteri, tre organi*"<sup>124</sup>, troviamo all'interno dell'esecutivo un dualismo politico-sociale.

Con la riforma elettorale del 1832, lo status del Sovrano inizia a perdere rilevanza, in quanto detentore di poteri sempre più formali, a favore di una modifica dell'intero sistema che vede lo sviluppo della supremazia del Parlamento. Ad oggi, quindi, il fulcro del sistema parlamentare inglese, definito classico, è il rapporto tra corpo elettorale, Camera dei comuni e Governo, rientrando di conseguenza nel "sottotipo" maggioritario.<sup>125</sup>

Il Modello Westminster quindi "*non è il risultato di una Costituzione scritta derivante da un'Assemblea costituente (secondo la via iniziata dalla rivoluzione americana prima e da quella francese poi), ma è il risultato di una plurisecolare evoluzione storica che, da una forma classica di governo parlamentare, dualistica prima e monistica poi, arriva a configurarsi, già nel corso dell'Ottocento, come Cabinet government e come responsible party government*".<sup>126</sup>

I partiti giocano un ruolo fondamentale; la Costituzione, infatti, attribuisce all'opposizione il potere di presentare un programma alternativo a quello del Governo oltre a spazi garantiti nell'ambito dei lavori parlamentari, la presidenza degli organi di controllo e di vigilanza e il potere di controllare le decisioni del Governo, con un potere della maggioranza adeguatamente calibrato e contrapposto.<sup>127</sup>

La democrazia rimane costantemente mediata dal ruolo dei partiti, configurandosi come un sistema di governo basato sugli stessi da cui deriva l'idea di *party government*, con una distinzione fondamentale rispetto al parlamentarismo non maggioritario.

---

<sup>123</sup> Ivi p.71; Macaulay Trevelyan, G., *Storia d'Inghilterra*, Grazianti, 1967

<sup>124</sup> Ivi, pp. 279-280

<sup>125</sup> Ibidem

<sup>126</sup> G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, 2005

<sup>127</sup> Volpi, M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, 1997, p. 273

In questo sistema, la mediazione partitica avviene precedentemente alle elezioni, all'interno del partito o della coalizione di maggioranza, al fine di presentare al corpo elettorale una maggioranza, un programma e un leader per la sua approvazione; manca quindi un rapporto diretto tra elettori e governo, non permettendo quindi far emergere un'idea di "democrazia immediata", dal momento in cui la formazione dell'esecutivo è "il frutto indiretto di fattori politici e non di una previsione giuridica"<sup>128</sup>.

È prevista una formula elettorale che ha come esito la formazione di una maggioranza assoluta, accompagnando la configurazione bipartitica del sistema dei partiti. Questo avviene grazie alla formazione di governi stabili e omogenei, tendenzialmente di legislatura, la configurazione del Governo come comitato direttivo dell'attività parlamentare, una forte leadership del Primo ministro e l'alternanza tra maggioranza e opposizione come evento fisiologico e naturale all'interno del modello Westminster. In ogni caso, non si esclude la possibilità che nessun partito raggiunga la maggioranza assoluta, portando alla formazione di un *hung Parliament*, come accaduto nel 2015.<sup>129</sup>

#### 4.1.1. Il Governo

Sino al XVIII secolo, il vertice dell'esecutivo era rappresentato dal Consiglio privato della Corona, che perse gradualmente rilevanza, facendo emergere l'importanza del vertice monocratico del *Cabinet*: il Primo Ministro.

Strutturalmente il Governo può essere inquadrato come una piramide, alla cui base si trovano un centinaio di membri, di cui una ventina compongono il *Cabinet*, presieduto dal Premier, che detiene il potere di fissarne l'ordine del giorno e indirizzarne il dibattito. Il Gabinetto è il luogo in cui vengono compiute le scelte più rilevanti, tra cui la determinazione dell'indirizzo politico e il raccordo tra Governo, Parlamento e Pubblica Amministrazione.

Un ruolo fondamentale, come già anticipato, è ricoperto dall'opposizione, organizzata nel cd. *Shadow Cabinet*, strutturato sulla falsariga del Governo in carica, essenziale nel

---

<sup>128</sup> Ivi p. 274

<sup>129</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p. 283

costruire un contrappeso al potere del Primo Ministro e nel consentire l'equilibrio fondato sull'alternanza e sulla costante dialettica maggioranza-opposizione.

Il Primo Ministro è il leader del partito vincente, nominato dal Sovrano; a tal proposito, rileva il fatto che, in realtà, il mandato è conferito al partito. Qualora, in corso di legislatura, dovesse cambiare il leader del partito, allora si avrà anche un mutamento del Primo Ministro.<sup>130</sup>

Nonostante si tratti di un potere che formalmente appartiene alla Corona, il Premier nomina i ministri e i membri del Governo, potendone anche provocare le dimissioni esercitando il potere di *dismissal*, dirige la politica governativa e rappresenta il Governo in parlamento ed esercita il *patronage*<sup>131</sup>. Inoltre, può spostare i ministri da un posto all'altro (tecnicamente un *reshuffle*), è il primo responsabile della nazione negli affari internazionali e interni, è il capo politico del *Civil Service* e collabora con il capo dell'*Home Civil Service* in merito alle nomine e promozioni dei funzionari di più alto grado (*senior Civil Service*) e scioglie il Parlamento<sup>132</sup> con il conseguente potere di indire le elezioni politiche.<sup>133</sup>

Premier e Camera dei comuni sono legati da un rapporto di fiducia, si può dire presunta, che viene riconosciuta con il discorso del monarca pronunciato all'inizio della sessione parlamentare, il cd. discorso della corona.

Il ricorso alla sfiducia è molto raro e, in particolare, non viene contemplata neanche la questione di fiducia, in caso di voti negativi infatti sarà il Premier a risponderne personalmente.<sup>134</sup>

---

<sup>130</sup> Un caso è la sostituzione di Tony Blair con Gordon Brown nel 2007

<sup>131</sup> Con *patronage* si intende il potere di proporre al Re nomine di cariche importanti dello stato, rilevano a tal proposito vescovi, arcivescovi, e i più alti magistrati e funzionari dell'amministrazione.

<sup>133</sup> Pasquino, G., (a cura di), Capi di governo, Il Mulino, 2005, p. 104

<sup>134</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 pp. 288-289

#### 4.1.2. Il Parlamento

Il Parlamento è innanzitutto il detentore del potere legislativo ed ha una struttura tripartita, in particolare è composto da tre organi operanti separatamente eccezion fatta per l'apertura della sessione parlamentare e per l'incoronazione del Sovrano.

Si tratta della Corona, che ha un ruolo prettamente formale, la Camera dei Lords connotata da una composizione che riflette il potere che storicamente hanno avuto clero (Lords spirituali) e aristocrazia (Lords temporali)<sup>135</sup>, e la House of Commons, rappresentativa del corpo elettorale e composta da 650 deputati eletti con un sistema maggioritario secco, a turno unico<sup>136</sup> in collegi uninominali<sup>137</sup>, la cui presidenza è affidata allo Speaker, organo imparziale e politicamente neutrale, che svolge diverse funzioni, tra cui il mantenimento dell'ordine.

È articolata in due commissioni, *Standing committees*, ossia commissioni permanenti e legislative, e *Select committees* con funzioni di controllo sull'operato del Governo, si tratta in particolare di commissioni speciali.

La Camera dei Comuni, inoltre, resta in carica 5 anni secondo il *fixed-term parliaments act* del 2011, che disciplina anche lo scioglimento, sottratto alla Corona e alla discrezionalità del Primo Ministro, essendo quindi più parlamentarizzato. Può essere disposto quando viene approvata dalla Camera dei Comuni una mozione di sfiducia, a condizione che entro due settimane non si dia fiducia a un nuovo governo e in caso di risoluzione di autoscioglimento, approvata a maggioranza dei due terzi dalla stessa Camera.

Oltre ad avere un potere di rappresentanza, la Camera dei Comuni svolge funzioni fondamentali nell'adozione delle leggi insieme con la House of Lords e attribuisce o revoca la fiducia al Governo, operando inoltre un controllo sull'operato di quest'ultimo.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> La camera dei Lords partecipa all'iter legislativo e può solo operare un controllo sull'operato del governo, rimanendo esclusa dal rapporto di fiducia. Di Giovine, Alfonso, et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017 p. 286

<sup>136</sup> Il sistema elettorale è di tipo plurality, detto "first past the post": sostanzialmente ed eletto il candidato che nel collegio uninominale ha ottenuto più voti.

<sup>137</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 283

<sup>138</sup> Ivi, pp. 282-286

In conclusione, l'evoluzione del sistema di Governo britannico ha visto un graduale spostamento di poteri e responsabilità dal monarca e dal Consiglio privato della Corona al Parlamento e al Primo Ministro, con una forma di governo che si è trasformata da una monarchia costituzionale a un sistema parlamentare dominato dai partiti. Un cambiamento accompagnato dalla perdita progressiva della rilevanza del ruolo della Corona, che ad oggi rimane principalmente simbolico e rappresentativo.

Il Governo, guidato dal Primo Ministro e sostenuto dalla fiducia della Camera dei Comuni, ha acquisito un ruolo predominante nell'attuazione delle politiche e nella gestione degli affari interni ed esteri. Allo stesso tempo, il Parlamento ha assunto un ruolo attivo nel processo legislativo e nel controllo del Governo, con commissioni permanenti e selezionate che supervisionano l'operato del governo e contribuiscono alla formazione delle leggi.

In questo contesto, la democrazia britannica rimane "mediata" dai partiti politici e caratterizzata da un sistema parlamentare in cui il rapporto tra Governo, Parlamento e partiti politici è centrale. La rappresentanza popolare avviene attraverso il sistema elettorale maggioritario, che tende a favorire la formazione di governi stabili e omogenei.

In definitiva, il modello Westminster si basa su una complessa rete di relazioni tra istituzioni e attori politici, con il Primo Ministro e il Parlamento che giocano ruoli chiave nella governance del paese, ed è proprio grazie al ruolo fondamentale svolto dai partiti che possiamo parlare di "*party government*", che ha portato a un'accentuazione del dualismo tra maggioranza e opposizione, con il Governo e l'opposizione che si alternano in un contesto di dibattito e controllo reciproco.

## 4.2. La Spagna

Con l'approvazione della Costituzione di Cadice nel 1812 si segna l'inizio della storia costituzionale spagnola, “*espressione del liberalismo nascente e fondata sulla divisione dei poteri dello stato e sulla garanzia dei più essenziali diritti fondamentali*”, una storia connotata da una forte instabilità in cui si succedono diverse costituzioni che, nonostante continuino a riconoscere preminenza del Monarca, ampliano sempre di più i poteri del Parlamento.<sup>139</sup>

È la Costituzione della Seconda Repubblica che introduce la forma di governo parlamentare, attribuendo significativi poteri al Capo di Stato e garantendo ai cittadini diritti e libertà, una carta che ebbe vita breve a fronte colpo di stato militare guidato dal Generale Franco che, a seguito della sanguinosa guerra civile (1936-1939), portò alla nascita di una dittatura con a capo lo stesso Franco.

La storia democratica spagnola ha quindi inizio il 20 novembre 1975, data di morte del dittatore e della caduta del regime, che culmina con la promulgazione della Costituzione del 1978, approvata con referendum il 6 dicembre dello stesso anno<sup>140</sup>, che si fonda sull'idea di stato sociale, democrazia e pluralismo politico, istituzionale e linguistico.<sup>141</sup> L'articolo 1 della Costituzione prevede infatti che la Spagna è uno stato democratico ove la sovranità appartiene al popolo, con un sistema ispiratosi alla monarchia parlamentare.

### 4.2.1. La forma di governo e il sistema dei partiti

Come appena visto, la Spagna è classificata dalla Carta fondamentale come una monarchia parlamentare in cui vi sono tre organi fondamentali: la Corona, il Parlamento e il Governo, cui compete la direzione della politica e l'amministrazione civile e militare. È fondamentalmente una monarchia votata alla razionalizzazione del sistema in cui si

---

<sup>139</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, p. 295

<sup>140</sup> Ivi, 296-297

<sup>141</sup> Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 370

individua un ruolo fondamentale dei partiti politici, limitando gli istituti della democrazia diretta.<sup>142</sup>

Tra le novità della Costituzione del 1978 si inquadra infatti l'introduzione di un sistema pluralistico dei partiti, una previsione contrastante con l'impostazione precedente fondata sull'esistenza di un unico partito.<sup>143</sup>

Il sistema è caratterizzato dalla preminenza della figura del Presidente del Governo, il quale gode di una posizione di primazia rispetto ai membri del Consiglio dei ministri. L'investitura, disciplinata dall'art. 99 Cost., avviene tramite un atto di proposta del Sovrano, controfirmato dal Presidente del Congresso dei deputati, anche se formalmente viene nominato con decreto del Capo di Stato successivamente all'investitura da parte del congresso.<sup>144</sup>

Tuttavia, lo stesso articolo si sofferma sul processo di formazione del Governo e assegnazione della fiducia. In particolare, il candidato proposto per la posizione di Presidente del Governo deve esporre di fronte al Congresso dei Deputati il programma politico del governo che intende formare. Questo passaggio è cruciale perché fornisce ai membri del Congresso una chiara comprensione delle intenzioni e delle politiche del candidato. Se il Congresso dei Deputati, con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, concede la sua fiducia al candidato presentato, il Re procederà con la sua nomina a Presidente. Se non si raggiunge questa maggioranza assoluta, la proposta sarà sottoposta a una nuova votazione dopo quarantotto ore. In questo secondo turno, la fiducia sarà concessa se si ottiene la maggioranza semplice dei voti. Se le votazioni non portano all'ottenimento della fiducia per l'investitura del Presidente del Governo, si possono presentare nuove proposte seguendo le stesse modalità previste nei punti precedenti; questo assicura che il processo continui fino a quando non si raggiunge un accordo o si supera il termine previsto.

---

<sup>142</sup> Ibidem, p. 370

<sup>143</sup> art. 6 Cost: *“I partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica. La loro creazione e l'esercizio della loro attività sono libere nel rispetto della Costituzione e della legge. La loro struttura interna e il loro operare dovranno essere democratici.”*

<sup>144</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, p.306

Nel caso in cui trascorrono due mesi dalla prima votazione sulla fiducia senza che nessun candidato abbia ottenuto il sostegno del Congresso, il Re avrà l'autorità di sciogliere entrambe le Camere. Saranno quindi indette nuove elezioni, con la controfirma del Presidente del Congresso; si prevede quindi meccanismo prettamente sanzionatorio di scioglimento automatico che di per sé costituisce un'*extrema ratio*<sup>145</sup>.

È la coesione dei partiti politici a garantire la preminenza della compagine governativa rispetto a quella parlamentare, come già detto, l'art. 6 della Costituzione individua un sistema fondato sul pluripartitismo che originariamente era fondato su due compagini: la sinistra moderata con il *Partido Socialista Obrero Espanol* (PSOE) e il *Partido Popular* (PP), rappresentativo del centro-destra<sup>146</sup>.

Nonostante non sia mai stato contemplato nell'ordinamento spagnolo, la formazione di governi di coalizione è destinata a consolidarsi a causa del continuo proliferare di piccoli partiti.<sup>147</sup>

In ogni caso viene disciplinato anche l'aspetto per così dire patologico del rapporto, il costituente, in particolare, al fine di garantire una maggiore razionalizzazione del sistema ha optato per una versione costruttiva della sfiducia.<sup>148</sup> Il legame fiduciario oltre ai casi di dimissioni volontarie o morte del Presidente del Governo, può interrompersi con l'approvazione di una mozione di sfiducia "costruttiva" da parte del congresso dei deputati.

In particolare, a norma dell'art. 113: "*Il Congresso dei Deputati può impegnare la responsabilità politica del Governo mediante l'adozione a maggioranza assoluta della mozione di censura. 2. La mozione di censura dovrà essere proposta almeno dalla decima parte dei Deputati e dovrà indicare un candidato alla Presidenza del Governo. 3. La mozione di censura non potrà essere votata fino a che non trascorrono cinque giorni dalla sua presentazione. Nei due primi giorni di tale periodo si potranno presentare mozioni alternative. 4. Se la mozione di censura non fosse approvata dal Congresso, i suoi firmatari non potranno presentarne un'altra durante lo stesso periodo di sessione.*"

---

<sup>145</sup> Così, Pasquino, G., (a cura di), Capi di governo, Il Mulino, 2005p.257-258, per approfondire pp. 257-268

<sup>146</sup> Per un approfondimento sui partiti: Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, M, *Costituzioni comparate*, Laterza, 2009, pp. 309-311 e G. Pasquino (a cura di) Capi di governo, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 258-264

<sup>147</sup> Ibidem

<sup>148</sup> Così, Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 371

Secondo la dottrina, la tecnica della mozione costruttiva non garantisce necessariamente l'efficienza della compagine governativa; essa è stata utilizzata in pochissimi casi e ha ottenuto un esito positivo solo nel 2018. Questa ha principalmente la funzione di tutelare la stabilità dell'esecutivo, evitando dimissioni senza la presentazione di possibili alternative ed è inoltre molto difficile da attivare.

L'Art 112 invece disciplina la questione di fiducia, meccanismo utile a risaldare la maggioranza governativa in Parlamento. Pertanto *“Il Presidente del Governo, previa delibera del Consiglio dei ministri, può porre di fronte al Congresso dei Deputati la questione di fiducia sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale. La fiducia si considererà accordata quando voti a favore la maggioranza semplice dei Deputati.”*

Secondo Myriam Iacometti la questione di fiducia spagnola non è altro che uno strumento per verificare *“l'esistenza continuativa del legame fiduciario, ma che non è finalizzato all'approvazione delle leggi utili alla realizzazione dell'indirizzo politico”*.

#### 4.2.2. Il Parlamento spagnolo

Il Parlamento, organo detentore del potere legislativo, è composto da due camere, *Cortes Generales*, costituite da Congresso dei deputati e Senato.

A norma dell'art. 68, il Congresso dei deputati è composto da un numero variabile di membri, che può essere compreso tra un minimo di 300 e un massimo di 400, eletti attraverso un sistema di suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto, in conformità con le disposizioni della legge.

Ogni provincia costituisce una circoscrizione elettorale<sup>149</sup> ove si svolgono le elezioni con criteri di rappresentanza proporzionale; i seggi, quindi, vengono assegnati in base al numero dei voti ottenuti da ciascuna lista o partito politico.

La legge determina la distribuzione iniziale dei deputati per ogni circoscrizione, garantendo una rappresentanza minima, e assegna i restanti seggi in proporzione alla popolazione. Il Congresso viene eletto per un periodo di quattro anni, che coincide con la durata del mandato dei deputati, a meno che non si verifichi lo scioglimento anticipato

---

<sup>149</sup> Le città autonome di Ceuta e Melilla eleggono ciascuna un Deputato

della Camera. Le elezioni si tengono entro un periodo compreso tra i trenta e i sessanta giorni prima della scadenza del mandato e, una volta eletto, il Congresso deve essere convocato entro venticinque giorni dall'esito delle elezioni.

La legge organica sul regime elettorale del 19 giugno 1985 n.5 ha operato delle puntualizzazioni, ha fissato a 350 il numero dei deputati, prevedendo ad ogni provincia spettano almeno 2 seggi applicando il sistema *Hondt* per il loro riparto; viene sostanzialmente introdotta una soglia di sbarramento del 3%<sup>150</sup>, finendo però per favorire la produzione di effetti sostanzialmente maggioritari a causa dell'elevato numero delle circoscrizioni elettorali e al ridotto numero dei seggi in palio.<sup>151</sup>

Il Senato è individuato come una Camera di rappresentanza territoriale, che mantiene un ruolo di subordinazione rispetto al Congresso sotto il profilo legislativo ed è escluso dal circuito della fiducia. In particolare, l'art. 69 riflette un approccio equilibrato e rappresentativo per l'elezione dei senatori, garantendo una rappresentanza adeguata alle diverse regioni e comunità e assicurando un funzionamento efficace e legittimo del Senato come istituzione parlamentare. Sono eletti in ogni provincia quattro senatori a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto per i votanti di ciascuna di esse, secondo le modalità indicate dalla Legge organica sul regime elettorale.<sup>152</sup>

Le popolazioni di Ceuta e Melilla eleggeranno ciascuna due Senatori e le Comunità Autonome designeranno inoltre un Senatore e uno in più per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio.

La designazione spetterà all'Assemblea legislativa o, in sua mancanza, all'Organo Collegiale Superiore della Comunità Autonome, conformemente a quello che stabiliranno gli Statuti, che assicureranno in ogni caso l'adeguata rappresentanza proporzionale. Il mandato dei senatori termina dopo quattro anni dalla nomina eccezion fatta per i casi di scioglimento della Camera.

---

<sup>150</sup> Fondamentalmente le liste che non ottengono almeno il 3% dei voti in sede circoscrizionale non possono partecipare all'assegnazione dei seggi.

<sup>151</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, p. 302

<sup>152</sup> I componenti del senato sono eletti per i 4/5 nelle Provincie e per 1/5 dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome.

#### 4.2.3. La Corona

Nonostante ad oggi la figura del monarca risulti obsoleta, a norma dell'art. 1 comma 3 Cost., la Spagna è una Monarchia Parlamentare, attribuendo al Sovrano uno status di rilievo. Le funzioni sono espressamente enumerate dalla legge e dalla Carta fondamentale e, in particolare, al Sovrano sono assegnati i compiti di “*un Capo di Stato irresponsabile*”, a norma dell'art. 56 infatti, gli atti del Sovrano saranno sempre controfirmati in quanto inviolabile e non è soggetto a responsabilità.<sup>153</sup>

Oltre ai compiti prettamente formali legati alla funzione giurisdizionale<sup>154</sup>, ha funzioni connesse sia alle attività delle Camere; rilevano a tal proposito l'indizione delle consultazioni popolari, la convocazione dello scioglimento anticipato delle Camere e la sanzione e la promulgazione delle leggi, anche collegate con la funzione esecutiva, quali ad esempio la nomina del Presidente del governo, la nomina/revoca dei ministri su proposta del Premier e l'emanazione dei decreti approvati dal Consiglio.<sup>155</sup>

In conclusione, la storia costituzionale spagnola, segnata dalla promulgazione della Costituzione del 1978, ha stabilito un sistema politico caratterizzato da una monarchia parlamentare, sancendo il principio della sovranità popolare, istituendo un sistema democratico basato su principi di stato sociale, democrazia e pluralismo politico.

Tale sistema, concepito per razionalizzare il processo decisionale e garantire una rappresentanza equilibrata dei cittadini e delle diverse regioni del Paese, è incentrato sulla figura del Presidente del Governo e su un Parlamento bicamerale composto da Congresso dei deputati e Senato, ove la figura del Presidente del Governo, investito con il voto di fiducia del Congresso, occupa una posizione centrale nel processo decisionale e il Parlamento detiene il potere legislativo, garantendo la partecipazione politica e il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini. Continua ad avere un ruolo preminente la Corona che, nonostante ad oggi nella maggior parte degli Stati gode di un ruolo simbolico, detiene compiti formali e istituzionali senza responsabilità dirette.

---

<sup>153</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevari, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, p. 300

<sup>154</sup> Il Sovrano nomina il Presidente del Tribunale Supremo, il Procuratore generale dello Stato, i giudici del tribunale costituzionale e, infine, esercita il diritto di garanzia.

<sup>155</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevari, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, p. 301

In conclusione, la Costituzione spagnola del 1978 ha creato un quadro istituzionale che ha favorito lo sviluppo e il consolidamento della democrazia nel Paese, garantendo la partecipazione politica dei cittadini, il rispetto dei diritti fondamentali e la stabilità delle istituzioni democratiche.

## CAPITOLO II

### IL SISTEMA DI GOVERNO PARLAMENTARE TRADIZIONALE

#### 1. Caratteristiche principali e distintive dei sistemi parlamentari

Prima di procedere all'analisi del sistema parlamentare tradizionale è essenziale osservare in modo approfondito i criteri convenzionali utilizzati per classificare le forme di governo. Non è sufficiente limitarsi a valutare semplicemente il grado di separazione o di collaborazione, supremazia o equilibrio, tra i poteri legislativo ed esecutivo, ma risulta necessario considerare attentamente il coinvolgimento attivo o passivo dei cittadini nel legittimare tali poteri.

Questo implica esaminare come il corpo elettorale partecipi al processo decisionale e alla formazione delle politiche, influenzando direttamente o indirettamente il funzionamento del potere esecutivo e legislativo. Solo attraverso questa prospettiva più ampia è possibile comprendere appieno la natura e l'efficacia dei sistemi di governo.<sup>156</sup>

La forma di governo parlamentare si è sviluppata attraverso un lungo processo storico che ha trasformato la struttura dualistica della monarchia costituzionale. Originariamente, questa forma di governo presentava due centri di potere distinti: il Re e il Governo da un lato, e il Parlamento dall'altro, caratterizzati da fonti di legittimazione diverse, dinastica per la Corona ed elettorale per l'organo legislativo.

Le forme di governo dualistiche, in particolare, sono caratterizzate dalla separazione dei poteri legislativo ed esecutivo, entrambi titolari del proprio mandato attraverso elezioni distinte e separate. In questo contesto, sia il Parlamento che il Governo godono di una legittimazione democratica autonoma e di una completa reciproca autonomia. In particolare, l'investitura dell'esecutivo si configura come un atto di democrazia diretta da parte dell'elettorato, senza ulteriori intermediazioni istituzionali.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Frosini, T. E., "premierato e sistema parlamentare." *Il Politico*, vol. 69, no. 1 (205), 2004, pp. 5-6

<sup>157</sup> Vi rientrano la forma di governo presidenziale, semipresidenziale e neoparlamentare in cui il Capo di Stato, per le prime due e il primo ministro vengono eletti direttamente dal popolo.

Con il passare del tempo, si è assistito a un cambiamento verso un assetto monistico, una forma di governo definibile a legittimazione mediata o indiretta del Governo, caratterizzato dalla diretta legittimazione del Parlamento, il quale è eletto direttamente dal corpo elettorale. In questi regimi, la democraticità del Governo, ossia la sua legittimazione a governare, è affidata all'investitura da parte del legislativo, che rappresenta l'unico organo dotato del potere legittimante che garantisce il legame con il *demos*, ovvero con il popolo Sovrano, indispensabile per il funzionamento di un regime democratico<sup>158</sup> Questo cambiamento ha comportato l'emarginazione della Corona dal processo decisionale politico, poiché il potere politico si concentra principalmente nel blocco formato dalla maggioranza parlamentare e dall'esecutivo.<sup>159</sup>

Così accade nel Regno Unito nel marzo del 1782, quando Lord Friedrich North rassegna le dimissioni nelle mani del Re, rendendo la Gran Bretagna governata da un Premier e da un Consiglio dei ministri che, oltre ad essere responsabili nei confronti del Re, lo sono anche verso la Camera dei Comuni.

Il modello Westminster diviene il riferimento di questo sistema “*inteso come regime politico di separazione di poteri nel quale il Governo è responsabile avanti il parlamento elettivo e, per conservare i propri poteri deve conservare la propria fiducia.*”<sup>160</sup>

Tra l'800 e il 900, il modello parlamentare inizia a svilupparsi non solo in Europa ma anche in altri continenti. Non a caso, infatti, risulta essere la forma di governo più diffusa nei sistemi democratici, in tutte le sue articolazioni.<sup>161</sup>

Nei sistemi costituzionali europei che hanno adottato regimi parlamentari emergono alcune tendenze comuni. Le Costituzioni del secondo dopoguerra, in particolare, optano per una razionalizzazione dei rapporti tra Parlamento e Governo, delineando nel dettaglio il processo di formazione del Governo.

Questo processo di solito include la proposta del Capo dello Stato, la votazione di una mozione di fiducia parlamentare e il giuramento di fedeltà alla Costituzione.

---

<sup>158</sup> Primicerio L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia parlamentare*, 2002, pp. 37-38

<sup>159</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 71

<sup>160</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevari, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, p. 11

<sup>161</sup> A tal proposito consultare cap. 1

Inoltre, prevede la sostituzione del Governo durante la legislatura, associata alle dimissioni volontarie o all'approvazione di una mozione di sfiducia/censura, anziché a un semplice voto parlamentare negativo. Alcuni ordinamenti prevedono istituti come la sfiducia costruttiva, che porta all'immediata sostituzione della compagine governativa, e la questione di fiducia, che attribuisce al Governo il potere di imporre alla propria maggioranza parlamentare di approvare un testo normativo o una dichiarazione di politica generale. In caso di inottemperanza, ciò porterà alle dimissioni del governo stesso.

Le Costituzioni del secondo dopoguerra hanno conferito maggiore potere all'esecutivo, prevedendo una prevalenza del Governo sul Parlamento, consentendogli di dirigere efficacemente la politica nazionale e intervenire anche nella funzione legislativa, superando il principio di centralità del Parlamento.

Alcuni testi costituzionali hanno attribuito al Governo competenze legislative al fine di conferirgli maggiore autorità: rilevano a tal proposito il potere di decretazione d'urgenza, previsto dall'art. 77 della Costituzione italiana e dall'art. 48 della Costituzione greca,<sup>162</sup> e le forme di legislazione delegata, previste dall'art. 82 della Costituzione spagnola e dall'art. 114 della Costituzione rumena.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> art. 77 Cost. Italia *“Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.*

*I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.”* art. 48 Cost. Grecia *“ In caso di guerra o di mobilitazione per pericoli esterni, ovvero di gravi disordini o di minaccia immediata contro l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato nonché di manifestazione di un movimento armato che abbia lo scopo di rovesciare il regime democratico, la Camera con sua decisione, su proposta del Governo, dispone l'applicazione in tutto il territorio o in parte di esso della legge sullo "Stato d'assedio", istituisce dei tribunali straordinari e sospende in tutto o in parte l'efficacia della disposizione dell'art. 5 comma 4), artt. 6, 9, 11 e 12 commi da 1) a 4), 14, 19 e 22, comma 3), 23) e 96, comma 4) e 97 della Costituzione. Il Presidente della Repubblica pubblica la decisione della Camera. La Camera fissa la durata dello "Stato d'assedio", che non deve superare i quindici giorni.”*

<sup>163</sup> art. 82 Cost. Spagna: *“Le Cortes Generales potranno delegare al Governo la potestà di dettare norme con grado di legge su determinate materie non incluse nel precedente articolo. 2. La delegazione legislativa dovrà essere concessa mediante una legge di principi quando il suo oggetto sia la formazione di nuovi testi redatti in articoli o tramite una legge ordinaria quando si tratti di rifondere vari testi legali in un testo unico. 3. La delegazione legislativa dovrà concedersi al Governo in forma espressa, per materia definita e con determinazione del termine per il suo esercizio. La delegazione si esaurisce attraverso l'uso fattone dal Governo tramite la pubblicazione delle relative norme. Non potrà intendersi concessa in modo implicito o per tempo indeterminato. Neppure potrà essere permessa la subdelegazione ad autorità distinte dal Governo.”*

Inoltre, le costituzioni post 1947 hanno cercato di garantire una supremazia giuridica e politica al Primo Ministro rispetto agli altri membri del Governo attraverso diversi mezzi, tra cui la sua investitura parlamentare solitaria, il potere di nomina e revoca dei membri del Gabinetto<sup>164</sup> e strumenti di direzione dell'azione governativa, tra cui il potere di direttiva e costituzione di organi collegiali ristretti.

Nella maggior parte dei sistemi costituzionali europei, come anzidetto, il Governo è politicamente responsabile solo nei confronti del Parlamento, mentre il Capo dello Stato, anche se eletto direttamente dal popolo, non è coinvolto nella formazione dell'indirizzo politico ed è responsabile del corretto funzionamento delle istituzioni costituzionali, si parla, a tal proposito, di tendenza monista, comune a quasi tutti i sistemi.

Infine, la maggioranza dei costituenti europei ha preferito individuare una sola rappresentanza diretta del popolo attraverso i parlamentari, escludendo il Capo dello Stato dalla funzione di indirizzo politico, optando per un sistema con carattere mono-rappresentativo. Tuttavia, alcuni Paesi hanno scelto regimi bi-rappresentativi, in cui il Capo dello Stato è eletto direttamente dal popolo insieme all'Assemblea parlamentare rappresentativa; rientrano in questa categoria Portogallo, Polonia, Slovenia, Bulgaria; Romania e Ucraina.<sup>165</sup>

È possibile affermare quindi che *“l'attributo “parlamentare” è generalmente riferito a quella forma di governo in cui al vertice dell'Esecutivo non c'è una autorità indipendente dal parlamento ed è lo stesso parlamento ad investire e a revocare (o ad obbligare a dimettersi) chi governa ovvero a essere arbitro della caduta e della ascesa dei governi”*<sup>166</sup>.

---

art. 114 Cost. Romania: *“Ogni anno l'Assemblea dei Deputati chiude il consuntivo e vota il bilancio preventivo. Tutte le entrate o le spese dello Stato devono essere iscritte nel bilancio e nei conti. Se il bilancio non è votato in tempo, il potere esecutivo fa fronte ai servizi pubblici secondo il bilancio dell'anno precedente, senza poter far ricorso a tale bilancio per più di un anno oltre l'anno per il quale è stato votato.”*

<sup>164</sup> Anche se solitamente il potere di nomina e revoca dei ministri rientra tra le competenze formali del Capo dello Stato, talvolta è formalmente attribuito al Premier come previsto dallo Strumento di governo svedese, dalla Costituzione della Turchia e della Repubblica Lettone.

<sup>165</sup> Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, M. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009, pp. 13-14

<sup>166</sup> Primicerio, L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia parlamentare*, 2002, p. 28

## 1.1. Il ruolo dei partiti politici

I partiti svolgono una funzione essenziale per il funzionamento del sistema democratico, nelle democrazie pluralistiche sono i protagonisti della vita politico-costituzionale: la democrazia non è infatti pensabile se non in termini di dialettica tra partiti.<sup>167</sup>

Secondo il politologo Maurice Duverger “*Chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha un’idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico ha un’idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei*”.<sup>168</sup> Infatti per comprendere appieno l’esatto funzionamento del sistema parlamentare, oltre ad analizzare gli elementi giuridici che connotano la forma di governo, è necessario tenere in considerazione anche fattori extragiuridici, all’interno dei quali rientrano l’assetto e il funzionamento dei partiti politici.

Non tutti però tutti condividono questa impostazione. Gran parte degli studiosi ritiene che le caratteristiche del sistema dei partiti politici siano semplici elementi di fatto che influenzano esternamente il funzionamento della forma di governo e che, quindi, non dovrebbero essere considerate come componenti essenziali di quest’ultima. Tuttavia, ciò che è importante sottolineare qui è che l’idea secondo cui la configurazione delle forme di governo si adatta alle caratteristiche del sistema politico, dipendendo quindi dal tipo di pluralismo riflesso dalla struttura della società, mette in evidenza in modo inequivocabile un errore fondamentale presente nella concezione sottostante alla classificazione tradizionale delle forme di governo: la presunzione di una netta distinzione tra un’area più ristretta all’interno della forma di Stato, cioè la forma di governo, come se fosse concepibile distinguere gli aspetti dell’apparato governativo da quelli della comunità statale.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 171

<sup>168</sup> Pasquino, G., *Varianti dei modelli di governo parlamentare*. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2003, p. 295

<sup>169</sup> Primicerio L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia parlamentare*, 2002, pp. 33-34

La forma di governo parlamentare convive con differenti assetti di partito, eccezion fatta per il monopartitismo, fondamentali per il funzionamento delle varie forme di governo anche per il fatto che la disciplina del sistema parlamentare è a fattispecie aperta e suscettibile quindi di essere qualificata dal sistema dei partiti.<sup>170</sup>

I sistemi sono distinti in base al numero dei partiti presenti all'interno dell'ordinamento e tra le forme di governo parlamentari si distinguono quelle bipartitiche<sup>171</sup> e multipartitiche<sup>172</sup>. Le prime si caratterizzano per la presenza di governi a maggioranza parlamentare monopartitica, che durano per l'intera legislatura e sono legittimati sostanzialmente direttamente dall'elettorato, con un chiaro predominio sul Parlamento. Al contrario, le forme multipartitiche si contraddistinguono per la presenza di governi di coalizione, risultanti da negoziati post-elettorali tra partiti politicamente eterogenei. Questi governi sono spesso instabili e mancano di un potere di guida chiaro rispetto al legislativo.<sup>173</sup>

Tuttavia, questa distinzione appare poco accurata sul piano descrittivo, inoltre, non tiene conto della correlazione tra la struttura dei partiti e il funzionamento dei vari regimi politici.

La concezione tradizionale contrapponeva i sistemi ad assetto bipartitico, considerati ben funzionanti per la loro investitura diretta del vertice dell'esecutivo e la moderata lotta politica, ai sistemi ad assetto multipartitico, ritenuti meno efficienti; l'effettiva prassi politica nelle democrazie contemporanee però risulta essere ben diversa, l'emersione di

---

<sup>170</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 77

<sup>171</sup> È importante chiarire che il termine "bipartitismo" non implica necessariamente la presenza di soli due partiti nella vita politica-parlamentare di un Paese. Ad esempio, nell'ambito dell'Inghilterra, benché sia attivo un terzo partito nazionale e diverse piccole formazioni politiche a forte concentrazione territoriale, solo due partiti hanno un ruolo determinante e la possibilità di alternarsi al governo.

<sup>172</sup> A tal proposito è possibile operare una distinzione tra multipartitismo moderato ed estremo: il multipartitismo moderato caratterizza ordinamenti come la Germania, la Francia e l'Austria, in cui i partiti di rilievo non superano generalmente il numero di cinque. Nei Paesi in cui il numero di partiti rappresentati in parlamento è particolarmente elevato, si parla invece di multipartitismo estremo, come avvenuto nella Francia della Terza e della Quarta Repubblica, durante il periodo di Weimar, nell'Italia del secondo Novecento e dei primi anni Duemila, e ancora oggi in Israele, Belgio e Olanda. Così, Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 176

<sup>173</sup> Primicerio L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia parlamentare*, 2002, p.77

nuove realtà politiche ha infatti infranto il mito dell'assetto bipolare, portando innovazioni che sfidano le tradizionali barriere all'accesso parlamentare per formazioni politiche emergenti.<sup>174</sup>

Sartori, in particolare, ha proposto una nuova distinzione in relazione, però, ai soli sistemi multipolari operanti nelle democrazie parlamentari, basata sulla distanza ideologica o sulla polarizzazione tra i partiti in competizione, oltre che sul loro numero. Vengono individuati due tipi di sistemi multipartitici: quello moderato e quello polarizzato. Nel primo caso, si osserva un numero medio-basso di partiti e una debole distanza ideologica tra di essi, ad esempio, numerosi Paesi hanno partiti politici che si raggruppano sostanzialmente in due aree politiche, tendenzialmente una di centro-destra e l'altra di centro-sinistra che competono per il Governo, alternandosi al potere in modo simile ai sistemi bipartitici.<sup>175</sup> Nel secondo caso, invece, si registra un numero elevato di partiti e una forte polarizzazione ideologica. Le modalità di funzionamento di questi due tipi risultano quindi estremamente diverse: il pluralismo moderato si avvicina al bipartitismo per la sua competizione politica bipolare, *“tendenzialmente centripeta e quindi moderatrice”*, mentre il pluralismo polarizzato è caratterizzato da una *“competizione politica multipolare e centrifuga”* che può portare a risultati negativi come la mancanza di una democrazia di investitura, l'immobilismo politico e l'estremismo.<sup>176</sup> Vediamo quindi come in realtà non sempre i modelli parlamentari risultano stabili; secondo Almond, infatti, *“il fattore causale dell'instabilità è costituito dalla frammentazione della cultura politica che produce un sistema partitico a sua volta frammentato, impossibilitato a costruire coalizioni di governo omogenee, destinato ad essere conflittuale”*<sup>177</sup>

Ad incidere particolarmente sugli assetti di partito sono i sistemi elettorali che convivono, con diverse declinazioni, con la forma di governo parlamentare, in particolare, in base ai rapporti che si possono instaurare tra il corpo elettorale, il Governo ed il Parlamento, è

---

<sup>174</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, pp. 176-177

<sup>175</sup> Ibidem

<sup>176</sup> Inoltre, seguendo un approccio simile, Elia ha contribuito alla classificazione dei regimi parlamentari distinguendo tre sottotipi o varianti della forma di governo parlamentare: il bipartitismo rigido, il multipartitismo temperato e il multipartitismo estremo. Primicerio, L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia parlamentare*, 2002, pp. 52-54

<sup>177</sup> Pasquino, G., *Varianti dei modelli di governo parlamentare*. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2003, p. 296

possibile operare un'ulteriore distinzione tra forme di governo a legittimazione diretta ed indiretta, basata prettamente sul ruolo che l'elettore ha ai fini della scelta della compagine governativa.

Le forme di governo parlamentari con legittimazione diretta si manifestano tramite la possibilità concessa al corpo elettorale, seppur con la partecipazione dei partiti politici, i quali svolgono un ruolo di mediazione, di eleggere il Governo e il suo leader<sup>178</sup> senza l'intermediazione parlamentare. Sono sistemi basati su una doppia relazione fiduciaria: la prima si stabilisce tra il Governo e il corpo elettorale, mentre la seconda si instaura tra il Governo e il Parlamento; essi sono rapporti di fiducia che si fondano sullo stesso atto di indirizzo politico, ossia il programma di Governo. Questa evoluzione della forma di governo parlamentare è stata caratterizzata dall'adozione del principio maggioritario<sup>179</sup> come “*regola per governare*”, improntata a garantire una stabilità ed efficacia della compagine governativa che risponde del suo operato nei confronti di chi le ha dato la legittimazione, ossia il corpo elettorale, “*realizzando così un processo di valorizzazione della sovranità popolare*”. Tale meccanismo elettorale all'interno di un sistema bipolare, contribuisce a creare le condizioni istituzionali e politiche che permettono agli elettori di comportarsi e orientarsi come se potessero eleggere direttamente il Governo e il suo capo rafforzando di conseguenza il principio di responsabilità politica da parte dei governanti.<sup>180</sup>

Le formule elettorali basate sul principio maggioritario tendono a favorire la formazione o il mantenimento di sistemi bipartitici o bipolari, portando alla creazione di governi direttamente investiti dal popolo, composti dal partito o dalla coalizione che ha ottenuto la vittoria nelle elezioni. Questo sistema assicura agli elettori una chiara responsabilità, che può essere esercitata attraverso il voto nelle successive elezioni, e garantendo loro non solo il diritto di determinare la composizione del parlamento, ma anche, e soprattutto, il potere di influenzare la politica e la *leadership* del Paese.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> I cittadini votano per il partito politico o la coalizione di partiti tramite elezioni popolari, e il leader del partito che ottiene la maggioranza dei voti diventa il capo del governo.

<sup>179</sup> Per un approfondimento sul sistema maggioritario e proporzionale si rimanda a: Primicerio, L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia parlamentare*, 2002, p. 69-79

<sup>180</sup> Frosini T. E., *Premierato e sistema parlamentare*, Il Politico, 2004, pp. 6-9

<sup>181</sup> Primicerio, L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia parlamentare*, 2002, p. 76

Il parlamentarismo maggioritario, ove il Governo o il suo vertice assumono un ruolo predominante, caratterizzato da due poli partitici che si alternano, è il modello maggiormente diffuso e che trova come esempio principale il Regno Unito.

Di contro, nelle forme parlamentari a legittimazione indiretta il corpo elettorale non ha il potere di partecipare direttamente all'elezione del capo dell'esecutivo; al contrario, i cittadini partecipano attivamente alle elezioni del Parlamento il quale, successivamente, si occuperà di nominare il Governo. Da qui discende il rapporto fiduciario che lega l'esecutivo e la maggioranza parlamentare. Essendo prevalso però il metodo maggioritario, sia per eleggere sia per governare, questa forma di parlamentarismo si trova ormai in una fase recessiva e i casi più rilevanti in cui può essere individuata sono la Terza e la Quarta Repubblica francese e l'Italia fino al 1994. È il parlamentarismo che Primicerio definisce come "*rappresentativo*", in cui gli elettori hanno la possibilità di scegliere tra una pluralità di partiti e programmi politici, attraverso un processo elettorale che termina con l'elezione del Parlamento senza estendersi alla decisione circa la scelta del Governo, che ha una derivazione post-elettorale.

In questo caso si applicano formule elettorali ispirate al principio proporzionale, le quali tendono a garantire maggiore rappresentanza all'interno del Parlamento in quanto caratterizzate da un grado di distorsione dei voti e seggi inferiore rispetto a quello presente negli altri sistemi elettorali, permettendo quindi sia alle maggioranze che alle minoranze di essere rappresentate e assegnate ai seggi parlamentari in proporzione alla percentuale dei suffragi ottenuti da ogni partito.

