



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
GIURISPRUDENZA

La nuova forma di governo del “Premierato” -
Un’analisi attraverso la comparazione

Relatore: Chiar.mo Prof. Andrea Gratteri

Tesi di laurea di
Pier Giorgio Romano
Matr. 419628

Anno accademico 2023/2024

La nuova forma di governo del “Premierato” - Un’analisi attraverso la comparazione

Capitolo I

ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

1. La Costituzione e la forma di governo, il procedimento di revisione
2. Tentativi di riforme costituzionali relativi alla forma di governo, le ragioni del fallimento
3. Analisi del disegno di legge n. 935 presentato in Senato
4. Iter del disegno di legge n. 935 in Senato, dalla trattazione in Commissione alla I approvazione in Assemblea
5. Il “Premierato”, tra forma di governo neoparlamentare e semiparlamentare
6. La forma di governo semiparlamentare: la separazione dei poteri e l’equilibrio tra gli organi costituzionali
7. Il Presidente della Repubblica, tra figura di garanzia e figura di indirizzo politico
8. La legge elettorale, il tema della governabilità
9. Aspetti residuali della riforma, abolizione della nomina dei Senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica

Capitolo II

COMPARAZIONE CON ORDINAMENTI COSTITUZIONALI STRANIERI

1. La forma di governo semiparlamentare, lo Stato d’Israele dal 1992 al 2001
2. La Monarchia parlamentare nel Regno Unito: il modello Westminster
3. La forma di governo semipresidenziale francese

4. La Repubblica presidenziale federale degli Stati Uniti d'America
5. Il cancellierato della Repubblica federale tedesca
6. La Monarchia parlamentare del Regno di Spagna

Capitolo III

LA COMPARAZIONE CON L'ORDINAMENTO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

1. La forma di governo delle Regioni
2. La forma di governo dei Comuni e delle Province

Introduzione

Questo elaborato mira ad analizzare compiutamente il progetto di revisione costituzionale predisposto dal Governo ed approvato in prima deliberazione dalle Camere, che si pone come obiettivo la realizzazione di una nuova forma di governo il cui elemento caratterizzante risulta essere l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri, proprio per questo motivo risulta denominata, con linguaggio poco istituzionale e di uso giornalistico, anche forma di governo del "Premierato".

Il capitolo I è dedicato all'analisi degli effetti che potranno prodursi all'interno dell'ordinamento costituzionale italiano in caso di approvazione del progetto di revisione costituzionale e quindi del conseguente mutamento della forma di governo. Il primo paragrafo presenta un'analisi della disciplina costituzionale attinente alla forma di governo e del processo di revisione costituzionale partendo dall'esame dell'articolo 138 della Costituzione. Il secondo paragrafo esamina i contenuti dei principali progetti di revisione costituzionale che hanno caratterizzato la storia dell'ordinamento italiano, concentrandosi in particolar modo sulle ragioni che hanno determinato il loro fallimento.

Il terzo e quarto paragrafo analizzano compiutamente l'iter, attualmente ancora in corso, di approvazione del progetto di revisione costituzionale; inizialmente viene analizzato il testo del progetto di revisione costituzionale elaborato ed approvato dal Consiglio dei ministri il 3 novembre 2023 e presentato in Senato il 15 novembre 2023, denominato disegno di legge costituzionale n.935, per poi proseguire con l'esame del testo del disegno di legge costituzionale risultante dagli emendamenti approvati durante la trattazione in Commissione, iniziata alla fine del mese di novembre del 2023 e terminata il 24 aprile 2024, per poi concludere con l'analisi del testo di disegno di legge costituzionale risultante dagli emendamenti approvati durante la trattazione in Assemblea, iniziata nel mese di maggio del 2024 e conclusasi con l'approvazione in prima deliberazione del testo del disegno di legge il 18 giugno 2024. L'iter di approvazione del disegno di legge costituzionale è ancora in corso, invero dopo l'approvazione in prima deliberazione in Senato il testo del disegno di legge costituzionale è stato trasmesso alla Camera dei deputati ed attualmente, all'inizio del mese di agosto del 2024, è in corso la sua trattazione in Commissione.

Il quinto paragrafo approfondisce il significato del termine "Premierato" ed espone le ragioni del suo inquadramento nella forma di governo semiparlamentare. Il sesto paragrafo analizza gli effetti prodotti dal mutamento della forma di governo sull'equilibrio tra gli organi

costituzionali in considerazione del principio di separazione dei poteri, in particolare soffermandosi sul nuovo rapporto Presidente del Consiglio dei ministri-Parlamento completamente ridisegnato dall'elezione diretta di quest'ultimo. Il settimo paragrafo è dedicato al Presidente della Repubblica, in particolare in riferimento al possibile ridimensionamento della sua figura e all'accrescimento del dualismo nei confronti del Presidente del Consiglio provocati dal progetto di revisione costituzionale. L'ottavo paragrafo approfondisce il tema della legislazione elettorale in correlazione al tema della governabilità, in particolare attraverso l'esame dei principali modelli di legge elettorale e soprattutto compiendo un'analisi dell'evoluzione storica del sistema elettorale italiano. Il nono paragrafo affronta gli aspetti residuali del progetto di revisione costituzionale, i quali sono l'abolizione della nomina dei Senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica, con particolare riferimento alle intenzioni che hanno animato il riformatore.