Secondo una concezione ampiamente diffusa tra gli studiosi, i sistemi elettorali proporzionali hanno un impatto limitato sulla riduzione della frammentazione partitica in Parlamento, contrariamente alle formule elettorali basate sul principio maggioritario che tendono a favorire la formazione o il mantenimento di sistemi politici dominati da due maggiori partiti, consentendo così la proliferazione di molti partiti politici. Tuttavia, in contesti in cui la competizione tra molteplici attori politici è prevalente, si assiste alla formazione di coalizioni governative multipartitiche complesse, frutto di negoziati post-elettorali tra le varie fazioni politiche e non direttamente determinate dal voto popolare. In tal modo viene sacrificata la capacità degli elettori di influenzare direttamente chi governa attraverso il voto, a favore dell'obiettivo di rappresentanza in parlamento, tipico del modello proporzionale. Questo non accade nei sistemi che adottano il sistema

maggioritario, improntati alla creazione di governi direttamente legittimati dalla popolazione, composti dalla coalizione o dal partito che ha ottenuto la maggioranza dei voti e che permette agli elettori di attribuire una chiara responsabilità politica, esercitabile attraverso il voto alle elezioni successive.<sup>182</sup>

## 1.2. Separazione di poteri, sistema di controllo reciproco e il ruolo del Capo dello Stato

La separazione dei poteri e il controllo reciproco sono concetti cardine dei sistemi di governo moderni. In particolare, sono particolarmente rilevanti nel contesto parlamentare, caratterizzato da una sovrapposizione e interdipendenza tra i poteri legislativo ed esecutivo, che differisce dalla netta separazione presente in un sistema presidenziale. Originariamente articolato da Montesquieu, il principio di separazione dei poteri mira a distribuire le funzioni statali tra organi governativi distinti – legislativo, esecutivo e giudiziario – per prevenire l'abuso di potere e garantire una governance equilibrata. Montesquieu riteneva, in particolare, che il potere legislativo dovesse essere condiviso tra nobiltà e rappresentanti del popolo, mentre il potere esecutivo dovesse restare nelle mani del monarca. La sua visione della separazione dei poteri non era meramente giuridica; piuttosto, vedeva i poteri legati agli strati sociali che li incarnavano, riflettendo così l'ordine sociale nella struttura politica.<sup>183</sup>

È un concetto che è stato interpretato diverse volte in dottrina e altrettanto criticato; in particolare può essere interpretato in tre modi distinti in base alla struttura e al funzionamento delle istituzioni politiche. Rileva, a tal proposito, la separazione-distinzione, un'interpretazione focalizzata semplicemente sull'idea di come il potere Sovrano sia distribuito all'interno delle strutture politiche. Non comporta alcun giudizio normativo o direttivo, limitandosi a constatare l'assetto esistente e rappresentando una teoria descrittiva, che aiuta a comprendere il funzionamento degli ordinamenti

---

<sup>182</sup> Così, Primicerio, L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia parlamentare*, 2002, p. 69-87

<sup>183</sup> Bonfiglio, S., *Separazione dei poteri, forma di governo e sistema partitico*: Note su alcune recenti elaborazioni della dottrina italiana. *Il Politico*, 1992, p. 40

istituzionali senza implicare interventi o modifiche. È una forma di conoscenza pura, che non si propone di modificare ciò che descrive ma di chiarirne la natura.

La seconda interpretazione è quella che individua la separazione-bilanciamento, non specializzata, in cui la separazione è ideata come tecnica per permettere un'equa distribuzione delle autorità tra i vari organi costituzionali, in modo che nessuno sia in grado di dominare sugli altri in maniera definitiva. Questo approccio non specifica rigidamente le funzioni degli organi, ma cerca piuttosto di garantire un sistema di freni e contrappesi che mantenga l'equilibrio del potere, si tratta infatti di un principio guida che mira a prevenire l'abuso di potere e a favorire una governance equilibrata e funzionale. Questa separazione è riferibile sia agli assetti di potere tipici degli ordinamenti di *Common Law*, sia, più in generale, a ogni sovrapposizione tra Parlamento e Governo allorché, ad esempio, il primo emana le c.d. leggi-provvedimento e, specularmente, il secondo atti normativi con forza di legge.

L'ultima interpretazione individua una separazione specializzata, o in senso stretto, che prevede una distribuzione del potere che assegna esplicitamente a ciascun organo costituzionale una funzione specifica e unica, impedendo sovrapposizioni e conflitti di competenza e definendo chiaramente i ruoli e le responsabilità di ogni organo, con l'obiettivo di ottimizzare l'efficienza del sistema politico. La separazione specializzata è una tecnica giuridica rigorosa, che definisce chiaramente i ruoli e le responsabilità di ogni organo, con l'obiettivo di ottimizzare l'efficacia e l'efficienza del sistema politico. La separazione *stricto sensu* è valorizzata nei sistemi di *Civil Law*, dove si presume che il giudice debba astenersi dall'assumere un ruolo legislativo o normativo. In questi ordinamenti, il ruolo del giudice è esclusivamente quello di interpretare e applicare il diritto esistente ai casi concreti, limitandosi a una funzione dichiarativa, rafforzando l'idea di un ordine giuridico dove le funzioni di creazione, esecuzione e interpretazione del diritto sono mantenute separate e distinte, per garantire un equilibrio stabile e prevedibile all'interno dello Stato.<sup>184</sup>

---

<sup>184</sup> Vignudelli, A. *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente. Diritto & Questioni Pubbliche*, 2007, pp. 201-206

Secondo il principio della separazione dei poteri, ogni funzione principale dello Stato dovrebbe essere esercitata da organi distinti e autonomi, che svolgono esclusivamente le attività riconducibili alle funzioni specificamente attribuite.

Tuttavia, è interessante notare che già nel parlamentarismo inglese del XVIII secolo era stato introdotto un istituto che prevedeva la partecipazione dei ministri all'interno dell'Assemblea, portando ad una più stretta collaborazione tra Parlamento e Governo e giungendo quasi ad una fusione tra i poteri, soprattutto dopo il *Reform Act* del 1832, che ha introdotto l'istituto della fiducia, elemento fondante dei sistemi parlamentari, attenuando quindi l'idea di indipendenza tra il legislativo e l'esecutivo.<sup>185</sup>

Il potere esecutivo, in particolare, è svolto in parte dal Capo dello Stato e dal Governo, composto da Consiglio dei ministri, Primo Ministro e i ministri, i quali sono dipendenti dal sostegno della maggioranza parlamentare, garantendo che le politiche esecutive riflettano la volontà della rappresentanza eletta; da qui emerge l'idea di interdipendenza che, appunto, fa sì che il potere legislativo ed esecutivo siano legati dall'esistenza di un rapporto di fiducia.

Il Parlamento, detentore del potere legislativo e organo di rappresentanza popolare, oltre ad avere una funzione di controllo fondamentale nei confronti del Governo, attraverso interrogazioni, mozioni e commissioni d'inchiesta, discute e approva le leggi, con la partecipazione successiva del Capo di Stato, detentore del potere di esercitare il veto. L'unico potere totalmente indipendente è quello giudiziario, improntato all'interpretazione della legge e al controllo della legittimità costituzionale dell'operato dei vertici.

La forma di governo parlamentare è detta a “*separazione flessibile*”, basata appunto sulla collaborazione tra poteri, in particolare sussistente tra il legislativo e l'esecutivo.<sup>186</sup>

L'interazione che sussiste tra Governo e Parlamento, che si sostanzia nel rapporto di fiducia, si traduce in una forma di equilibrio e di controllo reciproco, fondamentale per il sistema parlamentare.

---

<sup>185</sup> Bonfiglio, S., *Separazione dei poteri, forma di governo e sistema partitico*: Note su alcune recenti elaborazioni della dottrina italiana. *Il Politico*, 1992, p. 42

<sup>186</sup> Volpi, M., *Libertà e autorità: La classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo*, Giapichelli, 2016

Mauro Volpi in *“Libertà e autorità: La classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo”* utilizza due criteri per distinguere le forme di governo, concentrandosi prettamente su quella parlamentare.

Il primo criterio riguarda il rapporto di responsabilità politica tra Governo e Parlamento. Questo legame si manifesta principalmente quando il Parlamento ha il potere di esprimere una mozione di sfiducia, costringendo il Governo a dimettersi. Tale rapporto di fiducia è cruciale in un sistema parlamentare e può manifestarsi in modi vari. Tipicamente, il Governo viene investito del potere basandosi su una fiducia "presunta", senza necessità di un voto di fiducia esplicito. Tuttavia, in contesti come quello italiano, il voto di fiducia iniziale richiede solo una maggioranza semplice, permettendo così l'operatività di governi di minoranza fino a che non vengono contestati dalla maggioranza dell'Assemblea.

Questo rapporto di fiducia, oltre a implicare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, stabilisce un legame che si rafforza con la possibilità di una mozione di sfiducia. Quest'ultima, pur essendo un evento raro nei sistemi moderni, può essere scatenata dai disaccordi all'interno delle coalizioni piuttosto che da un'autentica sfiducia parlamentare. La mozione di sfiducia serve anche a garantire che l'azione esecutiva rifletta la volontà della maggioranza parlamentare.<sup>187</sup>

Inoltre, il Governo ha la possibilità di porre la questione di fiducia su iniziative legislative o proposte specifiche, annunciando la propria dimissione in caso di esito negativo del voto. Questo strumento sottolinea una visione del rapporto di fiducia come equilibrato e reciproco, non unilaterale.

Il secondo criterio si concentra su come il Governo derivi dal Parlamento, una caratteristica distintiva dei sistemi parlamentari. In questi sistemi, il Governo è tipicamente formato dalla maggioranza parlamentare. A differenza dei sistemi presidenziali, dove il Capo dello Stato è eletto separatamente e ha poteri esecutivi

---

<sup>187</sup> Anche se i governi formati da un unico partito o da coalizioni elettorali tendono a cadere più frequentemente a seguito di sconfitte elettorali piuttosto che per sfiducia, ci sono stati casi recenti, come in Spagna e Svezia nel 2018, in cui governi minoritari sono caduti a seguito di mozioni di sfiducia.

concreti, nei sistemi parlamentari repubblicani il Capo dello Stato svolge un ruolo più cerimoniale e non interviene direttamente nella politica attiva del Governo.<sup>188</sup>

Nel contesto di un sistema parlamentare, il ruolo del Capo dello Stato, che può essere una figura monarchica o presidenziale, è caratterizzato prevalentemente da funzioni di rappresentanza e garanzia istituzionale, piuttosto che da un intervento attivo nella definizione dell'indirizzo politico del Governo, il quale emerge dal rapporto tra l'esecutivo e la maggioranza parlamentare. Egli può assumere un ruolo simbolico di garanzia dell'ordinamento costituzionale e, talvolta, come durante la formazione dei governi o la gestione delle crisi governative, svolge una funzione di regolamentazione della dinamica politico-costituzionale, oltre ad avere, in determinati assetti, un ruolo puramente cerimoniale.<sup>189</sup>

In questo quadro, il Capo dello Stato è percepito come un'entità *super partes*, in grado di garantire la continuità dello Stato e di intervenire in fasi critiche quali la formazione di un nuovo Governo o la gestione delle crisi politiche.

Analizzando il sistema parlamentare, il Presidente della Repubblica o il monarca possiedono una funzione arbitrale nelle relazioni istituzionali, capaci di disnodare le complessità emergenti all'interno di questi rapporti secondo Massimo Luciani<sup>190</sup>. Questo ruolo si concretizza in momenti di stallo politico o quando si richiede una figura di alto profilo per mediare fra le diverse forze politiche.

Nell'ambito delle monarchie parlamentari, il Sovrano detiene un ruolo prevalentemente simbolico e cerimoniale, rispettando il principio in base al quale il potere esecutivo rifletta la fiducia e la volontà della maggioranza parlamentare.

Al contrario, nei sistemi repubblicani, il Presidente può esercitare un'influenza più marcata, facendo uso del cosiddetto "potere di espressione" in questioni politiche, pur sempre in un quadro di rispetto dei limiti costituzionali che lo differenziano dal monarca,

---

<sup>188</sup> Volpi, M, *Libertà e autorità: La classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo*, Giapichelli, 2016, pp.112-118

<sup>189</sup> È il caso della Svezia, la Costituzione del 1975 toglie al re il ruolo di coordinamento e supervisione nella formazione del governo (affidandolo al Presidente del Parlamento) e nella promulgazione delle leggi.

<sup>190</sup> Si veda Luciani, M., *La parabola della Presidenza della Repubblica*, Rivista AIC, 2014

tradizionalmente più vincolato alla neutralità politica per non compromettere il principio di imparzialità associato alla Corona.

In tempi di crisi governativa o nella formazione di un nuovo Governo, il Capo dello Stato assume un ruolo di primo piano, agendo come mediatore. Spesso spetta al Capo dello Stato individuare una personalità che possa guidare l'esecutivo<sup>191</sup> e scegliere gli altri membri del Governo, in base agli equilibri parlamentari del momento.

È suo il potere di sciogliere le Camere in anticipo rispetto alla scadenza naturale, uno strumento che ha assunto connotazioni diverse nel tempo. Sebbene in origine fosse un mezzo per affermare la supremazia del monarca, attualmente funge da strumento per risolvere stallo politico (scioglimento-sanzione<sup>192</sup>) o come leva nelle mani dell'esecutivo per consolidare il sostegno politico (scioglimento-opportunità<sup>193</sup>), a seconda delle esigenze politiche del momento.

Il Capo dello Stato interviene anche nel processo legislativo, non solo ratificando i disegni di legge, ma verificandone la regolarità procedurale e la conformità costituzionale; è richiesto che un disegno di legge sia firmato o promulgato dal Capo dello Stato prima di essere pubblicato e diventare legge<sup>194</sup>, tuttavia, la promulgazione non è sempre un atto dovuto.<sup>195</sup> In alcuni casi, può sfruttare il potere di veto rinviando i disegni di legge al Parlamento per ulteriori valutazioni. Questo meccanismo di controllo può rivelarsi efficace a seconda delle maggioranze necessarie per superare la sua opposizione.

---

<sup>191</sup> La nomina del capo del governo può variare notevolmente a seconda del contesto. Ad esempio, il Sovrano britannico ha un margine di discrezionalità molto limitato e nomina semplicemente il Primo Ministro del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni. Al contrario, in contesti caratterizzati da una forte frammentazione politica, come l'Italia fino agli anni '90, i capi dello Stato possono avere un ampio margine di discrezionalità.

<sup>192</sup> Questo strumento viene utilizzato per superare fasi di crisi tra l'esecutivo e il legislativo, consentendo la convocazione di nuove elezioni politiche e il rinnovamento del quadro parlamentare. In questo caso, lo scioglimento anticipato ha l'obiettivo di formare un nuovo governo e stabilire una nuova relazione di fiducia.

<sup>193</sup> Si ha scioglimento opportunità quando viene richiesto e ottenuto dal vertice dell'esecutivo per favorire una riaffermazione elettorale o il rafforzamento del partito di maggioranza.

<sup>194</sup> Questo processo ha le sue origini nella pratica della "sanzione regia" o "royal assent", in cui il Sovrano confermava la sua partecipazione al processo legislativo e aveva il potere di controllare le azioni del parlamento.

<sup>195</sup> Ad esempio, nel 1990, il re Baldovino del Belgio rifiutò di firmare la legge sulla liberalizzazione dell'aborto e si accordò con il Consiglio dei ministri per sospendere temporaneamente il suo ruolo nel procedimento. Situazioni simili si sono verificate anche in altri Paesi, come il Lussemburgo, dove il Granduca ha annunciato di non voler firmare la legge sull'eutanasia, determinando successivamente una modifica costituzionale per ridimensionare il suo ruolo in quel contesto.

Il Presidente, quindi, svolge un ruolo di controllo sulla regolarità procedurale e sulla conformità costituzionale del disegno di legge.

Nel campo internazionale, il Capo dello Stato detiene il potere formale di ratificare i trattati e dichiarare la guerra; in particolare, operazioni di polizia internazionale e missioni di *peacekeeping*, nel contesto attuale, sono svolte in modo differente rispetto alle modalità originarie e il “*war power*” è esercitato in concerto con il Parlamento, a fronte della necessaria deliberazione di quest’ultimo prima della dichiarazione di guerra e in linea con le nuove dinamiche di conflitto che vedono un maggiore coinvolgimento esecutivo nelle operazioni militari internazionali.

La portata reale del potere del Presidente è fortemente influenzata dal contesto politico in cui agisce. In sistemi con partiti forti e disciplinati e con relazioni stabili tra potere legislativo ed esecutivo, il suo spazio di manovra è più ristretto. Tuttavia, in democrazie caratterizzate da un sistema partitico frammentato e da frequenti cambi di governo, può diventare una figura chiave, con un’influenza significativa sulle dinamiche politiche del Paese.<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, pp. 206-211

## 2. Il Parlamento

Secondo il *Grande dizionario della lingua italiana*, Parlamento è “*negli Stati moderni con struttura politica (effettiva o anche solo apparente) di democrazia rappresentativa [...] un organo istituzionale fondamentale a base rappresentativa [...], che esercita in posizione di indipendenza rispetto agli altri poteri (esecutivo e giudiziario) dello Stato e spesso con una preminenza più o meno forte ed effettiva nei confronti del potere esecutivo, il potere legislativo e funzioni di controllo e indirizzo politico*”<sup>197</sup>.

È un organo che incarna la sovranità popolare attraverso lo svolgimento delle sue funzioni essenziali e, in particolare, quella rappresentativa, che si riferisce alla capacità di rappresentare ed esprimere la volontà politica e gli interessi dei cittadini dello Stato, assicurando che le decisioni prese riflettano le esigenze della popolazione. Oltre che per la legislazione, è fondamentale anche per garantire che il Governo rimanga connesso con gli elettori, rendendolo quindi responsabile nei confronti dei cittadini, grazie al meccanismo di controllo che intercorre tra legislativo ed esecutivo e che si sostanzia nel rapporto di fiducia; quella rappresentativa è quindi una funzione finalizzata a preservare i principi democratici di responsabilità, trasparenza e partecipazione popolare nel Governo.

Il termine "parlamento" abbraccia una varietà di realtà, che differiscono tra loro sia nelle diverse epoche storiche che all'interno dello stesso periodo, a seconda del regime politico. Tuttavia, alcuni elementi sono ricorrenti: un'assemblea permanente di rappresentanti, il suo ruolo intermedio tra la società e le istituzioni, la specializzazione nella funzione legislativa, il metodo del dibattito e della deliberazione collegiale, la pubblicità dei dibattiti e una tendenziale autonomia nell'organizzazione dei lavori. Nonostante questi elementi comuni, i parlamenti si differenziano per funzioni e composizione.

---

<sup>197</sup> Battaglia, S., Bàrberi Squarotti, G., *Grande dizionario della lingua italiana*. A cura della redazione lessicografica dell'UTET sotto la direzione di G. Barberi Squarotti, 1961, p. 615

La funzione rappresentativa, oggi comunemente associata alle assemblee parlamentari, non è sempre stata univoca: si può sedere in Parlamento per titolo personale o rappresentativo. Il titolo personale può derivare da trasmissione ereditaria (come molti seggi nella Camera dei Lords nel Regno Unito), da meriti acquisiti (come i Senatori a vita nel Senato italiano) o per ragioni di funzione svolta (i Senatori di diritto in Italia).

Il titolo rappresentativo, a sua volta, può essere espressione di una rappresentanza di interessi generali (le Camere basse), interessi territoriali (le Camere degli Stati, come il Bundesrat tedesco) o interessi settoriali (le Camere corporative del primo dopoguerra, come la Camera dei fasci e delle corporazioni nell'Italia fascista).

Le funzioni del Parlamento variano: possono essere solo legislative o includere l'indirizzo politico; il Parlamento può avere funzioni deliberative o consultive, come in passato quando gli atti dei parlamenti erano soggetti alla sanzione regia, o come oggi in alcune Camere alte e nel Parlamento europeo.<sup>198</sup>

## 2.1. Il modello monocamerale e bicamerale

I parlamenti si caratterizzano per il fatto di avere diverse forme: troviamo strutture unitarie, anche dette monocamerali<sup>199</sup>, strutture duali o meglio conosciute come bicamerali, come nel caso italiano, e realtà in cui si sono formati parlamenti tricamerali, ne è un esempio quello inglese composto appunto da tre organi, la Camera dei comuni e dei Lords e la Corona, nonostante oggi, come sappiamo, quest'ultima abbia un ruolo puramente formale.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Barbera, A., *i Parlamenti*, Laterza, 1999, pp. 5-7

<sup>199</sup> Rientrano tra questi tutti quei Paesi che godono di una limitata entità demografica, troviamo, per esempio la Svezia, la Danimarca, la Finlandia e la Grecia

<sup>200</sup> Di Giovine, A., Algotino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato. Vol. 1. Le Monnier*, Mondadori, 2017, p.183

Gran parte degli Stati dell'Unione Europea (quindici su ventisette) adottano un sistema parlamentare monocamerale<sup>201</sup>, mentre al di fuori di essa le democrazie con Parlamenti monocamerale sono presenti in “microstati” e Nazioni come Nuova Zelanda, Norvegia, Islanda, Israele e Corea del Sud. Nonostante la notevole varietà delle strutture istituzionali e del tipo di governo, due aspetti sembrano comuni tra le varie esperienze di sistemi parlamentari monocamerale. In primo luogo, vi è una certa uniformità nel tipo di Stato; infatti, non si trovano esempi di Parlamenti unicamerale in veri e propri Stati federali. In secondo luogo, i sistemi monocamerale tendono a prevalere in Stati di dimensioni ridotte o medie; in ambito europeo, per esempio, molti di questi sistemi sono implementati in Stati con meno di un milione di abitanti<sup>202</sup>, e altre nazioni con un Parlamento unicamerale, come Grecia e Portogallo, hanno popolazioni che superano leggermente i dieci milioni di abitanti.<sup>203</sup>

La rappresentatività dei Parlamenti unicamerale tende generalmente a superare quella delle Camere basse nei sistemi bicamerale; in via generale si potrebbe considerare come un ideale riferimento il rapporto di un membro per ogni 100.000 abitanti, anche se in realtà, nei sistemi monocamerale europei, si osserva una rappresentatività notevolmente superiore, con un rapporto che spesso scende al di sotto di 1 a 50.000. Questi dati, sebbene siano meramente statistici, evidenziano una tendenza a compensare la mancanza di una seconda Camera aumentando notevolmente la rappresentatività del Parlamento unicamerale. Rappresenta un caso particolare l'Israele in cui la Knesset, il Parlamento israeliano, è composta da 120 membri che rappresentano una popolazione di circa nove milioni di abitanti, risultando in un rapporto di un rappresentante ogni 75.000 abitanti. Questo rapporto è più alto rispetto ad altri Paesi con sistemi monocamerale, ma è ancora considerevolmente inferiore rispetto ai sistemi bicamerale in cui il rapporto può avvicinarsi o superare 1 a 100.000 per le Camere basse. In realtà, la minore rappresentatività numerica viene compensata dal sistema elettorale applicato, ossia quello proporzionale, predominante nei Parlamenti unicamerale, utile appunto a mitigare il

---

<sup>201</sup> Tra questi figurano Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia, Svezia e Ungheria

<sup>202</sup> Come San Marino, Andorra, Monaco, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Montenegro e Islanda

<sup>203</sup> La Corea del Sud, infatti, rappresenta un'eccezione significativa, essendo un paese densamente popolato con oltre cinquanta milioni di abitanti.

rischio di una centralizzazione del potere legislativo e garantendo una rappresentanza equilibrata, fornendo un equo accesso alla rappresentanza politica.<sup>204</sup>

I sistemi bicamerali sono formati da una Camera bassa, connotata da maggiore uniformità e composta da membri eletti direttamente dal popolo, e da una Camera alta, caratterizzata da un'assenza di un univoco modello di elezione, dimensioni, durata e rappresentanza.

Il metodo di elezione della seconda Camera può variare da una nomina "pura" lasciata all'arbitrio di un soggetto, come nel caso dei Senatori canadesi nominati dal Governatore su proposta del Primo Ministro e gran parte dei Lord inglesi, ad un'elezione connotata da requisiti di eleggibilità e di ammissione al voto più inclusivi fissati, in alcuni casi, dalle leggi che disciplinano l'elezione nelle Camere basse, prevedendo casi di elezioni dirette, come per i membri del Congresso americano; sussistono anche situazioni intermedie che prevedono forme miste in cui ci sono membri eletti e nominati da un singolo organo, come il caso italiano in cui ogni Capo di Stato può nominare cinque Senatori a vita, e il connubio tra elezioni dirette ed indirette tipico della Spagna, in cui 208 membri sono eletti direttamente dal popolo e 49 dai Parlamenti delle comunità autonome.<sup>205</sup>

Nell'esaminare i casi specifici e soffermandoci sugli Stati con sistema parlamentare, non ci sono incertezze riguardo alla natura anacronistica della Camera dei Lords e, in maniera meno evidente, del Senato canadese nella loro funzione di rappresentare la Nazione; tuttavia, questi organi non sempre portano a un forte livello di disomogeneità

---

<sup>204</sup> Frau, M. (2023). *Tendenze e prospettive del monocameralismo negli ordinamenti democratici, Costituzionalismo. It*, 2023 pp.126-135

<sup>205</sup> Mastropaolo, A., Verzichelli, L., *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Gius. Laterza & Figli Spa, 2015, p.63. per un approfondimento sul bicameralismo consultare: Cheli, E., *il bicameralismo*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, 1987; Chimenti, C., *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Pubbl. in collab. con la Fondazione A. Olivetti, 1979, Cotta, M., *il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di un'analisi strutturale-funzionale del parlamento*, in "rivista italiana di scienza politica", vol XVII, 1997; Decaro, C., *I bicameralismi nell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma 2008; Mortati, C., *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in *Realtà politica*, n. 8/1946; Negri, G., *Bicameralismo*, ad vocem, in *Enc. del Dir. Giuffrè*, vol. V; Olivetti, N., *Bicameralismo, ad vocem*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino 1983; Paladin, L., *Bicameralismo, ad vocem*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. V, 1988; Palermo, F., Nicolini, M. *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli 2013; Passaglia, P., *Il rendimento del bicameralismo: il ruolo delle seconde Camere, in prospettiva comparata, tra forma di stato e forma di governo*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, VI, 2014

rappresentativa rispetto alle prime Camere. Nonostante ciò, l'affiliazione politica dei Senatori non è così determinante quanto la rappresentatività geografica, in quanto la prassi di nomina presta maggior attenzione al peso demografico dei vari Stati, conducendo a una certa proporzionalità rispetto alla Camera elettiva. Per quanto riguarda le funzioni, in particolar modo quella legislativa, nonostante sia in grado di proporre emendamenti e revisioni alle leggi, la capacità della Camera dei Lords di bloccare la legislazione è limitata e temporanea, e non ha poteri di veto equivalenti a quelli della Camera dei Comuni.

Negli ordinamenti non federali, come l'Italia, la Spagna e il Regno Unito, la Camera alta ha la funzione di evitare che ci sia un'eccessiva concentrazione di poteri in capo ad un unico organo parlamentare<sup>206</sup> mentre, negli Stati federali, essa gioca un ruolo molto importante, in quanto dotata di una notevole e distinta capacità rappresentativa.<sup>207</sup>

In Germania, la rappresentatività indiretta è collegata all'influenza che i governi dei *Länder* esercitano sul Parlamento federale, la disomogeneità rappresentativa che si viene a creare è temperata dal fatto che le delegazioni rispecchiano approssimativamente la popolazione dei *Länder*; tuttavia, la composizione politica del *Bundesrat* può differire da quella del *Bundestag*.

Il *Bundesrat* (la seconda camera) ha poteri parziali di controllo sul Governo e svolge un'importante funzione nella legislazione, specialmente quando si tratta di leggi che riguardano i *Länder*, ed è in grado di influenzare la legislazione attraverso il suo potere di veto, anche se questo può essere superato dal *Bundestag*.

---

<sup>206</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p.184, si vedano anche: Patzelt, W. J., *The Very Federal House: The German Bundesrat*, in Patterson, S., Mughan, A., *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Cleveland 1999; Pezzini, B., *Quale bicameralismo? La scelta del sistema bicamerale nel Grundgesetz della Germania federale e nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Le Regioni*, n. 5/1989; Pezzini, B., *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano 1990. 2; Schefold, D., *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in D'Atena, A., (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994; Parodi, G., *La Germania e l'Austria*, in P. Carrozza, P., Di Giovine, A., Ferrari, G., *Diritto costituzionale comparato*, 2011.

<sup>207</sup> Negli USA, tale capacità è diretta e, quindi, inevitabilmente simile a quella dei rappresentanti, la particolarità del Senato americano risiede non tanto nel sistema elettorale utilizzato, ma piuttosto nel rigido rispetto del principio di uguale dignità per ogni stato federale, portando a un Senato estremamente "disomogeneo", dove il 20% degli elettori degli Stati minori può designare il 55% dei senatori.

Negli Stati federali, inoltre, la composizione delle Camere può seguire due modelli: ci sono infatti casi in cui gli enti federati sono rappresentati in modo paritario, portando ad un bicameralismo omogeneo tipico degli Stati Uniti, e casi, come per la Germania, in cui si ha un bicameralismo differenziato, ove si ha una graduazione della rappresentanza in base all'entità demografica dei *Land*.<sup>208</sup>

In Spagna, invece, troviamo un modello di rappresentanza che porta ad un'ampia disomogeneità<sup>209</sup>, in cui si combina un sistema di rappresentanza nazionale con uno fortemente regionale: un gruppo di senatori, infatti, è eletto attraverso circoscrizioni plurinominali, mentre altri sono designati dalle assemblee delle comunità autonome; questo modello produce un Senato non omogeneo rispetto al Congresso dei deputati, a causa dell'allocatione uniforme dei seggi tra le principali province, delle peculiarità di un sistema proporzionale modificato e delle distorsioni causate dall'elezione indiretta di una parte dei Senatori. Il *Senado* ha un controllo parziale sul Governo, con un potere di veto temporaneo nel processo legislativo ordinario; questo implica che la Camera alta possa ritardare la legislazione, ma non bloccarla indefinitamente, avendo quindi un'influenza limitata in ambito legislativo rispetto alla Camera bassa.

Infine, Belgio e Italia tradizionalmente collocano i loro senati in una fascia di omogeneità rappresentativa notevole. Il Senato belga, secondo la Costituzione, dovrebbe rappresentare le varie comunità dello Stato, con una distribuzione dei seggi proporzionale alla popolazione. In Italia, la rappresentanza regionale prevista dalla Costituzione del 1948 è di fatto attenuata dalla distribuzione proporzionale dei seggi tra le circoscrizioni regionali, senza l'attivazione di una soglia di maggioranza unica che avrebbe restituito un calcolo proporzionale simile a quello adottato per la Camera. Le differenze politiche seguite all'introduzione di sistemi elettorali misti nel 1993, seppur definiti "fotocopie", hanno operato con modalità organizzative differenti e con un numero ridotto di seggi, riducendo così la simmetria tradizionale nella composizione partitica delle due Camere. Il Senato si pone in una posizione paritaria rispetto alla Camera dei deputati per quanto attiene i poteri esercitati, sia per quanto riguarda la legislazione, dato che i disegni di

---

<sup>208</sup> Di Giovine, A., Algotino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p.185

<sup>209</sup> Come anche in Francia in cui la selezione indiretta dei senatori da parte dei consigli comunali tende a favorire i territori meno densamente popolati

legge devono essere approvati da entrambe le Camere, sia dal punto di vista del controllo del Governo e del potere in materia di bilancio.<sup>210</sup>

Per quanto riguarda l'estensione temporale dei mandati, nella maggior parte dei sistemi le legislature durano da quattro a sei anni, prevedendo in alcuni casi un rinnovo graduale dell'assemblea.

Un elemento pressoché indefettibile della forma di governo parlamentare è l'istituto dello scioglimento anticipato delle Camere elettive, rispetto alla durata della legislatura prevista dalla Costituzione, che porta ad elezioni anticipate.

Il potere di scioglimento anticipato ha un ruolo significativo per contrastare maggioranze parlamentari resistenti o divise, con un'efficacia dipendente dalla capacità di indurre una crisi governativa che potrebbe portare a nuove elezioni, sfidando l'influenza delle élite dominanti nei partiti e nel Governo. In una prospettiva sanzionatoria, lo scioglimento può essere visto come un elemento strutturale del sistema, essenziale per mantenere una certa omogeneità tra il Governo e la maggioranza parlamentare, cruciale per i regimi parlamentari, dove lo scioglimento dovrebbe costituire un'eccezione e non una regola. Tuttavia, lo scioglimento anticipato praticato in accordo tra l'Esecutivo e la sua maggioranza, finalizzato alla scelta del momento più opportuno per il partito o la coalizione al Governo di andare alle urne per tentare di replicare la vittoria ottenuta nella precedente tornata elettorale, è considerato una parte normale della dinamica tra maggioranza e opposizione, risultando molto radicato nel Regno Unito fino a quando, con *Fixed-Term Parliament Act* del 2011, non sono state introdotte limitazioni molto significative all'esercizio di tale potere.

L'identificazione di chi detiene il potere effettivo di scioglimento anticipato varia a seconda del paese. Nel Regno Unito, ad esempio, questo potere è tipicamente nelle mani dell'Esecutivo, mentre in Germania, nella Repubblica Ceca e in Italia, il potere di scioglimento è esercitato dal Presidente senza controfirma, sebbene con limitazioni specifiche. In Italia, recenti interpretazioni considerano il Presidente della Repubblica

---

<sup>210</sup> Così, Mastropaolo, A., Verzichelli, L., *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Gius. Laterza & Figli Spa, 2015, pp. 63-65

come il principale detentore di questo potere, in collaborazione con il Presidente del Consiglio.<sup>211</sup>

## 2.2. Le funzioni del Parlamento

È possibile individuare diverse funzioni attribuite alle assemblee rappresentative dalle costituzioni contemporanee: oltre a quella di rappresentanza che costituisce la loro ragion d'essere, rilevano la funzione legislativa, quella di indirizzo e controllo, di revisione costituzionale, di inchiesta, con l'obiettivo di far luce su episodi di rilevanza politica e sociale, elettiva, ai parlamentare infatti è affidato il compito di eleggere una parte o la totalità dei componenti di altri organi, e di giustizia politica.<sup>212</sup>

Il Parlamento, in molti sistemi politici, è l'organo governativo responsabile principalmente della formulazione e approvazione delle leggi. La funzione legislativa, infatti, può essere considerata come principale e cruciale per il funzionamento di uno stato democratico, caratterizzata da un iter che si snoda in alcune fasi fondamentali comuni a tutti i sistemi: iniziativa, discussione, approvazione, promulgazione e pubblicazione.

La prima fase consiste nel deposito di un progetto di legge redatto in più articoli, esercitato generalmente dai singoli parlamentari; in molti sistemi l'iniziativa non è attribuita esclusivamente alle Camere, in alcuni casi, infatti, i testi costituzionali estendono tale diritto anche a organi rappresentativi di enti territoriali<sup>213</sup>, prevedendo inoltre casi di iniziativa popolare. In Italia, per esempio, la Costituzione all'art. 71 attribuisce l'iniziativa legislativa a ciascun membro delle Camere, al Governo<sup>214</sup> e agli organi ed enti previsti dalla legge e al popolo.<sup>215</sup>

---

<sup>211</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*. Gius. Laterza & Figli Spa, 2024, pp 843-844

<sup>212</sup> Barbera A., *I parlamenti*, Editori Laterza, 1999, p. 63

<sup>213</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 187

<sup>214</sup> È tipica dei sistemi parlamentari il potere di iniziativa governativa che, in ogni caso, deve essere affiancata a quella di deputati o senatori, in quanto non esclusiva

<sup>215</sup> Art. 71 Cost. "*L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo [cfr. art. 87 c. 4], a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale [cfr. artt. 99 c. 3, 121 c. 2]. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.*"

Anche in Germania, si prevede un'estensione del potere di iniziativa legislativa, a norma dell'art. 76 del *Grundgesetz* (la Legge Fondamentale), oltre ai membri del *Bundestag* e del *Bundesrat*, viene attribuito potere di presentare progetti di legge anche al Governo federale.

Il deposito è seguito dalla discussione generale e dall'esame del progetto, svolta nella maggior parte dei casi all'interno delle commissioni parlamentari; esse, in particolare, hanno il compito di rielaborare il progetto e proporre modifiche del disegno originario, senza sostituirsi all'assemblea plenaria che detiene, in ogni caso, l'ultima parola, eccezion fatta per l'Italia e la Spagna, in cui le commissioni possono approvare in via definitiva la legge.<sup>216</sup>

La votazione finale si svolge presso la Camera che per prima è chiamata a pronunciarsi sul progetto che, a fronte della fase precedente, può aver subito anche delle modifiche; nei sistemi bicamerali il testo dovrà essere trasmesso alla seconda Camera che potrà confermarlo, modificarlo o respingerlo. Nelle ultime due ipotesi si crea dunque una divergenza con scenari che possono variare da Stato a Stato, solitamente in caso di modifica il testo torna alla Camera d'origine per un'ulteriore revisione, portando ad ulteriori emendamenti, ovvero per accettare o respingere le modifiche, come accade in Italia. In altri casi può essere previsto il ricorso ad organi di conciliazione, generalmente composti da membri di entrambe le Camere con il compito di trovare un compromesso sul testo. In altri casi ancora, rilevano a tal proposito Spagna Germania e Regno Unito, è previsto un potere predominante di una Camera, di solito la Camera bassa, in relazione a determinate materie, per esempio quella finanziaria.

L'ultima parola, in ogni caso, è lasciata al Capo dello Stato che può promulgare il disegno approvato nella fase precedente o respingerlo, ponendo fine all'iter legislativo, ovvero rinviarlo alle Camere per ulteriori modifiche.<sup>217</sup>

Soffermandoci sul caso italiano, come già accennato, l'iniziativa legislativa costituisce un pilastro fondamentale del nostro assetto democratico, dato che la presentazione del progetto, composto da uno o più articoli e preceduto da una relazione illustrativa, spetta

---

<sup>216</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 188

<sup>217</sup> *Ibidem*

al Governo, ai singoli deputati e senatori, a 50.000 elettori, al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ed ai Consigli regionali.<sup>218</sup>

Una volta presentati, i progetti vengono annunciati all'Assemblea, stampati e distribuiti rapidamente, per poi essere assegnati alla Commissione permanente competente per materia.

L'iter di approvazione ordinario segue un percorso definito che si articola in due fasi: innanzitutto la Commissione esegue una prima attività istruttoria utile per l'elaborazione di un testo da discutere in Assemblea, all'interno della quale possono essere abbinati altri progetti per una trattazione unificata e svolgere una attività consultiva utile a richiedere pareri ad altre Commissioni, seguita da una discussione *in plenum* in cui si valuta la bontà del testo.

La discussione plenaria del disegno di legge si apre con la presentazione fatta da un relatore precedentemente nominato, seguita dall'intervento di un rappresentante del Governo e dalle dichiarazioni dei deputati, che delineano le posizioni generali dei rispettivi gruppi parlamentari riguardo al provvedimento in esame. Successivamente, si procede all'analisi dettagliata dei singoli articoli del progetto di legge, durante la quale vengono votati gli emendamenti proposti dalla Commissione. Nella fase conclusiva della discussione, si valutano gli ordini del giorno, ossia documenti che forniscono indicazioni al Governo su come implementare la legge; dopo le dichiarazioni finali di voto, il progetto di legge è sottoposto alla votazione finale per la sua approvazione complessiva.<sup>219</sup>

Il nostro è un sistema a bicameralismo perfetto, il che vuol dire che Camera dei deputati e Senato devono essere concordi sul testo per l'approvazione definitiva; infatti, i progetti di legge approvati dal Senato seguono lo stesso iter di quelli originati alla Camera e se il Senato modifica un progetto già approvato dalla Camera, quest'ultima sarà tenuta ad esaminare solo le parti modificate.

---

<sup>218</sup> I progetti presentati dal Governo sono denominati "disegni di legge", mentre quelli presentati da altre fonti sono definiti come "proposte di legge"

<sup>219</sup> Oltre al procedimento ordinario, esistono procedure abbreviate. Una prevede che la Commissione possa approvare un progetto di legge in sede legislativa, mentre l'altra, utilizzata raramente, consente all'Assemblea di approvare un progetto formulato in Commissione senza ulteriori modifiche in Aula, detto anche in sede redigente

Il processo si conclude con la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica,<sup>220</sup> che deve avvenire entro un mese dall'approvazione definitiva della legge, il quale attesta l'approvazione del testo di legge e ne ordina la pubblicazione in Gazzetta ufficiale, che avviene ad opera del Ministro della giustizia, entrano in vigore dal quindicesimo giorno successivo.<sup>221</sup>

Nel sistema parlamentare, il Parlamento non solo ha il compito di legiferare, ma svolge anche funzioni di indirizzo e controllo nei confronti del Governo; fondamentali per assicurare la responsabilità del Governo e la sua conformità agli orientamenti e agli interessi rappresentati dall'assemblea legislativa.

In particolare, le funzioni di indirizzo si manifestano attraverso la definizione di linee politiche generali che il Governo è tenuto ad osservare nell'esercizio delle sue attività. Le maggioranze politiche possono indicare all'esecutivo le variazioni sul programma politico alla base del rapporto fiduciario, mentre le forze politiche di opposizione possono rimanere ferme sulla loro estraneità rispetto alle linee politiche del Governo.<sup>222</sup>

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica utilizzano diversi strumenti i per integrare e precisare gli indirizzi politici che integrano il programma governativo su cui si basa il rapporto fiduciario.

Innanzitutto, troviamo la mozione, uno strumento con cui il Parlamento può avviare un dibattito e una votazione in Assemblea, indicando al Governo una determinata direttiva. La risoluzione è utilizzata per chiudere i dibattiti in Assemblea riguardanti comunicazioni del Governo o per concludere discussioni su mozioni; questo strumento permette anche di definire autonomamente, all'interno delle Commissioni, gli indirizzi settoriali su temi rientranti nelle competenze specifiche di ciascuna Commissione permanente. Infine, troviamo gli ordini del giorno di istruzione, presentati al governo durante l'esame di progetti di legge, per l'attuazione delle leggi.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> il Presidente della Repubblica può rinviare la legge alle Camere, con messaggio motivato, per chiedere una nuova deliberazione, in tal modo si riapre un nuovo iter legislativo che porterà ad un obbligo di promulgazione in caso di approvazione.

<sup>221</sup> Camera dei Deputati, *Il cammino di una legge*,  
[https://legislature.camera.it/cost\\_reg\\_funz/671/672/documentotesto.asp](https://legislature.camera.it/cost_reg_funz/671/672/documentotesto.asp)

<sup>222</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p.189

<sup>223</sup> Camera dei deputati. XIX Legislatura - Conoscere la Camera - Gli atti di indirizzo,  
<https://www.camera.it/leg19/14?conoscerelacamera=231>

La funzione di controllo è essenziale per il monitoraggio dell'operato del Governo; il Parlamento, in particolare le minoranze, utilizza istituti quali le interpellanze e le interrogazioni per verificare che l'esecutivo rimanga sulla linea politica che sta alla base del rapporto fiduciario. Inoltre, per garantire un *continuum* nella dialettica tra i due organi, è frequente la presenza di rappresentanti del Governo all'interno delle Camere.<sup>224</sup>

In particolare, le interrogazioni, a norma dell'art. 128 co. 2 Cost., sono domande scritte poste al Governo finalizzate all'ottenimento di chiarimenti in relazione a fatti specifici, ovvero per sapere se l'esecutivo ne sia a conoscenza o intenda assumerne delle decisioni in relazione ad un oggetto determinato<sup>225</sup>. Le interpellanze, invece, a norma dell'art. 138 co. 2 Cost., sono domande più approfondite presentate esclusivamente in Assemblea, attraverso le quali i deputati indagano sulle azioni del Governo in relazione a specifiche questioni di politica. Nella prassi, inoltre, il Governo, anche su richiesta dei gruppi, può rendere informative urgenti alla Camera su questioni di particolare rilievo e attualità.<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p.189. per un approfondimento sulla seconda camera consultare: Crisafulli, V., *Seconda Camera*, ne l'Unità, 1946; Crisafulli, V., *Struttura della Seconda Camera*, ne l'Unità, 1946.

<sup>225</sup> Un tipo particolare di interrogazione è il "question time", che prevede risposte immediate e si svolge regolarmente sia in Assemblea, con trasmissione televisiva diretta, sia nelle Commissioni, ed è caratterizzato da una procedura accelerata.