Il capitolo II è dedicato alla comparazione con ordinamenti costituzionali stranieri, soffermandosi sulle caratteristiche delle forme di governo e delle legislazioni elettorali proprie di ogni differente Stato, al fine di poter svolgere un'analisi in merito alle similitudini e differenze rispetto all'ordinamento italiano. Il primo paragrafo esamina la forma di governo semiparlamentare che ha caratterizzato lo Stato d'Israele dal 1992 al 2001, in quanto unico esempio concreto di attuazione del modello semiparlamentare; concentrandosi in particolar modo sulle ragioni che hanno condotto al suo fallimento e sulle similitudini e differenze rispetto al modello di "Premierato" predisposto dal progetto di revisione costituzionale. Il secondo paragrafo esamina il modello Westminster che caratterizza la Monarchia parlamentare del Regno Unito, soffermandosi in particolar modo sulle caratteristiche uniche della forma di governo britannica, sulla centralità del sistema di organizzazione dei partiti, sul rapporto Governo-Parlamento e sull'analisi del sistema elettorale maggioritario a turno unico dell'ordinamento britannico.

Il terzo paragrafo esamina la forma di governo semipresidenziale della Repubblica francese, concentrandosi in particolar modo sul ruolo del Presidente della Repubblica, sull'elemento di dualismo che caratterizza la forma di forma di governo francese e sulle caratteristiche del sistema elettorale maggioritario a doppio turno dell'ordinamento francese. Il quarto paragrafo esamina la forma di governo presidenziale degli Stati Uniti d'America, soffermandosi in particolare sulla figura del Presidente all'interno dell'ordinamento statunitense, sul rapporto Presidente-Parlamento e sull'analisi delle peculiarità del sistema elettorale maggioritario statunitense. Il quinto paragrafo esamina la forma di governo parlamentare della Repubblica federale tedesca, concentrandosi in particolare sul ruolo

assunto dal Cancelliere all'interno dell'ordinamento tedesco, sul rapporto Cancelliere-Parlamento e sull'analisi delle peculiarità del sistema elettorale proporzionale tedesco. Il sesto paragrafo esamina la forma di governo parlamentare della Monarchia del Regno di Spagna, ponendo in risalto le forti similitudini con l'ordinamento tedesco per quanto riguarda la disciplina della forma di governo e soffermandosi in particolare sulla figura del Presidente del Governo all'interno dell'ordinamento spagnolo, sul rapporto Presidente del Governo-Cortes Generales e sull'analisi delle peculiarità del sistema elettorale spagnolo.

Il capitolo III è dedicato alle similitudini e alle differenze rispetto al modello di forma di governo delineato dal progetto di revisione costituzionale, dell'ordinamento delle Regioni e degli Enti locali. Il primo paragrafo esamina la forma di governo regionale, in particolare concentrandosi sull'analisi della legge costituzionale n.1 del 1999, la quale introduce l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, e sul rapporto Presidente della Regione-Consiglio regionale. Il secondo paragrafo esamina la forma di governo dei Comuni e delle Province, in particolare concentrandosi sull'analisi della legge n.81 del 1993, la quale introduce l'elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco e del Presidente della Regione, e sull'analisi del peculiare procedimento di elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia.

Capitolo I

ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

1. La Costituzione e la forma di governo, il procedimento di revisione

Il tema della revisione della Costituzione è un fenomeno fisiologico di ogni ordinamento, la rapidità, soprattutto negli ultimi decenni, dei mutamenti in campo politico, economico e sociale rende necessario, oserei dire doveroso, l'adeguamento della Costituzione alle esigenze della contemporaneità. La Costituzione italiana, unitamente alla maggior parte delle Costituzioni oggi vigenti ed a differenza delle Costituzioni di epoca liberale, è contraddistinta dalla rigidità. Tale caratteristica rende necessario un procedimento legislativo rinforzato per procedere alla revisione, questo evidenzia l'insufficienza della, sola, legge ordinaria.

In Italia l'articolo 138 della Costituzione disciplina il procedimento di adozione delle leggi di revisione e delle altre leggi costituzionali, esso consiste in due deliberazioni successive di entrambe le Camere ad intervallo non minore di tre mesi. La maggioranza richiesta per l'approvazione della legge è qualificata, maggioranza assoluta nella seconda deliberazione con possibilità di richiesta di sottoposizione a referendum della legge entro tre mesi dalla pubblicazione oppure, sempre nella seconda deliberazione, la maggioranza dei due terzi esclude la possibilità di dare luogo a referendum¹. Inoltre, l'articolo 139 della Costituzione sancisce espressamente l'irreversionabilità della forma repubblicana; il limite esplicito dell'articolo 139 opera e si raccorda con il limite implicito del nucleo duro ed essenziale dei diritti fondamentali definito dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale. Procedimento rinforzato e limite, esplicito ed implicito, di revisione costituiscono la tutela primaria della

¹ Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, "Diritto Costituzionale", Quattordicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013.

rigidità della Costituzione, quella secondaria è attuata in sede giurisdizionale dalla Corte costituzionale.

Alla luce delle considerazioni finora svolte, possiamo affermare che il termine 'revisione' coincide, a seconda dei casi più o meno intensamente, con il termine 'modificazione', sicuramente esso non coincide con i termini 'smantellamento', 'eversione' e 'rottura', intesi nella pienezza del loro significato; pertanto, nel rispetto dei limiti sopra esposti ed attraverso il procedimento indicato all'articolo 138 è possibile procedere alla revisione del testo costituzionale. L'intervento riformatore può essere contraddistinto da una maggiore o minore ampiezza; esso può riguardare diverse parti del testo, intervento organico, oppure riguardare una singola parte di esso, intervento settoriale. L'ampiezza del procedimento di riforma è riferibile non soltanto al testo nel suo insieme, bensì anche all'articolo singolarmente considerato, esso può essere modificato per intero, soltanto in suo comma e, all'interno del comma, in una o più parti. Se è vero che all'aumentare dell'ampiezza del procedimento di revisione corrisponde una maggiore incisività, dal punto di vista sostanziale, del procedimento stesso, non è necessariamente vero il contrario. Interventi settoriali, addirittura capillari, possono essere dotati di grande incisività sul testo costituzionale².