<sup>226</sup> *XVIII Legislatura - Conoscere la Camera - Gli atti di sindacato ispettivo*, XIX Legislatura - Home page. <https://www.camera.it/leg18/14?conoscerelacamera=233>

### 3. Il Governo

Montesquieu, nella sua classificazione, definisce il Governo come organo esecutivo, in quanto subordinato alla legge del Parlamento, dovendo svolgere un'attività di attuazione della sua volontà e, inoltre, in quanto organo da cui dipende gerarchicamente l'Amministrazione dello Stato. Come vedremo, in realtà qualificare il Governo come mero organo esecutivo risulterebbe riduttivo, soprattutto a fronte dell'aumento delle funzioni ad esso attribuite a seguito della razionalizzazione del sistema parlamentare.<sup>227</sup> Posto che un sistema si possa qualificare come parlamentare solo quando l'esercizio del potere esecutivo è inteso come “*un'emanazione permanente del o dei collegi titolari del potere legislativo*”,<sup>228</sup> derivante dal rapporto fiduciario che lega i due organi, risulta necessario, in prima battuta, approfondire tale istituto, in quanto cuore pulsante della forma di governo in esame. Tale rapporto, in particolare, si rinnova costantemente dall'insediamento della compagine governativa, con una fiducia che può essere espressa in modo esplicito o presunta, fino al termine del mandato, il quale può coincidere con la conclusione della legislatura o la revoca della stessa tramite una mozione o un rifiuto della questione di fiducia sollevata dall'esecutivo.<sup>229</sup>

#### 3.1. Meccanismi di formazione del Governo

Eccezion fatta per alcune variabili, tendenzialmente i governi contemporanei sono strutturati sulla base di un modello standard, prevedendo una figura di vertice, che può avere un ruolo di primazia o porsi in una condizione di *primus inter pares* rispetto ai ministri o segretari da cui è coadiuvato, specializzati e competenti in determinate materie.<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, 2016, p. 325

<sup>228</sup> Elia, L. *Governo (forme di) Voci estratte da Enciclopedia del diritto XIX (1970) e da Enciclopedia del diritto-Annali III (2010). Estratto ad uso degli studenti*. Giuffrè Editore, 2011

<sup>229</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F. (2014). *Diritto costituzionale comparato*. Gius. Laterza & Figli Spa, 2014, p. 839

<sup>230</sup> Da tale modello possono distinguersi i modelli bicefali, al cui vertice sono presenti sia Capo di Stato che Primo Ministro, tipicamente presenti nelle forme semipresidenziali.

Il Governo federale tedesco, per esempio, a norma dell'art. 62 della Legge Fondamentale, è composto dal Cancelliere, eletto a maggioranza dal *Bundestag* su proposta del Presidente federale, e dai ministri federali, nominati dal Presidente federale su proposta del Cancelliere.

I componenti del Governo, una volta entrati in carica, prestano il giuramento dinnanzi al *Bundestag*, come previsto dall'art. 56 della Legge Fondamentale.<sup>231</sup>

In Italia, invece, il Governo è composto dal Premier, nominato dal Presidente della Repubblica, e dai ministri, i quali costituiscono il Consiglio dei ministri, sempre nominati dal Capo di Stato su proposta del Presidente del Consiglio<sup>232</sup>; a norma dell'art. 93 Cost. Presidente e ministri sono tenuti a prestare giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

La disciplina riportata dalla Costituzione è stata in realtà integrata dalla prassi che ha delineato un procedimento di formazione del Governo; a fronte della riforma elettorale che ha portato alla sostituzione del sistema elettorale proporzionale ad un sistema proporzionale corretto nel 1993, in base al quale la competizione elettorale era basata su due coalizioni di partiti, la normativa ha subito delle variazioni.

Nel contesto di un sistema proporzionale, le elezioni individuavano solo i seggi che spettavano a ciascun partito in Parlamento, rendendo quindi necessario individuare successivamente la coalizione di governo e il leader politico adatto a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio; il processo di formazione del governo si avviava dunque con le consultazioni disposte dal Presidente della Repubblica, al cui termine venivano individuate sia la coalizione che il Premier.<sup>233</sup>

Il candidato tendenzialmente accettava l'incarico con riserva, una prassi confermata anche in seguito, permettendogli di rinunciare qualora constatasse l'impossibilità di formare un governo; poteva invece essere sciolta la riserva solo dopo l'accertamento circa la fattibilità di un governo che potesse ottenere la fiducia parlamentare.

---

<sup>231</sup> Artt. 62-64 Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania

<sup>232</sup> art. 92 Costituzione italiana

<sup>233</sup> Quando risultava necessario acquisire ulteriori informazioni prima di conferire l'incarico, il Presidente tendeva affidare un mandato esplorativo a una figura *super partes*, come il Presidente del Senato o della Camera, il quale doveva compiere dei sondaggi utili per verificare le posizioni delle forze politiche e riportare i risultati al Presidente della Repubblica. Talvolta, si assegnava anche un "preincarico" alla personalità ritenuta adatta a diventare Premier, per permetterle di condurre ulteriori esplorazioni sulla possibilità di formare un governo.

Dopo l'incarico, il Premier era tenuto a svolgere delle consultazioni per determinare la compagine ministeriale, un potere di scelta attribuitogli dalla Costituzione ma limitato e condizionato dalle forze politiche.<sup>234</sup>

Con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario, la disciplina è stata ampiamente modificata, in quanto, in questo modello, al termine delle consultazioni elettorali può già essere individuata una coalizione vincente con a capo un leader, il quale tendenzialmente è il Presidente del Consiglio.

Dopo l'individuazione e lo scioglimento della riserva, il Presidente della Repubblica procede alla nomina con decreto controfirmato dal nuovo Premier in carica; successivamente, in base alle proposte, si procede alla nomina dei ministri sempre con decreto del Presidente della Repubblica. Un momento fondamentale dell'insediamento della compagine governativa è il giuramento, reso nelle mani del Capo di Stato subito dopo la nomina; da questo momento il Governo inizia ad esistere giuridicamente, potendo però svolgere unicamente solo le attività di ordinaria amministrazione fino all'ottenimento del voto di fiducia da parte del Parlamento.<sup>235</sup>

Il Governo è legato al Parlamento da un rapporto di fiducia, il Premier e i ministri devono presentarsi al Parlamento subito dopo la nomina con il programma politico chiedendo la fiducia della maggioranza.

La fiducia iniziale può assumere diverse forme: può essere esplicita, come in Italia e Germania, o presunta come in Inghilterra; può variare inoltre il soggetto nei confronti del quale può essere rivolta, in quanto può riguardare l'intera compagine governativa o il solo vertice.

A mutare, da sistema a sistema, sono anche le maggioranze con cui è votata la fiducia: in Italia, ad esempio, essa è votata a maggioranza relativa, in Spagna e in Germania è richiesta alla prima votazione una maggioranza assoluta ed eventualmente la maggioranza relativa in quella successiva; ci sono casi particolari, all'interno dei quali rientra la Svezia, in cui viene prevista una votazione a non maggioranza contraria, in particolare, se la

---

<sup>234</sup> Pisaneschi, A. *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, p. 333

<sup>235</sup> Ivi, p. 334

maggioranza assoluta dei deputati non vota contro il candidato, allora quest'ultimo entra in carica per la guida di un governo di minoranza.<sup>236</sup>

Soffermandoci sul caso italiano, l'art. 94 prevede che il Governo deve presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia entro dieci giorni dalla sua formazione; la fiducia deve provenire da ambe due le Camere, che la possono accordare o revocare attraverso una mozione motivata<sup>237</sup>, votata a maggioranza semplice<sup>238</sup> per appello nominale a scrutinio palese, in modo tale da rendere evidenti le posizioni assunte dai diversi partiti politici. Inoltre, in caso di voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo, quest'ultimo non è assoggettato ad un obbligo di dimissioni.

Per quanto riguarda l'eventuale mozione di sfiducia, questa deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione, a norma dell'art. 94 Co.5.

Nel nostro ordinamento non è ammessa la mozione di sfiducia individuale, dato che l'indirizzo politico si va a formare all'interno del Governo.<sup>239</sup>

---

<sup>236</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F. *Diritto costituzionale comparato*. Gius. Laterza & Figli Spa, 2014, p. 839

<sup>237</sup> Attraverso la motivazione vengono spiegate le ragioni che si pongono alla base della decisione, essa infatti ha uno scopo prettamente politico

<sup>238</sup> Maggioranza dei presenti

<sup>239</sup> La legittimità della mozione di sfiducia individuale è stata sostenuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 7 del 1996, sulla base dell'interpretazione dell'art. 95 della. Secondo la Corte: *"l'attività collegiale del Governo e l'attività individuale del singolo ministro - svolgendosi in armonica correlazione - si raccordano all'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico a determinare il quale concorrono Parlamento e Governo. Al venir meno di tale raccordo, l'ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione tanto dell'esecutivo, attraverso le dimissioni dell'intero Governo ovvero del singolo ministro; quanto del Parlamento, attraverso la sfiducia, atta ad investire, a seconda dei casi, il Governo nella sua collegialità ovvero il singolo ministro, per la responsabilità politica che deriva dall'esercizio dei poteri spettantigli.... La Costituzione - in particolare nell'art. 95, secondo comma - configura una responsabilità politica individuale che non può non avere correlate implicazioni per quanto attiene alle conseguenze. Né v'è da temere che dall'ammissibilità dell'istituto della sfiducia individuale derivi, nel rapporto fra Parlamento e Governo, il rischio di una preminenza dell'organo parlamentare tale da amplificarne il ruolo e tale da esporre individualmente i singoli componenti dell'esecutivo ai mutevoli e contingenti orientamenti di maggioranze parlamentari, anche occasionali. Di fronte a mozioni di sfiducia presentate nei confronti dei singoli ministri, il Presidente del Consiglio che ne condivide l'operato può sempre, come del resto già accaduto in passato, trasferire la questione della fiducia sull'intero Governo"*

I regolamenti parlamentari, inoltre, hanno inserito, accanto alla mozione di fiducia e di sfiducia, la questione di fiducia<sup>240</sup>, che viene disposta dal Governo su di una legge o un articolo, in relazione alla quale il Parlamento vota con scrutinio palese; in caso di voto contrario il Governo è tenuto a presentare le sue dimissioni.<sup>241</sup>

All'interno delle democrazie parlamentari, i governi possono essere distinti a seconda del sostegno che ottengono in Parlamento, distinguendo tra governi di maggioranza e di minoranza.

I governi di maggioranza si formano quando un partito politico ovvero una coalizione detiene la maggioranza dei seggi in parlamento, fornendo una base solida al rapporto fiduciario che intercorre tra i due organi e garantisce maggior stabilità. È possibile individuare anche governi di coalizione, nei quali i due maggiori partiti politici si associano nella guida dell'esecutivo, destinatario di una fiducia parlamentare di larga maggioranza.

Agli antipodi dei governi di maggioranza troviamo quelli di minoranza, formati ogniqualvolta un partito o una coalizione non arriva ad una maggioranza assoluta dei seggi. Un caso tipico è quello Svedese, ma sono state registrate esperienze anche in altri Paesi, tra cui l'Italia. La dottrina ha operato una distinzione tra governi di minoranza puri e di minoranza travestita: i primi sia per entrare che per rimanere in carica sono destinati a svolgere continue negoziazioni e compromessi con partiti esterni alla compagine governativa; i secondi possono operare grazie ad accordi formali ed espliciti presi con partiti estranei al governo.<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> La questione di fiducia è uno strumento molto utile per superare situazioni di ostruzionismo parlamentare, inoltre, grazie al voto palese, il Governo ha la possibilità di evitare i cd. franchi tiratori, avendo quindi più chiari i componenti della maggioranza che seguono la medesima linea politica.

<sup>241</sup> Pisaneschi, A. *Diritto costituzionale*. G Giappichelli Editore, 2016, p. 336

<sup>242</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*. Gius. Laterza & Figli Spa, 2014, pp. 839-840

### 3.2. Le funzioni

Come già accennato, sostenere che il Governo sia un mero organo esecutivo della volontà del Parlamento è scorretto, in quanto non corrispondente né alle funzioni esercitate né all'idea di Governo all'interno di un sistema parlamentare.

Infatti, il Governo non solo presenta il proprio programma al Parlamento, ma è anche incaricato di attuarlo, proponendo progetti di legge e guidando la politica interna ed estera.<sup>243</sup>

Accanto alle tre funzioni tradizionali dello Stato – legislativa, esecutiva e giudiziaria – se ne è aggiunta una quarta, nota come "funzione di indirizzo politico", un'attività libera nel fine che permette al Governo di determinare le linee guida fondamentali della politica interna ed estera dello Stato e di curarne l'attuazione, potendo scegliere inoltre liberamente gli obiettivi da perseguire, nel rispetto della Costituzione. In questo contesto, il Governo intrattiene direttamente le relazioni internazionali e comunitarie nelle sedi in cui si formano gli indirizzi generali che si impegna ad attuare.

Oltre a svolgere funzioni di indirizzo, è anche organo esecutivo delle direttive del parlamento e capo dell'amministrazione statale.<sup>244</sup>

Al Governo è generalmente affidata la potestà legislativa con riferimento ad atti secondari di natura regolamentare e, talvolta, con riguardo a fonti di rango legislativo.

Per quanto concerne la produzione di fonti di rango primario, i governi hanno la capacità di condizionare lo svolgimento dell'iter legislativo, soprattutto in presenza di maggioranze compatte a sostegno dell'esecutivo.

Nel sistema parlamentare, in Paesi come il Regno Unito, Germania, Italia e Spagna l'esecutivo detiene spesso il diritto di iniziativa legislativa, un privilegio condiviso con altri enti o soggetti previsti dalle norme costituzionali, oltre a poter proporre emendamenti durante la fase della discussione dei progetti di legge.<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, 2016, p. 325

<sup>244</sup> Ivi, p. 326

<sup>245</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 222

Per intervenire rapidamente in situazioni che richiedono interventi legislativi immediati, in alcuni sistemi al Governo è affidato, con alcuni limiti espressamente previsti in Costituzione, il potere di decretazione d'urgenza.<sup>246</sup> Si tratta della possibilità di adottare atti con forza di legge connotati da una provvisorietà, in quanto devono essere successivamente convertiti in legge o ratificati dal parlamento.

Tale potestà, in Italia, è espressamente riconosciuta dall'art. 77 Cost. in base al quale *“Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.”*

Anche al Governo spagnolo è attribuito il potere di decretazione d'urgenza, previsto dall' art. 86 Cost., il quale prevede che *“ In caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo potrà dettare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di Decreti-Legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo primo, il regime delle Comunità Autonome, né il diritto elettorale generale. I Decreti-Legge dovranno essere immediatamente sottoposti a esame e votazione dall'Assemblea del Congresso dei Deputati, convocata a tal fine ove non fosse già riunita, nel termine di trenta giorni successivi alla loro promulgazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi espressamente entro detto termine sulla convalida o rifiuto, per cui il Regolamento stabilirà un procedimento speciale e di urgenza. Durante il termine stabilito nel comma precedente le Cortes potranno inoltrarli come progetti di legge con procedura d'urgenza.”*

---

<sup>246</sup> Ivi, p. 223

Si distingue dalla decretazione d'urgenza la legislazione delegata, prevista per esempio all'art. 76<sup>247</sup> della Costituzione italiana e all'art. 80 del *Grundgesetz*<sup>248</sup>, uno strumento giuridico attraverso il quale il Parlamento delega al Governo il potere di adottare atti con forza di legge, osservando i limiti contenutistici, procedurali e temporali posti alla base della delega, a pena di decadenza.<sup>249</sup>

La Costituzione spagnola, per esempio, detta una disciplina dettagliata in materia di legislazione delegata agli Artt. 82-85. In particolare, le *Cortes Generales* possono delegare al Governo la potestà di dettare norme con forza di legge in relazione a materie determinate, tramite una delegazione concessa in forma espressa, per materia definita e con determinazione del termine per il suo esercizio, mediante una legge di principi (quando il suo oggetto sia la formazione di nuovi testi redatti in articoli), che delimiterà con precisione l'oggetto e gli obiettivi della delegazione legislativa e i principi e criteri da seguirsi nel suo esercizio, oppure mediante legge ordinaria (quando si tratti di rifondere vari testi legali in un testo unico.). La delegazione si intende esaurita, a norma del co. 3 dell'art. 82, al momento della pubblicazione delle norme del Governo, che riceveranno la denominazione di Decreti Legislativi.

In caso di proposte di legge o emendamenti contrari a una delegazione legislativa in vigore, l'art. 84 attribuisce al Governo la facoltà di opporsi al loro inoltro, potendo inoltre presentare una proposta di legge per la deroga totale o parziale della legge di delegazione.

---

<sup>247</sup> art. 76 Cost.: "L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti."

<sup>248</sup> art. 80 Grundgesetz: [Emanazione di ordinanze normative] "(1) Il Governo federale, un ministro federale o i governi dei Länder possono essere delegati per legge a emanare ordinanze normative. Detta legge deve determinare il contenuto, lo scopo e la misura della delega concessa. Inoltre, nell'ordinanza normativa dovrà essere indicato il proprio fondamento giuridico. Se la legge prevede che la delega possa essere ulteriormente trasferita, sarà necessario un'ordinanza normativa per il trasferimento della delega stessa. (2) Se il legislatore federale non dispone diversamente, occorre l'approvazione del Bundesrat per le ordinanze normative del Governo federale o di un ministro federale relative ai principi generali e alle tariffe per l'utilizzazione dei servizi postali e delle telecomunicazioni, ai principi generali concernenti le tariffe per l'utilizzazione delle linee ferroviarie della Federazione, alla costruzione e all'esercizio delle ferrovie, così come per le ordinanze normative emanate in base a leggi federali, che necessitano dell'approvazione del Bundesrat oppure che vengono eseguiti dai Länder, per incarico della Federazione o come materia propria. (3) Il Bundesrat può inviare al Governo federale proposte per l'emanazione di decreti legislativi che richiedono il suo assenso. (4) Nel caso che con legge federale o sulla base di leggi federali i governi dei Länder siano delegati a emanare ordinanze normative, i Länder possono provvedere anche con legge."

<sup>249</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p.223

Il Governo, all'interno del sistema parlamentare svolge anche altre funzioni: attraverso l'attività dei ministri gestisce l'amministrazione dello Stato e ha poteri relativi alla politica di bilancio e finanziaria. In Italia, per esempio, tale funzione è ripartita tra Unione Europea, Governo e Parlamento; l'Unione Europea determina le linee guida che gli Stati membri devono osservare nell'effettuare i loro interventi di programmazione economica e controlla a valle la coerenza degli interventi e il Governo elabora il Documento di economia e finanza (DEF) che dovrà essere approvato dal Parlamento.<sup>250</sup>

---

<sup>250</sup> Pisaneschi, A, *Diritto costituzionale*, G Giappichelli Editore, 2016 p. 342

## CAPITOLO III

### ISRAELE, UN PREMIERATO “FALLITO”

#### 1. Lo Stato di Israele

##### 1.1. Antecedenti storici: l'esperienza prestatale e il processo di fondazione di Israele

La fondazione dello Stato di Israele risale al 1948, un evento storico risultante da un lungo processo iniziato alla fine del XIX secolo. L'impulso iniziale si radica nei movimenti sionisti europei, influenzati profondamente dal pensiero di Theodor Herzl, contenuto in "*The Jewish State*" (Lo Stato Ebraico), un'opera pubblicata nel 1896 in cui l'autore delinea le giustificazioni e le necessità di creare uno Stato per il popolo ebraico.

Questa pubblicazione coincise con la convocazione del Primo Congresso Sionista Mondiale nel 1897 a Basilea, in Svizzera, che raccomandò l'insediamento degli ebrei in Palestina, allora sotto il dominio ottomano.<sup>251</sup>

Dopo la caduta dell'Impero Ottomano a seguito della Prima guerra mondiale, le Nazioni alleate vincitrici decisero di stabilire Stati nazionali nei territori precedentemente sotto il dominio ottomano. Tuttavia, poiché il Medio Oriente non aveva una tradizione consolidata di strutture statali moderne, vennero istituiti dei protettorati europei sotto l'egida della Società delle Nazioni.

Nel 1922, la Società delle Nazioni affidò formalmente al Regno Unito il mandato sulla Palestina, incaricandolo di facilitare l'istituzione del "*focolare nazionale ebraico*".<sup>252</sup>

Durante il protettorato britannico, la Palestina vide un significativo afflusso di capitali e immigrati ebrei, che portò a un aumento esponenziale sia della popolazione che dell'economia, modificando in modo rilevante anche i dati demografici, passando da una minoranza ebraica del 10% al 30% entro il 1944.<sup>253</sup>

---

<sup>251</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, p. 1

<sup>252</sup> Il 2 novembre 1917 la Gran Bretagna pubblica la Dichiarazione Balfour, con la quale si impegna a sostenere la Costituzione di un «focolare nazionale» per il popolo ebraico in Palestina, impegnandosi a garantire al contempo i diritti delle comunità arabe.

<sup>253</sup> La popolazione del paese crebbe da 750.000 persone nel 1922 a circa 1.700.000 nel 1944, con la popolazione ebraica che aumentò da circa 83.000 a circa 530.000

Subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale la popolazione ebraica continuò a crescere in modo esponenziale e iniziarono a nascere i primi scontri con la Palestina.

Nel 1947 l'Inghilterra interpellò l'ONU che votò la Risoluzione n. 181: un piano che prevedeva la creazione dello Stato di Israele e dello Stato di Palestina, due entità separate all'interno del territorio palestinese originario. Successivamente, nel 1948, l'Inghilterra terminò il suo protettorato sullo Stato.

La nascita dello stato di Israele può essere fissata alle ore 16 del 14 maggio del 1948 quando David Ben Gurion, leader dei sionisti israeliani, lesse la Dichiarazione di Indipendenza, ancora prima che la Palestina accettasse la divisione prevista dalla Risoluzione ONU.<sup>254</sup>

Tre anni prima nacque la Lega Araba, composta da Libano, Iraq, Siria, Giordania, Egitto, Arabia Saudita e Yemen che, dopo la creazione unilaterale dello Stato, dichiarò guerra ad Israele, facendo scoppiare la prima Guerra di Indipendenza a conclusione della quale i palestinesi, pesantemente sconfitti, perdettero gran parte del territorio assegnatogli durante il mandato britannico.

Questo evento rappresentò l'inizio di una serie di sanguinosi conflitti tra israeliani e palestinesi, accompagnati da un'attività diplomatica che non riuscì mai a portare alla pace.<sup>255</sup>

---

<sup>254</sup> La nascita dello stato di Israele è configurabile come un atto unilaterale dato che la Palestina non aveva ancora dato la sua approvazione alla suddivisione del territorio prevista dalla Risoluzione n. 181 dell'ONU

<sup>255</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F. *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, pp. 392-393

## 1.2. Evoluzione costituzionale nel tempo: dalla Dichiarazione d'Indipendenza alle Leggi fondamentali

Il 14 maggio 1948 si svolse a Tel Aviv un incontro dei membri del Consiglio del Popolo, il quale, agendo come organo legislativo dello Stato in formazione, promulgò la Dichiarazione dell'istituzione dello Stato di Israele, redatta, approvata e firmata da tutti i membri del Consiglio, successivamente trasformato nel Consiglio di Stato provvisorio; Ben Gurion in tale occasione dichiarò: *“noi, membri del Consiglio del Popolo, rappresentanti della comunità ebraica della terra di Israele e del movimento sionista, riuniti in questo giorno conclusivo del mandato britannico su terra di Israele, e basandoci sul nostro diritto storico e naturale nonché sul mandato conferitoci dalla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, proclamiamo la nascita di uno Stato ebraico nella terra di Israele, che sarà noto come Stato di Israele.”*<sup>256</sup>

La Dichiarazione delineava non solo i principi e le motivazioni posti alla base della fondazione dello Stato, ma anche le procedure per eleggere gli organi statali principali. Specificava che il Consiglio del Popolo avrebbe agito come un Consiglio di Stato provvisorio fino alla formazione di autorità statali regolari ed elette, stabilendo che le elezioni di queste autorità e la redazione di una Costituzione formale si sarebbero dovute concludere entro il 10 ottobre 1948.

Con un'ordinanza sulla legge e l'amministrazione, primo atto legislativo del Consiglio di Stato, furono individuate le Autorità del nuovo Stato, prevedendo inoltre una disciplina sulla separazione dei poteri, conferendo al Consiglio di Stato provvisorio il ruolo di autorità legislativa, il quale, a sua volta, promulgò un'ordinanza per l'elezione dell'Assemblea costituente.<sup>257</sup>

Le elezioni per l'Assemblea costituente, che fungeva anche da organo legislativo<sup>258</sup>, si svolsero il 25 gennaio 1949 con sistema proporzionale. Dopo l'approvazione e la

---

<sup>256</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, p. 6

<sup>257</sup> Ivi, p. 7

<sup>258</sup> Il disegno originale prevedeva che il Consiglio Provvisorio di Stato e l'Assemblea costituente operassero come entità separate, ciascuna con compiti distinti. Tuttavia, una volta tenutesi le

promulgazione della prima Legge di transizione (16 febbraio 1949), all'interno della quale si delineavano la forma di Stato e di governo, stabilì che il Parlamento israeliano sarebbe stato denominato Knesset e che l'Assemblea costituente sarebbe stata conosciuta come la Prima Knesset.<sup>259</sup> Una mossa, questa, che appariva politicamente motivata per marginalizzare il tema del potere costituente e rinunciare al progetto di una Costituzione scritta, un orientamento non conforme a quello del Primo Ministro, il quale percepiva il dibattito costituzionale come una minaccia alla stabilità e allo sviluppo di nuove istituzioni nazionali.<sup>260</sup>

Nonostante nella Dichiarazione di Indipendenza si auspicasse alla formazione di una Costituzione, a causa delle forti pressioni provenienti soprattutto dalle formazioni religiose<sup>261</sup>, si vennero a creare diversi dibattiti che non hanno mai permesso la formazione di una Costituzione monotestuale.<sup>262</sup>

Dopo un periodo di impasse, il 13 giugno 1950, la Prima Knesset adottò la Risoluzione Harari, rinunciando formalmente alla stesura di una Costituzione unica e introducendo un approccio innovativo denominato "Costituzione a fasi". Secondo questo modello, la Costituzione sarebbe stata composta da singoli capitoli corrispondenti ad una Legge Fondamentale distinta, optando quindi per un "*percorso di formalizzazione incrementale delle norme costituzionali*"<sup>263</sup> al cui termine sarebbero dovute confluire in un unico testo<sup>264</sup>.

Con la Seconda legge di Transizione del 1951 si individuarono i parametri e i presupposti giuridici che avrebbero legittimato la progressiva stesura del Testo costituzionale.<sup>265</sup>

---

elezioni e costituita l'Assemblea, il Consiglio di Stato Provvisorio si dissolse, rendendo evidente che l'Assemblea avrebbe assunto sia le responsabilità legislative sia quelle costituzionali.

<sup>259</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 393

<sup>260</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, p. 8

<sup>261</sup> Esse, infatti, ritenevano che Israele dovesse essere uno stato confessionale basato sulla legge ebraica, opponendosi alla creazione di un testo costituzionale per paura che potesse rendere marginali le fonti religiose, riconoscendo la Torah come unica Costituzione.

<sup>262</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 395

<sup>263</sup> Di Giovine, A., Algotino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 478

<sup>264</sup> Campelli, E., *L'instabile equilibrio costituzionale israeliano: simboli e diavoli della Basic Law sullo Stato Nazione. Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, 2019, p.88

<sup>265</sup> Inoltre, secondo la Legge di Transizione, ogni Knesset può agire come Assemblea costituente, il che la rende teoricamente libera da vincoli derivanti da atti adottati dalle Knesset precedenti.

L'ordinamento giuridico israeliano, ad oggi, si basa su una serie di Leggi Fondamentali, denominate anche “*Basic Laws*”, mai state consolidate all'interno di un unico documento costituzionale a causa di una situazione geopolitica instabile che impedisce la conclusione del processo costituzionale,<sup>266</sup> e perché la Knesset continua ad assumere il ruolo di assemblea legislativa e costituente, potendo approvare nuove Leggi Fondamentali e modificare quelle già in vigore.<sup>267</sup> Il diritto israeliano segue un modello molto simile a quello britannico, privo di una Costituzione formale scritta e fondato su un insieme di principi fondamentali.

Oltre alle *Basic laws*, i principi fondamentali sono ricompresi anche nelle leggi ordinarie comprendenti disposizioni costituzionali, nelle norme giuridiche astratte definite nelle sentenze della Corte Suprema e negli usi e costumi.

Pertanto, la Costituzione israeliana presenta una natura evolutiva, caratterizzata da una crescita e uno sviluppo organici e graduati, connotata da un processo che ha visto la Costituzione passare dall'essere costituita in gran parte da leggi, norme e costumi tradizionali a essere composta, in misura sempre maggiore, da Leggi fondamentali.<sup>268</sup>

Già nel 1948 vi fu un tentativo di convincere la Corte Suprema, nella sua funzione di alta corte di giustizia, che la Dichiarazione di Indipendenza dovesse essere considerata la Costituzione di Israele: pur non essendo stata concepita come tale essa gode in realtà dei tratti distintivi comuni alle costituzioni, essendo stata formulata dal potere costituente.

La Corte Suprema esaminò lo status della Dichiarazione di Indipendenza nel caso *Ziv* nel 1948, poco dopo la fondazione dello Stato di Israele. In tale occasione, il richiedente

---

<sup>266</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 396

<sup>267</sup> Le Leggi Fondamentali approvate nel corso dei decenni, e oggi vigenti, sono: la Legge Fondamentale sulla Knesset (1958), la Legge Fondamentale sulle terre di Israele (1960), la Legge Fondamentale sul Presidente dello Stato (1964), la Legge Fondamentale sul Governo (1968, poi revisionata nel 1992, nel 2001 e nel 2014), la Legge Fondamentale sull'economia dello Stato (1975), la Legge Fondamentale sull'esercito (1976), la Legge Fondamentale su Gerusalemme, capitale di Israele (1980), la Legge Fondamentale sul potere giudiziario (1984), la Legge Fondamentale sullo *State Comptroller* (1988), la Legge Fondamentale sulla Libertà e Dignità umana (1992), la Legge Fondamentale sul Diritto all'occupazione (1992, poi revisionata nel 1994), e infine la Legge Fondamentale sul referendum, approvata nel 2014.

<sup>268</sup> Cohen-almagor, R., *Israeli Institutions at the Crossroads. Israel Affairs*, Routledge, ISBN: 0-415-36360-8, 2005, p. 61

cercava di utilizzare la Dichiarazione per invalidare un provvedimento che imponeva la confisca della sua proprietà; la sua richiesta costituiva essenzialmente un tentativo di annullare la legislazione della Knesset, sostenendo che la Dichiarazione dovesse essere considerata una norma costituzionale di base che consentisse la revisione giudiziaria delle leggi in contrasto con i suoi principi.

La Dichiarazione fu interpretata come un documento che intendeva principalmente attestare la fondazione dello Stato ai fini del suo riconoscimento internazionale; sebbene esprima ideali e valori nazionali, essa secondo la Corte, non include elementi di diritto costituzionale tali da influenzare la validità o l'abrogazione di leggi e ordinanze.

La Corte si espresse nuovamente nel 1970 in relazione alla valenza costituzionale della Dichiarazione, nel caso *Rogozinsky*, che riguardava la legge sulla giurisdizione dei tribunali rabbinici, in base alla quale tutti i matrimoni e divorzi ebraici in Israele dovessero essere regolati dalla legge religiosa ebraica, negando agli ebrei israeliani la possibilità di optare per un matrimonio civile. La coppia coinvolta nel caso chiedeva il riconoscimento del loro matrimonio civile, sostenendo che la legge violasse i valori di libertà di religione e di coscienza promessi nella Dichiarazione di Indipendenza.

La Corte Suprema respingendo questa argomentazione confermò l'idea che la Dichiarazione non doveva essere considerata una Costituzione alla quale tutte le leggi dello Stato dovessero sottostare, né poteva influenzare la validità di una legge statale.

La Dichiarazione di Indipendenza rimane quindi un documento che, sebbene privo di status giuridico vincolante, serve come potente strumento di interpretazione legislativa, specialmente in riferimento alla natura democratica dello Stato.<sup>269</sup>

Nel contesto giuridico israeliano, è fondamentale considerare il grado di resistenza delle Leggi Fondamentali. Queste norme condividono il processo legislativo delle leggi ordinarie e si distinguono principalmente per la loro denominazione (*Basic laws*) e per l'assenza dell'indicazione dell'anno di adozione, elemento invece usuale per le leggi ordinarie. Inoltre, alcune Leggi Fondamentali includono clausole di protezione, si tratta di clausole di rafforzamento "*entrenched/rigidity clauses*", che richiedono maggioranze qualificate per eventuali modifiche legislative.<sup>270</sup>

---

<sup>269</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, pp. 12-15

<sup>270</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 396

Ciononostante, dalla metà degli anni '90, il sistema giuridico israeliano adottò il controllo giurisdizionale delle leggi ("*judicial review of legislation*"), elevando *de facto* le Leggi Fondamentali a standard di riferimento per valutare la legittimità costituzionale delle leggi ordinarie.<sup>271</sup>

Il vero punto di svolta si registra però nel 1992, momento in cui inizia ad essere esplicita la sovraordinazione gerarchica delle *Basic laws*, in particolare, nell'art. 8 della Legge Fondamentale sulla libertà e la dignità umana e nell'Art.4 della Legge Fondamentale sul diritto all'occupazione, sono inserite delle clausole di limitazione al fine di impedire la deroga delle stesse, se non in casi eccezionali,<sup>272</sup> i diritti definiti nelle due Leggi possono essere limitati solo da norme che rispecchino i valori dello Stato di Israele, ovvero approvate per scopi meritevoli e nella misura strettamente necessaria, o da norme emanate sotto esplicita autorizzazione di leggi con queste caratteristiche.<sup>273</sup>

Nel 1992 si è assistito ad un ampliamento dei diritti fondamentali tutelati dalle *Basic Laws*, originariamente dotate di un elenco scarso<sup>274</sup>; in particolare Legge Fondamentale sulla Libertà e Dignità umana e la Legge Fondamentale sul Diritto all'occupazione hanno parzialmente colmato questa lacuna, garantendo la tutela a diritti fondamentali quali la libertà personale, il diritto alla vita, l'integrità fisica, la privacy, la segretezza della corrispondenza, la proprietà e la libertà di scelta professionale, permettendo agli studiosi di parlare di un "*partial Bill of Rights*".

È stato fondamentale anche il successivo intervento della Corte Suprema, la quale ha operato un'ulteriore integrazione riconoscendo, per l'appunto, ulteriori diritti fondamentali non ancora tutelati nelle *Basic Laws*: rilevano a tal proposito la tutela dei diritti sociali e di prestazione, come l'accesso alle cure mediche, alla sicurezza sociale o all'istruzione, concretizzando principi come l'uguaglianza, oltre a fornire protezione per diritti civili quali il diritto alla reputazione o al giusto processo.

---

<sup>271</sup> Ivi, p. 397

<sup>272</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 479

<sup>273</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 397

<sup>274</sup> la Legge Fondamentale sulla Knesset e quella sul potere giudiziario assicuravano, rispettivamente, i diritti di elettorato attivo e passivo e la pubblicità dei processi.

Si parla a tal proposito di un *judicial Bill of Rights*, un elenco di diritti composto in via giurisprudenziale tramite l'utilizzo del parametro della dignità umana, la cui tutela implica l'esistenza di diritti di libertà allora assenti nelle *Basic laws*.<sup>275</sup>

Ogni dibattito sulla Costituzione di Israele deve necessariamente considerare la tensione derivante dalla duplice identità dello Stato come "*ebraico e democratico*", definizione formalizzata nelle Leggi Fondamentali del 1992, che trae origine dalla risoluzione ONU del 29 novembre 1947, che prevedeva la divisione della Palestina in due Stati democratici, uno ebraico e uno arabo.<sup>276</sup> L'idea che Israele non possa essere contemporaneamente ebraico e democratico è un argomento di discussione su tutto lo spettro politico.

Il Paese è segnato da almeno due grandi divisioni che riguardano direttamente questa definizione: le tensioni tra ebrei e arabi (ovvero tra lo Stato ebraico e i diritti dei suoi cittadini non ebrei) e le tensioni tra cittadini ebrei religiosi e non.

Il ruolo della Corte Suprema è stato rilevante al fine di dimostrare che i concetti possano coesistere come tratti costituzionali compatibili, riconoscendo che la natura ebraica dello stato sia uno dei tratti fondamentali dell'ordinamento giuridico, un aspetto consolidato nelle leggi fondamentali sui diritti umani che definiscono "*i valori dello Stato di Israele come stato ebraico e democratico*", stabilendo che la Knesset possa limitare i diritti fondamentali attraverso leggi conformi a "*i valori dello Stato di Israele*", ossia i suoi valori sia come stato ebraico che democratico.<sup>277</sup>

Il termine "Stato ebraico" ha molteplici interpretazioni: può essere inteso come tale perché la maggioranza dei suoi abitanti è ebrea, il che rappresenta una definizione minimale dello stato ebraico, mentre un'altra accezione identifica Israele come lo stato-nazione in cui il popolo ebraico realizza il suo diritto all'autodeterminazione politica; "ebraico" può riferirsi anche ad un contesto in cui lo Stato è governato secondo la *Halakhah* (legge ebraica), con decisioni politiche basate su principi religiosi. Essere definito "stato degli ebrei" implica che gli ebrei sono la maggioranza della popolazione,

---

<sup>275</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 482

<sup>276</sup> Gavison, Ruth E., *Can Israel Be Both Jewish and Democratic? Israel as a Jewish and democratic state*, 2011, p. 115

<sup>277</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, p. 74

ma questo non preclude necessariamente la possibilità di un regime democratico pienamente funzionante.

Come ha osservato Ruth Gavison, la relazione tra l'identità ebraica dello Stato e la democrazia si complica quando la maggioranza ebraica non è vista solo come uno stato di fatto, ma come un obiettivo politico attivo per garantire, rafforzare e mantenere quella maggioranza attraverso politiche specifiche<sup>278</sup>. Al fine di ridurre i potenziali conflitti derivanti dal bilanciamento tra i valori fondamentali dello stato, la Corte di Giustizia ha optato per un approccio minimalista, ritenendo che l'ebraicità di Israele è intrinsecamente legata al riconoscimento di Israele come lo Stato in cui il popolo ebraico realizza il suo diritto all'autodeterminazione nazionale, il che comporta l'adozione di leggi che riflettono la cultura e l'identità ebraica e regole religiose.<sup>279</sup>

In Israele si applica il diritto ebraico quale legge personale degli ebrei, limitato ad alcuni aspetti della vita privata, come la famiglia; il diritto ebraico incide sul sistema legale israeliano tramite i principi della tradizione israeliana, il ruolo dei tribunali religiosi, l'impatto sulla giurisdizione dei tribunali secolari e l'attività legislativa della Knesset.<sup>280</sup> Nonostante vi sia un'influenza del diritto religioso sulla legislazione, lo Stato di Israele non può essere definito come teocratico, trovando tutela sia la libertà religiosa, sia il pluralismo costituzionale, garantendo il raccordo tra stato ebraico e stato democratico; in realtà però l'applicazione estesa dell'*Halakhah* nelle questioni matrimoniali rappresenta un caso estremo in cui i valori ebraici hanno la precedenza sui diritti umani.<sup>281</sup>

---

<sup>278</sup> Gavison, Ruth E., *Can Israel Be Both Jewish and Democratic? Israel as a Jewish and democratic state*, 2011, p. 121

<sup>279</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, p. 75

<sup>280</sup> Il diritto ebraico comprende i testi biblici, principalmente la Torah, che sono considerati rivelazioni divine, nonché le interpretazioni di questi testi sviluppate nel Talmud, sotto l'influenza divina. Questo corpo di leggi non è riservato solamente a coloro che scelgono di aderire alla fede ebraica, ma riguarda anche coloro che sono considerati parte del popolo ebraico per nascita da madre ebrea. Al di fuori di Israele, il diritto ebraico può essere applicato a discrezione degli ebrei stessi che, a volte, stabiliscono accordi legalmente vincolanti per regolare le loro relazioni con il paese ospitante. Pegoraro, L., & Rinella, A. (2017). *Sistemi costituzionali comparati: Con il contributo di Silvia Bagni, Serena Baldin, Fioravante Rinaldi, Massimo Rinaldi, Giorgia Pavani*. G Giappichelli Editore. p.170-171

<sup>281</sup> La giurisdizione dei tribunali rabbinici, stabilita dalla legge sulla giurisdizione (matrimonio e divorzio) del 1953, sancisce che i matrimoni e i divorzi degli ebrei cittadini o residenti in Israele siano regolati esclusivamente dalla legge religiosa ebraica. Questi tribunali, che seguono la legge religiosa ebraica, non ammettono donne come giudici. Le loro decisioni si applicano a tutti gli ebrei israeliani, indipendentemente dalla loro osservanza religiosa. Secondo l'interpretazione corrente della legge religiosa ebraica adottata dai tribunali, ad esempio, è necessario il consenso del marito per

Nonostante sia definito come ebraico, lo Stato di Israele opera anche come democrazia, in particolare nel senso formale di rappresentare tutti i suoi cittadini attraverso il parlamento, la Knesset, che include rappresentanti di tutte le religioni ed etnie, inclusi i non ebrei.

La Corte Suprema ha sottolineato che la natura democratica dello Stato di Israele è stata un principio cardine fin dalla sua fondazione, come evidenziato dalla Dichiarazione di Indipendenza, la quale si manifesta nella struttura del governo, nello status legale e pratico dei cittadini e residenti, e nei principi dello stato di diritto e dell'uguaglianza davanti alla legge.<sup>282</sup>

Il 19 luglio 2018, la Knesset, ha approvato la Legge Fondamentale "*Israel as a Nation State of the Jewish People*" con 62 voti favorevoli, 55 contrari e due astensioni. Questa nuova Legge rappresenta un'ulteriore tappa nel peculiare processo costituente di Israele, ancora in evoluzione a causa delle tensioni politiche. Essa mira a rafforzare i valori ebraici anche a costo di potenziali contrasti con i principi democratici, e ha ridotto lo status della lingua araba da ufficiale a "speciale". Questo atto si inserisce in un contesto di recenti decisioni che intendono invertire la cosiddetta rivoluzione costituzionale degli anni Novanta, un decennio, come abbiamo visto, caratterizzato dall'introduzione delle prime e finora uniche leggi fondamentali sui diritti umani nel 1992.

Questa "*contro-rivoluzione*" include il tentativo di spostare l'equilibrio del carattere dello Stato, descritto come "ebraico e democratico", a favore del primo elemento del binomio. Fino ad ora, la Corte Suprema ha interpretato questi due aspetti come complementari, cercando di mantenere un equilibrio tra di essi.<sup>283</sup>

---

terminare un matrimonio, il che pone ulteriori questioni di conflitto tra tradizione religiosa e diritti individuali. I tribunali hanno stabilito che il diritto di ottenere la cittadinanza israeliana costituisce un "diritto fondamentale" per ogni ebreo; una manifestazione evidente della natura ebraica dello Stato di Israele è la Legge del Ritorno, che permette a tutti gli ebrei di emigrare in Israele e acquisire la cittadinanza dello stato. Una legge ideata per assicurare una costante maggioranza ebraica all'interno del paese, concedendo automaticamente la cittadinanza agli ebrei che immigrano in Israele e esprimono l'intenzione di stabilirvisi. Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, p. 76

<sup>282</sup> Ivi, 78

<sup>283</sup> Baldin, S., *Lo Stato nazione del popolo ebraico. Considerazioni sulla forma dello Stato israeliano alla luce della legge fondamentale del 2018*. Revista general de derecho público comparado, 2018, pp. 2-3

### 1.3. La forma di governo fino al 1996

Storicamente, la struttura dei poteri statali e degli organi di vertice ha subito significative trasformazioni: dal 1948 al 1996 è stato adottato un regime assembleare al cui vertice c'era la Knesset, a capo della quale erano previste funzioni di fiducia, sfiducia e autoscioglimento; in ogni caso non era ammesso un potere di scioglimento anticipato nei confronti del Governo.<sup>284</sup> Successivamente, dal 1996 al 2001 lo stato ha assunto una configurazione neoparlamentare, nella quale il primo ministro era eletto direttamente dal popolo.

Lo stato è caratterizzato da una marcata instabilità politica, dovuta a un sistema elettorale proporzionale con una soglia di sbarramento del 3,25% e all'influenza delle piccole formazioni politiche di orientamento religioso.<sup>285</sup>

Tra i partiti principali vi sono il *Likud*, di orientamento conservatore, una coalizione di forze di destra e nazionaliste, che ha vinto le elezioni del 1973, trasformando così il sistema partitico israeliano in una struttura competitiva bipolare; l'*Unione Sionista*, che include varie correnti di ispirazione laburista<sup>286</sup>, e *Yesh Atid*, un partito centrista e laico. A questi si aggiungono numerosi partiti minori, che, pur avendo una rappresentanza parlamentare limitata, giocano un ruolo cruciale nel garantire il sostegno necessario al governo, avendo la capacità di influenzare i prolungati e complessi negoziati per la formazione del Governo, e possono orientare le politiche governative secondo visioni ispirate al fondamentalismo religioso o nazionalista.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 402

<sup>285</sup> Di Giovine, A., Algotino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 479

<sup>286</sup> Il partito laburista, emerso nel 1968 dalla fusione di tre forze politiche (Mapai, Ahdut Haavoda e Rafi), è stato il partito predominante fino al 1977, ma non è mai riuscito a convertire il suo predominio nel panorama politico in una maggioranza assoluta di seggi in Parlamento. Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, Il Politico, 1998, p. 312

<sup>287</sup> Ad esempio, le elezioni politiche anticipate del marzo 2015 hanno portato alla formazione di una Knesset con dieci gruppi parlamentari di varia dimensione, dal Likud con 30 seggi a Meretz, partito della sinistra laica, con 5 seggi. Quelle elezioni sono state le prime ad applicare una soglia di

### 1.3.1. Il Capo di Stato

*“La presidenza israeliana ... è un simbolo vivente dello stato, un simbolo dell'unità, dell'integrità e della supremazia dello Stato.”*<sup>288</sup>

Il Capo di Stato israeliano detiene principalmente un ruolo cerimoniale-rappresentativo ed è simbolo di unità nazionale. È eletto mediante un voto segreto dalla Knesset per un mandato unico di sette anni<sup>289</sup>, in base ad una legge del 1998 che ha aumentato la durata precedentemente fissata a cinque anni, con maggioranza assoluta nelle prime due votazioni e relative per quelle successive<sup>290</sup>.