A titolo esemplificativo si pensi ad una modifica dell'articolo 83 della Costituzione, che introduca l'elezione diretta, tramite elezione popolare, del Presidente della Repubblica oppure dell'articolo 94, comma 1,2,3, della Costituzione volta ad abrogare l'obbligo di ottenere la fiducia in capo al Governo. In questi casi ad un intervento di portata ridotta, dal punto di vista quantitativo, corrisponde un'ampia modificazione, dal punto di vista qualitativo. Si può affermare quindi, che la Costituzione permette, certamente non ostacola, la propria revisione.

I costituenti erano consapevoli che un testo eccessivamente rigido, non modificabile, mal si sarebbe conciliato con il fisiologico mutamento delle esigenze sociali e la previsione di una maggioranza qualificata, per il procedimento di revisione, denota la volontà di conferire una più alta dose di legittimazione democratica al procedimento stesso. La possibilità di revisione offerta dalla Costituzione non è stata sfruttata appieno³, a fronte di un elevato numero di progetti di riforma soltanto una piccolissima percentuale di essi è riuscito a varcare la soglia dell'approvazione definitiva; in particolare, nessun progetto attinente alla forma di governo ha mai visto la luce.

² Vincenzo Baldini, "La Costituzione e la sua revisione", Pisa, Pisa university press, 2015.

³ Ernesto Bettinelli, "Voteremo per questo simbolo", Milano, BUR rizzoli, 2006.

La spiegazione di questo fenomeno è riscontrabile nell'elemento divisivo che ha contraddistinto l'intera esperienza repubblicana, a partire dalla sua nascita. La Repubblica Italiana si costituisce attraverso una rottura rispetto al sistema precedente; un fenomeno non nuovo che si era già verificato in altri ordinamenti europei, in particolare mi riferisco alla nascita della Repubblica di Weimar e della prima Repubblica d'Austria dovuta al crollo degli Imperi centrali alla fine del primo conflitto mondiale. L'originalità della rottura verificatisi in Italia consiste nella sua duplicità, sia nei confronti del Fascismo sia nei confronti della Monarchia. La rottura nei confronti della dittatura fascista fu decisamente netta, il rifiuto dell'ideologia fascista e la conseguente suprema tutela dell'ordine democratico costituiscono la chiave di volta della Repubblica; invece, la rottura nei confronti della corona, pur essendo anch'essa netta, presenta contorni decisamente più sfumati.

Ne è una dimostrazione il referendum sulla forma istituzionale dello Stato tenutosi il 2 Giugno 1946⁴, in sostanza il quesito era la scelta tra Repubblica e Monarchia. L'affluenza fu dell'89,08% degli aventi diritto, circa 25 milioni, e, come è noto, prevalse la scelta nei confronti della Repubblica con il 54,27%, 12.718.641, dei voti contro il 45,73%, 10.718.502⁵, dei voti ottenuti dalla Monarchia. Come mostrano i dati, pur non trattandosi di una vittoria di misura, non siamo sicuramente di fronte ad una vittoria schiacciante; è interessante analizzare il dato territoriale dei voti, Nord a maggioranza repubblicano invece, contrariamente, Sud a maggioranza monarchico, da cui emerge un paese perfettamente diviso in due.

Emblematicamente si potrebbe affermare una Repubblica nata già divisa; con la scelta in favore della Repubblica contemporaneamente si tennero le elezioni, tramite suffragio universale diretto, per eleggere i membri dell'Assemblea costituente⁶, a cui sarebbe stato affidato il compito di redigere la Carta costituzionale della neonata Repubblica. I partiti che ottennero maggior consenso, in termini di voti, furono DC⁷ con il 35,21%, il PSIUP⁸ con il

⁴ Governo Italiano, Ministero della Difesa, "Il referendum del 1946", <https://www.difesa.it/content/manifestazioni/2giugno2024/storia-del-2-giugno/verso-il-2-giugno-referendum-1946/52449.html>

⁵ Eligendo l'Archivio, "Referendum del 2 Giugno 1946", <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=02/06/1946&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>.

⁶ Camera dei deputati, "Il Referendum istituzionale e l'elezione dell'Assemblea costituente", <https://leg16.camera.it/516?conoscerelacamera=118>

⁷ Democrazia Cristiana.

⁸ Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria.

20,68% ed il PCI⁹ con il 18,93%¹⁰, insieme rappresentavano il 75% dell'Assemblea mentre gli altri partiti si attestavano intorno a percentuali decisamente più basse. Caratteristica principale dell'Assemblea era il pluralismo della sua composizione, chiaramente per sottolineare la svolta rispetto al periodo fascista e per permettere che alla costituzione della nuova Repubblica potessero partecipare tutte le forze politiche, in modo che tutta la Nazione potesse essere rappresentata.

Proprio il pluralismo, nella composizione dell'Assemblea, e le profonde differenze ideologiche che caratterizzavano i partiti, esprimono chiaramente come la Costituzione della Repubblica italiana sia il frutto di un compromesso politico¹¹. La natura compromissoria si manifesta in maniera particolarmente evidente riguardo al dibattito attinente alla forma di governo e alla figura del presidente della Repubblica, essendo presenti diverse correnti di pensiero non fu possibile scegliere, subito, un'unica strada da seguire e lo scontro fu inevitabile. Fu subito accantonato il modello presidenziale, d'ispirazione americana, perché ritenuto poco adatto alla situazione italiana postfascista, visto che la sua caratteristica principale era un potere esecutivo estremamente forte incardinato sulla figura del Presidente che traeva la propria legittimazione dall'elezione popolare diretta, invero tale posizione era largamente minoritaria in Assemblea.