Le funzioni formali del Presidente includono principalmente la ratifica delle decisioni prese da altri organi statali. In particolare, il Presidente ratifica le leggi approvate dalla Knesset, firma i trattati internazionali che sono stati ratificati dal parlamento e accetta le credenziali dei diplomatici stranieri. Inoltre, il Presidente è responsabile della nomina dei giudici, anche se non partecipa attivamente alla loro selezione.<sup>291</sup>

Egli svolge specifiche prerogative discrezionali: partecipa alla formazione del governo, può ratificare lo scioglimento della Knesset e le elezioni anticipate su richiesta del Primo Ministro e, infine, è detentore del potere di concedere la grazia<sup>292</sup>; inoltre, a seguito delle elezioni legislative, il Presidente affida a un membro della Knesset, generalmente il leader del partito di maggioranza, il compito di formare una coalizione di Governo e di nominare un Gabinetto per assisterlo nel governare il paese.

In sede di scioglimento della Knesset, il Capo di Stato ha il compito di verificare se una maggioranza si oppone al Governo al punto di ostacolarne le funzioni.

È evidente che il Presidente israeliano, contrariamente ad altri Capi di Stato in governi parlamentari, come per l'Italia, non detiene diversi poteri fondamentali, tra cui il potere

---

sbarramento del 3,25%, un cambiamento rispetto alla soglia precedente del 2% usata nelle elezioni del 2009 e del 2013, che avevano prodotto dodici gruppi parlamentari. L'incremento della soglia ha portato a un leggero ridimensionamento del panorama politico e ha incentivato i quattro micropartiti arabi a unirsi nella cosiddetta Lista Comune, che ha ottenuto 13 seggi su 120. Ivi, p. 481

<sup>288</sup> Cohen-almagor, R., *Israeli Institutions at the Crossroads. Israel Affairs, Routledge*, p.72

<sup>289</sup> Navot, S. (2014). *The constitution of Israel: a contextual analysis*. p. 134

<sup>290</sup> Di Giovine, A., Algostino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017, p. 481

<sup>291</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, p. 135

<sup>292</sup> Tale potere, derivante dal King's Order-in-Council del 1922, è stato assegnato al governo provvisorio e successivamente al Presidente, togliendo al governo qualsiasi autorità di grazia.

di scioglimento anticipato delle Camere, di apporre il veto alle leggi, il potere di messaggio e non è nemmeno al vertice delle forze armate.<sup>293</sup>

Infine, Il Presidente gode di privilegi specifici che riflettono il suo status. Ad esempio, è immune da indagini penali durante il mandato e mantiene tale privilegio per questioni relative al suo mandato anche dopo il suo termine, similmente all'immunità parlamentare. Questa immunità protegge il Presidente da procedimenti giudiziari diretti, sebbene le decisioni presidenziali possano essere soggette a revisione giudiziaria.<sup>294</sup>

### 1.3.2. La Knesset: le funzioni e l'iter legislativo

La Knesset, fulcro politico della democrazia parlamentare di Israele, riflette la complessità del panorama politico israeliano all'alba del ventunesimo secolo.

Sin dalla sessione inaugurale nel 1949, il Parlamento israeliano inizia ad intraprendere significative trasformazioni in termini di potere, prestigio pubblico e influenza. Oggi, la Knesset è più rappresentativa che mai, con un'attività legislativa che ha registrato un notevole incremento, anche se la sua centralità nel processo politico è diminuita.

Sebbene mantenga la sua preminenza come organo deliberativo, questo ruolo ha avuto ripercussioni negative sulla cultura politica e sulle pratiche di buon governo. Molti dei compiti che erano un tempo esclusivi del parlamento israeliano sono ora condivisi con gli organi giudiziari ed esecutivi; tuttavia, la sua importanza come principale istituzione politica del paese sembra essere più marcata oggi che in passato.<sup>295</sup>

Il Parlamento israeliano è monocamerale ed è composto da 120 deputati eletti, a norma dell'art. 4 della Legge fondamentale sulla Knesset (1958), a suffragio universale da cittadini maggiorenni in un collegio unico nazionale con formula proporzionale corretta:

---

<sup>293</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 399

<sup>294</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, p. 135

<sup>295</sup> Cohen-almagor, R., *Israeli Institutions at the Crossroads. Israel Affairs*, Routledge, p.72

la soglia di sbarramento originariamente individuata all'1% è progressivamente aumentata arrivando al 3,25%.<sup>296</sup>

Durante la sessione inaugurale, i membri della Knesset prestano giuramento di fedeltà e vengono eletti il Presidente e il VicePresidente del Parlamento.

Tipicamente, la Knesset ha un mandato di quattro anni, ma può essere sciolta anticipatamente dal Primo Ministro in qualsiasi momento durante il periodo legislativo; tuttavia, fino alla formale Costituzione di una nuova Knesset a seguito delle elezioni, l'organo legislativo uscente mantiene la piena autorità.<sup>297</sup>

A norma dell'art. 6 della *Basic law: The Knesset* del 1958, possono essere eletti cittadini che abbiano compiuto ventuno anni, ma con dei limiti: non possono partecipare alle elezioni le liste che negano lo Stato di Israele come Stato del popolo ebraico, che negano la democraticità dello stato e incitano al razzismo,<sup>298</sup> previsioni da cui è possibile individuare il carattere “*parzialmente protetto della democrazia israeliana*”.<sup>299</sup>

Tradizionalmente, la Knesset elegge uno dei suoi membri come *Speaker*, un organo neutrale con il compito di dirigere le discussioni del plenum, gestendo l'ordine del giorno e moderando i dibattiti e le votazioni<sup>300</sup>. Altri membri vengono eletti come *Deputy Speakers*, rispecchiando la composizione partitica della Knesset; *Speaker* e *Deputy Speakers*, insieme, costituiscono la presidenza della Knesset.<sup>301</sup>

Un'altra figura chiave è il capo dell'opposizione, ruolo istituito formalmente nel 2000, il quale, a differenza del modello britannico, non guida uno *Shadow Cabinet*, ma svolge un ruolo importante nelle attività parlamentari.

---

<sup>296</sup> Di Giovine, A., Algotino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Vol. 1, Le Monnier Mondadori, 2017, p. 480

<sup>297</sup> Ambasciata di Israele di Roma, *Organo legislativo: la Knesset*, <https://embassies.gov.il/rome/AboutIsrael/State/Pages/Organo%20legislativo%20la%20Knesset.aspx>

<sup>298</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 400

<sup>299</sup> Di Giovine, A., Algotino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Vol. 1, Le Monnier Mondadori, 2017, p. 480

<sup>300</sup> L'oratore ha anche il compito di intervenire nei dibattiti, chiamare all'ordine i parlamentari e può rimuoverli dalla sala se necessario. Inoltre, in assenza del Presidente dello Stato, l'oratore assume le funzioni presidenziali, Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014 p. 109

<sup>301</sup> Ibidem

Questa posizione è riservata al leader della più grande fazione di opposizione, che deve includere almeno 15 membri, e prevede un aggiornamento mensile degli affari di Stato da parte del Primo Ministro.

La legge che istituisce questa figura mira a rafforzare la democrazia israeliana e migliorare l'efficacia dell'opposizione, riconoscendone il ruolo cruciale nel sistema politico multipartitico di Israele, che include partiti religiosi ortodossi ebrei, partiti di sinistra e partiti arabi.<sup>302</sup>

Le assemblee legislative rappresentano il cuore pulsante delle democrazie moderne, essendo l'incarnazione tangibile della volontà popolare e fungendo da fondamento strutturale dei governi democratici.

Tradizionalmente, la Knesset è considerata uno degli organi legislativi più rappresentativi a livello globale, avendo negli ultimi dieci anni fotografato accuratamente la variegata composizione sociale di Israele. Tuttavia, questa diversità ha portato anche a un aumento della frammentazione politica e a una diminuzione dell'efficacia legislativa.

Il sistema elettorale originario, che adotta un modello proporzionale in un'unica circoscrizione nazionale con una soglia di accesso particolarmente bassa (1,5%), ha causato una sensibile frammentazione politica, tant'è che la media di partiti rappresentati nella Knesset è di 13 nelle 16 elezioni nazionali tenutesi dall'indipendenza.

Con la riforma del 1992 si è assistito ad un cambio di rotta, attraverso la previsione di un sistema del doppio turno utilizzato nel 1996 e nel 1999, il quale ha ridotto significativamente la dimensione dei principali schieramenti elettorali, incrementando il numero di partiti settari e monotematici e, in generale, ha eroso la coesione e la durabilità dei partiti, intensificando la polarizzazione ideologica. Le elezioni del 2003, ritornate al sistema di rappresentanza proporzionale pura, hanno assistito a un lieve calo nel numero di partiti, ma hanno avuto un impatto minimo sulla loro diversità.<sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014 p. 110

<sup>303</sup> Così, Cohen-almagor, R., *Israeli Institutions at the Crossroads. Israel Affairs*, Routledge, pp. 99-100

Quanto alle funzioni, in base alla prima Legge di Transizione del 16 febbraio 1949, la Knesset ricopre il ruolo di Assemblea costituente, svolgendo un compito fondamentale nell'approvazione delle *Basic Laws*.

In generale, essa gode delle stesse funzioni attribuite ai parlamenti negli Stati democratici, vale a dire legislativa, di approvazione del bilancio, e svolge attività di controllo nei confronti del governo potendo, per l'appunto, votare la fiducia e la sfiducia.

Il parlamento israeliano è riconosciuto come uno dei corpi legislativi più dinamici, in particolare, a partire dal 1992, si è assistito a un notevole incremento delle attività legislative proposte dai suoi membri, arrivando nel 2003 ad un'iperlegislazione, con parecchie proposte legislative superflue o di scarsa importanza, ovvero irragionevoli ed eccessivamente onerose in termini di costi.<sup>304</sup>

L'iter legislativo prende avvio con l'iniziativa che, a norma di legge, è attribuita al Governo, alle commissioni permanenti e ai singoli deputati, i quali progetti di legge devono essere sottoposti a diverse verifiche di ammissibilità da parte dell'Ufficio della presidenza della Knesset, dal *plenum* e dalle commissioni.

Il procedimento si articola fondamentalmente in tre letture: nella prima, il progetto di legge viene presentato all'assemblea plenaria e segue un breve dibattito sui suoi contenuti. Successivamente, il progetto viene inviato alla commissione competente della Knesset per un'analisi approfondita e, se necessario, per eventuali modifiche.

In seguito, il progetto viene rinviato all'assemblea plenaria per la sua seconda riletture, durante la quale il progetto viene discusso e votato articolo per articolo ed eventualmente i membri della commissione che hanno delle riserve possono presentarle attraverso gli emendamenti. Con la terza e ultima lettura, l'Assemblea è tenuta a pronunciarsi in via definitiva sul progetto e, in caso di approvazione, la legge viene firmata dal Presidente, dal Primo Ministro, dal Presidente della Knesset e del ministro responsabile

---

<sup>304</sup> Ivi, p. 107

dell'applicazione della legge<sup>305</sup> e, successivamente, pubblicata in Gazzetta ufficiale “*Reshumot*”.<sup>306</sup>

A differenza di altri parlamenti, la Knesset non richiede un numero minimo di membri presenti per votare su questioni legislative, data l'inesistenza di un *quorum* legale; in generale le decisioni del *plenum* vengono prese dalla maggioranza dei votanti presenti, a meno che non sia specificato diversamente dalla legge, il che consente che le leggi possano essere approvate anche da un minor numero di parlamentari.<sup>307</sup>

La Knesset, come molte altre assemblee legislative moderne, svolge un ruolo cruciale nel compimento di funzioni di controllo ed indirizzo nei confronti dell'esecutivo. Nonostante disponga di vari meccanismi per farlo, organi esterni come il controllore dello Stato e i media hanno evidenziato i limiti dell'efficacia parlamentare in questo ambito.

Uno degli strumenti a disposizione della Knesset è l'interrogazione parlamentare: in particolare, ogni deputato ha diritto a presentare un certo numero di interrogazioni scritte, dette anche regolari, e orali in aula; tuttavia, l'utilità di queste interrogazioni è spesso minata dall'atteggiamento superficiale e disattento del Governo, che ne riduce l'efficacia come meccanismo di controllo.

Un'altra procedura, introdotta nel 1999, è la richiesta di un dibattito rapido in commissione, che può essere presentata da alcuni parlamentari ed è utile al fine di esercitare un'influenza sull'azione amministrativa. Si possono approvare fino a cinque proposte a settimana e la commissione competente deve presentare i risultati per iscritto all'assemblea plenaria entro due settimane.

Il principale strumento per tenere sotto controllo il Governo rimane il voto di sfiducia, la cui efficacia è però diminuita;<sup>308</sup> nel 1992 infatti, è stato approvato un emendamento che richiede una maggioranza assoluta di 61 membri per far cadere il Governo. Inoltre, con il ritorno al sistema di scrutinio unico (7 marzo 2001), è stato introdotto l'istituto della sfiducia costruttiva, utile per limitare il potere del parlamento di dimissionare l'organo esecutivo: è possibile far cadere il governo solo nei casi in cui sia già pronta una

---

<sup>305</sup> Ambasciata di Israele di Roma, *Organo legislativo: la Knesset*, <https://embassies.gov.il/rome/AboutIsrael/State/Pages/Organo%20legislativo%20la%20Knesset.aspx>

<sup>306</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 398

<sup>307</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014 p. 109

<sup>308</sup> Cohen-almagor, R., *Israeli Institutions at the Crossroads. Israel Affairs*, Routledge, pp. 110-111

maggioranza tale da permettere l'elezione di un nuovo premier contestualmente all'approvazione della sfiducia.<sup>309</sup>

### 1.3.3. Il Governo

Come in ogni democrazia parlamentare, il Governo è il centro dell'indirizzo politico, composto da ministri, viceministri e il Premier<sup>310</sup>, leader del partito di maggioranza della Knesset, in una posizione di *primus inter pares*.

Il Governo possiede ampi poteri nella definizione delle politiche da perseguire e può intervenire in qualsiasi ambito non espressamente assegnato per legge ad altre autorità. In particolare, è incaricato di amministrare gli affari interni ed esteri, compresi quelli legati alla sicurezza nazionale, stabilendo in modo indipendente le proprie modalità operative. Generalmente, si riunisce settimanalmente, ma possono essere convocate riunioni aggiuntive se necessario.<sup>311</sup>

Israele si trova in una situazione particolarmente complessa, con un Governo che è contemporaneamente troppo forte e troppo debole; da un lato, la potenza è ravvisabile nella sua predominanza nella vita nazionale israeliana, per la dipendenza che ha creato tra i cittadini e l'economia, e per la ristretta base di partecipazione pubblica.

Questa predominanza dell'esecutivo risale allo sviluppo delle istituzioni centralizzate durante il periodo pre-statale, le quali risultavano quasi completamente dipendenti da strutture nazionali e pubbliche.

---

<sup>309</sup> Cfr. P. 100

Pegoraro, L., & Rinella, A., *Sistemi costituzionali comparati: Con il contributo di Silvia Bagni, Serena Baldin, Fioravante Rinaldi, Massimo Rinaldi, Giorgia Pavani*. G Giappichelli Editore, 2017, p. 459

<sup>310</sup> Fino ad oggi si sono succeduti: David Ben-Gurion (1948-1953); Moshe Sharett (1954-5195); David Ben Gurion (1955-1963); Levi Eshkol (1963-1969); Golda Meir (1969-1974); Yitzhak Rabin (1974-1977); Menachem Begin (1977-1983); Yitzhak Shamir (1983-1984); Shimon Peres (1984-1986); Yitzhak Shamir (1986-1992); Yitzhak Rabin (1992-1995); Shimon Peres (1995-1996); Benjamin Netanyahu (1996-1999); Ehud Barak (1999-2001); Ariel Sharon (2001-2006); Ehud Olmert (2006-2009); Benjamin Netanyahu (2009-2021); Naftali Bennett (2021-2022); Yair Lapid (2022-2022); Benjamin Netanyahu (2022-in carica)

<sup>311</sup> <https://embassies.gov.il/rome/AboutIsrael/State/Pages/Organo%20Esecutivo.aspx>

Le condizioni per un Governo centralizzato forte derivano anche dalle dimensioni ridotte del Paese, dall'alto livello di spesa militare, dalla significativa quantità di aiuti esterni e da una costante situazione di crisi che ha richiesto decisioni centralizzate rapide.

Questo ambiente ha favorito il controllo centralizzato sulla vita economica, politica e sociale del Paese, trovando terreno fertile nella cultura e nella tradizione politica israeliana, nonché in varie giustificazioni ideologiche. La fragilità del Governo israeliano è influenzata tanto da cause storiche quanto da circostanze concrete.

Il processo di formazione della leadership politica nei partiti ha spesso impedito l'ascesa dei candidati più meritevoli e ha condotto a scelte inadeguate nella nomina dei rappresentanti ministeriali; vi è inoltre un evidente deficit di coordinamento e di formazione tra i vari ministeri.

La mancanza di sistemi decisionali ben definiti ha reso il Gabinetto meno efficace come organo collettivo, aumentando di fatto il potere dei singoli ministri.

La complessità della struttura di coalizione pone ulteriori ostacoli, precludendo la formazione di un esecutivo più funzionale e capace di operare con una visione unificata, integrità, coesione e responsabilità, essenziali per il conseguimento degli obiettivi politici nazionali.<sup>312</sup>

La Legge Fondamentale sul Governo attribuisce all'organo il potere di agire a nome dello Stato in assenza di specifiche restrizioni legali, offrendo una tutela costituzionale per le attività che non sono regolate da leggi specifiche.

Questi poteri sono utilizzati ampiamente, per esempio, in politica estera, immigrazione, distribuzione di bilanci e contratti statali; tuttavia, l'Alta Corte di Giustizia ha imposto limiti all'esercizio di questi poteri residui. Il Presidente Aharon Barak ha infatti chiarito che non sono utilizzabili per estendere le competenze dell'esecutivo oltre i suoi limiti costituzionali, cosicché alcuni dei compiti fondamentali rimangano sotto il controllo statale diretto, rafforzando la separazione dei poteri e la responsabilità democratica.<sup>313</sup>

La formazione dell'esecutivo segue una procedura articolata ispirata al parlamentarismo classico ed orientata ad una parziale razionalizzazione.

---

<sup>312</sup> Cohen-almagor, R., *Israeli Institutions at the Crossroads. Israel Affairs*, Routledge, pp.108-109

<sup>313</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, pp. 142-143

La legge Fondamentale prevede che il Presidente avvii la formazione di un nuovo Governo in circostanze specifiche, come le dimissioni o la morte del Primo Ministro, o quando questo non è in grado di adempiere al suo ruolo per più di cento giorni.

In questi casi, un membro del Gabinetto appartenente alla stessa fazione politica del Primo Ministro assume temporaneamente la carica fino alla formazione di un nuovo governo.<sup>314</sup>

Dopo la consultazione dei delegati dei gruppi rappresentati nella Knesset, il Capo di Stato incarica un parlamentare che ha dato la disponibilità nell'accettare l'incarico di dare avvio alla formazione del Governo.

Entro 28 giorni, a cui se ne possono aggiungere ulteriori 14 in caso di particolare necessità, il soggetto designato deve concludere l'iter presentandosi in parlamento e fornendo una lista di ministri tale da poter garantire la sussistenza del supporto della maggioranza della Knesset.

In questo contesto il Primo Ministro ha l'autorità di formare il Gabinetto e nominare i ministri a sua discrezione, un ampio potere gli permette di nominare chiunque, anche non membri della Knesset, come ministri<sup>315</sup>, e di revocare le loro nomine.

Se non riesce a formare il Governo ovvero quest'ultimo non dovesse ottenere la fiducia, il Presidente della Repubblica affida l'incarico ad un parlamentare differente, il quale gode degli stessi termini precedentemente individuati per la conclusione del procedimento di formazione del Governo. In caso di ulteriore fallimento, la Knesset ha la possibilità di votare a maggioranza un altro candidato e, in caso di esito negativo, sono indette elezioni anticipate,<sup>316</sup> provocabili anche dall'esercizio del potere di scioglimento anticipato del Governo, previo assenso presidenziale.

La Legge Fondamentale del 2001 ha introdotto l'istituto della sfiducia costruttiva; in particolare l'art. 29 prevede che la Knesset può sospendere l'iter di scioglimento anticipato qualora, entro 21 giorni dal decreto di scioglimento, una maggioranza dovesse presentare una mozione di sostegno ad un parlamentare: quest'ultimo avrà 28 giorni,

---

<sup>314</sup> Ivi, 139

<sup>315</sup> Le posizioni ministeriali sono assegnate più per ragioni politiche che per competenze specifiche.

<sup>316</sup> Di Giovine, A., Algotino, A., Longo, F., & Mastromarino, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Vol. 1, Le Monnier Mondadori, 2017, p. 481.

prorogabili di altri 14, per formare un governo che abbia la fiducia della Knesset e in caso di esito negativo seguiranno necessariamente delle elezioni.<sup>317</sup>

Un'altra ipotesi di sfiducia costruttiva è disciplinata dall'art. 28 della Legge Fondamentale sul Governo, in base al quale la Knesset può sfiduciare il Governo esistente, ma solo se al contempo sostiene un Governo alternativo a maggioranza assoluta; se il designato dalla Knesset non riesce a formare un Governo entro un tempo stabilito, si procede allo scioglimento della Knesset e a nuove elezioni entro 90 giorni.<sup>318</sup>

---

<sup>317</sup> Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014, p. 402

<sup>318</sup> Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014, p. 140

## 2. Il sistema neoparlamentare in Israele

### 2.1. Evoluzione del sistema politico in Israele fino alla Legge Fondamentale del 1992

Quello israeliano è un ordinamento che si distingue dagli altri per la pluralità e stratificazione storica delle fonti del diritto e il forte rapporto tra il diritto laico e quello religioso, oltre ad essere uno Stato connotato da un'importante eterogeneità partitica.

All'interno dell'ordinamento viene adottato un sistema elettorale proporzionale a collegio unico con clausola di sbarramento al 1,5% e un sistema di liste di partito bloccate volto a garantire un'evoluzione della rappresentanza politica in linea con gli sviluppi etnico-demografici.<sup>319</sup> Questo sistema, tuttavia, ha portato alla proliferazione di nuovi partiti politici e ad un'importante frammentazione politica.

Le disfunzioni istituzionali del sistema israeliano dovute al meccanismo proporzionale e al sistema politico hanno favorito la spina riformatrice che ha portato alla Legge fondamentale: il Governo del 1992.

Dal suo esordio nel 1949 fino alle elezioni del 1977, Israele è stato governato dal *Mapai*, il partito laburista, che, nonostante non abbia mai raggiunto una maggioranza assoluta, ha mantenuto una posizione dominante grazie all'assenza di un'opposizione forte e organizzata; questo scenario ha permesso ai laburisti di gestire il Governo negoziando accordi di coalizione con partiti minori.

L'egemonia dei Laburisti inizia a vacillare con le elezioni del 1965 che hanno segnato un lento declino culminato con il passaggio del potere al *Likud* (partito di centro-destra) nel 1977. Da qui inizia a svilupparsi una dinamica bipolare tra i due partiti principali, che tentano di moderare le loro differenze ideologiche per attrarre l'elettorato centrista e avere più consensi, rendendo allo stesso tempo i partiti minori essenziali nella formazione delle coalizioni, soprattutto a fronte dell'impossibilità, sia per i *Likud* che per i *Laburisti*, di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi in Knesset.

---

<sup>319</sup> Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia. Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 584-585

Dal 1977 in poi nasce la necessità di riformare il sistema per superare un'instabilità politica e la diminuzione sostanziale dei poteri del Primo Ministro causata dalla dipendenza dalle coalizioni.

In particolare, in occasione delle elezioni del 1984 e 1988, a causa della loro diminuzione del sostegno elettorale a favore dei partiti religiosi più piccoli, il *Labour* e il *Likud* sono stati costretti a creare governi di grande coalizione, mostrando però rapidamente le complicazioni di una condivisione obbligata del potere. Una situazione che ha annullato la dinamica tradizionale tra maggioranza e opposizione, portando a gravi distorsioni come l'incremento della corruzione e una paralisi decisionale, che minacciarono l'integrità della democrazia israeliana. Si è venuta a creare un'impasse politica che ha portato alla formazione di governi di unità nazionale, con poteri perlopiù limitati a causa della loro stessa natura temporanea e alla mancanza di accordi su questioni rilevanti per la stabilità politica del Paese.<sup>320</sup>

Secondo molti, la causa principale dell'instabilità e della frammentazione politica che ha accompagnato Israele per lungo tempo è rinvenibile nel sistema fortemente proporzionale, tanto è vero che è iniziata a diffondersi l'idea di dare avvio ad una riforma<sup>321</sup> con l'obiettivo di rendere il sistema meno proporzionale in modo da limitare l'influenza dei partiti minori sulla formazione delle coalizioni, incentivando inoltre il bipolarismo per potenziare la figura del Premier.

Il primo tentativo concreto di riforma istituzionale risale al 1986, promosso dall'associazione "*Una Costituzione per Israele*", guidata da Uriel Reichmann, decano della Facoltà di Giurisprudenza di Tel Aviv. La proposta di riforma avanzata si concentrava su tre pilastri fondamentali: la razionalizzazione del sistema elettorale, l'elezione diretta del Primo Ministro e l'introduzione di una Carta dei diritti dei cittadini. Al centro della riforma vi era la modifica del sistema elettorale per la Knesset, mentre

---

<sup>320</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, pp. 157-160

<sup>321</sup> I primi tentativi di riforma risalgono già al 1950, ma solo alla fine degli anni '70 divenne evidente l'inefficienza del sistema politico-istituzionale israeliano, accentuata dalla svolta elettorale del 17 maggio 1977 che evidenziò un panorama politico frammentato e instabile, con frequenti crisi politiche e governative.

l'elezione diretta del Primo Ministro era considerata una questione secondaria. Tuttavia, si è rivelato un tentativo vano a causa del mancato appoggio all'interno della Knesset.<sup>322</sup>

Il secondo Governo di coalizione nel 1988 istituisce una commissione bipartitica guidata dal Ministro dell'Economia Gad Ya'acobi per l'elaborazione della proposta di legge per la riforma elettorale e del sistema di governo, la quale rapidamente sviluppa una serie di raccomandazioni che includevano una riforma elettorale ispirata al sistema tedesco del *Bundestag* e all'elezione diretta del Premier.

A causa dell'influenza dei partiti minori e della mancanza di volontà di Likud e Laburisti di allinearsi politicamente, ogni tentativo di riforma e ogni proposta non è stata realizzata.<sup>323</sup>

Dunque, questa paralisi politica ha stimolato la necessità di riforme istituzionali che hanno raggiunto il culmine con la crisi politica del marzo 1990 e l'adozione della Legge fondamentale: il Governo, nel 1992, che aveva lo scopo di rendere il Primo Ministro direttamente responsabile di fronte alla Knesset, cercando di stabilizzare il sistema politico israeliano, introducendo l'elezione diretta del Premier, una soluzione simile a quella proposta da Maurice Duverger in Francia negli anni 50.<sup>324</sup>

## 2.2. L'introduzione del premierato: definizione e caratteristiche principali

Durante i mesi di marzo e maggio 1989, è stato sviluppato un nuovo e articolato progetto di riforma attraverso tre convegni internazionali organizzati dall'*Israel Democracy Institute*. Questa proposta, successivamente presentata alla Knesset da otto parlamentari rappresentanti dei due maggiori partiti, mirava a preservare l'essenza del sistema

---

<sup>322</sup> Nel contesto di un dibattito pubblico sempre più acceso sulla riforma istituzionale, i politologi Brichta e Zalmanovich proposero un modello semipresidenziale simile a quello francese, suggerendo un aumento della soglia di sbarramento dal 1% al 4%, senza tuttavia riscuotere successo. Così, Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, Quaderni costituzionali, 2000, p. 586

<sup>323</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, pp. 160-161

<sup>324</sup> Pasquino, G., *The powers of heads of government*. (Justin O. Frosini: *The Prime ministerial executive and the Israeli feint in a comparative context*), CLUEB, 2006, p. 79

parlamentare israeliano introducendo due novità cruciali: l'implementazione del voto di sfiducia costruttivo e l'attribuzione automatica del ruolo di Primo Ministro al leader del partito che avesse ottenuto la maggioranza relativa alle elezioni, senza la necessità di un successivo voto di fiducia da parte della Knesset.

Il sistema proposto avrebbe mantenuto il suo carattere parlamentare attraverso il meccanismo della sfiducia costruttiva, mentre in situazioni di sola maggioranza relativa, la Knesset si sarebbe automaticamente sciolta, portando a nuove elezioni.

Parallelamente la Knesset è stata investita di altri tre progetti di riforma che dopo un lungo dibattito, il 28 maggio 1990, passarono la prima lettura. Forti di questo risultato, i parlamentari proponenti hanno presentato un progetto comune per modificare il sistema di governo e introdurre l'elezione diretta del Premier al Comitato per la Legge e la Giustizia.<sup>325</sup>

L'introduzione di un sistema di governo neoparlamentare, con l'obiettivo di rafforzare l'esecutivo e limitare l'influenza dannosa dei partiti minori sulla formazione e la gestione dei governi, è emerso dunque come alternativa alla riforma elettorale auspicata in precedenza dalle forze politiche.

Il 14 aprile 1992 è stata promulgata la Legge Fondamentale sul Governo<sup>326</sup>, in sostituzione della precedente legge del 1968, con l'obiettivo di rafforzare i poteri del Premier, trasformando profondamente le relazioni tra esecutivo e legislativo e introducendo l'elezione diretta del Primo Ministro, in modo tale da garantire una legittimazione popolare indipendente per l'esecutivo, mutando inoltre i poteri di supervisione della Knesset sul Governo.

L'introduzione dell'elezione diretta del Primo Ministro mirava ad attenuare gli effetti di un sistema proporzionale, in particolare: rafforzare la legittimità del Primo Ministro mediante un mandato ottenuto direttamente dal popolo, creare governi forti e stabili,

---

<sup>325</sup> Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia. Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 587-588

<sup>326</sup> Il testo finale della legge, adottato dalla Knesset il 18 marzo 1992, mostrava differenze significative rispetto alla bozza originaria presentata il 28 maggio 1990. Dopo due anni di discussioni, polemiche e compromessi, la proposta iniziale aveva subito modifiche sostanziali nei suoi aspetti chiave durante il processo legislativo. Di conseguenza, il carattere innovativo della legge rispetto al sistema parlamentare esistente era stato notevolmente ridimensionato

capaci di amministrare il Paese per l'intero periodo legislativo, assicurare che ogni cambiamento di governo avvenisse tramite elezioni popolari, diminuire il numero di partiti politici e, infine, limitare il potere di influenza e le pretese di partiti minori sia nella formazione dei governi sia nella gestione delle risorse nazionali.<sup>327</sup>

Lo scopo della riforma originaria era quello di trasformare il Governo in un esecutivo incentrato sulla figura del Premier, parzialmente autonomo dalla Knesset a fronte dell'insussistenza della necessità di richiedere la fiducia della Knesset per insediarsi e dell'attribuzione al Primo Ministro<sup>328</sup> del potere di nominare e, se necessario, revocare i ministri senza dover dipendere dall'appoggio dei partiti.

In particolare, il progetto originale proponeva un'elezione contestuale<sup>329</sup>, ogni quattro anni, della Knesset, del Primo Ministro e del suo Vice, un'elezione diretta a doppio turno, prevedendo inoltre che in assenza di una maggioranza assoluta al primo turno, si sarebbe proceduto a un ballottaggio tra i due candidati più votati dieci giorni dopo.

Una volta eletto, il Primo Ministro avrebbe avuto trenta giorni per presentare il suo governo alla Knesset, che, dopo il giuramento di fedeltà allo Stato di Israele e alle sue leggi, avrebbe assunto formalmente le sue funzioni, senza appunto la necessità di un voto di fiducia.<sup>330</sup>

Tuttavia, la Knesset avrebbe mantenuto la capacità di destituire il premier attraverso una legge di autoscioglimento, approvata dalla maggioranza assoluta dei deputati in tre letture separate, o tramite una mozione di sfiducia sostenuta da una maggioranza qualificata di 70 deputati su 120, innescando così elezioni anticipate anche per il parlamento entro sessanta giorni. Questo meccanismo avrebbe permesso ai partiti di minoranza di continuare a esercitare un certo peso politico, seppur in maniera limitata.<sup>331</sup>

---

<sup>327</sup> Ottolenghi, E., *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica, 2002, p. 239

<sup>328</sup> La riforma prevedeva anche la figura di un Vice Primo Ministro, eletto congiuntamente al premier, che ne avrebbe preso il posto in situazioni di grave incapacità, accusa di crimini gravi, morte o dimissioni.

<sup>329</sup> Era importante che le elezioni per l'esecutivo e il legislativo fossero sempre contestuali, tranne in situazioni eccezionali come la scomparsa contemporanea del Primo Ministro e del suo vice, con più di un anno alla fine della legislatura.

<sup>330</sup> Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, Il Politico, 1998, p.315

<sup>331</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, p.164

Per quanto riguarda le candidature, i promotori potevano essere dieci parlamentari o cinquantamila elettori, circa il 10% dell'elettorato.

Inizialmente concepita per incrementare l'autonomia e l'efficienza del Governo, la riforma includeva misure precauzionali per prevenire eventuali abusi autoritari, come l'introduzione di meccanismi parlamentari rafforzati per il controllo delle azioni dell'esecutivo.

La riforma, dunque, avrebbe responsabilizzato il Governo esclusivamente nei confronti di un Primo Ministro con il potere di gestire liberamente la sua squadra ministeriale.<sup>332</sup>

Come già anticipato, il Testo finale della Legge fondamentale sul Governo, modificato in molti punti rispetto al disegno iniziale, è stato promulgato il 14 aprile 1992, rendendo Israele il primo Stato ad applicare un premierato elettivo, un sistema attuato nelle elezioni di maggio 1996, del 1999 e nelle suppletive di gennaio 2001. Tuttavia, l'esito totalmente fallimentare del sistema ha portato all'abolizione della Legge, sostituita la nuova Legge fondamentale: il Governo del marzo 2001, applicata per la prima volta in occasione delle elezioni del 28 gennaio 2003.

Prima di passare all'analisi del sistema politico-istituzionale che ha accompagnato Israele dal 1996 al 2001, è necessario fare chiarezza sulla configurazione giuridica del sistema di governo applicato: il premierato<sup>333</sup>.

La Legge del 1992 dà applicazione concreta e originale ad un governo di legislatura<sup>334</sup> con Premier elettivo, traendo ispirazione dal modello neoparlamentare proposto da

---

<sup>332</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, p.164; per ulteriori approfondimenti sulla riforma originaria si veda Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, Il Politico, 1998, p.316

<sup>333</sup> Anche se si parla di premierato elettivo, per evitare di sminuire la natura parlamentare del sistema, sarebbe meglio parlare di modello "neoparlamentare"

<sup>334</sup> Il termine governo di legislatura indica che l'esecutivo è destinato a rimanere in carica per tutta la durata della legislatura: in caso di voto di sfiducia da parte del Parlamento si prevede lo scioglimento anticipato delle camere. Nel secondo dopoguerra, per ovviare ai problemi di instabilità governativa della IV Repubblica, alcuni accademici proposero di applicare un governo di legislatura, senza contemplare però l'elezione diretta del Premier, teorizzata successivamente da Duverger. Così Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, Il Politico, 1998, p. 321

Duverger nel 1956, il quale, attraverso quattro articoli pubblicati su "*Le Monde*", affrontò la questione dell'instabilità governativa della Francia durante la IV Repubblica.

L'idea di un governo di legislatura, simile nella forma ma differente nel contesto rispetto all'esperienza inglese, fu analizzata da Léon Blum in una serie di articoli del 1917, successivamente raccolti nel libro "*Lettres sur la réforme gouvernementale*" del 1918. In questa opera, Blum, figura prominente del socialismo francese e Primo Ministro durante il Fronte Popolare nel 1936, criticò il parlamentarismo e le fragilità della struttura politica francese, sostenendo la necessità di un significativo potenziamento del ruolo del Premier, con l'obiettivo di instaurare, nel frammentato panorama politico-partitico francese degli anni '20 e '30, un Governo che potesse durare per l'intera legislatura e portare a termine il suo programma.

L'autore pensò ad un Capo dell'esecutivo in grado di governare per l'intera durata del mandato, rimovibile solo a causa di gravi errori politici o dimostrata inadeguatezza, tali da far venir meno la fiducia degli elettori.<sup>335</sup>

Duverger in alcuni articoli apparsi su "*Le Monde*" e sul settimanale socialista "*Demain*" presentò l'idea di un Governo di legislatura con legittimazione diretta del Premier, facendo notare che nei sistemi presidenziali e parlamentari più stabili, come in Inghilterra, sia il corpo elettorale a scegliere direttamente il Governo, proponendo quindi un sistema di elezioni contestuali dirette per il Parlamento e il Governo, organizzate in collegi uninominali maggioritari a doppio turno, cercando di emulare il sistema inglese.

Una caratteristica distintiva di questo sistema è la clausola "*aut simul stabunt aut simul cadent*", secondo la quale la caduta di un organo comporta anche la caduta dell'altro. Pertanto, se l'Assemblea sfiduciasse il Governo, si procederebbe a nuove elezioni sia per i parlamentari sia per la compagine governativa. Analogamente, le dimissioni del Primo Ministro porterebbero a nuove elezioni per entrambi gli organi.<sup>336</sup>

Massimo Cavino descrive il modello neoparlamentare come una tipologia di governo che si posiziona nel *continuum* dei regimi misti, oscillando tra la forma parlamentare pura,

---

<sup>335</sup> Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia. Quaderni costituzionali*, 2000, p. 581

<sup>336</sup> Ceccanti, S., *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, Scritti in onore di Serio Galeotti, Giuffrè editore, 1998, p. 184

caratterizzata da una struttura monista in cui un unico circuito di legittimazione democratica lega insieme Parlamento e Governo attraverso il rapporto di fiducia, e la forma presidenziale, dualista in quanto possiede due circuiti indipendenti di legittimazione democratica per Parlamento e Governo, senza che sia necessario un rapporto di fiducia.

La forma neoparlamentare, pur essendo strutturalmente dualista, agisce funzionalmente come un sistema monista. In questo modello, il Governo riceve una legittimazione separata, ma può operare efficacemente solo con il sostegno fiduciario del Parlamento. Questo tipo di elezione legittima il Premier a guidare il Governo, ma il suo operato rimane sottoposto al controllo e alla predominanza del Parlamento, organo detentore della funzione primaria di rappresentanza politica.<sup>337</sup>

Posto che la riforma che ha interessato Israele tra il 1996 e il 2001 abbia tratto ispirazione dal modello neoparlamentare duvergeriano, in sede di razionalizzazione del sistema sono state apportate delle modifiche che hanno inevitabilmente portato all'indebolimento del modello stesso.

Nonostante Duverger avesse proposto un sistema elettorale basato su collegi uninominali maggioritari con correzioni in un'ottica di riduzione della proporzionalità, come premi di maggioranza e clausole di sbarramento, la Legge del 1992 stabilisce che l'elezione della Knesset si svolga tramite un sistema proporzionale quasi puro<sup>338</sup>, con una soglia di sbarramento del 1,5% in un unico collegio nazionale.

Un ulteriore elemento di discrepanza con il modello teorizzato è rappresentato dalla norma che impone, entro 45 giorni dalla proclamazione dei risultati elettorali, un procedimento parlamentare per la presentazione del Gabinetto, l'assegnazione dei compiti ai vari Ministri e la definizione della politica governativa. Se questa fase non si concludesse correttamente o avesse esito negativo, si procederebbe a nuove elezioni. In questo modo, l'elezione diretta del Primo Ministro può fungere da alternativa funzionale al mandato esplorativo che tradizionalmente spetterebbe al Capo dello Stato, ma deve

---

<sup>337</sup> Cavino, M., *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, Osservatorio AIC, 2024, pp. 2-3

<sup>338</sup> Volpi, M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, Quaderni costituzionali, 1997, p. 278

essere supportata dalla formazione di una maggioranza in un Parlamento frammentato.<sup>339</sup> La specificità del contesto israeliano si manifesta inoltre con l'introduzione delle cosiddette "*special elections*", elezioni speciali riservate esclusivamente al Primo Ministro<sup>340</sup>. Queste elezioni, specialmente in assenza di una figura di Vicepremier, costituiscono un'alternativa significativa per evitare lo scioglimento simultaneo dell'Assemblea.<sup>341</sup>

Determinare la vera natura della forma di governo in esame è complicato, specialmente perché il caso specifico di Israele, che costituisce l'unico esempio concreto, non si adatta pienamente al modello teorico originale.

### 2.3. Esecutivo e legislativo: rapporti di potere e bilanciamento

Come sottolinea Ottolenghi, durante il processo legislativo di approvazione della legge, sono stati introdotti l'istituto della fiducia parlamentare e le elezioni speciali, elementi non contemplati nel progetto originale di riforma che proponeva un sistema più vicino al modello presidenziale americano, con una marcata separazione dei poteri. Nonostante i tentativi di ridurre l'impatto innovativo della riforma nelle fasi finali dell'approvazione, in particolare in relazione ai poteri dell'esecutivo e della sua indipendenza dal controllo parlamentare, molte delle nuove funzioni di supervisione attribuite alla Knesset sono state mantenute nella versione finale. Tutto ciò ha portato ad un esecutivo indebolito, sottoposto a un Parlamento istituzionalmente rafforzato e reso ingovernabile dalla frammentazione partitica.<sup>342</sup>

---

<sup>339</sup> Così, Ceccanti, S., *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, Scritti in onore di Serio Galeotti, Giuffrè editore, 1998, pp. 191-192

<sup>340</sup> Si veda p. 112

<sup>341</sup> Vedi sez. 2.3, Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia. Quaderni costituzionali*, 2000, p. 590

<sup>342</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, p. 168

È rilevante osservare che, nonostante legislativo ed esecutivo fossero eletti direttamente e contestualmente dai cittadini<sup>343</sup>, la separazione tra i poteri, caratteristica dei sistemi presidenziali, viene mitigata nella legge finale dalla previsione di un voto di fiducia parlamentare.<sup>344</sup>

Un Primo Ministro eletto direttamente non può essere sostituito se non attraverso nuove elezioni. Di conseguenza, se il Primo Ministro israeliano viene sfiduciato o si trova in una situazione di stallo, ha il potere e il diritto di sciogliere il Parlamento e convocare elezioni anticipate.<sup>345</sup>

Per quanto attiene ai cd. *checks and balances*, la riforma prevede un sistema a doppia fiducia, infatti, nonostante il Primo Ministro sia legittimato da un mandato popolare, per l'insediamento il Governo, entro 45 giorni dalla nomina, deve ricevere un voto di fiducia espresso a maggioranza assoluta dei membri della Knesset, a norma dell'Art 19 (a. In mancanza di tale voto, si procederà a nuove elezioni entro i successivi 60 giorni<sup>346</sup>: un voto di sfiducia che ai sensi dell'Art.19 (b) viene letto nell'ottica di una decisione parlamentare di auto scioglimento. Quest'ultima potrebbe apparire come un'azione non totalmente necessaria; Sartori infatti sostiene che il Parlamento, invece di sfiduciare il Governo facendo avviare automaticamente nuove elezioni, potrebbe concedergli l'insediamento ostacolando successivamente l'attività politica dell'esecutivo.<sup>347</sup>

Oltre al caso della sfiducia, la legge prevede altri tre casi di elezioni contestuali del Parlamento e del Premier, in particolare: a norma dell'art. 20<sup>348</sup>, qualora la Knesset non dovesse approvare la legge di bilancio entro tre mesi dall'inizio dell'anno finanziario; se, con l'assenso del Capo dello Stato, il Premier dispone lo scioglimento della Knesset a

---

<sup>343</sup> art. 4 Basic Law: The Government: "Whenever elections are being conducted for the Knesset, the same date will also be determined for the elections for the Prime Minister, excepting when new elections are held pursuant to an election appeal."

<sup>344</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, p.164; per ulteriori approfondimenti sulla riforma originaria si veda Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, Il Politico, 1998, p.168-169

<sup>345</sup> Sartori, G., *Premierato forte e premierato elettivo*, Rivista Italiana Di Scienza Politica, 2003, p. 289

<sup>346</sup> Con un emendamento introdotto nel dicembre 1998 il limite è stato aumentato a 90 giorni.

<sup>347</sup> Sartori, G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 129.