Conseguentemente e per esclusione la scelta cadde sul modello parlamentare, le divergenze riguardavano la figura del Governo e la sua subordinazione nei confronti del Parlamento¹²; i partiti di destra erano fautori di un governo forte, autonomo e il più possibile libero da qualsivoglia ingerenza parlamentare, al contrario i partiti di sinistra erano fautori di un governo debole ed il più possibile, se non completamente, subordinato al Parlamento. Le stesse argomentazioni accompagnarono il dibattito riguardo la figura del Presidente della Repubblica, destre fautrici di un Presidente forte, capo del governo e titolare dell'indirizzo politico, contrariamente le sinistre fautrici di un Presidente debole, relegato ad un ruolo di garanzia ed escluso dalla determinazione dell'indirizzo politico. In merito alla soluzione riguardante la figura del Presidente della Repubblica, basti qui anticipare che siamo di fronte

⁹ Partito Comunista Italiano.

¹⁰ Eligendo l'Archivio, "Elezione Assemblea costituente del 2 Giugno 1946", <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=A&dtel=02/06/1946&es0=S&tpa=l&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tpe=A>.

¹¹ Ernesto Bettinelli, "Voteremo per questo simbolo", Milano, BUR rizzoli, 2006.

¹² Costituzionalismo.it, Roberto Cherchi, "La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale", 30 dicembre 2008, <https://www.costituzionalismo.it/la-forma-di-governo-dallassemblea-costituente-alle-prospettive-di-revisione-costituzionale/>.

ad una figura connotata da tratti di forte 'ambiguità'¹³, derivanti dal fatto che ad una figura delineata, principalmente, come garante sono attribuiti una serie di poteri che, a seconda del loro concreto esercizio, arrivano a permettergli il concorso nella determinazione dell'indirizzo politico.

Si può dire che l'Assemblea pur non compiendo una scelta, per così dire netta, adottò una soluzione sbilanciata decisamente a favore del Parlamento. Ne scaturì una forma di governo a debole, se non debolissima, razionalizzazione, disciplinata soltanto nei suoi elementi essenziali ed incardinata sul rapporto di fiducia Governo-Parlamento, sono disciplinate solamente: composizione e nomina del Governo (art. 92); procedimento riguardante la mozione di fiducia e mozione di sfiducia (art.94); funzione e responsabilità dei membri del Governo (art.95).

Preso atto della bassa razionalizzazione e dell'irrinunciabilità del rapporto di fiducia, la formazione del Governo è spostata, sotto il suo profilo sostanziale, in Parlamento. La Costituzione all'articolo 94 enuncia il tratto fondamentale ed imprescindibile del procedimento di formazione del Governo, la fiducia è elevata ad elemento costitutivo e se viene meno, ab origine o nel corso della legislatura, il Governo viene esautorato e cessa di esistere. Il Parlamento con la fiducia legittima il potere esecutivo all'esercizio delle proprie funzioni, in quanto è l'unico organo eletto tramite elezione popolare diretta, quindi, legittimazione parlamentare equivale, seppur indirettamente, a legittimazione popolare. L'articolo 94 comma 1, il quale recita "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere", esclude chiaramente la possibilità di governi di minoranza ed impone, invece, che in Parlamento si formi una maggioranza a sostegno del Governo¹⁴. È proprio la presenza di una maggioranza parlamentare la condizione che permette la formazione di governi stabili, in grado di esercitare le proprie funzioni e lontani dal rischio di essere esautorati, a piacimento ed in qualsiasi momento, dal Parlamento.

La formazione di tale maggioranza è demandata alla legge elettorale, che nell'ordinamento italiano non è costituzionalizzata, bensì disciplinata mediante legge ordinaria¹⁵. La mancata costituzionalizzazione della legge elettorale non fu una banale dimenticanza, ma, al contrario, una scelta consapevole da parte dei costituenti, tesa a non irrigidire

¹³ Carlo Fusaro, "Le Radici del Semi-Presidenzialismo, viaggio di un modello cui si guarda in Italia", Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino Editore, 1998, pp.148-196.

¹⁴ Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, "Diritto Costituzionale", Quattordicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, pp. 188-221.

¹⁵ Gianfranco Pasquino, "I sistemi elettorali", il Mulino, Bologna, 2006.

eccessivamente il sistema elettorale e a permettere al legislatore di porre in essere i necessari adeguamenti in caso di mutamenti del sistema politico.

Purtroppo, l'inadeguatezza del sistema dei partiti, caratterizzato da elevata frammentazione e da profonde differenze ideologiche, unita all'inefficienza della legislazione elettorale, incapace di esprimere un vincitore, furono, e sono tuttora, le cause che impedirono il formarsi di una maggioranza parlamentare forte e stabile. Tutto ciò condusse al susseguirsi di un elevato numero di governi incapaci di esprimere un indirizzo politico chiaro ed unitario, ma soprattutto ostaggi di alleanze parlamentari mutevoli che, creando nuove maggioranze, erano in grado di revocare, in ogni momento, la fiducia data.