<sup>348</sup> art. 20: "Non-adoption of the Budget Law within three months subsequent to the beginning of the fiscal year will be considered to be a Knesset decision on its dispersion, prior to the completion of its term of service.," *Basic laws of israel: The government*. Basic Law - The Government 1992, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/basic-law-the-government-1992>

norma dell'art. 22(a; e, infine, se la Knesset a maggioranza assoluta dei suoi membri vota l'autoscioglimento (art. 34 Basic Law: The Knesset).<sup>349</sup>

Inoltre, com'è già stato detto precedentemente, quello che viene a formarsi è un Governo di legislatura, l'art. 7 della *Basic Law*<sup>350</sup>, in particolare, prevede che la durata del mandato della compagine governativa è vincolata alla durata del mandato della Knesset, un periodo fissato a quattro anni dall'art. 8 della Legge fondamentale sulla Knesset.

Ciò riflette l'intenzione di mantenere un Governo stabile per l'intero periodo legislativo, a meno che non si verifichi uno scioglimento automatico. Pertanto, il Governo così formato non segue il modello del Governo di tipo Premier come nel caso del sistema inglese, ma è un Governo di tipo parlamentare.<sup>351</sup> Da qui derivano inoltre i dubbi circa la configurazione della forma di governo applicata in Israele.<sup>352</sup>

Come già anticipato nella sezione precedente, nel testo finale della riforma sono stati inseriti una lunga serie di casi in deroga alla clausola "*aut simul stabunt aut simul cadent*"<sup>353</sup>, si tratta di otto ipotesi in cui si può procedere ad elezioni suppletive per il Premier.

Tali elezioni non sono previste unicamente in caso di impedimento permanente, dimissioni, destituzione o morte del Primo Ministro, ma anche in altre situazioni politicamente significative, indebolendo significativamente l'autonomia e la posizione del Premier.<sup>354</sup>

---

<sup>349</sup> art. 34: "*The Knesset shall not decide to dissolve itself before the expiration of its term of office save by adopting a for that purpose.*"

<sup>350</sup> art. 7: "*The period of service of the Prime Minister and the Ministers shall be equal to the period of service of the Knesset to which they were elected; in special elections for the period of service of the Knesset serving at that time, unless specified differently in this Basic Law.*" *Basic laws of israel: The government*. Basic Law - The Government 1992, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/basic-law-the-government-1992>

<sup>351</sup> Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, Quaderni costituzionali, 2000, p.589

<sup>352</sup> Si veda, Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, *Il Politico*, 1998, pp. 324-326

<sup>353</sup> Clausola che si pone alla base del modello neoparlamentare duvergeriano, la cui disapplicazione, a detta di molti studiosi, in particolare Justin O. Frosini, costituisce uno degli elementi principali che hanno portato al fallimento del nuovo sistema israeliano. Pasquino, G., *The powers of heads of government*. (Justin O. Frosini: *The Prime ministerial executive and the Israeli feint in a comparative context*), CLUEB, 2006, p. 87

<sup>354</sup> Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, *Il Politico*, 1998, p. 318

In particolare, a norma dell'art. 5, le “*special elections*” si tengono nei casi espressamente previsti dalla legge:

1. In caso di mancata presentazione del governo alla Knesset da parte del premier entro 45 giorni dalla pubblicazione dei risultati delle elezioni (art. 15 (a)).
2. In caso di dimissioni del Primo Ministro (art. 23 (c)).
3. In caso di dimissioni del Premier dal suo seggio parlamentare (art. 24).
4. In caso di destituzione del premier da parte della Knesset, a maggioranza dei suoi membri, per crimini che implicano indegnità morale (art. 26).<sup>355</sup>
5. In caso di rimozione del premier da parte della Knesset a seguito di una mozione di censura<sup>356</sup> proposta di almeno 40 parlamentari e approvata da una maggioranza qualificata di 80 membri (art. 27).
6. In caso di morte o incapacità permanente del premier (art. 28).
7. Dopo 100 giorni di dichiarata incapacità temporanea (art. 30 (d)).
8. Nel caso in cui il governo risultasse composto da meno di 8 ministri e il premier non riuscisse entro 72 ore a nominare il numero necessario di ministri per colmare i ministeri vacanti (art. 34).<sup>357</sup>

---

<sup>355</sup> art. 26 (a: “*Should the Prime Minister be convicted of an offence involving moral turpitude, the Knesset may remove him from office, pursuant to a decision of a majority of the Knesset members*”. <https://www.jewishvirtuallibrary.org/basic-law-the-government-1992>

L'art. 25 stabilisce che eventuali procedimenti penali contro il Primo Ministro debbano essere iniziati dal Procuratore Generale e presentati davanti a una formazione di tre giudici della Corte distrettuale di Gerusalemme; in caso di condanna, la Corte è tenuta a precisare se il reato comporti una condizione di indegnità morale. L'articolo 26 prevede che, entro 30 giorni dalla condanna, il Comitato della Camera debba decidere, con la maggioranza dei suoi componenti, se raccomandare la rimozione del Primo Ministro. Successivamente, la questione è sottoposta all'Assemblea plenaria, che decide con la maggioranza dei membri presenti. Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, Il Politico, 1998, p. 319

<sup>356</sup> A norma dell'art. 27 b), c) la mozione deve essere discussa entro 30 giorni dall'approvazione della Knesset Committee, organo parlamentare che riceve la proposta da parte dello Speaker (sez. 27b, c).

<sup>357</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, p.164. Il testo originale della legge non stabiliva un numero minimo di ministri. Tuttavia, la disposizione nel testo finale che prevede un numero definito di ministri e l'indizione di elezioni esclusivamente per il Primo Ministro nel caso in cui il suo governo si riduca al di sotto degli 8 membri necessari, mira chiaramente a rafforzare i partiti, offrendo loro un mezzo di pressione e leva politica nei confronti del Primo Ministro. L'articolo 33 del testo finale specifica che il governo, inclusivo del Primo Ministro, non può avere più di 18 membri né meno di 8, e che almeno la metà dei ministri deve essere composta da membri del Parlamento. Al contrario, il testo iniziale non imponeva che i membri del governo dovessero essere anche deputati, riflettendo l'intento originario dei promotori della riforma di creare un governo più forte e indipendente dalla Knesset e, in particolare, dai partiti politici rappresentati in essa.

Dunque, in tutti questi casi la Knesset non si scioglie, ad eccezione di una specifica circostanza: se resta un anno o meno alla conclusione della legislatura. In un tale scenario, le elezioni per la Knesset vengono anticipate e coincidono con quelle del Primo Ministro, secondo quanto stabilito dall'art. 10 (b). Un meccanismo introdotto anche per evitare un'eventuale sostituzione del Primo Ministro con un Vicepremier eletto contestualmente, situazione che potrebbe altrimenti generare una competizione interna deleteria.

Queste disposizioni mirano dunque a ristabilire un equilibrio tra i due poli di potere.

Nonostante il mantenimento del sistema proporzionale nelle elezioni parlamentari e la necessità per il Governo di ottenere un voto di fiducia, la legge impone che il Primo Ministro e almeno metà dei ministri siano membri del Parlamento, permettendo al contempo alla Knesset di rimuovere singoli ministri.

Queste disposizioni, assieme alla possibilità di indire elezioni speciali per il solo Primo Ministro, legano strettamente l'esecutivo alle dinamiche politiche della Knesset, che possono essere ostili al Primo Ministro, dato che il nuovo sistema non fornisce meccanismi per garantire una maggioranza parlamentare stabile al Governo.<sup>358</sup>

I riformatori hanno ritenuto necessario riequilibrare i rapporti tra i poteri, considerando la necessità di compensare il rafforzamento dell'esecutivo con nuovi poteri di controllo attribuiti alla Knesset. A riprova di ciò, la nuova Legge Fondamentale sul Governo non solo rafforza la figura del Primo Ministro, che, oltre a godere della legittimità popolare e nominare i ministri (anche se la lista deve essere approvata dalla Knesset), può revocarli, determinare le loro competenze, trasferire funzioni non regolate per legge, unire o dividere ministeri, istituire commissioni ministeriali e trasferire poteri ministeriali con il consenso della Knesset. D'altra parte, la legge attribuisce al Parlamento competenze significative che aumentano il suo potere di controllo sull'esecutivo in settori critici come quelli legati allo stato di emergenza o a provvedimenti governativi che prevedono sanzioni penali, riflettendo una crescente sensibilità nei confronti dei diritti individuali e delle garanzie.<sup>359</sup>

---

<sup>359</sup> Così, Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, Il Politico, 1998, p. 320-321

In conclusione, la nuova Legge Fondamentale sul Governo è un insieme complesso di norme che vanno oltre la semplice elezione diretta del Primo Ministro, con l'intenzione di modificare l'equilibrio costituzionale e rafforzare le istituzioni.

#### 2.4. Il processo elettorale: sistemi di voto, coalizioni e rappresentatività

L'elezione diretta del Primo Ministro non ha sortito gli effetti desiderati di consolidamento della leadership governativa né di riduzione della frammentazione partitica. Anzi, inserita in un contesto elettorale ancora proporzionale e priva di un legame formale tra la scelta del Primo Ministro e il voto parlamentare, la riforma ha favorito il voto disgiunto. Questo non ha prodotto un effetto di trascinamento del primo voto sul secondo, utile per la diminuzione del numero dei partiti presenti in Parlamento e per il rafforzamento dei due partiti politici maggiori (presumibilmente *Likud* e *Laburisti*).<sup>360</sup>

Questa inattesa interazione tra le due scelte elettorali ha disincentivato il voto strategico sul fronte parlamentare, rafforzando le formazioni politiche minori e più marginali, contribuendo così alla frammentazione partitica e promuovendo l'instabilità governativa derivante dalla necessità di formare coalizioni eterogenee, come accaduto per il Governo Netanyahu nel 1996.

Se da un lato il sistema ha conferito al Primo Ministro una robusta legittimazione grazie al mandato popolare, dall'altro lo ha reso vulnerabile a causa delle dinamiche di coalizione, accentuate dall'aumentata ingovernabilità della Knesset, essa stessa una conseguenza del sistema elettorale vigente.

---

<sup>360</sup> La semplificazione del panorama partitico avrebbe potuto rendere più omogenea la composizione delle coalizioni governative, abbattendo i costi politici delle alleanze. Nella versione originale del progetto di legge, l'eliminazione dell'istituto della fiducia parlamentare avrebbe protetto il primo ministro dalle incertezze di una coalizione frammentata e avrebbe reso i ministri completamente dipendenti da lui per la loro nomina e rimozione. Tuttavia, il reintegro del voto di fiducia parlamentare (a maggioranza assoluta) nella versione finale del progetto di legge ha fatto sì che la flessibilità del primo ministro nella gestione dei ministri dipendesse dagli equilibri di potere all'interno del suo partito e della coalizione. Un effetto di trascinamento a favore del primo ministro e del suo partito avrebbe conferito a questa prerogativa un peso sostanziale; l'assenza di tale effetto l'avrebbe ridotta a una mera formalità, soggetta alle dinamiche di spartizione del potere tra i membri della coalizione.

<sup>360</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, p.172.

La combinazione di una forte legittimazione popolare con una capacità operativa limitata, ostacolata dalla complessità nella gestione delle coalizioni, si è tradotta in governi deboli e inefficaci, concentrati più sulla sopravvivenza che sul superamento degli ostacoli per l'attuazione di politiche economiche significative o di decisioni diplomatiche importanti.<sup>361</sup>

L'introduzione del voto a doppia scheda, che distingue la scelta del Primo Ministro a quella del partito ha favorito lo sviluppo del fenomeno dello “*split-ticketing*”<sup>362</sup>.

In particolare, la *Basic law* del 1992 introduce un sistema che consente di selezionare il leader del Governo secondo un criterio maggioritario, permettendo al contempo di esprimere un secondo voto di carattere più ideologico o focalizzato su specifiche questioni e interessi, che viene espresso tramite il voto proporzionale per il Parlamento. Tale meccanismo ha portato ad un aumento significativo del numero dei partiti rappresentati nella Knesset, specialmente quelli minori, che hanno visto crescere la loro rappresentanza del 23%, passando da 44 a 54 seggi. Ciò dimostra che circa il 45% dell'elettorato ha espresso preferenze divergenti nei due voti, scegliendo in alcuni casi un candidato di destra per il Primo Ministro e un partito di sinistra per il Parlamento, o viceversa.<sup>363</sup>

Ottolenghi, in particolare, evidenzia come nell'ultima tornata elettorale condotta con il sistema precedente, nel giugno 1992, i *Labourist* ottennero un incremento di seggi, passando da 39 a 44, mentre il *Likud* subì un calo, scendendo da 40 a 32 seggi. Dopo l'abolizione del voto a doppia scheda nelle elezioni del 2003, il *Likud* quasi raddoppiò i propri seggi, arrivando a 38, mentre i *Labouristi* diminuirono da 26 a 19 i seggi.

Durante le due elezioni svoltesi con il sistema di elezione diretta del Primo Ministro, invece, entrambi i principali partiti hanno registrato una significativa perdita di seggi, molto più marcata rispetto a una normale sconfitta elettorale, nonostante il considerevole

---

<sup>361</sup> Ottolenghi, E., *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica, 2002, pp. 240-241

<sup>362</sup> Voto disgiunto

<sup>363</sup> Ottolenghi, E., & Hazan, R. Y., *Aspettando la Costituzione: la rivoluzione costituzionale israeliana del 1992 e i mutati rapporti tra i poteri dello stato*, Quaderni costituzionali, 1997, pp. 306-307

numero di voti ricevuti dai loro candidati,<sup>364</sup> sintomo questo di un'inefficienza del sistema applicato durante gli anni della riforma.

Nel 1992, contemporaneamente all'introduzione dell'elezione diretta del Primo Ministro, in Israele sono state introdotte le primarie come metodo di selezione dei candidati dei diversi partiti, in ottica di democraticizzazione del processo elettivo interno.

Regolate da normative interne, esse non sono aperte al pubblico generale, ma la partecipazione al voto è riservata ai soli membri di un partito.

Diventare membro di un partito in Israele è un processo molto semplice e accessibile: l'iscrizione costa circa 25.000 lire e non sono previsti criteri di ammissione particolari, con la possibilità di iscriversi fino a due settimane prima delle primarie. Questa facilità di accesso si riflette in un'elevata partecipazione al voto, con i due principali partiti politici che contano circa 200.000 iscritti ciascuno, in una popolazione di circa 5.600.000 abitanti.<sup>365</sup>

In base all'art. 13 della Legge fondamentale del 1992, l'elezione del Premier avviene attraverso l'applicazione di un sistema maggioritario, in base al quale il candidato che ottiene più della metà dei voti validi ottiene la legittimazione popolare per ricoprire la carica di Capo dell'esecutivo. Qualora nessuno raggiunga la soglia di voti necessaria per l'elezione al primo turno, il primo martedì successivo allo scadere di due settimane dall'annuncio dei risultati del primo scrutinio, si svolge il ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti nella tornata elettorale precedente; al termine dello scrutinio, sarà eletto premier colui il quale ha ottenuto il maggior numero di voti validi. La normativa disciplina anche alcune situazioni eccezionali che potrebbero realizzarsi durante le elezioni, per esempio, in caso di decesso o incapacità di un candidato di partecipare per motivi di salute prima del secondo turno, il suo proponente può nominare un sostituto, purché tale sostituzione sia effettuata entro 96 ore dal secondo turno. In caso di ritiro di un candidato, il suo posto verrà preso dal candidato con il maggior numero di voti validi nel primo turno e che sia membro della Knesset.

---

<sup>364</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, p. 172

<sup>365</sup> Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, Il Politico, 1998, p. 320

Inoltre, nell'eventualità che ci sia un solo candidato sia al primo che al secondo turno, l'elezione si svolgerà attraverso un voto plebiscitario pro o contro il candidato in questione, che sarà eletto se i voti a favore supereranno i voti contrari. I risultati dell'elezione del Primo Ministro al termine del processo elettorale devono essere pubblicati sul Reshumot entro quattordici giorni dalla data del voto.<sup>366</sup>

Il 29 maggio 1996 segnò un momento storico per gli elettori israeliani, che per la prima volta votarono separatamente per il Primo Ministro e per la Knesset. Le elezioni per il Primo Ministro si tennero con soli due candidati in lista: Shimon Peres, laburista, e Benjamin Netanyahu del *Likud*, il quale vinse con il 50,4%, pari a circa 30.000 voti in più rispetto all'avversario.

Questo scrutinio rivelò una profonda frammentazione partitica, con un indebolimento evidente dei partiti maggiori. La quattordicesima Knesset vide una perdita significativa di seggi da parte dei due principali partiti, mentre gruppi minori come i partiti religiosi guadagnarono terreno.<sup>367</sup>

---

<sup>366</sup> art. 13: "(a) *The elected Prime Minister will be the candidate receiving more than half of the valid votes, provided that he is also a Knesset Member. (b) If no one of the candidates receives the number of votes prescribed in section (a), repeat elections will be held on the first Tuesday after the passage of two weeks from the publication of the results of the first elections. (c) In the return elections the candidates standing for election will be the two candidates who received the largest number of valid votes in the first elections, and who are Knesset Members; in the return elections, the candidate receiving the largest number of valid votes will be the chosen candidate. (d) In the event of the death of one of the candidates before the conducting of the return elections, or if he is unable for reasons of health to stand for election therein, the person who proposed him may propose another candidate in his place, provided that the said proposal be made not later than 96 hours before the repeat elections, and the provisions of section 12(c) will apply mutatis mutandi; should the candidate for the repeat elections resign, his place will be taken by that candidate who, in the first elections received the next largest amount of valid votes, and is a Knesset Member. (e) Should there be a sole candidate, whether in the first elections or in the return elections, the elections will be conducted by way of a vote either for him or against him, and he will be elected if the number of valid votes for him exceeds the number of valid votes against him. (f) If no candidate is elected according to the provisions of this section, special elections will be held. (g) The results of the elections for the Prime Minister will be published in Reshumot within 14 days of the election day.*" *Basic laws of israel: The government. Basic law - The Government 1992*, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/basic-law-the-government-1992>

<sup>367</sup> In particolare, il *Shas*, partito religioso ed etnico degli ebrei sefarditi, la maggior parte dei quali poveri, aumentò la sua quota dal 4,9% al 8,5% dei voti, ottenendo 10 seggi. *Israel Be Aliya*, rappresentante degli immigrati russi, e *La Terza Via*, contraria al ritiro dal *Golan*, ottennero rispettivamente il 5,7% e il 3,1% dei voti. Anche i partiti dei cittadini palestinesi di Israele, come la *Lista Araba Unita* e *Hadash*, videro un aumento significativo dei voti e dei seggi.

I risultati elezioni mostrano una netta tendenza al voto disgiunto, con gli elettori che esprimevano preferenze diverse per la Knesset e per il Primo Ministro, dimostrando l'incapacità del nuovo sistema di ovviare alla problematica della complessità partitica.

Il neo Primo Ministro trovò estreme difficoltà nel formare una maggioranza, a causa della debolezza del suo partito e delle limitate risorse disponibili per costruire alleanze, dato che la legge limitava il numero dei ministri a 18 e quello dei sottosegretari a 6.

Dopo sedici giorni di intensi negoziati, Netanyahu si apprestò a guidare un Governo basato su una “rainbow coalition”<sup>368</sup>, un Governo di coalizione che includeva otto partiti con diverse posizioni politiche e ideologiche, raggiungendo una maggioranza parlamentare di 66 deputati su 120, di cui 23 appartenenti a partiti religiosi.

Questo nuovo sistema incrementava la stabilità del Governo, scoraggiando i voti di sfiducia, ma al tempo stesso intrappolava il Primo Ministro in un contesto dominato da una molteplicità di gruppi, interessi e rivendicazioni di varia natura, rendendo la gestione del governo particolarmente complessa.

La debolezza intrinseca del partito del Primo Ministro all'interno del Governo si manifestava chiaramente nel processo di nomina dei ministri, influenzato notevolmente dalla forza relativa di ciascun partito nella coalizione.

Anche se la legge conferiva al Premier il potere formale di nomina, nella pratica, queste decisioni erano condizionate dagli equilibri di potere all'interno della coalizione e del suo stesso partito.<sup>369</sup>

I tre anni di Governo sotto Benjamin Netanyahu, secondo Clementi, possono essere definiti come “*gli anni nei quali la politica israeliana ha dimostrato la propria ingovernabilità*”. Durante il suo mandato, il Governo ha adottato una linea spregiudicata riguardo al processo di pace, ha affrontato 63 voti di sfiducia e il Premier è stato più volte

---

<sup>368</sup> Formata dal blocco *Likud-Gesher-Tsomet* (32 seggi), dallo *Shas* (10), dal *National Religious Party* (9), dall'*Israel BeAliyah* [(7) e da *The Third Way* (4). Clementi, F. (2000). *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, Quaderni costituzionali, 2000, p. 591

<sup>369</sup> Nel corso del governo di Netanyahu, il primo ministro fu obbligato a assegnare ministeri importanti agli alleati del Likud e, dopo la sua elezione, il partito lo costrinse a nominare Ariel Sharon come ministro, sotto la minaccia di dimissioni da parte di David Levy. Inoltre, alla morte di Zevulun Hammer, ministro della Pubblica istruzione e membro del *NRP* (Partito Religioso Nazionale), fu l'organo esecutivo del *NRP*, e non Netanyahu, a selezionare il suo successore. Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, p. 173, Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, Il Politico, 1998, p. 329

accusato di corruzione finanziamento illecito di partiti, portando gradualmente alla disgregazione della compagine governativa.

Dopo il rifiuto del partito laburista di unirsi a un Governo di unità nazionale, il 16 dicembre 1998, il Primo Ministro e i deputati del *Likud* appoggiarono la proposta dell'opposizione di sinistra per lo scioglimento anticipato del parlamento il 21 dicembre 1998.

Allo stesso tempo, si osservarono due fenomeni significativi: l'opposizione, guidata da Ehud Barak, vincitore delle primarie laburiste nel giugno 1997, e da Ronni Milo, sindaco di Tel Aviv e figura emergente, faceva passi avanti verso una politica di pace incontrando ripetutamente esponenti arabi. Parallelamente, un sentimento trasversale all'interno della Knesset favoriva l'abolizione dell'innovazione legislativa del 1992 e il ritorno alla *Basic law: The Government* del 1968, indicando un malcontento che permeava non solo l'opposizione.

Con l'indizione delle elezioni politiche anticipate, tenutesi il 17 maggio 1999, Ehud Barak, leader laburista diventò Primo Ministro, con il 56,08% dei voti, infliggendo una pesante sconfitta al Premier uscente e al suo partito, il *Likud*, che vide il numero dei propri seggi in Parlamento ridursi della metà. Anche in questo caso, tuttavia, i risultati elettorali costrinsero il vincitore a formare un ampio governo di coalizione, la sua lista infatti ottenne appena 26 seggi, di cui tre appartenenti a due partiti alleati dei laburisti.<sup>370</sup>

La frammentazione politica influenzò anche Ariel Sharon, leader del *Likud*, quando, nel 2001, superò Barak in occasione delle elezioni suppletive e si trovò a dover formare un Governo con la stessa Knesset che aveva messo alla prova Barak nel 1999. Nonostante la sconfitta del blocco di destra, i partiti più radicali guadagnarono terreno, assicurandosi 7 seggi, mentre il *Likud*, su cui Sharon contava per costruire la coalizione, contava solamente 19 seggi. Tuttavia, contrariamente ai suoi predecessori, Sharon riuscì a governare in modo più efficiente, consolidando il suo potere all'interno del partito in

---

<sup>370</sup> Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, Quaderni costituzionali, 2000, pp. 591-592

seguito alle sue iniziative in materia di diplomazia, sicurezza e risoluzione del conflitto mediorientale.<sup>371</sup>

Risulta quindi evidente che la separazione tra l'elezione del Primo Ministro e quella della Knesset, unita alla mancanza di un meccanismo efficace per garantire governi di maggioranza stabili, ha contribuito all'ingovernabilità piuttosto che risolverla. Invece di ridurre il numero di partiti, la riforma ha permesso una maggiore rappresentanza di partiti minori e più radicali, aumentando la frammentazione della rappresentanza politica all'interno della Knesset e complicando ulteriormente la politica israeliana.

## 2.5. Il fallimento della *Basic law: The Government* del 1992

Come anticipato, la Legge fondamentale: Il Governo del 1992 ebbe vita breve, a causa degli esiti fallimentari che, lungi dall'assicurare stabilità governativa e limitare la frammentazione partitica del Paese, produsse l'effetto opposto, contribuendo ad aumentare il numero di partiti e complicando ulteriormente la capacità dei Primi Ministri di governare senza la necessità di formare coalizioni ampie e spesso eterogenee.

Essa si presentò come un cambiamento sistemico modesto che non ha trasformato in modo significativo la struttura politico-istituzionale del Paese.

Un sistema imperfetto, incapace di affrontare efficacemente i problemi di governabilità e decisione, che aumentava il rischio di tensioni e conflitti tra i poteri legislativo ed esecutivo. Numerose furono le critiche a questo modello: secondo Sartori, ad esempio, prevedere l'elezione diretta del Primo Ministro senza assicurare una maggioranza

---

<sup>371</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, p. 174. Il governo Netanyahu ha incontrato la sua fine dopo la firma degli accordi di Wye River nell'ottobre 1998, quando la destra religiosa ha lasciato la maggioranza in opposizione al processo di Oslo. Il governo di Barak ha perso il sostegno per le sue politiche nei negoziati di pace con i palestinesi e in seguito per l'incapacità di Barak di contenere l'Intifada palestinese, nonostante continuasse a negoziare con i palestinesi durante il persistente conflitto e gli attacchi terroristici contro i civili israeliani. Infine, il primo governo Sharon è caduto nell'ottobre 2002 quando i laburisti hanno abbandonato la coalizione, a causa dell'incapacità del governo di Sharon di gestire la questione degli insediamenti israeliani sorti nei territori occupati dopo marzo 2001. Ivi, p. 179

sostanziale rende il ruolo del primo ministro rigido e privo di reali poteri decisionali, a causa del suo legame inevitabile con la Knesset.<sup>372</sup>

Anche Lijphart mosse critiche significative, contestando l'adozione di un sistema maggioritario poco adatto per un paese caratterizzato da un approccio consensuale. Secondo l'autrice, infatti, qualsiasi riforma dovrebbe rispettare la natura consuetudinaria del paese senza alterarla radicalmente.<sup>373</sup>

Come si evince dai governi Netanyahu, Barak e Sharon, il mantenimento del sistema proporzionale per le elezioni della Knesset non ha limitato l'accesso all'interno dell'Assemblea dei partiti minori che, rovinosamente, hanno continuato a svolgere un ruolo significativo nella politica dell'esecutivo, rendendo quindi necessaria, per il Governo, la creazione di coalizioni per l'ottenimento della fiducia.<sup>374</sup>

Questo anche a causa del sistema di voto a doppia scheda, che non pone un vincolo nei confronti dei partiti di sostenere un candidato a Primo Ministro, accrescendo la probabilità dell'emersione di un Governo diviso, favorendo la frammentazione partitica e la manifestazione di preferenze ideologiche specifiche nel voto per la Knesset; un sistema di per sé problematico a fonte della possibilità per gli elettori di fare scelte, come si è visto, contraddittorie, tendendo a compiere una scelta programmatica in relazione alla votazione del candidato a Primo Ministro e prettamente ideologiche per la Knesset.

La della doppia scheda elettorale e il mantenimento di un sistema proporzionale altamente rappresentativo per la Knesset impediscono una semplificazione del panorama partitico. La frammentazione dei partiti continua quindi a influenzare la governabilità, dato che il governo deve ancora ottenere il sostegno del Parlamento, ossia dei partiti.<sup>375</sup>

La riforma ha frequentemente eluso il principio del "*simul stabunt aut simul cadent*", destinato a mantenere un equilibrio tra il Premier e l'Assemblea, consentendo in otto specifiche circostanze la convocazione di elezioni suppletive: l'elezione di un nuovo Primo Ministro senza lo scioglimento della Knesset, deviando dal modello teorico

---

<sup>372</sup> Sartori, G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 129

<sup>373</sup> Per l'analisi di Lijphart sulla democrazia israeliana, vedi Lijphart, A., in Sprinzak, E. e Diamond L., (a cura di), *Israeli democracy under stress*, Colorado, 1993, pp. 107-123

<sup>374</sup> L'aumento della dipendenza del Primo Ministro nei confronti dei partiti minori è influenzato dal mantenimento dell'istituto della fiducia e dal fenomeno del voto disgiunto.

<sup>375</sup> Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, Il Politico, 1998, pp. 326-328

proposto da Duverger, indebolendo significativamente la l'autonomia e la posizione del Premier rispetto all'organo legislativo.<sup>376</sup>

Se da un lato, la *Basic law* aumenta la legittimazione e la visibilità del Premier attraverso la legittimazione popolare, dall'altro lo vincola a una logica dominata dal parlamento, obbligandolo a dipendere strettamente dalle dinamiche di una Knesset eletta con uno dei sistemi elettorali più proporzionali al mondo, esponendolo al potere di ricatto dei piccoli partiti e di quelli religiosi.

Questi fattori rendono la Legge fondamentale un catalizzatore efficace delle disfunzioni e dei problemi sia del sistema politico-parlamentare sia del quadro istituzionale, dimostrando una rigidità tale da poter scatenare conflitti anche interni.<sup>377</sup>

L'abolizione della legge del 1992 ha portato alla promulgazione di una nuova Legge Fondamentale sul Governo il 7 marzo 2001 che ha sancito il ritorno all'originario sistema parlamentare, mantenendo alcune disposizioni della legge del 1992.

Una delle principali novità rispetto al passato è l'introduzione della sfiducia costruttiva, un meccanismo che offre maggiore stabilità all'esecutivo, rendendo difficile la sua rimozione nell'attuale panorama politico israeliano, a meno di rivolte interne al suo partito. Questo strumento permette al Parlamento di votare la sfiducia nei confronti del Primo Ministro o del Governo solo se è in grado di presentare, allo stesso tempo, una valida alternativa, ovvero un nuovo candidato con il supporto sufficiente per formare un governo. Mentre la legislazione precedente dava al Premier il potere di sciogliere il Parlamento e indire elezioni anticipate con il consenso del Presidente della Repubblica, la legge del 2001, introducendo la sfiducia costruttiva, ha aggiunto un ostacolo significativo: il Parlamento può impedire lo scioglimento anticipato<sup>378</sup> se riesce a

---

<sup>376</sup> Pasquino, G., *The powers of heads of government*. (Justin O. Frosini: *The Prime ministerial executive and the Israeli feint in a comparative context*), CLUEB, 2006, p. 88

<sup>377</sup> Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, Quaderni costituzionali, 2000, p.603

<sup>378</sup> L'unico caso di scioglimento anticipato si è verificato nell'ottobre 2002.

destituire il Primo Ministro attraverso la sfiducia costruttiva, sostituendolo così con un nuovo leader supportato da una maggioranza alternativa.<sup>379</sup>

Oltre al potere di scioglimento anticipato, la nuova legge riprende dalla riforma del 1992 l'obbligo di approvare la legge finanziaria entro il 31 marzo; altrimenti si procederà automaticamente allo scioglimento del Parlamento e a elezioni anticipate. Inoltre, il potere del Premier di licenziare i ministri è stato mantenuto.<sup>380</sup>

A parte queste modifiche, la nuova legge non cambia significativamente la situazione. Il sistema proporzionale continuerà a richiedere la formazione di coalizioni e, in caso di paralisi politica, la sfiducia costruttiva sarà efficace solo se esistono maggioranze alternative. La permanenza del sistema proporzionale, inoltre, non assicura il ritorno al bipolarismo nascente che si era iniziato a delineare in Israele dagli anni Settanta con *Likud* e Laburisti.<sup>381</sup>

La riforma del sistema elettorale appare così come l'unico modo per rendere efficaci i poteri del primo ministro e permettergli di governare in modo incisivo.

---

<sup>379</sup> Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*), Il Mulino, 2005, p. 180

<sup>380</sup> Sebbene spesso inutile a causa delle dinamiche di coalizione, Sharon ha usato questo potere nel giugno 2004, poco prima di un voto cruciale sul ritiro da Gaza, cambiando l'equilibrio di forze all'interno del governo e ottenendo una maggioranza di un solo voto, *Ibidem*

<sup>381</sup> Ottolenghi, E., *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2002, p. 265

## CAPITOLO IV

### IL CASO ITALIANO

#### 1. Dalla Monarchia alla Repubblica: La Costituzione del 1948

Dal punto di vista giuridico, la Costituzione della Repubblica Italiana si pose in continuità sostanziale con lo Statuto Albertino, promulgato nel 1848 da Carlo Alberto di Savoia per il Regno di Sardegna e successivamente esteso a tutto il Regno d'Italia dopo l'unificazione del 1861.

Lo Statuto Albertino non fu il risultato di un processo costituente democratico, ma una concessione del Sovrano, il che lo rese una Costituzione liberale dualistica<sup>382</sup>, breve e flessibile.

Originariamente, l'Italia era una monarchia assoluta; tuttavia, lo Statuto, il cui preambolo lo qualificava come “*Legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della monarchia*”<sup>383</sup>, innovò tale assetto delineando un modello di monarchia parlamentare.<sup>384</sup>

Tale sistema attribuiva al Sovrano ruoli centrali, pur stabilendo un rapporto fiduciario tra l'esecutivo e il Parlamento, caratteristico di uno Stato di diritto.

Con l'introduzione del suffragio universale e del sistema elettorale proporzionale, l'ordine delineato dallo Statuto Albertino iniziò a mostrare segni di crisi sul piano sociale, politico e istituzionale. Queste innovazioni elettorali destabilizzarono gli equilibri di potere esistenti, causando instabilità politica.<sup>385</sup> La crisi culminò con l'ascesa del fascismo, e il passaggio dalla forma di governo liberale a quella totalitaria si realizzò giuridicamente il

---

<sup>382</sup> Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2016, p. 21

<sup>383</sup> Il carattere di “Legge Fondamentale” riguardava la forma di governo: con tale proclamazione, la monarchia sabauda mirava a proteggersi da una potenziale evoluzione del sistema di governo che avrebbe potuto indebolire significativamente la sua natura istituzionale in senso monarchico. Leo, L., *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana: l'Italia cambia volto*, <https://rivista.camminodiritto.it>, 2020, p. 3

<sup>384</sup> Il carattere di “Legge Fondamentale” riguardava la forma di governo: con tale proclamazione, la monarchia sabauda mirava a proteggersi da una potenziale evoluzione del sistema di governo che avrebbe potuto indebolire significativamente la sua natura istituzionale in senso monarchico. Leo, L., *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana: l'Italia cambia volto*, <https://rivista.camminodiritto.it>, 2020, p. 3

<sup>385</sup> Vignudelli, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2010, p. 200

28 ottobre 1922, quando Benito Mussolini ricevette l'incarico di Primo Ministro, segnando una svolta radicale, pur avvenendo senza "*rottura della legalità*"<sup>386</sup> formale. Di fatto, il regime fascista procedette poi al graduale smantellamento delle istituzioni della monarchia costituzionale.

Nel 1924 le elezioni si tennero sotto la nuova legge elettorale Acerbo, che garantiva al partito che avesse ottenuto almeno il 25% dei voti la maggioranza dei due terzi dei seggi in Parlamento. Questo sistema elettorale favorì notevolmente il Partito Nazionale Fascista, consolidando ulteriormente il potere di Mussolini.

Tra il 1925 e il 1926, il regime fascista distrusse le istituzioni parlamentari che si erano sviluppate durante il periodo liberale, sostituendole con strutture totalitarie che concentravano il potere nelle mani del Duce.

Questi cambiamenti portarono alla fine della monarchia parlamentare e all'instaurazione di uno Stato totalitario, che perdurò fino alla caduta del fascismo e alla successiva proclamazione della Repubblica Italiana.<sup>387</sup>

Il periodo compreso tra l'inizio della caduta del fascismo nel 1943 e l'entrata in vigore della Costituzione italiana nel 1948 è comunemente definito come "transitorio". Un lasso di tempo durante il quale il territorio nazionale era ripartito tra il nord, occupato dalle forze tedesche, e il sud, sotto il controllo delle forze alleate. Dal punto di vista giuridico, la situazione evidenziava l'impossibilità di ritornare allo Statuto Albertino, ormai superato e inadatto a rispondere alle nuove esigenze del Paese. Sei partiti politici antifascisti – il Partito Liberale, il Partito Democratico del Lavoro, la Democrazia Cristiana, il Partito d'Azione, il Partito Socialista di Unità Proletaria e il Partito Comunista Italiano – unirono nei Comitati di Liberazione Nazionale (CLN) per affrontare la questione istituzionale, culminando nella transizione dalla monarchia alla repubblica.

Un evento cruciale fu rappresentato dal Patto di Salerno, un accordo di compromesso stipulato nell'aprile del 1944 tra le forze antifasciste e la monarchia, che vide il Re

---

<sup>386</sup> Ibidem

<sup>387</sup> L'autorità del governo fu incrementata con la costituzionalizzazione del Gran Consiglio del fascismo attraverso la Legge del 9 dicembre del 1928 n. 2693, con cui il massimo organo del partito divenne un organo dello Stato dipendente dal Capo del Governo. Infine, nonostante fossero già state cancellate le istituzioni parlamentari, nel 1939 venne soppressa la Camera dei deputati e fu istituita la Camera dei fasci e le corporazioni. Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2016, p. 23

impegnarsi a ritirarsi dalla vita pubblica e a garantire che, al termine del conflitto, un'Assemblea costituente avrebbe deciso la forma di Stato e delineato il nuovo assetto istituzionale.<sup>388</sup>

Il 16 marzo 1946, un decreto luogotenenziale privò l'Assemblea costituente del potere di scegliere la forma di Stato, attribuendo questa decisione alla volontà popolare attraverso un referendum istituzionale. Il referendum del 2 giugno 1946 sancì la vittoria della Repubblica, rispondendo al profondo bisogno di unità nazionale. Nella stessa data gli italiani elessero a suffragio universale l'Assemblea costituente, un'assemblea straordinaria chiamata a redigere la carta fondamentale dello Stato, seguendo l'esempio degli Stati Uniti e della Francia tra il 1789 e il 1945.<sup>389</sup>

L'Assemblea costituente<sup>390</sup> iniziò i suoi lavori nel giugno 1946, affiancando al suo compito principale di redigere la nuova Costituzione una serie di attività normative, di indirizzo politico e di controllo sull'Esecutivo, tutte volte alla ricostituzione di un rapporto fiduciario tra Governo e organo rappresentativo. In considerazione di tali funzioni, attribuitele con il decreto legislativo luogotenenziale del 16 marzo 1946, n. 98, l'Assemblea decise di riservare al suo *Plenum* solo l'approvazione del testo costituzionale, delegando la stesura del progetto alla Commissione dei 75.

---

<sup>388</sup> Dopo la liberazione di Roma, venne attuata la prima parte dell'accordo di Salerno con l'insediamento del governo Bonomi e l'adozione del Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 151/1944, che formalizzò l'accordo e introdusse una "Costituzione provvisoria". Questo decreto stabiliva la tregua istituzionale, in cui il Comitato di Liberazione Nazionale, il governo e il luogotenente si impegnavano a non compromettere la questione istituzionale. Nel 1945, per aumentare la rappresentatività delle decisioni governative, fu creata la Consulta Nazionale, un organo consultivo. Nel 1946, un decreto luogotenenziale privò l'Assemblea costituente della scelta sulla forma di Stato, trasferendo questa decisione al popolo tramite un referendum. La seconda Costituzione provvisoria impose al governo una responsabilità verso l'Assemblea costituente e l'obbligo di dimissioni in caso di sfiducia. Inoltre, il potere legislativo rimase al governo, eccetto in materie costituzionali, elettorali e di trattati internazionali. L'abdicazione di Vittorio Emanuele III a favore del figlio Umberto il 9 maggio 1946 minò l'assetto provvisorio, ma il governo e i partiti del CLN scelsero di non intervenire per evitare conflitti con la Corona e proteggere le imminenti elezioni. Leo, L., *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana: l'Italia cambia volto*, <https://rivista.camminodiritto.it>, 2020, pp. 6-7

<sup>389</sup> Martucci, R., *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Carocci editore, 2015, p. 260

<sup>390</sup> Un organo eletto il 2 giugno 1946 composto da 556 deputati suddivisi in sette gruppi politici, con i tre maggiori – democratico cristiano, socialista e comunista – che rappresentavano quasi l'80% dell'Assemblea

Questa Commissione, composta da membri dell'Assemblea, era suddivisa in tre sottocommissioni tematiche<sup>391</sup>, a loro volta organizzate in gruppi di lavoro più ristretti e presiedute da Meuccio Ruini.

L'Assemblea non riuscì a completare il testo definitivo della nuova Costituzione nei termini di otto mesi stabiliti dal decreto, e pertanto ricorse a una proroga di quattro mesi, come previsto dalla stessa legge. Neppure questa proroga fu sufficiente, e si procedette quindi a una seconda proroga tramite legge costituzionale, derogando al decreto istitutivo. Così l'Assemblea riuscì a completare i suoi lavori, approvando il testo della Costituzione Repubblicana il 22 dicembre 1947 con 453 voti favorevoli e 62 contrari. La Costituzione fu promulgata cinque giorni dopo ed è entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

L'Assemblea rimase in funzione fino al 31 gennaio 1948, grazie a una terza proroga prevista dalla XVIII disposizione transitoria della Costituzione.

In questo periodo finale, l'Assemblea emanò una serie di disposizioni attuative e organizzative, come le leggi sulla stampa e quella per l'elezione del Senato, chiudendo la fase costituente con le elezioni politiche del 18 aprile 1948.<sup>392</sup>

La Costituzione Repubblicana nacque da un'intesa tra le principali forze politiche rappresentate in Assemblea, un compromesso derivante dal comune impegno per l'unità nazionale e l'antifascismo. L'obiettivo principale della Costituzione era più sociale che giuridico: ridurre le disparità per evitare conflitti sociali. Pertanto, essa prevedeva un sistema di diritti articolato e uno Stato in grado di intervenire per bilanciare le disuguaglianze sociali ed economiche. La Costituzione garantì anche i diritti delle minoranze, proteggendo una società frammentata e assicurando che nessuna maggioranza potesse dominare sulle altre. Nonostante le diverse influenze, la Costituzione Repubblicana del 1948 non rifletté una particolare tendenza politica, non essendo il prodotto di una specifica corrente di pensiero.<sup>393</sup>

---

<sup>391</sup> la prima per i diritti e i doveri dei cittadini, la seconda per l'organizzazione costituzionale dello Stato, e la terza per i lineamenti economici e sociali.

<sup>392</sup> Vignudelli, A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, 2010, pp. 201-202

<sup>393</sup> Leo, L., *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana: l'Italia cambia volto*, <https://rivista.camminodiritto.it>, 2020, pp. 7-8

Contrariamente allo Statuto Albertino, la Costituzione è originaria, in quanto redatta *ex novo* da un organo rappresentativo formato ad *hoc*, scritta, in quanto basata su un documento redatto in forma solenne, rigida e lunga.

La rigidità della Costituzione Italiana si evince dall'art. 138, che stabilisce una procedura aggravata per la modifica, differenziandola dalle leggi ordinarie e rendendo più difficile apportare cambiamenti alla Carta costituzionale. Per la revisione costituzionale è necessaria una maggioranza qualificata di due terzi dei componenti di ciascuna Camera e una doppia deliberazione; se le modifiche vengono adottate con una maggioranza semplice, è previsto il ricorso al referendum popolare.<sup>394</sup>

Questa rigidità serve a prevenire modifiche irreversibili alla struttura dei poteri pubblici basate su maggioranze occasionali e non consolidate. Inoltre, per impedire deroghe legislative elusive, è stata istituita una Corte costituzionale, un organo preposto al giudizio di legittimità costituzionale della legislazione ordinaria, fungendo così da elemento di chiusura del sistema e garantendo la protezione dei principi fondamentali della Costituzione.<sup>395</sup>

Essa è inoltre considerata lunga perché contiene una vasta gamma di articoli che disciplinano dettagliatamente vari aspetti della vita politica, economica e sociale del Paese. Oltre ai principi fondamentali, include norme specifiche sui diritti e doveri dei cittadini, l'organizzazione dello Stato, le autonomie locali, i rapporti economici e la giustizia, riflettendo l'intento dei costituenti di fornire un quadro normativo completo e organico.