2. Tentativi di riforme costituzionali relativi alla forma di governo, le ragioni del fallimento

Possiamo dire che l'instabilità, politica, parlamentare e conseguentemente di Governo, sia una caratteristica costante dell'intera storia repubblicana, tale fenomeno ha reso estremamente difficile l'esercizio della legislazione ordinaria e, a maggior ragione, della legislazione costituzionale. Preso atto di tali difficoltà, analizzerò, di seguito, i progetti di revisione costituzionale in tema di forma di governo, che pur non riuscendo a tagliare il traguardo dell'approvazione definitiva, essenzialmente per ragioni politiche, costituiscono la testimonianza storica delle idee e dei dibattiti ad essi collegati.

Nel corso della IX legislatura, precisamente nel 1983, venne istituita la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, detta "Commissione Bozzi"¹⁶ in onore del suo presidente, l'aggettivo bicamerale sta ad indicare la sua composizione mista; infatti, era costituita da venti deputati e da venti senatori. Tale commissione aveva il compito di elaborare proposte di riforme costituzionali senza intralciare l'ordinario lavoro delle due Camere ed avrebbe dovuto presentare le proprie conclusioni entro un anno dalla prima seduta. Pur non introducendo innovazioni particolarmente significative, invero il tratto più interessante era l'inserimento nella Carta costituzionale della parlamentarizzazione delle

¹⁶ Camera dei Deputati, "La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ("Commissione Bozzi") costituita nella IX legislatura", https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/dossier/prec03.htm.

crisi extraparlamentari, l'istituzione della Commissione bicamerale costituisce il primo sintomo evidente dell'esigenza, sentita anche come opportunità, di modificare la Costituzione nella parte attinente alla forma di governo.

Durante la XI legislatura, precisamente nel 1992, venne istituita una seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, detta "Commissione De Mita – Iotti"¹⁷ in onore dei suoi due, successivi, presidenti, composta da trenta deputati e trenta senatori e con funzioni analoghe a quelle della "Commissione Bozzi". Ne scaturì un progetto di riforma organico che, per quanto riguarda la forma di stato, prevedeva un nuovo modello di Stato regionale, nel quale le Regioni godevano di un elevato grado di autonomia in campo legislativo, amministrativo, elettorale e finanziario. Sul versante della forma di governo, pur non vedendo mutata la forma parlamentare, vennero introdotte innovazioni significative come: l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri a maggioranza assoluta dal Parlamento in seduta comune; designazione da parte del Presidente della Repubblica del Primo ministro, nel caso in cui trascorso un mese le Camere non fossero riuscite a raggiungere la maggioranza assoluta nella sua elezione, ed in caso di sua mancata elezione, da parte del Parlamento, si verificava lo scioglimento delle Camere; introduzione dell'istituto della fiducia costruttiva, proprio di altri ordinamenti come quello tedesco e spagnolo, con cui il Parlamento nel votare la sfiducia al Presidente del Consiglio deve contemporaneamente eleggere il suo successore, l'obiettivo perseguito è quello di evitare le cosiddette "crisi al buio"¹⁸.

Durante la XIII legislatura, precisamente nel 1997, venne istituita una terza Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, detta "Commissione D'Alema"¹⁹ in onore del suo presidente, composta da trentacinque deputati e trentacinque senatori e con funzioni analoghe a quelle delle Commissioni bicamerali precedenti. Anche in questo caso ne scaturì un progetto di riforma organico, tuttavia maggiormente incisivo e riguardante numerose parti della Costituzione a partire dalla forma di stato identificata in quella federale. Per quanto riguarda la forma di governo, si verificò un lungo dibattito in merito alla scelta tra un esecutivo monista ad elezione diretta del Presidente del Consiglio, scelta inizialmente maggiormente condivisa, e un esecutivo dualista di stampo semipresidenziale ad elezione diretta del Presidente della Repubblica. Prevalse la seconda opzione e ne derivò un sistema

¹⁷ Camera dei Deputati, "La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura ("Commissione De Mita - Iotti)", https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/dossier/prec07.htm.

¹⁸ Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, "Diritto Costituzionale", Quattordicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, p. 143.

¹⁹ Camera.it, "Commissione parlamentare per le riforme costituzionali", <https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/>.

semipresidenziale che pur avendo come modello ispiratore quello francese, si differenziava profondamente da esso nella configurazione del ruolo presidenziale e del rapporto Presidente della Repubblica-Primo ministro. Ad un Presidente della Repubblica direttamente eletto dal corpo elettorale, configurato come capo dello Stato ed organo di garanzia, ma contestualmente dotato di penetranti poteri, esercitabili senza controfirma ministeriale, che gli permettevano di incidere sulla determinazione dell'indirizzo politico ordinario era contrapposto un Primo ministro con un notevole potere di direttiva relativo ai ministri, in particolare nei casi di nomina e di revoca, e all'azione di governo. Al Governo, collegialmente inteso, era affidata la titolarità nella determinazione dell'indirizzo politico ordinario, inoltre, non era prevista la verifica della sussistenza del rapporto di fiducia in Parlamento, fiducia presunta, ciononostante poteva essere presentata una mozione di sfiducia la cui approvazione richiedeva la maggioranza assoluta.

Il modello così delineato conformemente a quello francese opera un rafforzamento del Governo, a scapito del Parlamento, ma diversamente da esso la titolarità del potere esecutivo è attribuita al Governo e, al suo interno, in particolare al Primo ministro. Il rapporto Presidente della Repubblica-Primo ministro delineato dal progetto risulta decisamente sofisticato e condizionato da fattori esterni, quali la capacità della legge elettorale di formare una maggioranza parlamentare a sostegno del Governo, e questo rende difficile stabilire a priori l'esatta delimitazione dei poteri attribuiti ai rispettivi organi. In altre parole, risulta particolarmente rafforzata l'"ambiguità"²⁰ connaturata all'assetto dell'esecutivo dualista proprio dei sistemi semipresidenziali. La mancanza di una visione unitaria è stata una caratteristica costante di tutta l'elaborazione del progetto, gli interessi particolari dei partiti non hanno permesso di pervenire ad una soluzione compromissoria e l'iter di approvazione, pur giungendo alla discussione in Assemblea, si arenò nel giugno del 1998.