La Costituzione inizia con i “*Principi fondamentali*”, che definiscono i valori e le norme di base essenziali per l'identità e la struttura della Repubblica. Questi principi sono delineati nei primi dodici articoli e formano il nucleo su cui si fonda l'intero ordinamento

---

<sup>394</sup> art. 138 Cost.: “*Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.*

*Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.”*

<sup>395</sup> Martucci, R., *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Carocci editore, 2015, p. 263

giuridico e politico del Paese. Tra i valori stabiliti ci sono la sovranità popolare (art. 1), la dignità e l'uguaglianza dei cittadini (art. 2-3), il diritto al lavoro e la promozione delle autonomie locali (art. 1, 4-5), la tutela delle minoranze linguistiche (art. 6), la libertà religiosa (art. 7-8), la valorizzazione della cultura e del patrimonio nazionale (art. 9), la conformità alle norme internazionali (art. 10), il ripudio della guerra (art. 11), e la definizione dei colori della bandiera nazionale (art. 12), simbolo dell'equilibrio ideologico.<sup>396</sup>

I costituenti hanno posto immediatamente l'accento sulla democraticità dello Stato, soffermandosi sulla sovranità popolare, limitata ed esercitabile "*nelle forme e nei limiti della Costituzione*"<sup>397</sup>. La priorità del popolo rispetto allo Stato si rifletteva nella prima parte della Costituzione, ispirata a un modello di socialità progressiva o a piramide invertita, trattando inizialmente i diritti individuali, poi le associazioni, inclusi partiti e sindacati, e culminando nella struttura del governo e nelle garanzie costituzionali.

Per quanto riguarda la forma di Governo, la seconda parte della Costituzione ha consolidato il sistema parlamentare, scelto per la sua compatibilità con il contesto politico e sociale italiano del dopoguerra, un Paese ideologicamente frammentato.

Con l'ordine del giorno Perassi, votato il 3 settembre 1946, è stata data conferma che la futura forma di governo italiana sarebbe stata parlamentare, implicando la responsabilità del Governo di fronte al Parlamento. Riconoscendo la realtà politica italiana, caratterizzata da una grande varietà di partiti politici, il documento ha previsto un sistema parlamentare adatto a un contesto di multipartitismo estremo con un sistema proporzionale, garantendo una rappresentanza più ampia dei diversi gruppi politici presenti nella società italiana. Data la diversità del panorama politico italiano, era

---

<sup>396</sup> Bin, R., Pitruzzella, G., *Diritto costituzionale*, Giapichelli, 2023, pp. 140-141. I primi cinquantaquattro articoli rappresentano un'interpretazione moderna delle Dichiarazioni dei diritti del XVIII secolo, sia nordamericane che francesi, in particolare di quella del 22 agosto 1795, che ha incluso una Dichiarazione dei doveri. Tra i principi fondamentali sanciti, troviamo l'attribuzione della sovranità al popolo (art. 1), il principio di uguaglianza (art. 3), l'inviolabilità della libertà personale (art. 13), il diritto alla libera manifestazione del pensiero (art. 21), il principio di stretta legalità in materia penale (art. 25), le disposizioni sulla famiglia (artt. 29-31), la tutela della salute (art. 32) e l'accesso dei cittadini ai pubblici uffici (art. 51). Disposizioni fondamentali poiché hanno permesso al Paese di modernizzarsi e di integrare nella propria legislazione i principi della tradizione democratico-rappresentativa sviluppata negli ultimi due secoli. Martucci, R., *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Carocci editore, 2015, p. 263

<sup>397</sup> Cfr. art. 1 Cost.

prevedibile che le crisi di Governo sarebbero state frequenti, la Costituzione infatti suggeriva la necessità di prevedere meccanismi specifici per stabilizzare il Governo, al fine di evitare instabilità e frequenti cambiamenti nell'esecutivo.<sup>398</sup>

Accanto alla forma di Governo parlamentare, si è ritenuto necessario prevedere un sistema di autonomie territoriali come contrappeso al Governo centrale e per avvicinare la politica ai cittadini. Oltre a Comuni e Province, è stato introdotto un terzo livello, le Regioni, con poteri amministrativi e legislativi, una novità per la tradizione costituzionale italiana.

Infine, per garantire i diritti fondamentali e il sistema pluralistico, è stata prevista la necessità di un sistema di giustizia costituzionale. La creazione di un organo per il controllo delle leggi rispetto alla Costituzione non è stata priva di controversie, soprattutto per la componente di sinistra, legata all'idea del primato della sovranità popolare. Tuttavia, giuristi come Calamandrei hanno dimostrato la necessità logica e giuridica di un organo di giustizia costituzionale in presenza di una Costituzione rigida.<sup>399</sup>

La Costituzione è composta da 139 articoli e include un titolo autonomo con diciotto disposizioni "*transitorie e finali*", numerate in cifre romane. Alcune sono effettivamente transitorie, destinate a esaurire i propri effetti in tempi brevi, come la disposizione III che regola la "*prima composizione del Senato della Repubblica*"; altre, invece, hanno un'efficacia più duratura e possono essere considerate norme di "*chiusura*" dell'ordinamento costituzionale, quindi finali, un esempio significativo è la disposizione XIII<sup>400</sup>, ormai abrogata.

---

<sup>398</sup> Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2016, p. 32

<sup>399</sup> Ivi, pp. 33-34

<sup>400</sup> "*I membri e i discendenti di Casa Savoia non sono elettori e non possono ricoprire uffici pubblici né cariche elettive. Agli ex re di Casa Savoia, alle loro consorti e ai loro discendenti maschi sono vietati l'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale. I beni esistenti nel territorio nazionale, degli ex re di Casa Savoia, delle loro consorti e dei loro discendenti maschi sono avvocati allo Stato. I trasferimenti e le costituzioni di diritti reali sui beni stessi, che siano avvenuti dopo il 2 giugno 1946, sono nulli.*" Questa disposizione nasce da un giudizio severo sul ruolo di Casa Savoia durante il Ventennio fascista e, soprattutto, nella gestione dell'8 settembre 1943, quando Vittorio Emanuele III fuggì a Pescara e Brindisi. Un giudizio che si tradusse in un precetto di natura eminentemente politica, adottato dalla Costituente come espressione della sovranità popolare. Martucci, R., *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Carocci editore, 2015, p. 268

## 1.1. I Principi Fondamentali del Sistema Parlamentare Italiano: i tre poteri

Nel settembre del 1946, Mortati presentò una relazione in cui delineava quale avrebbe dovuto essere la forma di governo più appropriata per l'ordinamento italiano, escludendo a priori sia la forma presidenziale, inizialmente proposta da Calamandrei, sia quella assembleare<sup>401</sup>.

All'interno dell'Assemblea costituente emersero diverse proposte. In particolare, una corrente politico-culturale sostenne la necessità di una disciplina costituzionale più robusta, volta a rafforzare l'autorità e i poteri del Governo, attribuendogli un ruolo centrale nel sistema. Altre idee, volte a potenziare il potere esecutivo attraverso una più rigorosa razionalizzazione del parlamentarismo, ricevettero un sostegno significativo; tuttavia, incontrarono la resistenza delle forze di sinistra, che preferivano un sistema parlamentare il più aperto e flessibile possibile, capace di adattarsi a una situazione politica altamente fluida e mutevole. Mortati, infatti, riteneva che il modello parlamentare avrebbe permesso di assorbire i contrasti esistenti all'interno della società e la conflittualità tra le forze politiche.

L'idea di una forma di governo parlamentare venne cristallizzata nell'ordine del giorno Perassi, approvato il 5 settembre 1946, che sancì l'adozione di una forma di governo parlamentare razionalizzata e corretta rispetto alle forme parlamentari classiche. Questo venne realizzato anche attraverso strumenti utili a rafforzare il Governo, disciplinati da "*dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*".<sup>402</sup>

In realtà questi strumenti non furono mai introdotti, collocando la forma di governo italiana nel parlamentarismo classica, "*con un profilo accentuatamente parlamentocentrico*".<sup>403</sup>

---

<sup>401</sup> Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2016, p. 279

<sup>402</sup> Bin, R., Pitruzzella, G., *Diritto costituzionale*, Giapichelli, 2023, p. 184

<sup>403</sup> L'approvazione dell'ordine del giorno intendeva riproporre la prassi dell'Italia liberale prefascista, sostenuta da figure come Vittorio Emanuele Orlando, Francesco Saverio Nitti e Ivanoe Bonomi, tutti deputati alla Costituente. Questo schema è stato reinterpreto "all'italiana", determinando le conseguenze che vediamo oggi: ridotta governabilità e crisi endemica dei meccanismi di decisione politica. Martucci, R., *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Carocci editore, 2015, p. 265, Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2016, p. 279

A partire dalla prima legislatura repubblicana (1948-1953), si cercarono misure e strumenti alternativi per realizzare le finalità stabilite dall'ordine del giorno, ossia garantire la stabilità e l'operatività del Governo.<sup>404</sup>

La Costituzione del 1948 delinea una forma di governo parlamentare a “*debole razionalizzazione*”<sup>405</sup>, prevedendo cioè solo interventi limitati del diritto costituzionale per assicurare la stabilità del rapporto di fiducia e la capacità di direzione politica del Governo.

Essa si basa su tre organi (Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo) che interagiscono tra loro secondo gli schemi classici del parlamentarismo, a cui se ne aggiunge un quarto deputato al controllo della costituzionalità, la Corte costituzionale.

In conformità con il principio di sovranità popolare sancito dall'art. 1, la Costituzione dedica al Parlamento ben ventotto articoli (artt. 55-82), in quanto fulcro del modello adottato. A riprova di ciò, nella Relazione sul Progetto di Costituzione presentato all'Assemblea dal Presidente della Commissione dei 75 Ruini, si legge che “*il fulcro concreto dell'organizzazione costituzionale è (...) nel Parlamento; che non è Sovrano di per sé stesso; ma è l'organo di più immediata derivazione dal popolo; e come tale riassume in sé la funzione di fare le leggi e di determinare e dirigere la formazione e l'attività del governo*”.<sup>406</sup>

La Costituzione poi disciplina il ruolo del Presidente della Repubblica, figura di garanzia e politicamente irresponsabile, attraverso gli artt. 83-91, mentre al Governo sono dedicati solo cinque articoli (artt. 92-96), riflettendo quindi la diffidenza verso un esecutivo forte dopo l'esperienza fascista.

Essa descrive in poche parole un sistema di poteri confusi, con un Parlamento inefficace e un Governo debole, incapace di garantire una governabilità stabile e una rapida

---

<sup>404</sup> Elia, L., *La forma di governo*, in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Laterza, 2009, p. 65

<sup>405</sup> Bin, R., Pitruzzella, G., *Diritto costituzionale*, Giapichelli, 2023, p. 184

<sup>406</sup> Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, *Relazione del Presidente della Commissione* presentata alla Presidenza dell'A.C. il 6 febbraio 1947, in [https://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf](https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf), pp. 9-12.

attivazione dei meccanismi decisionali, senza fare alcun riferimento formale al principio di separazione di poteri.<sup>407</sup>

Nel testo dello Statuto Albertino non era presente la nozione di "Parlamento". Esso si riferiva separatamente al Senato e alla Camera dei deputati, e dettava "*Disposizioni comuni alle due Camere*" negli articoli da 48 a 64.

Diversamente, la Costituzione repubblicana dedica specificamente al Parlamento il Titolo I della Parte Seconda, individuando nella Camera dei deputati e nel Senato della Repubblica i due organi che lo compongono, prevedendo inoltre un terzo organo, il Parlamento in seduta comune,<sup>408</sup> presieduto dal Presidente della Camera dei deputati.

Questo organo è deputato allo svolgimento di funzioni tassativamente elencate dalla Costituzione, consistenti principalmente in compiti elettorali, come l'elezione del Presidente della Repubblica (Art.83), di cinque giudici della Corte costituzionale (art. 135) e la votazione dell'elenco dei cittadini dal quale si sorteggiano i membri aggregati alla Corte costituzionale per il giudizio inerente alle accuse Costituzionali.

Inoltre, assume la funzione accusatoria, rappresentata dalla messa in stato d'accusa del Capo di Stato (art. 90 Cost.).<sup>409</sup>

Il Parlamento è un organo bicamerale, formato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, entrambi dotati delle stesse competenze grazie all'adozione del principio del bicameralismo paritario.<sup>410</sup>

---

<sup>407</sup> Martucci, R., *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Carocci editore, 2015, p. 264

<sup>408</sup> Nell'ordinamento statutario, solo la Camera dei deputati aveva carattere elettivo. Il procedimento di formazione delle leggi prevedeva la collaborazione di entrambe le Camere e del Sovrano, definito come "*uno dei tre poteri legislativi*" all'art. 56. L'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo, sebbene non sempre lineare e oggetto di contrastanti valutazioni quanto al momento della sua effettiva realizzazione, contemplava un doppio rapporto di fiducia: tra i ministri e la Camera dei deputati, e tra i ministri e il Sovrano. Brunelli, G., *Il Parlamento*, Rivista AIC n. 2/2018, 2018, p. 4.

<sup>409</sup> Bin, R., Pitruzzella, G., *Diritto costituzionale*, Giapichelli, 2023, pp. 238-239

<sup>410</sup> Per un approfondimento sul bicameralismo si vedano: De Fiore, C., Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia, in *Politica del diritto*, n. 4/2007, Mattarella, S., Il bicameralismo, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1983; Mortati, C., *Raccolta di scritti, I, Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano 1972; Pitruzzella, G., *Approfondimenti. Bicameralismo*, in AA. VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, 2014; Scaccia, B., *La riforma del bicameralismo*. Associazione M. T. Cicerone Sora, 12 giugno 2015, in *Ratio iuris*, n. XXVI/2016

Il bicameralismo serve a dare voce a interessi diversi, solitamente differenziando le Camere sotto il profilo della loro composizione, durata e competenze; tuttavia, la Costituzione italiana ha deciso di non differenziarle in modo significativo. Questo si evince, ad esempio, dagli articoli 70 e 94 Cost., in base ai quali le leggi devono essere necessariamente approvate da entrambe le Camere e lo stesso vale per la fiducia concessa al Governo.<sup>411</sup>

In particolare, secondo Bartole, questa previsione *“ha permesso alle frammentazioni e alle divisioni degli interessi presenti nei partiti e da essi rappresentati di farsi valere in tutte e due le assemblee parlamentari, usando l’una come istanza d’appello dell’altra nella ricerca di quei faticosi compromessi che sono alla base della “navette” delle leggi fra Camera e Senato”*.<sup>412</sup>

Il costituente ha dettato alcune regole per l'elezione delle Camere e per la loro composizione, ritenute essenziali per il funzionamento dell'organo. Al contrario, ha scelto di non disciplinare il sistema elettorale, poiché i mutamenti storici e sociali ne avrebbero richiesto una modifica agevole, ottenibile con la normazione a livello di legge ordinaria.

In particolare, rispetto alla disciplina della composizione e dell'elettorato, possono essere individuati alcuni elementi che differenziano le due Camere. In particolare, la Camera dei deputati è composta da 400 membri, eletti a suffragio universale diretto a norma dell'art. 56 della Costituzione, il quale specifica, inoltre, che *“sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età”*. Per quanto riguarda l'elettorato attivo, il riferimento è quello ordinario di cui all'art. 48 della Costituzione, potendo appunto partecipare al voto chi ha compiuto 18 anni.

---

<sup>411</sup> art. 70 Cost.: *“la funzione legislativa è esercitata collettivamente da entrambe le camere”*

art. 94 Cost.: *“Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia. Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.”*

<sup>412</sup> Bartole, S., *Un Senato delle garanzie o la garanzia di un Senato?* in *Quaderno n. 10*, Seminario dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari 1999, [www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it), p. 56

A norma dell'art. 57, invece, il Senato della Repubblica è formato da 200 membri eletti a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero. Prevede inoltre che nessuna Regione o Provincia autonoma possa avere un numero di senatori inferiore a tre, fatta eccezione per il Molise, che ne ha due, e la Valle d'Aosta, rappresentata solo da un senatore. Sono eleggibili gli elettori che abbiano compiuto quarant'anni e, per poter partecipare all'elettorato attivo, è necessario aver compiuto venticinque anni.

La componente non elettiva del Senato è disciplinata dall'art. 59, in base al quale "*è senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica*", prevedendo inoltre che il Capo di Stato ha il potere di nominare senatori a vita "*cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*", in numero non superiore a cinque.

Gli articoli 56 e 57 della Costituzione italiana sono stati modificati dalla Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre 2020, con l'obiettivo di operare un taglio sui parlamentari.

La proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B, approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati l'8 ottobre 2019, ha previsto una significativa riduzione del numero dei parlamentari, passando da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi. L'obiettivo della riforma è duplice: da un lato, migliorare il processo decisionale delle Camere, rendendole più efficienti nel rispondere alle esigenze dei cittadini; dall'altro, ridurre il costo della politica, con un risparmio stimato di circa 500 milioni di euro per legislatura. La riforma ha permesso all'Italia di allinearsi agli standard europei, poiché risultava il Paese con il numero più alto di parlamentari (945).<sup>413</sup>

Secondo l'art. 60 Cost., la durata delle Camere è fissata in cinque anni. Tuttavia, la proroga di tale durata è ammessa solo in casi specifici previsti dalla legge o in caso di guerra, al

---

<sup>413</sup> Riforme Istituzionali, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/#:~:text=1%20%E2%80%9CModifiche%20agli%20articoli%2056,315%20a%20200%20senatori%20elettivi.>

fine di evitare vuoti di potere che potrebbero compromettere il funzionamento del sistema costituzionale.<sup>414</sup>

L'art. 61 Cost., che rappresenta il principio generale di continuità degli organi costituzionali, stabilisce che le elezioni delle nuove Camere devono svolgersi entro settanta giorni dalla conclusione delle precedenti. Inoltre, la prima riunione delle nuove Camere deve avvenire entro il ventesimo giorno dalle elezioni, garantendo una transizione fluida e senza interruzioni tra le diverse legislature.

Per evitare fratture di potere tra le legislature che si susseguono, l'art. 61 introduce l'istituto della *prorogatio*, grazie al quale, anche se il mandato delle Camere è tecnicamente scaduto, esse continuano a svolgere attività di ordinaria amministrazione fino all'insediamento delle nuove Camere. Questo è fondamentale per garantire la continuità costituzionale e il funzionamento regolare dello Stato.

La *prorogatio* assicura che, dalla scadenza dei cinque anni fino all'insediamento delle nuove Camere, le Camere uscenti possano ancora operare, sebbene in una capacità limitata. Durante questo periodo, le Camere non possono prendere decisioni di vasta portata, ma possono comunque gestire le attività quotidiane necessarie per mantenere il funzionamento dello Stato. Tuttavia, la Costituzione pone il divieto esplicito di procedere all'elezione del Presidente della Repubblica alle Camere in *prorogatio*.<sup>415</sup>

Questo meccanismo previene eventuali vuoti di potere e assicura che ci sia sempre un organo legislativo in grado di svolgere le funzioni essenziali fino a quando le nuove Camere non sono pienamente operative.

Il termine della legislatura comporta la decadenza dei procedimenti legislativi pendenti, in conformità con il principio di autonomia e indipendenza delle Camere. Quando una legislatura giunge alla sua conclusione, tutte le proposte di legge che non sono state approvate decadono automaticamente, il che significa che devono essere ripresentate e riavviate dalla nuova legislatura.

Tuttavia, vi è un'importante eccezione a questa regola generale: le proposte di legge di origine popolare. Queste, essendo state presentate direttamente dai cittadini attraverso la

---

<sup>414</sup> Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2016, p. 294

<sup>415</sup> Bin, R., Pitruzzella, G., *Diritto costituzionale*, Giapichelli, 2023, p. 246

raccolta di firme, godono di una procedura particolare nota come "*repechage*", che permette alle nuove Camere di riprendere l'attività legislativa già iniziata nella legislatura precedente. Questo sistema permette di preservare l'importanza e la validità delle proposte di legge di origine popolare, riconoscendo l'impegno e la partecipazione diretta dei cittadini al processo legislativo. Pertanto, anche se il Parlamento cambia composizione, le nuove Camere hanno la facoltà di riprendere e proseguire il lavoro legislativo avviato.<sup>416</sup>

Nella sentenza n. 106/2002, la Corte costituzionale ha riconosciuto che il Parlamento rappresenta una delle sedi della sovranità popolare; esso è l'unico luogo in cui si esprime la rappresentanza politica nazionale, la quale comprende principalmente le fondamentali funzioni di indirizzo e controllo del Governo, oltre alla garanzia della Costituzione.<sup>417</sup>

Oltre alla funzione di rappresentanza, elemento fondante delle Assemblee, il Parlamento italiano svolge diverse funzioni fondamentali, come stabilito dalla Costituzione italiana: la funzione legislativa, la funzione di indirizzo politico e la funzione di controllo sull'operato del Governo.

Per conseguire gli scopi assegnati dalla Costituzione, le Camere organizzano la loro attività seguendo specifici procedimenti in cui si riflette in massimo grado l'autonomia parlamentare. Mentre la funzione legislativa è costituzionalmente vincolata a procedimenti determinati, gli altri obiettivi dell'ordinamento costituzionale possono essere raggiunti con un elevato grado di flessibilità procedurale.

La difficoltà nel tipizzare le funzioni attraverso i procedimenti può talvolta indurre nell'errore di ritenere impossibile operare distinzioni giuridiche nelle attività complessive delle Camere, al di fuori della legislazione.

In realtà, se si osserva l'esplicarsi concreto delle attività parlamentari, gli elementi distintivi delle singole funzioni di indirizzo, coordinamento, controllo e garanzia assumono una rilevanza formale precisa, non solo politica. Lo scopo dell'attività posta in essere influisce sulla procedura scelta, qualificandola giuridicamente. La motivazione, sempre presente nelle attività parlamentari, è un dato giuridicamente essenziale per la qualificazione del procedimento adottato.

---

<sup>416</sup> Ibidem

<sup>417</sup> Brunelli, G., *Il Parlamento*, Rivista AIC n. 2/2018, 2018, p. 7

Inoltre, il controllo di ammissibilità da parte dei presidenti delle Camere riguarda anche la congruità tra il fine dichiarato e il procedimento scelto. Questo controllo può essere considerato un terzo elemento che entra nella struttura del procedimento concreto e lo qualifica.

Questa triplice identificazione è sufficiente a distinguere la fisionomia e gli scopi delle attività delle Camere nel loro svolgersi, permettendo di vedere le funzioni nella loro polivalenza astratta dei procedimenti.<sup>418</sup>

In relazione all'attività delle Camere, la Costituzione pone alcuni principi procedurali che sono pregiudiziali sia rispetto all'attività normativa che a quella di indirizzo e controllo, e che sono inclusi in Costituzione per il loro rilievo e impatto sulla forma di Governo. Questi principi, determinati dall'art. 64 co. 2 e 3 Cost., riguardano i *quorum* per la validità delle sedute, le maggioranze necessarie per la validità delle deliberazioni e le regole per la trasparenza delle deliberazioni.

L'art. 64, al terzo comma, prevede che: "*le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione stabilisca una maggioranza speciale*". Questa disposizione introduce un *quorum* strutturale, ossia il numero legale per la validità delle sedute, e un *quorum* funzionale, ossia la maggioranza necessaria per approvare le deliberazioni della Camera. Per quanto riguarda il *quorum* deliberativo, la Costituzione prevede normalmente la maggioranza semplice, ossia la maggioranza pari alla metà più uno dei presenti, regola generale e normalmente utilizzata per tutte quelle deliberazioni che riguardano l'attività di indirizzo politico delle Camere. Oltre alla maggioranza semplice, la Costituzione e i regolamenti parlamentari possono prevedere anche maggioranze diverse, come la maggioranza assoluta e la maggioranza qualificata.<sup>419</sup>

---

<sup>418</sup> Manzella, A., *Il Parlamento*, il Mulino, 2003, p. 409

<sup>419</sup> La maggioranza assoluta, e soprattutto le maggioranze qualificate, sono utilizzate per deliberazioni legate ad attività di garanzia, che necessitano del concorso di parte dell'opposizione. Un esempio evidente è presente nell'art. 138. Anche la maggioranza dei due terzi, prevista per l'elezione del Presidente della Repubblica nei primi tre scrutini, risponde alla logica di non collegare il Presidente, quale organo di garanzia, alla maggioranza di governo. Inoltre, la Costituzione prevede una regola generale sulla trasparenza delle sedute, che sono normalmente pubbliche salvo che le Camere decidano di riunirsi in seduta segreta. Questo principio di trasparenza è connesso alla

Sinteticamente, la funzione legislativa è disciplinata dagli Artt. 70-72 Cost. Il potere di iniziativa legislativa appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere e agli organi ed enti ai quali sia conferito da legge costituzionale. In ossequio al principio di sovranità popolare, essa spetta anche ai singoli cittadini, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.<sup>420</sup>

A norma dell'art. 72, le proposte di legge sono esaminate dalle Commissioni permanenti o speciali che riferiscono alla Camera. La procedura normale di esame e approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di approvazione di bilanci e consuntivi, e per quelli ratificati dal Governo di urgenza. In particolare, l'Assemblea costituente ha previsto procedimenti più snelli per consentire al Parlamento di operare più agevolmente, riservando allo stesso tempo l'iter ordinario a determinate materie, ritenute più importanti.<sup>421</sup>

Inoltre, il Governo ha il potere di proporre la questione di fiducia ogniqualvolta le Camere discutono di questioni di fondamentale importanza per il proseguimento dei suoi obiettivi programmatici; se la Camera si esprime favorevolmente l'articolo è approvato e gli

---

natura direttamente rappresentativa dell'organo parlamentare. Tuttavia, la Costituzione non impone vincoli sulle modalità di votazione, la cui disciplina è lasciata ai regolamenti parlamentari. È previsto l'obbligatorietà del voto palese solo per la fiducia al Governo, considerato il momento di massima assunzione della responsabilità politica da parte del Parlamento, in cui deve essere garantita massima la trasparenza. Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2016, pp. 314-315

<sup>420</sup> art. 71 Cost.: *“L’iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.*

*Il popolo esercita l’iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.”*

<sup>421</sup> art. 72 Cost.: *“Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale. Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l’urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l’esame e l’approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni. La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.”*

emendamenti eventualmente presentati si intendono respinti, in caso contrario, il Governo deve presentare le proprie dimissioni.

La funzione parlamentare di controllo si concretizza attraverso strumenti specifici disciplinati da regolamenti parlamentari, essenziali per affermare la responsabilità politica del Governo verso il Parlamento. Tra questi strumenti rientrano l'interrogazione e l'interpellanza.

L'interrogazione è una domanda posta da un parlamentare al Governo, che può essere discussa sia in aula sia in commissione. Negli anni '80, sono state introdotte le interrogazioni a risposta immediata, destinate a questioni di particolare urgenza o attualità politica, come definito dall'art. 135-bis.3 del Regolamento della Camera e dall'art. 151-bis del Regolamento del Senato.

L'interpellanza, d'altra parte, è una richiesta scritta per chiarire le intenzioni politiche del Governo su un dato argomento o circostanza.

Inoltre, i regolamenti parlamentari disciplinano altri strumenti volti a influenzare l'attività governativa: la mozione, la risoluzione e l'ordine del giorno. Una mozione, che può essere presentata dal Presidente di un gruppo parlamentare o da un numero minimo di deputati o senatori, mira a innescare una discussione e una decisione su questioni che influenzano l'esecutivo. La risoluzione esprime un orientamento o un indirizzo e può essere proposta anche in sede di commissione. L'ordine del giorno, invece, è un atto di indirizzo accessorio che viene inserito nella discussione di un altro atto per stabilire direttive per la sua applicazione.<sup>422</sup>

L'Art. 82 della Costituzione conferisce a ciascuna Camera il potere di condurre inchieste su materie di pubblico interesse. A tal fine, ciascuna Camera può nominare una commissione, composta in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari, che ha il compito di procedere alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.<sup>423</sup>

---

<sup>422</sup> Bin, R., Pitruzzella, G., *Diritto costituzionale*, Giapichelli, 2023, pp. 254-256

<sup>423</sup> art. 82 Cost.: *“Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.”*

Il legame fondamentale tra Parlamento e Governo è costituito dal rapporto di fiducia, razionalizzato dall'art. 94 della Costituzione. Questo articolo impone che il Governo si presenti entro dieci giorni dalla sua formazione per ottenere la fiducia delle Camere, che viene concessa o revocata attraverso una votazione per appello nominale a maggioranza semplice, come previsto dall'articolo 64 della Costituzione.

Il periodo di dieci giorni consente all'esecutivo di mettere a punto il programma sul quale viene espressa la fiducia. Una volta ottenuta la fiducia, il Governo può operare nel pieno dei suoi poteri. Il principio fondamentale della fiducia parlamentare implica che l'intero processo di formazione del Governo sia orientato all'ottenimento della fiducia del Parlamento.

L'ultimo comma dell'art. 94 Cost. introduce la mozione di sfiducia, razionalizzando ulteriormente il rapporto tra Parlamento e Governo. La mozione di sfiducia, diritto delle minoranze, deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei membri della Camera e non può essere discussa prima di tre giorni dalla sua presentazione, per prevenire manovre precipitose. Inoltre, il Governo non è obbligato a dimettersi se una sua proposta viene respinta dalle Camere, contribuendo così alla stabilità dell'esecutivo.<sup>424</sup>

La Costituzione italiana definisce il ruolo del Governo e le modalità di formazione e funzionamento in modo da garantire flessibilità e adattabilità alle esigenze del tempo; ciò è reso possibile dall'elasticità della disciplina costituzionale, che si limita a stabilire poche regole fondamentali e rinvia per il resto alla prassi, alle convenzioni, alla legge e agli atti di autorganizzazione del Governo stesso.<sup>425</sup>

In base all'art. 92 Cost., il Governo è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono, insieme, il Consiglio dei ministri. Questa elencazione stabilisce gli organi fondamentali del Governo, ma non esclude che la legge possa individuarne altri, purché rispetti le competenze dei primi direttamente stabilite in Costituzione. Nell'esperienza repubblicana, sono emersi altri organi governativi non necessari, come il Vice-Presidente del Consiglio, i ministri senza portafoglio, i sottosegretari di Stato, i comitati interministeriali e il Consiglio di gabinetto.<sup>426</sup>

---

<sup>424</sup> Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2016, p. 335

<sup>425</sup> Bin, R., Pitruzzella, G., *Diritto costituzionale*, Giapichelli, 2023, p. 200

<sup>426</sup> Ivi, p. 201

L'art. 92 della Costituzione stabilisce laconicamente la procedura di formazione del Governo: "*Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri*". Sebbene questa formulazione sembri indicare una procedura semplice, nella pratica la formazione del Governo avviene attraverso un processo complesso e articolato, integrato dalla prassi, suddiviso in tre fasi: la fase delle consultazioni, la fase dell'incarico e la fase della nomina.

In ogni caso, prima di assumere le funzioni, il Presidente del Consiglio e i Ministri devono prestare giuramento. Subito dopo, il Governo deve ottenere la fiducia delle Camere, conformemente agli articoli 93 e 94 della Costituzione, stabilendo così un governo legittimato a operare pienamente nei suoi poteri.

Il processo di formazione del Governo inizia con le consultazioni, durante le quali il Presidente della Repubblica si incontra con i leader dei principali partiti e gruppi parlamentari per identificare un candidato capace di ottenere la fiducia del Parlamento. Queste consultazioni, sebbene non siano formalmente regolate dalla Costituzione, si basano su una prassi consolidata che conferisce al Presidente una discrezionalità significativa. La discrezionalità del Presidente è piuttosto ampia, potendo arrivare alla nomina di governi tecnici, rilevano a tal proposito il Governo Ciampi (1993-1994), il Governo Dini (1995-1996) e il Governo Monti (2011-2016), oppure a governi del Presidente o il cui *leader* non si è candidato alle elezioni parlamentari.<sup>427</sup>

Questo processo si attiva ogni volta che si verifica una crisi di governo, dovuta alla perdita del rapporto di fiducia o alle dimissioni del Governo in carica.

Le consultazioni coinvolgono principalmente i *leader* dei gruppi parlamentari, i rappresentanti delle coalizioni e i Presidenti delle due Camere. Inoltre, il Presidente della Repubblica può sentire anche ex Presidenti della Repubblica e delegazioni politiche. In casi in cui le consultazioni non producano indicazioni chiare, il Presidente può conferire un mandato esplorativo a una persona incaricata di valutare le possibilità di formare un Governo. Se, invece, le consultazioni sono sufficienti, il Presidente conferisce direttamente l'incarico alla persona indicata dai gruppi di maggioranza, che appare in grado di ottenere la fiducia parlamentare.

---

<sup>427</sup> Pegoraro, L., Rinella, A., *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giapichelli Editore, 2017, p. 495

Il conferimento dell'incarico, che è di natura consuetudinaria, risponde all'esigenza di individuare una figura politica capace di formare un Governo sostenuto dal Parlamento. Questo incarico è conferito oralmente durante un colloquio tra il Presidente della Repubblica e la persona scelta. La notizia del conferimento viene comunicata dal Segretario Generale della Presidenza della Repubblica tramite un comunicato stampa. Una volta conferito l'incarico, il Presidente della Repubblica non può intervenire nelle decisioni dell'incaricato, né revocare l'incarico per motivi politici.

L'incaricato accetta solitamente con riserva e, dopo ulteriori consultazioni, ritorna dal Presidente della Repubblica per sciogliere la riserva, confermando o rinunciando all'incarico. In caso di esito positivo, si procede alla firma e controfirma dei decreti di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, oltre al decreto di accettazione delle dimissioni del Governo uscente. Questi decreti sono controfirmati dal Presidente del Consiglio nominato, come segno di accettazione.

Prima di entrare in carica, il Presidente del Consiglio e i ministri devono prestare giuramento, come previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 400/88. Questo giuramento rappresenta un impegno di fedeltà verso la Repubblica, particolarmente rilevante per coloro che ricoprono funzioni pubbliche di rilievo, come stabilito dall'art. 54 della Costituzione. Entro dieci giorni dalla nomina, il Governo deve presentarsi davanti a ciascuna Camera per ottenere il voto di fiducia, che deve essere motivato dai gruppi parlamentari e svolto per appello nominale, responsabilizzando direttamente i parlamentari di fronte all'elettorato. È importante sottolineare che il Presidente del Consiglio e i Ministri assumono le loro responsabilità sin dal giuramento, dunque prima di ottenere la fiducia parlamentare.<sup>428</sup>

Il Governo esercita l'attività di attuazione dell'indirizzo politico attraverso l'esercizio di poteri condivisi con altri organi e poteri propri. Tra i poteri condivisi, rilevano il potere di indirizzo nell'ambito del procedimento legislativo, in particolare il Governo ha potere di iniziativa (art. 71 Cost.) e può intervenire in varie fasi dell'*iter*. La politica finanziaria e di bilancio rappresenta uno degli strumenti principali per l'attuazione dell'indirizzo politico, suddiviso tra Unione Europea, Governo e Parlamento, come stabilito dagli Artt.

---

<sup>428</sup> Governo italiano, *La formazione del Governo*, in <https://www.governo.it/it/il-governo-funzioni-struttura-e-storia/la-formazione-del-governo/186>

81 e 117 della Costituzione. Il Governo svolge anche attività di politica estera, che si concretizza principalmente nella stipula dei trattati, nella partecipazione ad organismi internazionali e nelle relazioni diplomatiche.

Il Governo possiede anche poteri propri, come l'attività normativa attraverso atti primari a norma degli Artt. 76 e 77 Cost. (decreti-legge e decreti legislativi) e atti secondari (regolamenti). Sebbene gli atti primari siano soggetti alla supervisione del Parlamento, il Governo li adotta sotto la propria responsabilità, rendendoli espressione di un potere autonomo.

L'attività non è limitata alla determinazione e attuazione dell'indirizzo politico, poiché essa è al vertice dell'apparato amministrativo dello Stato e ogni ministro è a capo di una struttura complessa con la funzione di tradurre in provvedimenti concreti gli atti di indirizzo derivanti dalle scelte politiche (art. 95 Cost.). Mentre l'attività di indirizzo politico è libera nel fine, l'attività attuativa dell'indirizzo è discrezionale, poiché il fine da perseguire è determinato dalla norma. Le scelte sono guidate dalla discrezionalità amministrativa, il che significa che, per il perseguimento dell'obiettivo prefissato dalla norma, l'amministrazione deve valutare correttamente gli interessi in gioco, tutelando l'interesse pubblico determinato dalla norma con il minor sacrificio possibile per l'interesse privato (art. 97 Cost.).<sup>429</sup>

L'ultimo potere su cui è necessario concentrarsi è il Presidente della Repubblica, la cui disciplina si trova negli artt. 83-91 Cost. Generalmente, nei sistemi parlamentari, il Capo dello Stato è un organo che può assumere ruoli politico-costituzionali differenti, che oscillano tra i due estremi dell'organo di garanzia costituzionale e dall'organo governante.<sup>430</sup> Nel nostro ordinamento, il Presidente è una figura distinta e autonoma

---

<sup>429</sup> Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2016, pp. 342-345

<sup>430</sup> Bin, R., Pitruzzella, G., *Diritto costituzionale*, Giapichelli, 2023, p. 272. Il Presidente della Repubblica è stato tradizionalmente considerato il garante della Costituzione, assicurando la regolarità costituzionale e il buon andamento delle relazioni tra gli organi costituzionali, senza promuovere un proprio indirizzo politico. Questa interpretazione è stata confermata anche dalla Corte costituzionale con la Sentenza n. 1 del 2013. Tuttavia, questa visione è stata più volte messa in discussione, soprattutto durante periodi di crisi economiche, di sistema e di partito. In tali contesti, si è osservata un'espansione dei poteri del Capo dello Stato, facilitata anche dalla presenza di norme elastiche nel testo costituzionale, che hanno permesso un'interpretazione più ampia delle sue funzioni. Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2016, p. 352

rispetto al Governo e, a norma dell'art. 87.1 Cost., è *“il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale”*.

A norma dell'art. 83 Cost, il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri, integrato da tre delegati per ogni Regione<sup>431</sup> eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. L'elezione ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea; dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta. Inoltre, ai sensi dell'art. 91 Cost., prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune.

La Costituzione prevede l'elezione indiretta come conseguenza logica della forma di governo delineata dalla Costituzione, individuando inoltre altri elementi utili a garantire un netto distacco tra la figura del Presidente e un programma o partito politico.

Rilevano a tal proposito la composizione dell'Assemblea che partecipa all'elezione e la previsione di maggioranze ampie staccate dalla Maggioranza del Governo.

La durata del mandato è stabilita dall'art. 85 Cost. ed è di sette anni, previsione utile a staccare il Presidente dalla maggioranza parlamentare che lo ha eletto. In particolare, lo stesso articolo prevede che trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, in modo da evitare ipotesi di *prorogatio*. L'unica ipotesi è prevista dal comma 3, infatti, *“Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo, sono prorogati i poteri del Presidente in carica”*<sup>432</sup>.

La Costituzione non prevede la figura di un Vicepresidente ma, a norma dell'art. 86 Cost., in caso di impedimento le funzioni sono svolte dal Presidente del Senato. In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, *“il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della*

---

<sup>431</sup> La Valle d'Aosta ha un solo delegato

<sup>432</sup> Cfr. art. 85 co. 3 Cost.

*Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione*<sup>433</sup>.

L'art. 87 Cost. elenca le diverse funzioni, tra cui vi rientrano il potere di indire le elezioni delle nuove Camere e di fissarne la prima riunione, il potere di promulgare le leggi ed emanare i decreti aventi valore di legge e i regolamenti e indire il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.<sup>434</sup>

Inoltre, eccezion fatta per gli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura il Capo di Stato può, sentito i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse (art. 88 Cost.).

Secondo l'art. 89 Cost., gli atti del Presidente della devono essere controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Tuttavia, è fondamentale considerare i poteri propri del Presidente della Repubblica nell'interpretazione di questa norma, a tal proposito la dottrina costituzionalistica distingue gli atti del Presidente della Repubblica in tre categorie: gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, gli atti formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi e gli atti formalmente presidenziali e sostanzialmente complessi.

Gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali sono completamente attribuibili al Presidente e includono il rinvio delle leggi, i messaggi al Parlamento, la nomina dei Senatori a vita e di cinque giudici della Corte costituzionale, e la concessione della grazia, come stabilito dalla Sentenza 200/2006 della Corte costituzionale. Gli atti formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi, sebbene emanati dal Presidente della Repubblica, rientrano nelle prerogative del potere esecutivo. Esempi di tali atti includono l'emanazione degli atti del Governo aventi forza di legge e dei regolamenti governativi.

---

<sup>433</sup> Cfr. art. 86 Cost.

<sup>434</sup> art. 87 Cost. *“Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. Può inviare messaggi alle Camere; indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione; autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo; promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti; indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione; nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato; accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere; ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere; presiede il Consiglio superiore della magistratura; può concedere grazia e commutare le pene; conferisce le onorificenze della Repubblica.”*

Infine, gli atti formalmente presidenziali e sostanzialmente complessi richiedono la collaborazione tra il Presidente della Repubblica e il Governo, come i decreti di scioglimento delle Camere e la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri.<sup>435</sup>

Questi distinti ruoli e responsabilità del Presidente riflettono la complessità e la flessibilità della struttura governativa, permettendo al Capo dello Stato di agire sia come garante della Costituzione che come figura centrale nel processo politico e legislativo. La comprensione di questi ruoli è fondamentale per interpretare correttamente le funzioni e i limiti del Presidente della Repubblica all'interno del sistema politico italiano.

---

<sup>435</sup> Presidenza della Repubblica Italiana, *Atti del Presidente*, Archivio storico, in <https://archivio.quirinale.it/aspr/atti#n>

## 2. L'introduzione del Premierato in Italia

In Italia, la discussione sull'introduzione del premierato nell'ordinamento costituzionale è in corso da molti anni. Tuttavia, le proposte avanzate finora non sono omogenee né chiaramente definite; si tratta piuttosto di una raccolta di progetti diversi che condividono l'obiettivo comune di implementare una forma di governo di tipo neoparlamentare. Questi progetti, pur avendo in comune l'intenzione di stabilire il medesimo sistema, variano notevolmente nei meccanismi costituzionali suggeriti per strutturare e concretizzare questa forma di governo<sup>436</sup>. Di conseguenza, il termine "*premierato*" viene utilizzato per descrivere diversi approcci alla configurazione del governo, senza una chiara univocità in relazione ai meccanismi costituzionali specifici che darebbero forma e materia alla struttura di governo.

Il premierato, in particolare, non corrisponde a una forma di governo ben strutturata e non è mai esistito come una categoria autonoma nella classificazione classica delle forme di governo. In realtà, rappresenta una variante della forma di governo parlamentare, mantenendo il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo.

Questo modello rientra nella forma di governo parlamentare con legittimazione diretta, caratterizzata dalla possibilità per il corpo elettorale di scegliere una maggioranza e il suo leader. Si basa quindi su un doppio legame fiduciario: uno tra il Governo (e il suo leader) e il corpo elettorale, e l'altro tra il Governo e il Parlamento. Entrambi i rapporti di fiducia sono fondati sul programma di governo, che costituisce la base dell'azione politica dell'esecutivo.

---

<sup>436</sup> Un primo tentativo significativo fu presentato e discusso durante la XIII Legislatura nell'ambito della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, nota come Commissione D'Alema. Successivamente, durante la XIV Legislatura, sono stati presentati vari progetti, tra cui: AS n. 1662, proposto dal senatore Tonini e altri; AS n. 1889, proposto dal senatore Malan e altri; AS n. 1914, proposto dal senatore D'Amico; AS n. 1933, proposto dal senatore Bassanini e altri; AS n. 1934, proposto dai senatori Del Pennino e Compagna; AS n. 200 e n. 2002, proposti dal senatore Crema. Inoltre, durante la XIV Legislatura, il Presidente del Governo Silvio Berlusconi ha presentato il disegno di legge costituzionale AS n. 2544. Più recentemente, durante il governo Meloni, è stato introdotto il disegno di legge AS. 935. Questi progetti riflettono una continua ricerca di soluzioni per rafforzare il ruolo del primo ministro e migliorare la stabilità governativa attraverso diverse modalità di riforma costituzionale.

La specificazione della forma di governo parlamentare attraverso il premierato si è manifestata adottando il principio maggioritario come parametro di riferimento per l'azione del Governo. Questo principio organizza il sistema, valorizza la responsabilità politica e consente al corpo elettorale di svolgere un ruolo fondamentale nella scelta del Governo.

I meccanismi elettorali e la natura bipolare del sistema partitico hanno creato le condizioni per permettere agli elettori di agire come se avessero il potere di eleggere direttamente il Premier. Tuttavia, la legittimazione del Governo avviene attraverso i partiti politici, significando che il Capo del Governo diventa il leader del partito o della coalizione che ottiene la maggioranza in Parlamento. Questo sistema mira a coniugare l'esigenza di rappresentanza politica con la necessità di stabilità e di chiarezza nella responsabilità governativa.<sup>437</sup>

Dunque, il modello neoparlamentare offrendo una via di riforma che può essere percepita in continuità con la forma di governo parlamentare, mantenendo il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, si differenzia modelli presidenziali o semi-presidenziali, nei quali questo rapporto è subordinato a un Presidente eletto direttamente.

## 2.1. L'evoluzione del modello "neo-parlamentare" in Italia: dalle origini a proposte più recenti

In Italia, sin dagli anni Sessanta, si è sviluppato un crescente interesse per il modello neo-parlamentare. Questo interesse si è manifestato per la prima volta nel 1966, quando Serio Galeotti rilanciò il concetto durante il primo Congresso nazionale di Dottrina dello Stato a Trieste, focalizzato sulla funzionalità dei partiti nello Stato democratico. Galeotti presentò la prima proposta sistematica di un "*governo di legislatura con premier elettivo*"<sup>438</sup>, sostenendo che la crisi dei partiti italiani derivasse dal "*difettoso funzionamento della processualità democratica*"<sup>439</sup> del sistema di governo. Egli riteneva

---

<sup>437</sup> Frosini, T. E., *Premierato e sistema parlamentare*, Rubbettino Editore, *Il Politico* <https://www.jstor.org/stable/24005703>, 2004, pp. 5-8

<sup>438</sup> Ceccanti, S., *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi* in "Scritti in onore di Serio Galeotti", Giuffrè editore, 1998, pp. 189

<sup>439</sup> Galeotti, V.S., *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di Governo*, in P.L. Zampetti (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, La Nuova Europa, 1967, p. 128

che la formazione e la stabilità di un governo di coalizione dipendessero dalle decisioni dei partiti che compongono la maggioranza parlamentare necessaria a sostenerlo.

Per risolvere questa crisi, propose l'introduzione di meccanismi coordinati per migliorare il funzionamento del sistema di governo, mirando a conferire al corpo elettorale un potere decisivo nella scelta del Governo, e di conseguenza, creare un Governo autorevole e stabile grazie alla sua derivazione diretta dal popolo.

Secondo Galeotti, il metodo più efficace per raggiungere questo risultato sarebbe stato far derivare simultaneamente e contestualmente Parlamento e Capo del Governo dall'unica consultazione popolare nelle elezioni politiche. In questo modo, il Governo sarebbe stato un "*governo di legislatura*", strettamente legato al Parlamento attraverso il principio "*aut simul stabunt aut simul cadent*" (ossia, se cade uno, cade anche l'altro).

Galeotti, pur mantenendo l'istituto della sfiducia, riteneva che la chiave di volta di questa costruzione risiedesse nel potenziamento delle potestà elettorali del popolo. I cittadini avrebbero votato con una scheda unica per due scelte contestuali: una con il metodo proporzionale per i rappresentanti parlamentari e l'altra con il metodo maggioritario per il Presidente del Consiglio. In questo modo, il Governo sarebbe stato direttamente legittimato dal voto popolare, garantendo maggiore stabilità e autorevolezza.<sup>440</sup>

Negli anni Settanta, il modello neo-parlamentare iniziò a diffondersi, trovando sostenitori anche tra coloro che inizialmente erano scettici, tra cui Aldo Maria Sandulli e il padre costituente Costantino Mortati.

Sandulli aderiva pienamente alla formula duvergeriana, ribattezzata come "*governo di legislatura*", accettandone tutte le implicazioni.

Secondo Sandulli, questa formula comporterebbe un regime dualistico che bilancia un Presidente della Repubblica in posizione *super partes* con un Presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo contemporaneamente alle Camere. Questo sistema permetterebbe al Presidente del Consiglio di essere libero nella formazione del suo governo. L'elezione del Premier dovrebbe essere maggioritaria a doppio turno, mentre quella del Parlamento potrebbe restare proporzionale. Nel modello di "*governo di legislatura*", se il Parlamento fa cadere il Governo, la legislatura si chiude, le Camere si sciolgono e si tengono nuove elezioni. Inoltre, se il Governo viene messo in condizioni di non poter governare o viene paralizzato dalle Camere, il Presidente del Consiglio può

---

<sup>440</sup> Ivi, pp. 137-139

chiedere la chiusura della legislatura, con conseguenti nuove elezioni sia per le Camere che per il Presidente del Consiglio. Sandulli vedeva in questo sistema un modo per garantire stabilità e coerenza politica, legando strettamente il destino del Governo a quello del Parlamento e offrendo al Presidente del Consiglio strumenti per evitare paralisi legislative.<sup>441</sup>

Mortati, invece, sosteneva l'elezione simultanea del Premier e della sua maggioranza attraverso sistemi elettorali maggioritari. Tuttavia, a differenza delle proposte avanzate dalla sinistra francese, Mortati sosteneva che la rigida applicazione del principio "*simul stabunt simul cadent*" – che considerava la logica fondamentale del sistema – dovesse essere attenuata, prevedendo un ruolo arbitrare per il Capo dello Stato, capace di introdurre un grado limitato di flessibilità nel sistema.<sup>442</sup>

Nel 1983, all'interno di un lavoro collettivo del Gruppo di Milano coordinato da Gianfranco Miglio, Galeotti sviluppò ulteriormente il concetto, proponendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri per raggiungere una forma di democrazia immediata, "*nella quale la scelta, e l'investitura concreta del governo e del suo programma politico derivino direttamente dal voto dei cittadini-elettori*"<sup>443</sup>. Galeotti sintetizzò il principio del governo di legislatura, spiegando che i due poteri, ossia il Governo e l'Assemblea parlamentare, ottengono la loro legittimazione simultaneamente dal voto popolare, nascendo quindi insieme grazie al consenso del popolo Sovrano.<sup>444</sup>

Nello stesso anno, la prima delle Commissioni bicamerali per la riforma costituzionale, la Commissione Bozzi, propose l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e, in seno alla stessa, ci si confrontò soprattutto sulla possibilità di cambiare la legge elettorale.<sup>445</sup>

---

<sup>441</sup> Furlan, F., *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, consulta online, 2023, pp. 1020-1021

<sup>442</sup> Ceccanti, S., *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, relazione al seminario della fondazione italianieuropei, 2003, p. 7

<sup>443</sup> Galeotti, S., *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in *Il Politico*, 1991, p. 225

<sup>444</sup> Furlan, F., *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, consulta online, 2023, p. 1022

<sup>445</sup> Sotto la guida di Ciriaco De Mita, la Democrazia Cristiana considerava la riforma elettorale come un elemento cruciale per la trasformazione delle istituzioni. Influenzata da Roberto Ruffilli, l'obiettivo era quello di instaurare una "cultura della coalizione" tra i membri del governo. La proposta della DC si basava su un sistema elettorale che prevedeva un accordo preventivo tra i partiti alleati, il quale, in caso di vittoria, avrebbe garantito un premio di maggioranza. Questo sistema escludeva la "personalizzazione" del ruolo del Presidente del Consiglio, enfatizzando invece la responsabilità

Nella Commissione Bozzi, Gianfranco Pasquino, senatore indipendente del PCI, proponeva una riforma elettorale che combinasse la designazione del Capo del Governo con la sua maggioranza, attraverso un programma condiviso e un patto di legislatura. Pasquino suggeriva un sistema elettorale a doppio turno: il primo turno proporzionale e il secondo maggioritario. Questo avrebbe permesso a una coalizione di partiti di unirsi al candidato Premier prima delle elezioni, garantendo così stabilità e governabilità, simile all'automatico scioglimento dei parlamenti previsto da Duverger. Sebbene questa proposta non fosse inclusa nel documento finale della Commissione, Pasquino la ripresentò nel 1985 nel suo testo "*Restituire lo scettro al Principe*".<sup>446</sup>

Negli anni Ottanta, l'interesse per questo modello si estese ulteriormente grazie al contributo di Augusto Barbera, che propose l'elezione contestuale e simultanea del Parlamento e del Presidente del Consiglio, cercando di conciliare il rapporto fiduciario tipico del parlamentarismo con una maggiore legittimazione popolare del capo del governo.

Barbera riteneva che, per far sì che fosse il voto degli elettori e non i partiti a formare il Governo, si potesse optare per l'elezione diretta di una maggioranza, che avrebbe conferito di fatto un mandato diretto al Premier.<sup>447</sup> Questo sarebbe stato possibile prevedendo un meccanismo a « *due schede, separando nettamente l'elezione del Parlamento e quella del Premier, confidando nella circostanza che la contestualità temporale porti all'elezione di un Premier che sia collegato ad una maggioranza parlamentare* »<sup>448</sup>, oppure prevedendo « *un solo voto esprimibile a favore di un deputato*

---

condivisa e la coesione tra i partner di governo. La filosofia della Democrazia Cristiana era di evitare la personalizzazione della leadership, favorendo la responsabilizzazione e la collaborazione tra i partiti, senza indicare un premier specifico, ma attribuendo premi di coalizione basati su accordi preventivi. Questa era conosciuta come la proposta dei "patti preventivi di coalizione". Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia* (doi: 10.1439/4774), Quaderni costituzionali, 2000, p. 596

<sup>446</sup> Qui, sosteneva una riforma elettorale che assicurasse la formazione di schieramenti alternativi competitivi, capaci di aspirare alla vittoria con probabilità equivalenti, e che portasse non solo a una stabilità forzata ma anche a un funzionamento più moderno ed efficace dell'esecutivo. G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, Laterza, 1985, p. 87 ". Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia* (doi: 10.1439/4774), Quaderni costituzionali, 2000, p. 597

<sup>447</sup> Barbera, A., *Una Riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p.196

<sup>448</sup> Ivi, p. 205; Si veda anche, dello stesso Autore, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, 1990, n. 2

*collegato ad un Premier»*<sup>449</sup>. Inoltre, Barbera era favorevole alla possibilità di sostituire il Premier tramite un voto di sfiducia costruttivo, ma limitando questa opzione a una sola volta per legislatura. Egli riteneva che, limitando la possibilità di votare una mozione di sfiducia costruttiva a una sola occasione senza causare lo scioglimento automatico del Parlamento, alla fine della legislatura gli elettori avrebbero comunque potuto esprimere un giudizio chiaro anche sul cambio di Premier avvenuto durante il mandato.<sup>450</sup>

Barbera ha avuto un ruolo di primo piano, insieme al deputato democristiano Mariotto Segni, nel comitato referendario che proponeva di trasformare il sistema elettorale per il Parlamento nazionale da proporzionale a maggioritario e di estendere a tutti i Consigli comunali il sistema elettorale maggioritario utilizzato nei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Un primo referendum si tenne il 9 giugno 1991 ed eliminò le preferenze multiple per l'elezione della Camera dei deputati. Nel frattempo, nel 1992, venne istituita una seconda Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali, la Commissione De Mita-Iotti, ma anche in questo caso le proposte di introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio non ebbero successo.<sup>451</sup>

Nel corso degli anni Novanta, la spinta referendaria portò alla Legge 81/1993, che introdusse un modello di governo locale basato sul principio dell'"*aut simul stabunt aut simul cadent*" tra il sindaco (o Presidente della provincia) e la maggioranza consiliare, ispirato al modello duvergeriano. Questo periodo vide anche l'istituzione di una seconda Commissione Bicamerale per le Riforme Costituzionali, la Commissione De Mita-Iotti, nel 1992, che tuttavia non riuscì a introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Il decennio successivo vide la nascita di ulteriori iniziative di riforma, in particolare, Mario Segni parlò della necessità di un "Sindaco d'Italia", evidenziando l'importanza di una figura forte e direttamente legittimata dal voto popolare.

Nel 1997, la Commissione D'Alema si avvicinò notevolmente all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, ma a causa di manovre politiche interne, la proposta non superò la fase di commissione. Nella bozza presentata dal relatore Cesare

---

<sup>449</sup> Ibidem

<sup>450</sup> Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia* (doi: 10.1439/4774), Quaderni costituzionali, 2000, p. 598

<sup>451</sup> Pasquino, G., *The powers of heads of government. (Justin O. Frosini: The Prime ministerial executive and the Israeli feint in a comparative context)*, CLUEB, 2006, p. 82

Salvi alla Bicamerale D'Alema il 28 maggio 1997, venne proposta una forma di premierato assai diversa rispetto alla proposta Duverger. In particolare, prevedeva un'elezione popolare indiretta, in cui la candidatura alla carica di Primo ministro avveniva mediante collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento, seguita dalla nomina presidenziale del candidato collegato alla maggioranza dei parlamentari eletti. Il programma governativo doveva essere presentato alle Camere, ma senza necessità di una votazione fiduciaria. Al Primo ministro venivano attribuiti il potere di nomina e revoca dei ministri, nonché il potere di scioglimento anticipato delle Camere. La sfiducia costruttiva richiedeva una maggioranza assoluta, e in caso di morte, dimissioni o impedimento del Primo ministro, il Parlamento avrebbe eletto un nuovo titolare.<sup>452</sup>

Nonostante ciò, il dibattito sulle riforme costituzionali continuò, alimentato da diverse proposte e iniziative.

Un cambiamento significativo a livello regionale avvenne nel 1999, quando il Parlamento modificò la Costituzione introducendo l'elezione diretta dei Presidenti di Regione e consolidando dunque una forma di Governo neoparlamentare a livello locale e regionale, garantendo maggior stabilità.<sup>453</sup>

Vale la pena ricordare il ddl n. 1662, avanzato dal Senatore Tonini, che mirava a introdurre importanti riforme costituzionali che modificherebbero la struttura del Governo italiano, in linea con il programma elettorale presentato dall'Ulivo. Queste modifiche prevedono un rafforzamento della stabilità governativa e della coesione tra i membri della maggioranza, attribuendo al Primo Ministro poteri di leadership più marcati e promuovendo una competizione bipolare. Si proponeva l'elezione diretta del Primo Ministro, aumentando la sua autonomia e bilanciando questo potere con quello del Presidente della Repubblica, il quale avrebbe mantenuto il diritto di nomina basato sugli esiti elettorali. Parallelamente, si suggeriva di ridistribuire i poteri esecutivi attraverso la creazione di uno Statuto dell'opposizione, utile a rafforzare il ruolo del leader dell'opposizione, permettendo anche la costituzione di commissioni d'inchiesta e la possibilità di impugnare leggi per questioni costituzionali, indipendentemente dalla

---

<sup>452</sup> Furlan, F., *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, consulta online, 2023, p. 1024

<sup>453</sup> Pasquino, G., *The powers of heads of government*. (Justin O. Frosini: *The Prime ministerial executive and the Israeli feint in a comparative context*), CLUEB, 2006, p. 84

volontà delle maggioranze temporanee. Si cercava così di evitare derive autoritarie, garantendo un sistema di verifiche e bilanciamenti robusto.<sup>454</sup>

Nel 2005, sotto la guida del Governo Berlusconi, fu approvato un controverso emendamento alla Costituzione e un nuovo sistema elettorale proporzionale. Questo sistema prevedeva un premio di seggi alla coalizione vincente e richiedeva alle coalizioni di indicare un leader, che sarebbe stato nominato Primo Ministro dal Presidente della Repubblica in caso di vittoria. Questa riforma, pur non essendo mai entrata pienamente in vigore, rifletteva il continuo tentativo di rafforzare la stabilità e la legittimazione del Governo in Italia.<sup>455</sup>

La disciplina approvata in prima lettura dal Senato della Repubblica nel marzo del 2004 prevedeva che la candidatura alla carica di Primo Ministro avvenisse mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge, che disciplinava anche l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo Ministro.<sup>456</sup>

---

<sup>454</sup> Inoltre, il percorso di riforma prevede l'introduzione di misure che impediscono una concentrazione eccessiva del potere, sia politico che mediatico, e l'adozione di una legge specifica per regolare i conflitti di interesse. L'idea è quella di permettere al Primo Ministro di governare efficacemente senza dover compensare eventuali debolezze istituzionali con poteri inappropriati. La proposta include anche una revisione del processo legislativo, dove il Primo Ministro presenta il programma di governo alla Camera dei deputati senza la necessità di una fiducia preventiva, in analogia con le pratiche di altre democrazie parlamentari europee. In caso di crisi o di sfiducia, il Primo Ministro avrebbe la facoltà di chiedere nuove elezioni o dimettersi, lasciando spazio a un altro rappresentante della maggioranza, un meccanismo che mira a dissuadere le crisi interne. Associazione dei Costituzionalisti Italiani, DDL 1662, in [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/cronache/file/regolamentosenato\\_ddl1662.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/file/regolamentosenato_ddl1662.html); si veda anche Sartori, G., *Premierato forte e premierato elettivo*, Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica, 2003, 33(2), pp. 285-293.

<sup>455</sup> Ceccanti, S., *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, Scritti in onore di Serio Galeotti, Giuffrè editore, 1998, pp. 189-190; Pasquino, G., *The powers of heads of government*. (Justin O. Frosini: *The Prime ministerial executive and the Israeli feint in a comparative context*), CLUEB, 2006, pp. 80-84

<sup>456</sup> La previsione dell'elezione simultanea dei due organi mira a garantire una legittimazione paritaria e a stabilire un collegamento tra il Premier e una specifica coalizione. Ciò comporta due principali conseguenze: accentuare il confronto elettorale sui programmi piuttosto che sulle sole persone, e ridurre le tendenze plebiscitarie insite nell'elezione del Primo ministro. Inoltre, questo sistema favorisce l'affermazione di una maggioranza parlamentare che riflette la stessa composizione politica della coalizione che ha eletto il Premier Calderisi, P., Cintioli, F., & Pitruzzella, G. (Eds.). *La Costituzione promessa: governo del premier e federalismo alla prova della riforma*. Rubbettino Editore, 2004, p.1

Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nominava il Primo Ministro, il quale deteneva anche il potere di nominare e revocare i ministri. La Camera dei deputati poteva in qualsiasi momento costringere il Primo Ministro alle dimissioni con l'approvazione di una mozione di sfiducia; in tal caso, il Presidente della Repubblica decretava lo scioglimento della Camera dei deputati e indiceva nuove elezioni. Il Presidente poteva anche decretare lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati su richiesta del Primo ministro che ne assumeva la responsabilità. Tuttavia, il Capo di Stato non emetteva il decreto di scioglimento se, entro dieci giorni dalla richiesta, la Camera dei deputati esprimeva la fiducia a un nuovo Primo ministro indicato dalla maggioranza.

Il Primo ministro poteva chiedere che la Camera dei deputati si esprimesse, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo. In caso di voto contrario, il Primo ministro rassegnava le dimissioni e può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati.<sup>457</sup>

Negli anni successivi, varie proposte continuarono a sostenere l'introduzione dell'elezione diretta del Primo Ministro.

In particolare, nel 2013, la riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi, respinta nel referendum del 2016, si limitava principalmente a rafforzare i poteri dell'Esecutivo in un contesto parlamentare eterogeneo e differenziato lasciando all'*Italicum* il compito di garantire la stabilità governativa, una legge elettorale poi annullata dalla Corte costituzionale nel 2017 con la sentenza n. 35. Successivamente, l'ex Presidente del Consiglio Renzi ha rivisto la sua posizione riguardo alla forma di governo e, a partire dal 2020, ha promosso l'idea di eleggere il "*Sindaco d'Italia*", ossia il capo del Governo tramite elezione diretta, simile a quanto avviene nei comuni italiani dal 1993. In questa legislatura, il senatore Renzi ha proposto un nuovo disegno di legge (Atti Sen. 830) alla I Commissione, che condivide alcune similitudini con il progetto del governo Meloni, inclusa l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e lo scioglimento automatico delle Camere in circostanze specifiche come la morte, l'impedimento permanente o le

---

<sup>457</sup> Ivi, pp. 14-15

dimissioni del Presidente del Consiglio, oltre alla mozione di sfiducia da una delle due Camere.<sup>458</sup>

In tempi più recenti, la riforma del premierato è stata rilanciata dal governo Meloni, con il disegno di legge AS. 935. Questo progetto mira a rafforzare il ruolo del primo ministro, prevedendo la sua elezione diretta e introducendo meccanismi per garantire la stabilità del governo. Questi sviluppi riflettono la continua ricerca di soluzioni per rafforzare la stabilità e la legittimazione del governo in Italia, mantenendo al contempo il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo e cercando di armonizzare il governo centrale con quelli provinciali e comunali. Le varie proposte e riforme avanzate nel corso degli anni testimoniano il persistente dibattito e la volontà di riformare il sistema politico italiano per renderlo più efficiente e rispondente alle esigenze di governabilità e rappresentanza democratica.

## 2.2. Il disegno di legge costituzionale sul premierato elettivo presentato dal Governo Meloni

Il dibattito recente ha posto al centro il concetto di "*premierato*", definendolo come una forma di governo in cui il Presidente del Consiglio è eletto direttamente dai cittadini. Questo modello non si identifica con le forme presidenziali o semipresidenziali, ma rappresenta piuttosto un'evoluzione del parlamentarismo. In questo sistema, denominato

---

<sup>458</sup> Tuttavia, ci sono differenze notevoli nel testo renziano rispetto ad altre proposte: per esempio, le Camere non sarebbero tenute a esprimere la fiducia iniziale ma solo a revocarla, terminando così la legislatura. Inoltre, la procedura prevista sarebbe rigidamente fissata, impedendo la nomina di un Presidente del Consiglio non direttamente eletto dal popolo. Infine, la responsabilità della nomina e della revoca dei ministri passerebbe dal Capo dello Stato al Presidente del Consiglio. Furlan, F., *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, consulta online, 2023, p. 10245. Si veda, Sterpa, A., *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, osservatorio AIC, 2024 [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2024\\_1\\_11\\_Sterpa.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2024_1_11_Sterpa.pdf)

neoparlamentarismo, si mantiene il tradizionale rapporto di fiducia tra il Governo e il Parlamento, e si preserva il ruolo del Presidente della Repubblica come garante e arbitro. Tuttavia, alcuni studiosi hanno evidenziato che il movimento verso il premierato è in atto da tempo, anche se non esplicitamente riconosciuto nella Costituzione.

Il Governo ha acquisito una posizione di preminenza nel panorama politico, processo accompagnato da una crescente centralizzazione del potere all'interno dello stesso esecutivo. Nonostante la natura collegiale del Governo, il ruolo del Premier è stato progressivamente enfatizzato, specialmente quando coincide con la leadership della coalizione, a causa della flessibilità delle norme costituzionali che regolano la forma di governo. Questi sviluppi, verificatisi negli ultimi trent'anni, hanno modificato la funzione governativa, che va oltre la mera gestione politica e si estende alla definizione di obiettivi e alla formulazione delle politiche nazionali.<sup>459</sup>

Il Consiglio dei ministri, il 3 novembre scorso, ha dato il via libera a una proposta di legge costituzionale, presentata dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dal Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati, che mira a stabilire l'elezione diretta del Presidente del Consiglio in Italia, seguendo parzialmente gli impegni presi nei programmi elettorali dei partiti al potere.

Nel programma di Fratelli d'Italia, il partito principale della coalizione governativa, era specificamente menzionata l'intenzione di attuare una riforma costituzionale per modificare il sistema di governo.

In particolare, nel programma presentato per le elezioni del 25 settembre 2022, il punto 24 faceva luce sulla significativa instabilità politica che ha colpito lo Stato negli ultimi vent'anni, avendo cambiato governo 11 volte. Un fattore di debolezza nei rapporti internazionali e di svantaggio per i cittadini italiani, poiché i governi di breve durata tendono a cercare consenso immediato senza sviluppare una visione a lungo termine, oltre che essere una delle principali cause del declino economico del Paese.<sup>460</sup>

---

<sup>459</sup> Abbruzzo, L., *Il premierato del D.D.L. A.S. 935/2023: Critiche e prospettive*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online, ISSN 2421-0528, 2024, pp. 397-399

<sup>460</sup> Fratelli d'Italia, *Programma di Fratelli d'Italia*, 2022, p. 35, in [https://cdn.pagellapolitica.it/wp-content/uploads/2022/08/Programm\\_FratelliItalia.pdf](https://cdn.pagellapolitica.it/wp-content/uploads/2022/08/Programm_FratelliItalia.pdf)

Il ddl 935/23, conosciuto anche come ddl Meloni-Casellati, presentato dal Governo nel novembre 2023, propone una modifica della forma di governo verso un premierato, attraverso la revisione degli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione. Introduce un meccanismo di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e impone un meccanismo di garanzia di stabilità della maggioranza parlamentare mediante un premio di maggioranza stabilito a livello costituzionale. Secondo quanto si legge nel comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 57 del 3 novembre u.s., il ddl n. 935 *“introduce un meccanismo di legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, eletto a suffragio universale con apposita votazione popolare che si svolge contestualmente alle elezioni per le Camere, mediante una medesima scheda. Si prevede, inoltre, che il Presidente del Consiglio sia eletto nella Camera per la quale si è candidato e che, in ogni caso, sia necessariamente un parlamentare”*, dichiarando, inoltre, che *“Il testo si ispira a un criterio “minimale” di modifica della Costituzione vigente, in modo da operare in continuità con la tradizione costituzionale e parlamentare italiana e da preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, figura chiave dell’unità nazionale”*<sup>461</sup>.

Nella relazione del Governo, in primo luogo, si evince come uno degli obiettivi del ddl sia rafforzare il principio democratico, offrendo agli elettori la possibilità non solo di decidere la composizione delle Camere, ma anche di eleggere direttamente il Presidente del Consiglio. Questa iniziativa intende anche stabilizzare l'istituzione governativa, limitando significativamente le possibilità di cambiamento dell'esecutivo durante la stessa legislatura. L'obiettivo è garantire il rispetto del mandato conferito dagli elettori e mantenere una continuità di Governo.

Inoltre, il Governo cerca di risolvere le problematiche storiche della forma di governo italiana, caratterizzate dalla instabilità degli esecutivi, dalla volatilità delle maggioranze e dalla frequente mobilità parlamentare. Stabilendo governi solidi e maggioranze parlamentari ben definite, si prevede che gli esecutivi possano implementare riforme strutturali e perseguire un programma di governo a medio termine, evitando di essere influenzati dalle variazioni delle maggioranze parlamentari.<sup>462</sup>

---

<sup>461</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57*, 3 novembre 2023, in <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-57/24163>

<sup>462</sup> Relazione del Governo, Senato della Repubblica – n. 935, pp. 3-4

Il documento originale approvato dal Consiglio dei ministri non rimane invariato nel suo percorso verso l'approvazione presidenziale. In particolare, viene eliminata la frase "*mediante una medesima scheda*", che aveva sollevato dubbi tra gli esperti, principalmente a causa del suo evidente conflitto con la sentenza della Corte costituzionale 1/2014. Questa sentenza critica il sistema di liste bloccate della legge elettorale esaminata (il cd. Porcellum<sup>463</sup>), sostenendo che danneggia il principio di rappresentanza perché impedisce un vero e proprio sostegno individuale dei cittadini a tutti i parlamentari eletti, alterando così il corretto rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti e influenzando negativamente il principio democratico e la libertà di voto prevista dall'articolo 48 della Costituzione.<sup>464</sup>

Inoltre, il titolo della delibera governativa ha subito cambiamenti. Originariamente intitolato "*Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia*", è stato modificato in "*Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*". Questa nuova formulazione non solo è più accattivante, ma parla direttamente all'elettore, delineando chiaramente i contenuti proposti anche in vista di un eventuale referendum.<sup>465</sup>

La Commissione Affari costituzionali del Senato ha concluso l'esame avviatosi il 23 novembre in sede referente, il 24 aprile 2024. Al termine del processo, il disegno di legge del Governo è stato modificato in diversi punti e adottato dalla Commissione come testo base per ulteriori discussioni e deliberazioni.<sup>466</sup>

---

<sup>463</sup> Per un approfondimento sullo sviluppo del sistema elettorale italiano nel corso del tempo si consiglia di consultare: D'Alimonte, R., Chiaramonte A., *il nuovo sistema elettorale italiano: quali opportunità?*, Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica, 2018; Cosulich, M., *Sistemi elettorali (Italia)*, estratto da: Digesto delle discipline pubblicistiche, UTET Giuridica, 2010; Cosulich, M., *I sistemi elettorali*, in C. Amirante (a cura di), *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, Torino: Giappichelli, 2016, p. 49-58; ; Cosulich, M., *Elezioni*, in *Il Diritto*, V, 2007; Baldini, G., Pritoni, A., (a cura di) *Il sistema politico italiano. Cittadini, attori e istituzioni*, Mondadori, 2022

<sup>464</sup> Vedi, Corte cost., n. 1/2014, in diritto,

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>

<sup>465</sup> Cabiddu, M.A., *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, osservatorio AIC, 2024, p. 30

<sup>466</sup> Durante l'esame, la Commissione ha anche considerato il disegno di legge n. 830, la cui prima firma è del sen. Renzi, che include proposte simili per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. L'esame ha beneficiato del contributo di cinquantanove esperti, includendo cinquantaquattro

La versione iniziale del disegno di legge comprende cinque articoli, con l'ultimo articolo che contiene disposizioni transitorie. In particolare, il comma 2 dell'articolo 5, come modificato durante la revisione, specifica quando la legge diventerà effettiva: entrerà in vigore dalla data del primo scioglimento delle Camere o della prima cessazione delle loro funzioni successiva alla promulgazione della legge elettorale per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle stesse Camere.

L'articolo 1 del ddl modifica l'articolo 59 della Costituzione, eliminando il comma 2, che conferiva al Presidente della Repubblica il potere di nominare cinque senatori a vita. Tuttavia, l'articolo 5 precisa che i senatori nominati sotto la vecchia normativa dell'articolo 59 comma 2 manterranno il loro incarico, rendendo così la disposizione effettiva *ex nunc*, ovvero valida solo dal momento dell'entrata in vigore della riforma in poi.

L'articolo 3 del disegno di legge modifica l'articolo 92 della Costituzione, lasciando invariato il primo comma, che recita: *"Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri"*.

Il novellato art. 92 prevede, in particolare, che *"Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni"*<sup>467</sup>.

*Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente. La legge disciplina 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 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura.*

---

audizioni di esperti di diritto costituzionale e cinque audizioni tra la Conferenza delle Regioni e rappresentanze sociali. Senato della Repubblica, *Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio: Note sull'A.S. nn. 935 e 830-A*. Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura, maggio 2024, p. 5. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01416316.pdf>

<sup>467</sup> Nel ddl 830 la durata è indicata implicitamente per il vincolo del *"simul stabunt, simul cadent"* imposto all'interno del progetto dall'art. 88 Cost

*Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri”.*

La nomina del Presidente del Consiglio, eletto a suffragio universale diretto, è stabilita per un periodo quinquennale. Questa disposizione trasferisce al Presidente del Consiglio l'aspettativa di durata e stabilità del mandato, attualmente prevista per le Camere dall'art. 60 della Costituzione. Tuttavia, sorgono perplessità circa l'assenza di un contrappeso, dato che il mandato può essere rinnovato senza limiti.

A questo proposito, è significativa la Sentenza 60/2023 della Corte costituzionale, che, sebbene riferita ai limiti dei mandati consecutivi dei sindaci, sottolinea come la previsione di un numero massimo di mandati consecutivi sia un "*ponderato contraltare*" all'elezione diretta dell'organo di vertice. Una previsione che, a detta della Corte, riflette una scelta normativa finalizzata a garantire ulteriori diritti e principi costituzionali fondamentali, quali la parità di condizioni tra i candidati, la libertà di voto degli elettori, la genuinità della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in ultima analisi, la democraticità degli enti locali.<sup>468</sup>

La riforma proposta stabilisce inoltre che il Presidente del Consiglio sia eletto all'interno della Camera dove ha presentato la sua candidatura, assicurando quindi che il titolare di questa carica sia un membro del Parlamento. Questo cambiamento mira specificamente a prevenire la formazione di governi guidati da figure non inserite nel contesto parlamentare, eliminando così la possibilità che si possano formare governi tecnici.<sup>469</sup>

Per garantire che l'elezione diretta del Premier non produca solo risultati nominali ma effettivi in termini di promozione della stabilità e della continuità politica, è essenziale che il sistema politico sia basato su pochi partiti solidi e su coalizioni coese, sostenute fortemente dall'elettorato. Secondo il disegno di legge, questo obiettivo dovrebbe essere

---

<sup>468</sup> Corte costituzionale, Sent. 60/2023, in *diritto*, par. 8, [https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:COST:2023:60](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2023:60)

<sup>469</sup> Aureli, E., *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, Osservatorio AIC, ISSN: 2283-7515, 2024, p. 8

Per approfondire il significato di "governo tecnico" si veda Fabbrini, S., *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventunesimo Secolo*, n. 36, 2015; Volpi, M. (a cura di) *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017; Lupo, N., *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021.

raggiunto mediante l'assegnazione di un alto premio di maggioranza, stabilito per prescrizione costituzionale.<sup>470</sup>

Il novellato co. 2 dell'art. 92 Cost. sembra improntato a garantire una maggioranza parlamentare attraverso l'assegnazione del 55% dei seggi, prevedendo una “*riserva di legge assoluta rinforzata*”<sup>471</sup>, obbligando il legislatore ordinario ad adottare una legge elettorale di tipo maggioritario.

Come evidenziano Paolo Becchi e Giuseppe Palma, l'idea di fissare nella Costituzione una specifica percentuale di seggi come premio di maggioranza<sup>472</sup> rappresenta un approccio insolito, dato che normalmente queste questioni sono regolate da leggi ordinarie. Tuttavia, sarà essenziale formulare una legge ordinaria che definisca un minimo di voti richiesti per l'applicazione legittima del premio di maggioranza, rispettando i criteri stabiliti dalla Sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale.<sup>473</sup>

Inoltre, nonostante non vi siano restrizioni alla libertà del legislatore di definire le formule elettorali, l'imposizione del premio di maggioranza potrebbe implicitamente orientare verso l'adozione di una formula proporzionale, visto che un sistema maggioritario o misto sarebbe probabilmente incompatibile con tale premio<sup>474</sup>.

Il disegno di legge non prevede una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza. Un'interpretazione per cui una soglia non sarebbe necessaria è da escludersi, alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 che hanno affermato la necessità del raggiungimento di una soglia minima.

---

<sup>470</sup> Bassu, C., *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, Osservatorio AIC, ISSN: 2283-7515, 2024, p. 8

<sup>471</sup> Abbruzzo, L., *Il premierato del D.D.L. A.S. 935/2023: Critiche e prospettive*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online, ISSN 2421-0528, 2024, p. 405

<sup>472</sup> Una disposizione, a detta di Pizzorno, che è stata inserita a fronte dall'esperienza israeliana nel sistema di premierato, la quale si è rivelata fallimentare. In Israele, ricordiamo, nonostante il Primo ministro fosse eletto a suffragio universale, la legge elettorale rimaneva di tipo proporzionale prevedendo una soglia molto bassa per l'accesso alla rappresentanza parlamentare; un meccanismo, questo, che ha reso difficile per il Primo ministro ottenere una maggioranza stabile e solida e che ha contribuito al fallimento dell'esperienza. Pizzorno, S.E., *Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni*, in Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna, ISSN: 2281-2113, 2024, p. 7

<sup>473</sup> Becchi, P., Palma, G., *Analisi critica del ddl di revisione costituzionale che introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Qualche proposta correttiva*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 4, 2023, p. 224

<sup>474</sup> Furlan, F., *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, consulta online, 2023, p. 1033

In particolare, nella sentenza n. 1/2014, la Corte ha evidenziato come un premio di maggioranza possa portare a una sovra-rappresentazione eccessiva della lista di maggioranza relativa, sottolineando che l'assenza di una soglia ragionevole di voti minimi per l'assegnazione del premio altera il circuito democratico stabilito dalla Costituzione<sup>475</sup>.

Nella Sentenza n. 35/2017, la Corte costituzionale ha sostenuto che il perseguimento della stabilità governativa, sebbene sia un obiettivo di sicuro interesse costituzionale, non dovrebbe comportare un sacrificio eccessivo dei principi costituzionali di rappresentanza e uguaglianza del voto.<sup>476</sup>

Sebbene la Corte abbia ritenuto legittimo il sistema di ballottaggio che permette alle liste collegate al sindaco eletto di ottenere il 60% dei seggi del consiglio comunale, indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima al primo turno<sup>477</sup>, un tale orientamento non può essere trasposto a livello nazionale per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. La Corte, infatti, nella Sent. 275/2014, ha sottolineato una distinzione fondamentale tra le leggi che regolano le elezioni delle assemblee legislative nazionali, che rappresentano la massima espressione della sovranità popolare in un sistema di governo parlamentare, e quelle relative all'elezione di Sindaco e consiglio comunale, enti che esercitano una potestà normativa più limitata.<sup>478</sup> Camera dei Deputati e Senato costituiscono i principali organi di rappresentanza politica nazionale e pilastri dell'ordine democratico dello Stato. La volontà dei cittadini, manifestata tramite il voto per la scelta dei loro rappresentanti, è il principale strumento di espressione della sovranità popolare, come delineato dall'articolo 1 della Costituzione, confermato dalle sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014. La Corte ha inoltre sottolineato che è importante mantenere una soglia minima di voti per l'assegnazione del premio di maggioranza, come

---

<sup>475</sup> Corte costituzionale, Sent. 1/2014, in diritto

<sup>476</sup> Così la Corte costituzionale nella Sent. 35/2017: *“Se è vero che, nella legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio fra le liste più votate ha il compito di supplire al mancato raggiungimento, al primo turno, della soglia minima per il conseguimento del premio, al fine di indicare quale sia la parte politica destinata a sostenere, in prevalenza, il governo del Paese, tale obiettivo non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta”*

<sup>477</sup> Corte costituzionale, Sent. 35/2017, in diritto, <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2017&numero=35>

<sup>478</sup> Corte costituzionale, Sent. 275/2014, in diritto

evidenziato nella Sentenza 1/2014; questo requisito serve a preservare l'integrità del circuito democratico definito dalla Costituzione, assicurando che non ci sia un'alterazione eccessiva della rappresentanza politica. La mancanza di una soglia minima di voti potrebbe, infatti, compromettere la democraticità dell'ordinamento.

Pertanto, le norme che regolano l'assegnazione del premio di maggioranza, sebbene possano essere considerate flessibili per garantire la stabilità del Governo, devono comunque rispettare i principi costituzionali supremi di rappresentatività e uguaglianza del voto, sanciti dagli articoli 1, 3 e 48 della Costituzione. La legge elettorale non dovrebbe, quindi, permettere una sovra-rappresentazione sproporzionata senza il rispetto di una soglia minima di voti.<sup>479</sup>

Un ulteriore aspetto controverso tra gli esperti di diritto costituzionale riguarda la disposizione che assegna il premio di maggioranza su scala nazionale, nonostante l'articolo 57 della Costituzione, che stabilisce una base regionale per l'elezione del Senato, non sia stato modificato. Questa situazione potrebbe generare un conflitto interno tra le norme costituzionali: per risolvere tale incongruenza, si potrebbe o modificare l'articolo 57 della Costituzione, oppure adeguare l'assegnazione del premio di maggioranza su base

---

<sup>479</sup> Pizzorno, S.E., *Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni*, in Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna, ISSN: 2281-2113, 2024, pp. 9-10. Si può citare, a titolo illustrativo, la legge elettorale nota come Mattarellum. Questa normativa stabiliva che, per la Camera dei deputati, tre quarti dei seggi fossero attribuiti attraverso collegi uninominali a turno unico e un quarto attraverso il sistema proporzionale. Durante le elezioni politiche del 2001, la coalizione di centro-destra si aggiudicò 368 seggi su 630 a Montecitorio, corrispondenti al 58,42% dei seggi, superando la soglia del 55% prevista dal disegno di legge presentato dall'esecutivo vigente. Nonostante non fosse considerato incostituzionale il Mattarellum, così come non si ritiene incostituzionale la soglia del 55% per il premio di maggioranza — dato che, ad esempio, il sistema elettorale per le elezioni amministrative concede un premio di maggioranza che può raggiungere il 60% dei seggi in consiglio comunale per le liste che appoggiano il sindaco eletto — si ritiene che imbrigliare per Costituzione il Parlamento a scegliere un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale con premio di maggioranza, come richiesto dalla "costituzionalizzazione" del 55% dei seggi nel disegno di legge corrente, sia un'imposizione eccessiva che dovrebbe essere evitata. Così, Becchi, P., Palma, G., *Analisi critica del ddl di revisione costituzionale che introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Qualche proposta correttiva*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 4, 2023, pp. 224-225. In ogni caso, secondo alcuni autori, rileva in particolare Furlan, l'assenza di una soglia minima (non precisato dalla Corte ma ragionevolmente non inferiore al 40%) è incostituzionale per contrasto con la pronuncia n.1/2014. Furlan, F., *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, consulta online, 2023, p. 1033

Sulla questione del premio di maggioranza si veda anche Maracenò, V., *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935)*, costituzionalismo.it, editoriale scientifica, 2024.

regionale per il Senato, riconoscendo così il rischio di formare maggioranze divergenti tra le due Camere.<sup>480</sup>

Secondo quanto dispone il nuovo art. 92, co. 3, “*Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri*”. Si evince che dopo l'elezione, l'incarico di formare il Governo è attribuito al Presidente del Consiglio, che, essendo stato eletto direttamente, assume ufficialmente la carica grazie alla proclamazione elettorale, eliminando così la necessità di una nomina formale tramite atto presidenziale. L'incarico assegnato ha dunque come scopo principale la composizione della squadra ministeriale, per cui rimane indispensabile la nomina ufficiale da parte del Presidente della Repubblica.<sup>481</sup> La disposizione supera così la prassi costituzionale delle consultazioni presidenziali dei gruppi parlamentari al Quirinale.

Secondo parte della dottrina, la presenza di una legittimazione democratica rende superfluo qualsiasi ulteriore atto, soprattutto considerando che il ruolo del Capo dello Stato sarebbe puramente formale, a fronte del vincolo derivante dai risultati del voto. Tuttavia, questa assunzione perde di fondamento nella seconda parte della norma, dove si ribadisce che la nomina dei Ministri avviene da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, prevedendo inoltre la facoltà di rifiutare la nomina.<sup>482</sup>

In ogni caso, la previsione della competenza di nomina e di assegnazione dell'incarico non possono essere considerati meri formalismi, bensì rappresentano il modo in cui il Presidente della Repubblica esercita, nel nuovo scenario, il suo ruolo di unificatore.<sup>483</sup>

---

<sup>480</sup> Rileva a tal proposito il caso in cui il Presidente Mattarella ha rifiutato la nomina del Prof. Paolo Savona alla carica di Ministro dell'Economia. Abbruzzo, L., *Il premierato del D.D.L. A.S. 935/2023: Critiche e prospettive*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online, ISSN 2421-0528, 2024, p. 406

<sup>481</sup> Pezzini, B., *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, Osservatorio AIC, ISSN: 2283-7515, 2024, p. 65

<sup>482</sup> Abbruzzo, L., *Il premierato del D.D.L. A.S. 935/2023: Critiche e prospettive*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online, ISSN 2421-0528, 2024, p. 406

<sup>483</sup> Cavino, M., *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, osservatorio AIC 2024, p. 1

Nella configurazione del Governo, considerato un organo collegiale formato da Presidente del Consiglio, Ministri e Consiglio dei ministri, il Premier eletto non ottiene un'autorità formale di vertice né vede un rafforzamento della propria posizione politica. In particolare, il ddl 935, non attribuendo il potere di revoca dei ministri al Premier, lascia alle sole Camere la possibilità di intervenire sulla composizione del Governo attraverso, per esempio, l'impiego dell'istituto della sfiducia individuale utile per la rimozione di un Ministro che non operi nella direzione politica del Governo.<sup>484</sup>

Questo sistema conferisce al Parlamento, e in particolare ai partiti della maggioranza, un'influenza considerevole sulla formazione dell'esecutivo e sulla sua linea politica, limitando così la capacità decisionale del Presidente del Consiglio eletto. Di conseguenza, la mancanza di potere di revoca del ministro da parte del Presidente del Consiglio eletto indica un potenziale stallo nel rinnovamento del Governo. Questo è particolarmente contraddittorio in un contesto dove il Capo del Governo, scelto direttamente dai cittadini, non rappresenta un unico partito ma una coalizione, tipico del panorama politico italiano. L'assenza di un ruolo formale di comando per il Premier eletto implica che le leggi che disciplinano l'interazione tra le azioni del Presidente del Consiglio e quelle dei ministri non possano essere adeguatamente aggiornate per ampliarne le funzioni di direzione e coordinamento, restando confinate entro i limiti attuali stabiliti dalla Costituzione, in particolare dall'art. 95, in base al quale il Presidente del Consiglio "*dirige la politica*

---

<sup>484</sup> Dopo il "*caso Mancuso*", e interpretazioni successive da parte della Corte costituzionale che hanno riconosciuto la sfiducia individuale come strumento valido nel sistema di governo italiano, non sono più stati registrati casi di sfiducia individuale con successo. Rileva, in particolare, la Sent. n. 7 del 1996, nella quale si legge che "*l'attività collegiale del Governo e l'attività individuale del singolo ministro - svolgendosi in armonica correlazione - si raccordano all'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico a determinare il quale concorrono Parlamento e Governo. Al venir meno di tale raccordo, l'ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione tanto dell'esecutivo, attraverso le dimissioni dell'intero Governo ovvero del singolo ministro; quanto del Parlamento, attraverso la sfiducia, atto ad investire, a seconda dei casi, il Governo nella sua collegialità ovvero il singolo ministro, per la responsabilità politica che deriva dall'esercizio dei poteri spettantigli. Né a smentire tali conclusioni può valere il rapporto di simmetria che il ricorrente tende a delineare fra mozione di fiducia e mozione di sfiducia. Ad escludere, infatti, che la sfiducia si configuri come atto eguale e contrario alla fiducia, donde una identica conseguente finalizzazione all'organo nella sua collegialità, è sufficiente considerare che la fiducia è la necessaria valutazione globale sulla composizione e sul programma politico del Governo al momento della sua presentazione alle Camere (art. 94), mentre la sfiducia è giudizio eventuale e successivo su comportamenti e, quindi, è valutazione non necessariamente rivolta al Governo nella sua collegialità, bensì suscettibile di essere indirizzata anche al singolo ministro*".