Un altro progetto di revisione della Costituzione è stato presentato nel corso della XIV legislatura, dal Governo di centro-destra allora guidato dal Presidente del consiglio Silvio Berlusconi²¹. Il disegno di legge fu presentato nell'ottobre del 2003 in Senato, per poi passare nel marzo del 2004 alla Camera dei deputati; il testo di legge costituzionale è stato approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, da entrambe le Camere ed approvato definitivamente, come disegno di legge costituzionale n.

²⁰ Carlo Fusaro, "Le Radici del Semi-Presidenzialismo, viaggio di un modello cui si guarda in Italia", Rubbettino Editore, 1998, pp. 96-148.

²¹ Ministero Dell'Interno, "Riforma costituzionale: il testo della legge che modifica la Parte II della Costituzione", https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/pubblica_amministrazione/notizia_21666.html_372599280.html.

2544-D²², il 16 novembre 2005. Il titolo breve era ‘ Riforma Ordinamento della Repubblica’ e recava modifiche alla parte II della Costituzione, denominata appunto “Ordinamento della Repubblica”, il progetto era estremamente vasto, costituito da ben 57 articoli, e comportava una profonda modificazione dal punto di vista sostanziale, se non addirittura una riscrittura, di tale parte della Carta costituzionale.

Tale progetto prevedeva l’adozione della forma di stato federale ed il riconoscimento di ampi margini di autonomia alle Regioni, la modifica dell’articolo 174, comma 4 introduceva una competenza, legislativa, esclusiva regionale, inoltre, era previsto il superamento del bicameralismo perfetto, la Camera politica era identificata nella sola Camera dei deputati mentre al nuovo Senato federale spettava il compito di rappresentare le entità territoriali; era prevista anche una lieve riduzione del numero complessivo dei parlamentari, da 945 a 770. Dal punto di vista della forma di governo era prevista una figura di Primo Ministro notevolmente rafforzata, eletta tramite elezione popolare diretta e titolare di attribuzioni che gli permettevano una direzione maggiormente incisiva nell’azione d’indirizzo politico del Governo: nomina e revoca dei ministri, senza intermediazione del Presidente della Repubblica; potere di proporre, al Presidente della Repubblica, lo scioglimento della Camera; poteva esercitare la richiesta di voto bloccato, in questo modo il Parlamento doveva esprimersi sul disegno di legge, così come formulato dal Governo, senza possibilità di emendarlo; possibilità di porre la questione di fiducia su tutti i disegni di legge, ad esclusione dei disegni di legge o revisione costituzionale.

Come conseguenza dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio non era prevista una fiducia iniziale al Governo, invece sostituita da un voto sul programma presentato dal Primo Ministro alla Camera. Come controbilanciamento al rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio, e conseguentemente del Governo, erano previste generiche garanzie a tutela dell’opposizione e delle minoranze. Il testo di Legge costituzionale è stato sottoposto a referendum confermativo il 25 giugno 2006, si registrò un’affluenza del 52,5%, pur non essendo previsto alcun quorum, e prevalse il “NO” con il 61,3% dei voti²³.

Un altro progetto di revisione della Costituzione, pur non riguardante direttamente la forma di governo, è stato presentato nel corso della XVII legislatura, dal Governo di centro–sinistra

²² Senato della Repubblica, Disegno di legge S. 2544-D XIV Legislatura, <https://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Ddliter/23441.htm>.

²³ Eligendo l’Archivio, “Referendum costituzionale 25 giugno 2006, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=25/06/2006&tpa=Y&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>.

allora guidato dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi²⁴. Il disegno di legge costituzionale è stato inizialmente presentato nell'aprile 2014 in Senato ed è stato approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, da entrambe le Camere ed approvato definitivamente, come disegno di legge costituzionale n. 2613-D²⁵, il 12 aprile 2016. Il progetto di revisione, costituito da ben 41 articoli, proponeva una riforma organica della Costituzione, i cui punti fondamentali erano: superamento del bicameralismo perfetto, individuando nella sola Camera dei deputati la Camera politica eletta a suffragio universale, mentre al nuovo Senato, il cui numero dei componenti era ridotto a 100, veniva affidata la funzione di rappresentanza delle autonomie regionali e la sua elezione non era più diretta, bensì attribuita ai consigli regionali; abolizione del CNEL²⁶; riforma del Titolo V, veniva ridisegnato l'assetto organizzativo degli enti territoriali abolendo le Province, inoltre veniva abolita la competenza legislativa concorrente Stato-Regioni e gran parte delle materie comprese in tale legislazione veniva attribuita alla competenza esclusiva statale; modificazioni nella disciplina delle leggi d'iniziativa popolare e dei referendum. Il progetto di revisione pur non prevedendo mutamenti in merito alla forma di governo, adottando un sistema monocamerale e prevedendo una legge elettorale, sempre disciplinata tramite legge ordinaria non essendo stata prevista una sua costituzionalizzazione, che garantiva un cospicuo premio di maggioranza, 340 seggi, alla lista vincitrice, indirettamente operava un rafforzamento del Governo garantendone, almeno sulla carta, una maggiore stabilità. Anche in questo caso, il testo di legge costituzionale è stato sottoposto a referendum confermativo il 4 dicembre 2016, si registrò un'affluenza del 65,5%, pur non essendo previsto alcun quorum, e prevalse il 'NO' con il 59,1% dei voti²⁷.

Meritano, qui, di essere esaminate alcune leggi costituzionali che, pur non riguardando direttamente la forma di governo, dimostrano di avere, comunque, un collegamento rispetto ai progetti esaminati in precedenza.

²⁴ Questione Giustizia, Massimo Villone, "La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole", https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-riforma-renzi-boschi_governo-forte_costituzione-debole_346.php

²⁵ Camera dei deputati, "Disegno di legge costituzionale n. 2613-D", [https://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0038060&back_to=.](https://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0038060&back_to=)

²⁶ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

²⁷ Eligendo l'Archivio, "Referendum costituzionale 4 dicembre 2016", <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=04/12/2016&tpa=Y&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=N&ms=S>.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3²⁸, approvata con referendum costituzionale il 7 ottobre 2001 con il 64,3% dei voti²⁹, intitolata ‘ Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione’, si pone in linea di continuità con il progetto della Commissione bicamerale D’Alema, ed anche con il progetto di revisione del 2005, teso alla realizzazione di uno Stato federale. La riforma del Titolo V pur non arrivando a delineare uno Stato federale, conferisce un largo margine di autonomia agli enti territoriali, in particolare alle Regioni, in campo legislativo, amministrativo, elettorale e finanziario, dando così concreta attuazione al principio di sussidiarietà.

La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1³⁰, approvata con referendum costituzionale il 20 Settembre 2020 con il 70 % dei voti³¹, intitolata “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, si pone in linea di continuità con i progetti di revisione precedentemente esaminati, gran parte dei quali prevedevano una riduzione del numero complessivo dei parlamentari, ed ha sancito la riduzione del numero dei deputati, da 630 a 400, e dei senatori, da 315 a 200.

La legge costituzionale 18 ottobre 2021, n.1³², approvata a maggioranza assoluta in seconda votazione da entrambe le camere e senza che abbia avuto luogo una richiesta di referendum costituzionale confermativo, intitolata “Modifica all'articolo 58 della Costituzione”, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica”, presenta invece un carattere innovativo rispetto ai progetti precedentemente esaminati e sancisce la riduzione del limite di età per gli elettori del Senato da 25 a 18 anni, uniformandolo così a quello della Camera dei deputati. L’uniformazione dell’età degli elettori di entrambe le Camere evita sensibilmente il rischio, reso ancora “teoricamente” possibile dall’esercizio di un voto disgiunto da parte del singolo elettore, di uno sfasamento nella composizione partitica di Camera e Senato. È chiaro, come in un sistema caratterizzato da un bicameralismo perfetto, come quello italiano, tale

²⁸ Parlamento.it, “Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3”, <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/01003lc.htm>.

²⁹ Eligendo l’Archivio, “Referendum costituzionale 7 ottobre 2001”, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=07/10/2001&es0=S&tpa=l&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tp=A>

³⁰ Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, “La riduzione del numero dei parlamentari”, <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/>.

³¹ Eligendo l’Archivio, “Referendum costituzionale 20 settembre 2020”, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=20/09/2020&es0=S&tpa=Y&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tp=A>.

³² Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, “Estensione dell'elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica”, <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/estensione-dellelettorato-per-lelezione-del-senato-della-repubblica/#:~:text=La%20legge%20costituzionale%2018%20ottobre,del%2020%2F10%2F2021>.

sfasamento di composizione debba essere ridotto al minimo per assicurare un corretto funzionamento del sistema parlamentare. Si può quindi, affermare che una composizione il più possibile omogenea delle due Camere assicuri una maggiore stabilità parlamentare, la quale indirettamente si traduce in una maggiore stabilità del potere esecutivo, ossia del Governo.

Una lettura comparata dei progetti e delle leggi di revisione costituzionale fin qui esaminati, mostra chiaramente come il Leitmotiv comune ad essi non fosse in realtà un mutamento della forma di governo. Lo sforzo dei riformatori sembra essersi maggiormente concentrato intorno ad altre questioni come: la realizzazione di una forma di stato più o meno assimilabile al modello federale, l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione ne è la conferma; il superamento del bicameralismo perfetto, in tutti i casi elevando la Camera dei Deputati a Camera politica a scapito del Senato; riduzione del numero complessivo dei parlamentari, l'approvazione della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1 ne è la conferma.

Anche quando, il legislatore si è concentrato più attentamente sulla forma di governo, come nei casi della Bicamerale D'Alema e del progetto di revisione del 2005, ha operato sempre all'interno del quadro delineato dal sistema parlamentare, non mettendolo mai veramente in discussione. Si può dire che proprio la mancanza di decisione, da parte del legislatore, nel compiere una rottura rispetto al sistema parlamentare, unitamente ai fattori precedentemente esposti, possa essere la causa determinante del fallimento costante dei progetti attinenti alla forma di governo.

3. Analisi del disegno di legge n. 935 presentato in Senato

Del progetto di riforma costituzionale, d'iniziativa governativa, concernente modificazioni attinenti alla forma di governo e denominato informalmente, con linguaggio poco istituzionale e di uso giornalistico, del "Premierato", si è iniziato a parlare nelle prime settimane dell'ottobre 2023 ed alla fine dello stesso mese iniziarono a circolare le prime bozze informali³³. Il 3 novembre 2023 il Consiglio dei ministri presieduto dal Presidente Giorgia Meloni, leader della coalizione di centro-destra, approva, all'unanimità, il disegno di legge costituzionale³⁴ che prevede l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la razionalizzazione del rapporto di fiducia.