*generale del Governo e ne è responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri".*<sup>485</sup>

Il testo dell'art. 92, così come riformato dal testo originario del ddl 935, ha subito alcune modifiche sostanziali in sede referente. In particolare, il testo coordinato con gli emendamenti approvati dalla Prima Commissione del Senato, prevede l'eliminazione della disposizione relativa al premio di maggioranza, precedentemente quantificato nella Costituzione, mantenendo però la sua applicazione su base nazionale per entrambe le Camere e introducendo una nuova disposizione per la tutela delle minoranze linguistiche. Allo stesso tempo, si è stabilito un limite costituzionale alla durata del mandato del Presidente del Consiglio eletto, fissando un termine massimo per la sua carica.

Inoltre, si è aggiunta una nuova clausola che riguarda la revoca dei Ministri: tale procedura, su iniziativa del Presidente del Consiglio eletto, richiede l'autorizzazione del Presidente della Repubblica, conferendo così maggiori poteri al Capo del Governo per la formazione e la gestione del suo Gabinetto. Durante la revisione in sede referente, il comma 1 è rimasto immutato, mentre i commi 2 e 3 dell'articolo 92, che hanno subito le sopracitate modifiche, prevedono 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. Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente. La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando 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.*

*Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura. Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo; nomina e revoca, su proposta di questo, i ministri.”*<sup>486</sup>.

---

<sup>485</sup> Sterpa, A., *La proposta governativa di riforma costituzionale: il “semi-premierato”*, osservatorio AIC, 2024, pp. 78-79

<sup>486</sup> Nel Testo coordinato con gli emendamenti approvati dalla Prima Commissione del Senato, la modifica dell'art. 92 è disciplinata all'art. 5

Il disegno di legge in esame non modifica l'articolo 93 della Costituzione, che stabilisce l'obbligo per il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri di prestare giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica prima di assumere ufficialmente le loro funzioni. Di conseguenza, anche il Presidente del Consiglio, eletto secondo le nuove disposizioni dell'articolo 92, dovrà rispettare questo requisito, assumendo le sue funzioni solo dopo aver prestato il giuramento prescritto.

Inoltre, a fronte dell'assenza di una disciplina costituzionale organica che garantisca poteri all'opposizione, in sede referente è stato approvato l'ordine del giorno proposto dal Senatore Pera, relativo alla necessità che nei Regolamenti parlamentari sia riconosciuta la figura istituzionale del capo dell'opposizione disciplinandone le modalità di elezione e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere.

Il disegno di legge dedica l'art. 4 al contrasto alla caducità degli esecutivi, intervenendo sul rapporto fiduciario tra il Governo e le Camere. In particolare, vengono inseriti due commi all'art. 94 della Costituzione, che stabiliscono modalità particolari per la nomina di un secondo governo di legislatura. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio non fa venire meno la necessità della fiducia delle Camere al Governo.

Il disegno di legge mantiene infatti inalterato il primo comma dell'articolo 94 che stabilisce l'obbligo del Governo di ottenere la fiducia dalle Camere. Analogamente, il secondo comma non subisce modifiche, stabilendo che ogni Camera può concedere o revocare la fiducia attraverso una mozione motivata e votata per appello nominale. Inoltre, la riforma proposta lascia immutati anche il quarto e il quinto comma dell'articolo in questione. Il quarto comma specifica che un voto contrario a una proposta di Governo da parte di una o entrambe le Camere non comporta automaticamente le dimissioni del Governo. Infine, il quinto comma continua a imporre che ogni mozione di fiducia debba essere sottoscritta da almeno un decimo dei membri della Camera e che non possa essere discussa prima di tre giorni dalla presentazione.

Il ddl interviene sostituendo il terzo comma e introducendo un nuovo sesto comma; i due nuovi commi del riformato art. 94 prevedono che: *“Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il*

*Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere” e “In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.”*

Nonostante il mantenimento dell'istituto della fiducia imprima nella Costituzione il potere delle Camere di intervenire politicamente sul programma presentato dal Governo, questa previsione ha sollevato significative perplessità in dottrina.

Il progetto di riforma prevede che il Presidente del Consiglio, nonostante sia eletto direttamente dal popolo, debba ricevere una conferma di fiducia da parte delle Camere. Questo scenario pone un dilemma: se il 55% dei seggi parlamentari sostiene il Presidente del Consiglio eletto, la fiducia dovrebbe essere garantita.

Tuttavia, se il Parlamento non dovesse concederla, si verrebbe a creare un conflitto diretto con la volontà espressa dagli elettori, mettendo in discussione l'autorità della maggioranza parlamentare ancor prima che il Governo abbia l'opportunità di agire.

Questa condizione, in un sistema dove il Presidente del Consiglio gode di legittimazione democratica, rende la procedura di fiducia potenzialmente contraddittoria rispetto agli intenti riformatori. L'introduzione di un possibile doppio voto di fiducia potrebbe ulteriormente complicare la situazione, poiché darebbe modo ai parlamentari di manifestare il proprio dissenso nella prima votazione e di ripensarci in un secondo momento, per scongiurare lo scioglimento delle Camere. Tale meccanismo potrebbe non solo alimentare divisioni interne alla maggioranza, ma anche relegare il potere del Presidente della Repubblica a una mera formalità, limitando di fatto la sua capacità di intervento nel processo politico.<sup>487</sup>

---

<sup>487</sup> Abbruzzo, L., *Il premierato del D.D.L. A.S. 935/2023: Critiche e prospettive*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online, ISSN 2421-0528, 2024, p. 406-407

La potenziale disconnessione tra la legittimazione derivante dal voto popolare e quella parlamentare diventa più evidente alla luce della nuova legge costituzionale che permette di sostituire il Presidente del Consiglio eletto direttamente dai cittadini con un membro del Parlamento che faceva parte della stessa maggioranza del suo predecessore. Questo aspetto cruciale rivelerebbe una certa vulnerabilità del Presidente eletto, poiché la Costituzione stessa autorizza il suo rimpiazzo, non solo in casi di dimissioni o incapacità di svolgere il proprio ruolo, ma anche tramite l'approvazione di una mozione di sfiducia. In aggiunta, questo "secondo Presidente" potrebbe emergere come una figura apparentemente più influente rispetto al suo predecessore, nonostante manchi di un mandato elettorale diretto dal corpo elettorale.<sup>488</sup>

L'aggiunta di un comma finale all'articolo 94 della Costituzione crea nuove opportunità di intervento durante la legislatura, sia per il Capo dello Stato che per il Parlamento. In particolare, se il Presidente del Consiglio eletto viene sfiduciato da una delle due Camere o opta per le dimissioni, il Presidente della Repubblica ha la facoltà di riassegnare l'incarico di Governo al dimissionario o a un altro parlamentare che fosse stato precedentemente candidato in collegamento con il Presidente eletto. Questo può avvenire esclusivamente per portare avanti le linee programmatiche e di indirizzo politico già approvate dalle Camere, sulle quali si è basata l'originaria fiducia concessa al Presidente del Consiglio eletto.

Qualora il Premier subentrante non dovesse ottenere la fiducia allora il Capo di Stato eserciterà il potere di scioglimento delle Camere.

Una disciplina, questa, volta ad evitare i cd. “*ribaltoni*”<sup>489</sup>, ossia la formazione in corso di legislatura di governi che siano espressione di una maggioranza parlamentare diversa da quella del Presidente del Consiglio eletto, e la formazione di governi tecnici, grazie alla previsione che il “subentrante” debba far proprio il programma politico sulla base del quale è stato eletto il Premier uscente.<sup>490</sup>

---

<sup>488</sup> Sterpa, A., *La proposta governativa di riforma costituzionale: il “semi-premierato”*, osservatorio AIC, 2024, pp. 81-82

<sup>489</sup> Becchi, P., Palma, G., *Analisi critica del ddl di revisione costituzionale che introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Qualche proposta correttiva*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 4, 2023, p. 228

<sup>490</sup> Come dichiarato da Maria Elisabetta Alberti Casellati, nell'intervista di Di Caro, P., *La riforma non tocca il Colle. Ora confronto in Parlamento, l'opposizione non alza muri*, in Corriere della Sera, 17 novembre 2023.

L'obiettivo prefissato dalla riforma di evitare i cd. *ribaltoni*, a detta della dottrina, è pressoché irraggiungibile.

Come evidenzia Sterpa, questa disciplina può paradossalmente incentivare l'instabilità dell'esecutivo, dato che potrebbe favorire accordi politici per una successione pianificata alla guida dell'esecutivo. Inoltre, il Presidente non eletto ha la possibilità di ottenere la fiducia anche da parti politiche precedentemente in opposizione, poiché non esistono limitazioni costituzionali che impediscono ai membri del parlamento di votare liberamente. Per di più, è possibile che il nuovo Governo emerga dall'alleanza tra le forze di opposizione e una frazione minoritaria della maggioranza originale, specialmente in un contesto dove i rapporti di forza si attestano al 55% contro il 45%. In tal caso, basterebbe che un parlamentare precedentemente parte della maggioranza si proponga come leader di questo nuovo orientamento politico. Ancora più complesso è il caso in cui il nuovo Presidente, pur facendo parte della maggioranza originaria, passi a rappresentare un partito di opposizione.<sup>491</sup>

Risulta evidente anche in questo contesto la riduzione dei poteri del Capo di Stato, dal momento in cui non ha il potere di nominare come “premier subentrante” né un parlamentare di una maggioranza politica differente, né figure tecniche non affiliate a partiti. In virtù di questo schema, il ruolo dei partiti diventa determinante nella decisione di mantenere o meno in carica il Presidente del Consiglio.

Questa configurazione solleva notevoli dubbi, poiché potrebbe portare all'instaurazione di un sistema dominato dalla maggioranza parlamentare, senza raggiungere quindi l'obiettivo prefissato dalla riforma, soprattutto a causa dell'assenza di adeguati meccanismi di controllo e bilanciamento.<sup>492</sup>

Nonostante un parlamentare sia libero da vincoli di mandato per espressa previsione costituzionale<sup>493</sup>, permettendogli così di modificare il proprio orientamento politico durante il mandato, la recente riformulazione dell'articolo 94 della Costituzione introduce

---

<sup>491</sup> Sterpa, A., *La proposta governativa di riforma costituzionale: il “semi-premierato”*, osservatorio AIC, 2024, p. 83; Furlan, F., *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, consulta online, 2023, p. 1034

<sup>492</sup> Abbruzzo, L., *Il premierato del D.D.L. A.S. 935/2023: Critiche e prospettive*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online, ISSN 2421-0528, 2024, p. 408

<sup>493</sup> art. 67 Cost.: “Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.”

un vincolo specifico per il Governo. Infatti, si impone al Capo del Governo che subentra il compito di aderire alla linea politica e al programma elettorale su cui si è basata l'acquisizione della fiducia iniziale.

Secondo alcuni esperti, come Elia Aureli, l'inserimento costituzionale di questo obbligo di rispettare gli impegni programmatici del Governo è percepito come particolarmente problematico. Ciò è dovuto alla natura spesso ambigua e irrealizzabile dei programmi elettorali, che possono necessitare di adeguamenti in risposta a cambiamenti nelle priorità politiche, rendendo i programmi iniziali inappropriati di fronte a nuovi scenari politici e sociali.<sup>494</sup>

Così facendo si valorizzerebbe la volontà popolare, dal momento che si manterrebbe la stessa linea politica votata, ma allo stesso tempo risulta anche evidente l'inadeguatezza di tale sistema.

Il quadro normativo proposto introduce un secondo Presidente del Consiglio la cui gestione del mandato presenta una novità significativa rispetto al predecessore: una maggiore capacità di negoziazione politica dovuta alla minaccia implicita di un ritorno al voto popolare qualora il suo Governo cada. Questa disposizione serve come strumento di pressione sul Parlamento, distinguendosi dal primo Presidente che, sebbene scelto direttamente dagli elettori, non disponeva di tale leva negoziale. La normativa specifica che non è prevista la formazione di un terzo Governo, il che potrebbe indurre, nel corso degli anni, alla creazione di coalizioni governative estremamente variabili, attraverso frequenti rimpasti e cambi nei titolari dei ministeri, mantenendo tuttavia lo stesso Presidente del Consiglio. Ciò faciliterebbe una sorta di trasformismo politico, inedito nella storia repubblicana. In realtà, questa disposizione sembra consolidare il principio di un "primo Presidente del Consiglio" eletto per la durata iniziale della legislatura, con la possibilità che un "secondo Presidente del Consiglio", che non è stato eletto in modo diretto, possa governare per quasi tutto il resto del mandato legislativo, fino a quattro anni e mezzo, se il primo termina il suo mandato nei primi sei mesi. Questo meccanismo, pur affermando la durata di cinque anni per il Presidente del Consiglio eletto, prepara il terreno per un esecutivo guidato da un Premier non eletto per un periodo prolungato.

---

<sup>494</sup> Aureli, E., *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, Osservatorio AIC, ISSN: 2283-7515, 2024, pp. 15-16

Un'alternativa più efficace al principio di "*simul stabunt, simul cadent*", a detta di Sterpa, sarebbe stata la previsione di un Governo transitorio, dedicato esclusivamente a guidare il Paese verso nuove elezioni, piuttosto che permettere la continuità di un Governo potenzialmente molto diverso da quello originariamente eletto.<sup>495</sup>

Le modifiche apportate all'articolo 94 della Costituzione introducono significative variazioni al concetto di "*simul stabunt, simul cadent*"<sup>496</sup>, fulcro del modello neoparlamentare di Duverger. La prima è legata al procedimento di fiducia iniziale: se il gGoverno guidato dal Presidente del Consiglio eletto non ricevesse la fiducia parlamentare, il Presidente della Repubblica sarebbe tenuto a conferire nuovamente l'incarico al medesimo Presidente del Consiglio. Un eventuale rifiuto ripetuto di fiducia condurrebbe alle dimissioni e allo scioglimento delle Camere, attivato solo dopo un fallito secondo tentativo. La seconda modifica interviene in caso di interruzione anticipata del mandato del Presidente del Consiglio. In tale eventualità, il Presidente della Repubblica è chiamato a conferire l'incarico di formare un nuovo Governo o al dimissionario o ad un altro parlamentare precedentemente collegato al Presidente eletto, per perseguire gli obiettivi politici e i programmi che avevano garantito la fiducia originaria al governo. L'eventuale fallimento di questo nuovo Governo nel guadagnare la fiducia necessaria comporterebbe lo scioglimento delle Camere. Questa gestione della crisi governativa introduce una modulazione parlamentare del processo, una deviazione controllata dal modello dualista,

---

<sup>495</sup> Sterpa, A., *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, osservatorio AIC, 2024, pp. 84-85

<sup>496</sup> Il disegno di legge n. 83 opta invece per un'applicazione ferrea del principio, prevedendo che qualunque sia la ragione per cui il Presidente del Consiglio cessi di ricoprire la sua funzione, si dovrà procedere allo scioglimento delle Camere. In particolare, secondo l'articolo 1 del ddl, le prime due disposizioni dell'articolo 88 della Costituzione sono riformulate nel modo seguente: "*In caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere.*" Pizzorno, S.E., *Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni*, in Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna, ISSN: 2281-2113, 2024, p. 8

Tuttavia, il disegno di legge introduce una norma che mitiga l'automatismo di tale clausola in situazioni di sfiducia. In particolare, il quarto comma dell'articolo 94 modifica la reazione immediata a un voto di sfiducia, prevedendo che tale voto non causi automaticamente le dimissioni del Governo, consentendogli di richiedere un nuovo voto il giorno successivo. Le dimissioni quindi si verificherebbero solo se anche questo secondo voto fosse sfavorevole. Così, Cavino, M., *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, osservatorio AIC 2024, p. 8

giustificata dal mantenimento del legame tra la maggioranza del Presidente del Consiglio e quella parlamentare.<sup>497</sup>

In sede referente, conclusasi il 24 aprile 2024, sono state apportate alcune modifiche al sesto comma, in particolare, il nuovo testo, alla luce degli emendamenti approvati, recita: *“In caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. In caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone.*

*Qualora non eserciti tale facoltà e nei 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 del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio.”*

È evidente che sede referente siano state apportate modifiche significative al disegno di legge originale, soprattutto per quanto riguarda la possibilità per il Presidente del Consiglio subentrante di avviare lo scioglimento, introducendo meccanismi specifici per prevenire cambi di Governo inopportuni, che si fondano sul rispetto delle direttive politiche e degli obblighi programmatici che hanno ottenuto la fiducia iniziale.

In particolare, la normativa prevede che, nel caso in cui si verifichi la revoca del mandato al Presidente del Consiglio eletto attraverso una mozione argomentata, come delineato all'interno del quinto comma dell'articolo 94, che rimane invariato, sarà compito del Presidente della Repubblica procedere allo scioglimento delle Camere. Si evoca qui il principio del *"simul stabunt simul cadent"*, poiché la revoca della fiducia, esercitata secondo le modalità costituzionali (similmente alla sua mancata concessione iniziale), rappresenta una contrapposizione tra le legittimazioni del Parlamento e del primo ministro, entrambi eletti direttamente dalla cittadinanza, che necessita di essere risolta mediante una nuova elezione popolare.

Diversamente gestito è il caso in cui si presentino le dimissioni del Presidente del Consiglio eletto. In questa specifica situazione, lo scioglimento delle Camere si verifica

---

<sup>497</sup> Ivi, pp. 8-9

solo se esplicitamente richiesto dal Presidente del Consiglio dimissionario. Tale richiesta deve essere presentata entro sette giorni dalle dimissioni, previo avviso al Parlamento, e il Presidente della Repubblica è quindi tenuto a decretare lo scioglimento.

È evidente l'intenzione di assegnare al Presidente del Consiglio dimissionario il diritto di iniziare questo processo di scioglimento, a fronte della previsione che il Presidente del Consiglio dimissionario *“può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone.”*

Se il Presidente del Consiglio dimissionario decide di non procedere allo scioglimento, il Presidente della Repubblica ha l'opportunità di assegnare l'incarico al Presidente del Consiglio uscente o a un altro membro parlamentare associato a lui, un'opzione che è permessa una sola volta per legislatura.<sup>498</sup> Questo incarico rappresenta l'ultima opportunità durante la legislatura attuale, a meno che non si verificano circostanze come il decesso, l'incapacità permanente o la perdita di mandato del Presidente del Consiglio. È evidente come in sede referente siano state apportate modifiche significative al disegno di legge originale, soprattutto per quanto riguarda la possibilità per il Presidente del Consiglio subentrante di avviare lo scioglimento, introducendo meccanismi specifici per prevenire cambi di Governo inopportuni, che si fondano sul rispetto delle direttive politiche e degli obblighi programmatici che hanno ottenuto la fiducia iniziale. Il nuovo testo mantiene coerenza con la Costituzione corrente e non menziona espressamente il rifiuto di una mozione di fiducia.<sup>499</sup>

Nella Relazione che accompagna il ddl, viene dichiarato espressamente che *“la formulazione del testo è ispirata a un criterio «minimale» di modifica della Costituzione vigente, nella convinzione che si debba operare, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare e che pertanto gli interventi di revisione debbano limitarsi a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi. Ciò consente, da un lato, di ridurre anche le difficoltà applicative e i dubbi interpretativi; dall'altro, di preservare al massimo grado le prerogative del Presidente*

---

<sup>498</sup> Il Presidente della Repubblica può intervenire in questo modo anche in caso di decesso, incapacità permanente o perdita di mandato del Presidente del Consiglio.

<sup>499</sup> Senato della Repubblica, *Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio: Note sull'A.S. nn. 935 e 830-A*. Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura, maggio 2024, pp. 12- 13  
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01416316.pdf>

*della Repubblica, che l'esperienza repubblicana ha confermato quale figura chiave della forma di governo italiana e dell'unità nazionale”.*

In realtà però, uno degli elementi che desta maggiore preoccupazione tra gli esperti del diritto è l'evidente compressione dei poteri del Capo di Stato, ridotto a mero notaio, attraverso la diminuzione dell'ampiezza della “*fisarmonica presidenziale*”<sup>500</sup>.

Negli ultimi decenni, il ruolo del Capo dello Stato ha visto un'estensione significativa, sia per quanto riguarda la sua influenza politica, che include la formazione di cosiddetti governi del Presidente, sia per l'uso dei suoi poteri formali. Tuttavia, da quel che si evince soprattutto dal disposto del novellato art. 92, l'ambito discrezionale del potere di scioglimento delle Camere è stato notevolmente limitato, mirando a prevenire la nascita di maggioranze parlamentari diverse da quella eletta. Inoltre, quando il Governo è stabile e supportato da una maggioranza solida, appare adeguato che l'influenza del Capo dello Stato diminuisca, dato che la responsabilità delle decisioni governative spetta al Governo stesso di fronte agli elettori.<sup>501</sup>

Molti strumenti formali e sostanziali che definiscono il ruolo istituzionale del Presidente della Repubblica, come il potere di rimandare i disegni di legge alle Camere ai sensi dell'art. 74 della Costituzione, l'espressione del suo parere in vari contesti, e il cosiddetto “*soft power*” sviluppato nelle recenti legislature relative alle dinamiche interne di creazione delle norme, continuerebbero a persistere. Tuttavia, poteri cruciali come la nomina degli esecutivi e lo scioglimento anticipato delle Camere verrebbero significativamente limitate, riducendosi praticamente a mere formalità notarili.

In particolare, con l'approvazione della riforma verrebbe meno anche la cosiddetta dottrina Scalfaro, la convenzione costituzionale che impedisce lo scioglimento delle Camere a seguito delle dimissioni del Governo, senza prima esplorare la volontà del parlamento di formare un nuovo esecutivo.<sup>502</sup>

---

<sup>500</sup> Una metafora utilizzata per descrivere il ruolo della Presidenza della Repubblica nel sistema istituzionale, i cui margini di incidenza possono allargarsi in concomitanza di momenti di difficoltà degli altri poteri e del circuito della rappresentanza, e a restringersi in situazione di stabilità istituzionale. Sul punto si veda Pasquino, G., *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n. 3, 1992, 8 ss.; Bindi, E., Perini, M., *Il Capo dello Stato: notaio o Sovrano*, Torino, 2015, 74 ss.; Furno, E., *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021.

<sup>501</sup> Pizzorno, S.E., *Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, ISSN: 2281-2113, 2024, p. 13

<sup>502</sup> Aureli, E., *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, Osservatorio AIC, ISSN: 2283-7515, 2024, pp. 18-19

Il disegno di legge propone modifiche significative ai poteri del Presidente della Repubblica, particolarmente nei processi di formazione e gestione delle crisi del Governo. Specificatamente, il ruolo del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio è reso più rigido: deve assegnare l'incarico al Presidente del Consiglio dei ministri già eletto subito dopo le elezioni, come prescritto dal nuovo art. 92, comma 3.

Anche nelle crisi governative durante la legislatura, il margine di discrezionalità operativa del Presidente risulta particolarmente limitato: egli, infatti, può solo riassegnare l'incarico al Premier già in carica o scegliere un nuovo candidato, che deve però essere un parlamentare eletto nelle liste affiliate al Premier designato dagli elettori.

Nonostante il Presidente mantenga il potere di nominare i ministri su proposta del Presidente del Consiglio, ci sono dubbi sulla sua capacità di fare valutazioni indipendenti, soprattutto considerando precedenti storici come il caso del rifiuto della nomina di Paolo Savona nel primo Governo Conte.<sup>503</sup>

Inoltre, il ddl, tramite l'articolo 3 comma 1, si propone di modificare il primo comma dell'articolo 88 della Costituzione. L'obiettivo principale è revocare il potere del Presidente della Repubblica di sciogliere individualmente una delle due Camere. Inoltre, un'aggiunta significativa, frutto di un emendamento approvato in Commissione, modifica ulteriormente l'articolo 88 introducendo un cambiamento nel suo secondo comma, al fine di eliminare la restrizione che impedisce lo scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi di mandato del Presidente, un periodo comunemente definito come "semestre bianco"<sup>504</sup>. In particolare, si prevede che lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente non è vincolato dal "semestre bianco" se tale azione è considerata "dovuta". Questo termine si applica non solo allo scioglimento automatico per scadenza naturale del mandato, ma anche in situazioni dove il Parlamento non conferisce la fiducia al

---

<sup>503</sup> Furlan, F., *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, consulta online, 2023, p. 1033

<sup>504</sup> Attualmente, l'articolo 88 stabilisce che il Presidente non può sciogliere le Camere nei sei mesi finali del suo mandato, a meno che questi non coincidano parzialmente o totalmente con l'ultimo semestre della legislatura. La modifica apportata specifica che questo divieto non si applica nei casi in cui lo scioglimento sia un obbligo procedurale. Balboni, A., *Relazione della 1<sup>a</sup> Commissione Permanente (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, Ordinamento Generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, Editoria, Digitalizzazione) sul disegno di legge costituzionale per le modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione. Atti Parlamentari, n. 935 e 830-A, XIX Legislatura, 2024, p. 4 in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01414450.pdf>*

Governo o in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio, se questi chiede lo scioglimento.<sup>505</sup>

Il Testo coordinato con gli emendamenti approvati dalla Prima Commissione del Senato, introduce ulteriori modifiche, in particolare agli Articoli 83 e 89 della Costituzione, non toccati dalla proposta di riforma del Governo.

Per quanto attiene al processo di elezione del Presidente della Repubblica, il Senato ha approvato l'emendamento 02.1 dei Senn. Enrico Borghi e Musolino, relativo alla modifica del terzo comma dell'art. 83, ampliando il numero di scrutini in cui sia richiesta l'elezione del Presidente della Repubblica a maggioranza di due terzi dell'Assemblea che lo elegge.

In particolare, il novellato art. 83 comma 3 prevede che *“l'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea e sesto scrutinio (non più il terzo) è sufficiente la maggioranza assoluta”*.

In sede referente, su proposta del Senatore Pera, sono state introdotte modifiche significative all'articolo 89 della Costituzione riguardanti la regolamentazione degli atti presidenziali che necessitano di controfirma ministeriale. Originariamente, la normativa imponeva che tutti gli atti del Presidente della Repubblica fossero convalidati dalla controfirma dei ministri, i quali assicuravano così la responsabilità legale.

La revisione, tuttavia, stabilisce che alcuni atti non richiedano più questa formalità. Specificamente, non saranno più necessarie le controfirme per la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, per la nomina dei giudici della Corte costituzionale, per la concessione della grazia e la commutazione delle pene, per il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, per i messaggi alle Camere e per il rinvio delle leggi.

Questi atti esonerati dalla controfirma comprendono funzioni che si possono definire quasi notarili, come l'emissione di decreti relativi a elezioni e referendum, o atti che tradizionalmente rappresentano prerogative presidenziali, quali la nomina di giudici costituzionali, l'emissione di messaggi parlamentari, o la promulgazione di leggi.<sup>506</sup>

---

<sup>505</sup> Senato della Repubblica, *Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio: Note sull'A.S. nn. 935 e 830-A*. Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura, maggio 2024, p. 15

<sup>506</sup> Il novellato comma 1 dell'art. 89 prevede che *“Gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Non sono controfirmati la*

La modifica legislativa segue anche una sentenza della Corte costituzionale del 2006<sup>507</sup>, che ha consolidato l'autonomia completa del Capo dello Stato riguardo alla concessione di grazie e alla modifica delle pene, sancendo che tali atti non necessitano di controfirma. Durante le audizioni referenti è stato inoltre osservato che l'elenco degli atti esclusi dalla controfirma non include le convocazioni straordinarie di una delle Camere, previste dall'articolo 62 della Costituzione, né le disposizioni relative allo scioglimento anticipato delle Camere, le quali continuano a richiedere la controfirma come stabilito dalla normativa vigente.<sup>508</sup>

---

*nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi alle Camere e il rinvio delle leggi”*

<sup>507</sup> Corte costituzionale, Sent. 200/2006, in diritto, <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2006&numero=200>

<sup>508</sup> Senato della Repubblica, *Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio: Note sull'A.S. nn. 935 e 830-A*. Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura, maggio 2024, pp. 14-15.

## CONCLUSIONE

Il confronto tra il modello di governo adottato in Israele dal 1996 al 2001 e quello proposto dal ddl A.S. 935 del governo Meloni evidenzia differenze significative. Pertanto, è discutibile utilizzare l'esito fallimentare del sistema israeliano come termine di paragone per criticare il modello italiano proposto.

In Israele, l'adozione del modello neoparlamentare nel 1992, ha dato vita ad un sistema di governo *sui generis*, che si discosta dall'idealtipo teorizzato da Duverger.

La soluzione israeliana si reggeva sull'elezione contestuale del Primo Ministro e della Knesset, attraverso due sistemi elettorali distinti: il Premier tramite un sistema maggioritario a doppio turno, e il Parlamento con un sistema proporzionale quasi puro.

Questo approccio elettorale, incoerente con il modello duvergeriano, ha portato alla creazione di maggioranze frammentate, nonostante l'elezione simultanea dei due organi.

Il modello includeva specificità come l'assenza di un premio di maggioranza collegato al Primo Ministro, un voto iniziale di fiducia e il temperamento della regola del "*simul stabunt simul cadent*", altro elemento di discrepanza rispetto alla teorizzazione di Duverger. L'affievolimento del principio è stato garantito dalla previsione di otto casi in cui si potevano indire "*special elections*" per il Primo Ministro senza sciogliere contemporaneamente la Knesset.

In Italia, il disegno di legge costituzionale n. 935, così come modificato in sede referente, propone l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, introducendo cambiamenti per rafforzare la stabilità governativa e la rappresentanza politica.

Secondo il ddl, il Presidente del Consiglio viene eletto a suffragio universale per un periodo di cinque anni, per non più di due legislature consecutive, a meno che non abbia ricoperto l'incarico per meno di sette anni e mezzo nei due mandati precedenti. Una volta eletto, riceve l'incarico di formare il Governo dal Presidente della Repubblica, il quale ha anche il potere di nominare e revocare i ministri su proposta del Premier neoeletto.

A differenza del sistema israeliano, il progetto di riforma prevede che il Presidente del Consiglio debba essere eletto all'interno della Camera dove ha presentato la sua candidatura, garantendo così che ogni candidato alla presidenza del Consiglio sia anche candidato a Deputato o Senatore. Questo requisito implica, di conseguenza, che le leggi elettorali dovranno coordinare le candidature presidenziali con quelle parlamentari.

Inoltre, in Italia, il rapporto fiduciario tra il Governo e il Parlamento rimane centrale, con la necessità per l'esecutivo di ottenere la fiducia entro dieci giorni dalla sua formazione, mantenendo così una coerenza con il modello parlamentare tradizionale.

Altro elemento distintivo rispetto al modello israeliano è costituito da un'applicazione più marcata del principio del "*simul stabunt simul cadent*"; in Italia, infatti, non sono previsti casi in cui è possibile indire elezioni straordinarie per il Primo Ministro senza sciogliere le Camere.

Il rapporto fiduciario tra il Governo e il Parlamento è mantenuto, richiedendo la fiducia delle Camere per il governo subito dopo la sua formazione e in caso di rifiuto, è previsto il possibile scioglimento delle Camere, seguito da nuove elezioni.

L'insuccesso del modello di premierato elettivo in Israele è attribuibile a una serie di fattori: la disconnessione tra il Primo Ministro eletto e le liste parlamentari, la possibilità di votazioni separate per il Primo Ministro e il Parlamento, la persistenza del sistema proporzionale e la mancanza di una soglia di sbarramento efficace. Elementi, questi, che hanno favorito la frammentazione politica, rendendo il Primo Ministro eccessivamente dipendente dai partiti minori.

La riforma non ha conseguito l'obiettivo di rafforzare la figura del Primo Ministro, che si è trovato paralizzato nell'esecuzione del proprio programma a causa della necessità di mediazione continua con le forze di maggioranza.

Il ddl 935, invece, stabilisce una correlazione essenziale tra il voto popolare per il Premier e le liste parlamentari, prevedendo inoltre l'introduzione di un premio di maggioranza – determinabile da una legge elettorale – al fine di assicurare sostegno da parte di una maggioranza in parlamento e facilitare l'attuazione del programma di Governo al Presidente del Consiglio neoeletto.

La proposta intende mantenere un equilibrio tra rappresentatività e stabilità, rafforzando l'esecutivo senza alterare eccessivamente la Costituzione, per garantire un Governo efficace.

## Bibliografia

Abbruzzo, L., *Il premierato del D.D.L. A.S. 935/2023: Critiche e prospettive*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online, ISSN 2421-0528, 2024

Associazione dei Costituzionalisti Italiani, DDL 1662

Aureli, E., *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, Osservatorio AIC, ISSN: 2283-7515, 2024

Balboni, A., *Relazione della 1<sup>a</sup> Commissione Permanente (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, Ordinamento Generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, Editoria, Digitalizzazione) sul disegno di legge costituzionale per le modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione. Atti Parlamentari, n. 935 e 830-A, XIX Legislatura, 2024,*

Baldin, S., *Lo Stato nazione del popolo ebraico. Considerazioni sulla forma dello Stato israeliano alla luce della legge fondamentale del 2018*. Revista general de derecho público comparado, 2018

Baldini, G., Pritoni, A., (a cura di), *Il sistema politico italiano. Cittadini, attori e istituzioni*, Mondadori, 2022

Barbera, A., *i Parlamenti*, Gius Laterza & Figli Spa, 1999

Barbera, A., *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, 1990

Barbera, A., *Una Riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991

Bardusco, A., Furlan, F., Iacometti, M., Martinelli, C., Vigevani, G., & Viviani Schlein, M., (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giapichelli, 2009

Bartole, S., *Un Senato delle garanzie o la garanzia di un Senato?* in *Quaderno n. 10*, Seminario dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari 1999

Bassu, C., *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, Osservatorio AIC, ISSN: 2283-7515, 2024

Battaglia, S., Bàrberi Squarotti, G., *Grande dizionario della lingua italiana*. A cura della redazione lessicografica dell'UTET sotto la direzione di G. Barberi Squarotti, 1961

- Becchi, P., Palma, G., *Analisi critica del ddl di revisione costituzionale che introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Qualche proposta correttiva*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 4, 2023
- Bin, R., Pitruzzella, G., *Diritto costituzionale*, Giapichelli Editore, 2023
- Bindi, E., Perini, M., *Il Capo dello Stato: notaio o Sovrano*, Giapichelli Editore, 2015
- Blum, L., *Lettres sur la réforme gouvernementale*, Berdanrd Grasset Editeur, 1918
- Bognetti, G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giapichelli Editore, 1994
- Bonfiglio, S., *Separazione dei poteri, forma di governo e sistema partitico: Note su alcune recenti elaborazioni della dottrina italiana*. Il Politico, 1992
- Brunelli, G., *Il Parlamento*, Rivista AIC n. 2/2018, 2018
- Cabiddu, M.A., *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, osservatorio AIC, 2024
- Calderisi, P., Cintioli, F., Pitruzzella, G. (Eds.). *La Costituzione promessa: governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino Editore, 2004

Campelli, E., *L'instabile equilibrio costituzionale israeliano: simboli e diavoli della Basic Law sullo Stato Nazione. Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, 2019

Carrozza, P., Di Giovine, A., & Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014

Cavino, M., *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, Osservatorio AIC, 2024

Ceccanti, S., *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, Scritti in onore di Sergio Galeotti, Giuffrè editore, 1998

Ceccanti, S., *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, relazione al seminario della fondazione italianieuropei, 2003

Cheli, E., *Il bicameralismo*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, 1987

Chimenti, C., *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Pubbl. in collab. con la Fondazione A. Olivetti, 1979

Clementi, F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia. Quaderni costituzionali*, 2000

Cohen-almagor, R., *Israeli Institutions at the Crossroads. Israel Affairs*, Routledge, ISBN: 0-415-36360-8, 2005

Cosulich, M., *Elezioni*, in *Il Diritto*, V, 2007

Cosulich, M., *I sistemi elettorali*, in C. Amirante (a cura di), *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, Giappichelli, 2016

Cosulich, M., *Sistemi elettorali (Italia)*, estratto da: *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET Giuridica, 2010

Cotta, M., *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di un'analisi struttural-funzionale del parlamento*, in “*rivista italiana di scienza politica*”, vol XVII, 1999

Crisafulli, V., *Seconda Camera*, ne *l'Unità*, 1946

Crisafulli, V., *Struttura della Seconda Camera*, ne *l'Unità*, 1946

D'Alessandro, C., *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: norme costituzionali e legislazione di contorno*, *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2023

Decaro, C., I bicameralismi nell'Unione europea, in ID. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma 2008

De Fiores, C., *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 4/2007

Di Caro, P., *La riforma non tocca il Colle. Ora confronto in Parlamento, l'opposizione non alzi muri*, in *Corriere della Sera*, 17 novembre 2023

Di Giovine, A., et al. *Lezioni di diritto costituzionale comparato*. Vol. 1. Le Monnier Mondadori, 2017

D'Alimonte, R., Chiamonte A., *il nuovo sistema elettorale italiano: quali opportunità?*, *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2018

Elia, L. *Governo (forme di) Voci estratte da Enciclopedia del diritto XIX (1970) e da Enciclopedia del diritto-Annali III (2010)*, Giuffrè Editore

Elia, L., *Governo (forme di)*, in «Enc. dir.», Giuffrè, 1970

Elia, L., *La forma di governo*, in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Laterza, 2009

Fabbrini, S., *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventunesimo Secolo*, n. 36, 2015

Fratelli d'Italia, *Programma di Fratelli d'Italia*, 2022

Frau, M., *Tendenze e prospettive del monocameralismo negli ordinamenti democratici*, *Costituzionalismo.It*, 2023

Frosini, T. E., *premierato e sistema parlamentare*, *Il Politico*, vol. 69, no. 1 (205), 2004

Furlan, F., *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, consulta online, 2023

Furno, E., *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021

Galeotti, S., *Consonanze e dissonanze sulle riforme istituzionali*, in *Il Politico*, 1991

Galeotti, V.S., *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di Governo*, in P.L. Zampetti (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, La Nuova Europa, 1967

Gavison, Ruth E., *Can Israel Be Both Jewish and Democratic? Israel as a Jewish and democratic state*, 2011

Herzl, T., *The Jewish State*, SMK Books, 2018

Iacometti, M., *L'organizzazione interna dei Parlamenti*, Carocci editore, 2010

Leo, L., *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana: l'Italia cambia volto*, <https://rivista.camminodiritto.it>, 2020

Lijphart, A., in Sprinzak, E. e Diamond L., (a cura di), *Israeli democracy under stress*, Colorado, 1993

Luciani, M., *La parabola della Presidenza della Repubblica*, Rivista AIC, 2014

Lupo, N., *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021

Macaulay Trevelyan, G., *Storia d'Inghilterra*, Grazianti, 1967

Manzella, A., *Il Parlamento*, il Mulino, 2003

Maracenò, V., *Quali limiti alla normazione costituzionale? Riflessioni de iure condendo*

*a partire dalla recente proposta di revisione costituzionale (ddl cost. AS 935),*  
costituzionalismo.it, editoriale scientifica, 2024

Marotta, A., *Forme di governo presidenziale e semipresidenziale. Le esperienze contemporanee di Stati Uniti e Francia*, Amministrativ@mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma, Foro Italiceo, 2015

Martucci, R., *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Carocci editore, 2015

Mastropaolo, A., Verzichelli, L., *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2015

Mattarella, S., *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1983

Mortati, C., *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in *Realtà politica*, n. 8/1946

Mortati, C., *Raccolta di scritti, I, Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972

Navot, S., *The constitution of Israel: a contextual analysis*, 2014

Negri, G., *Bicameralismo, ad vocem*, in *Enc. del Dir. Giuffrè*, vol. V

Olivetti, N., *Bicameralismo, ad vocem*, in Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino 1983

Ottolenghi, E., Hazan, R. Y., *Aspettando la Costituzione: la rivoluzione costituzionale israeliana del 1992 e i mutati rapporti tra i poteri dello stato*, *Quaderni costituzionali*, 1997

Ottolenghi, E., *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2002

Paladin, L., *Bicameralismo, ad vocem*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. V, 1988;

Palermo, F., Nicolini, M. *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli 2013

Parodi, G., *La Germania e l'Austria*, in Carrozza, P., Di Giovine, A., Ferrari, G.F., *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2011

Pasquetti, S., *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, *Il Politico*, 1998

Pasquino, G., *Varianti dei modelli di governo parlamentare. Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2003

Pasquino, G., (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, 2005

Pasquino, G., *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n. 3, 1992

Pasquino, G., *Parlamenti democratici*, il Mulino, 2006

Pasquino, G., *The powers of heads of government*. (Justin O. Frosini: *The Prime ministerial executive and the Israeli feint in a comparative context*), CLUEB, 2006

Passaglia, P., *Il rendimento del bicameralismo: il ruolo delle seconde Camere, in prospettiva comparata, tra forma di stato e forma di governo*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, VI, 2014

Patzelt, W. J., *The Very Federal House: The German Bundesrat*, in Patterson, S., Mughan, A., *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Cleveland, 1999

Pegoraro, L., & Rinella, A., *Sistemi costituzionali comparati: Con il contributo di Silvia Bagni, Serena Balbin, Fioravante Rinaldi, Massimo Rinaldi, Giorgia Pavani*. G Giappichelli Editore, 2017

Pezzini, B., *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, Osservatorio AIC, ISSN: 2283-7515, 2024

Pezzini, B., *Quale bicameralismo? La scelta del sistema bicamerale nel Grundgesetz della Germania federale e nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Le Regioni*, n. 5/1989;

Pezzini, B., *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano 1990. 2

Pisaneschi, A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, 2016

Pitruzzella, G., *Approfondimenti. Bicameralismo*, in AA. VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, 2014

Pizzorno, S.E., *Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, ISSN: 2281-2113, 2024

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57*, 3 novembre 2023

Primicerio L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia parlamentare*, 2002

Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, *Relazione del Presidente della Commissione* presentata alla Presidenza dell'A.C. il 6 febbraio 1947

Senato della Repubblica, *Relazione del Governo*, n. 935

Sartori, G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1996

Sartori, G., *Premierato forte e premierato elettivo*, Rivista Italiana Di Scienza Politica, 2003

Scaccia, B., *La riforma del bicameralismo*. Associazione M. T. Cicerone Sora, 12 giugno 2015, in *Ratio iuris*, n. XXVI/2016

Schefold, D., *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in D'Atena, A., (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994.

Senato della Repubblica, *Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione della elezione diretta del Presidente del Consiglio: Note sull'A.S. nn. 935 e 830-A*. Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura, maggio 2024

Sterpa, A., *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, osservatorio AIC, 2024

Vignudelli, A. *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente. Diritto & Questioni Pubbliche*, 2007

Vignudelli, A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, 2010

Volpi, M. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017

Volpi, M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale, 1997

Volpi, M., *Libertà e autorità: La classificazione delle forme dello Stato e delle forme di governo*, Giapichelli

## Sitografia

<https://archivio.quirinale.it/aspr/atti#n>

[https://cdn.pagellapolitica.it/wp-content/uploads/2022/08/Programm\\_FratelliItalia.pdf](https://cdn.pagellapolitica.it/wp-content/uploads/2022/08/Programm_FratelliItalia.pdf)

<https://embassies.gov.il/rome/AboutIsrael/State/Pages/Organo%20Esecutivo.aspx>

<https://embassies.gov.il/rome/AboutIsrael/State/Pages/Organo%20legislativo%20la%20Knesset.aspx>

[https://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf](https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf)

[https://legislature.camera.it/cost\\_reg\\_funz/671/672/documentotesto.asp](https://legislature.camera.it/cost_reg_funz/671/672/documentotesto.asp)

[https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/cronache/file/regolamentosenato\\_ddl1662.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/file/regolamentosenato_ddl1662.html)

<https://www.camera.it/leg19/14?conoscerelacamera=231>

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2017&numero=35>

[https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:CO  
ST:2023:60](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:CO<br/>ST:2023:60)

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1>

[https://www.governo.it/it/il-governo-funzioni-struttura-e-storia/la-formazione-del-  
governo/186](https://www.governo.it/it/il-governo-funzioni-struttura-e-storia/la-formazione-del-<br/>governo/186)

<https://www.jewishvirtuallibrary.org/basic-law-the-government-1992>

[https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-  
parlamentari/#:~:text=1%20%E2%80%9CModifiche%20agli%20articoli%2056,315%2  
0a%20200%20senatori%20elettivi.](https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-<br/>parlamentari/#:~:text=1%20%E2%80%9CModifiche%20agli%20articoli%2056,315%2<br/>0a%20200%20senatori%20elettivi.)

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01414450.pdf>

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01416316.pdf>

<https://www.treccani.it/vocabolario/coabitazione/>

[www.centrostudiparlamentari.it](http://www.centrostudiparlamentari.it)

## **Giurisprudenza**

Corte costituzionale, Sent. n. 7/1996

Corte costituzionale, Sent. n. 106/2002

Corte costituzionale, Sent. 200/2006

Corte costituzionale, Sent. 275/2014

Corte costituzionale, Sent. n. 1/2014

Corte costituzionale, Sent. n. 35/2017

Corte costituzionale, Sent. 60/2023