Il 10 novembre 2023 sui propri canali social ufficiali³⁵, il Presidente del Consiglio dei ministri Giorgia Meloni pubblica un video, della durata di pochi minuti, intitolato "Elezione diretta del Presidente del Consiglio: basta giochi di palazzo, ribaltoni e trasformismo. Ecco cosa prevede la riforma costituzionale, con la quale vogliamo dare più potere agli italiani", in cui espone le ragioni e i punti fondamentali del progetto di riforma. In tale video, il Primo Ministro prende atto della costante instabilità governativa che affligge l'ordinamento italiano sin dalla nascita della Repubblica ed espone i punti della riforma come soluzione volta a favorirne la stabilità, i quali sono: elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, contestuale all'elezione del Parlamento; conferimento di un premio di maggioranza, che garantisca il raggiungimento del 55% dei seggi in entrambe le Camere, alla lista collegata al Presidente eletto; previsione di una norma "antiribaltone", volta ad evitare la formazione di governi tecnici o di un colore politico diverso rispetto alla maggioranza eletta dai cittadini; nessuna modifica formale, quindi nessun mutamento, delle funzioni e dei poteri del Presidente della Repubblica; abolizione della figura dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica.

³³ Il Foglio, "La riforma costituzionale proposta dal governo: ecco la bozza di "premierato"", 31 ottobre 2023, <https://www.ilfoglio.it/politica/2023/10/31/news/la-riforma-costituzionale-proposta-dal-governo-ecco-la-bozza-di-premierato--5853204/>.

³⁴ Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57", 3 novembre 2023, <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-57/24163>.

³⁵ Pagina Facebook, pagina Instagram.

Il 15 novembre 2023 il disegno di legge viene ufficialmente presentato in Senato³⁶, dal Presidente del Consiglio dei ministri Giorgia Meloni e dal Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati e prende il nome di disegno di legge costituzionale n.935. Il titolo è “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 “, mentre il titolo breve recita “Modifiche costituzionali per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri”.

Il progetto di revisione opera un intervento settoriale, circoscritto interamente ai Titoli I, II e III della Parte II della Costituzione, vengono modificati soltanto quattro articoli della Costituzione, e si compone di, appena, cinque articoli. Analizzerò di seguito, articolo per articolo, i mutamenti e le innovazioni introdotte dal progetto di riforma rispetto alla disciplina attualmente vigente.

L’art.1 dispone l’abrogazione dell’articolo 59, comma 2 della Costituzione, “Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.”, invece lascia immutato l’articolo 59, comma 1, “È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica”. La norma in questione, quindi, stabilisce l’abolizione della figura dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica, allo stesso tempo lascia invariata l’assunzione della carica di senatore a vita, salvo possibile rinuncia, da parte degli ex Presidenti della Repubblica.

L’articolo 2 dispone la soppressione delle parole “o anche una sola di esse” dell’articolo 88, comma 1 della Costituzione, l’articolo così modificato recita “Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere.”. La norma in questione sopprime la possibilità, esercitabile dal Presidente della Repubblica sentiti i loro Presidenti, di sciogliere una soltanto delle due Camere, quindi, in caso di esercizio del potere di scioglimento, il Parlamento verrà sciolto in blocco.

L’articolo 3 riscrive totalmente il comma 2 dell’articolo 92 della Costituzione, “Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. 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

³⁶ Senato della Repubblica, “Atto Senato n.935 XIX Legislatura”, <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57694.htm>.

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.”, inoltre viene aggiunto un comma 3, quasi integralmente corrispondente al comma 2 della versione originale, che recita “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.”.

L’articolo in questione opera importanti modifiche, al limite di una riscrittura, rispetto al testo originale dell’articolo 92. Il comma 1 rimane, sostanzialmente, immutato, “Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.”, ed indica la composizione del Governo, considerato come organo collegiale. Il comma 2, di contenuto totalmente innovativo rispetto al corrispondente precedente comma, introduce: a) l’elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, avviene così un mutamento della forma di governo che prende il nome di neoparlamentarismo o, più informalmente, di “Premierato”; b) viene indicata la durata del mandato presidenziale, essa è di cinque anni; c) l’elezione del Presidente del Consiglio e quella del Parlamento, avvengono contestualmente; d) viene costituzionalizzato un premio di maggioranza, che permetta di raggiungere la soglia del 55% dei seggi in ciascuna Camera, assegnato, su base nazionale, alle liste collegate al Presidente eletto, mentre la legge elettorale, di cui sono indicati rappresentatività e governabilità come principi ispiratori, rimane demandata alla legislazione ordinaria; e) il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la propria candidatura, sta ad indicare che, il Presidente eletto, deve essere necessariamente un parlamentare, escludendo così la possibilità della formazione di governi tecnici, intesi come governi non politici e perciò, estranei al circuito parlamentare. Le numerose innovazioni introdotte dimostrano come il riformatore abbia deciso di operare una maggiore razionalizzazione, rispetto alla disciplina precedente, della forma di governo.

Il nuovo comma 3, invece, sancisce il passaggio dalla “nomina” al “conferimento dell’incarico di formare il Governo” al Presidente del Consiglio dei ministri da parte del Presidente della Repubblica, tale mutamento della disciplina si pone come conseguenza naturale dell’introduzione dell’elezione diretta del Primo Ministro; la parte restante del comma rimane, sostanzialmente, immutata, Il Presidente della Repubblica nomina i ministri su proposta del Presidente del Consiglio.

L'articolo 4 sostituisce il comma 3 dell'articolo 94 della Costituzione, la nuova versione recita "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.", inoltre, viene aggiunto un, nuovo comma 6, il quale recita " 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."

La norma lascia immutati il comma 1, "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.", ed il comma 2, "Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.", dell'articolo 94, scegliendo di porsi in linea di continuità con la disciplina precedente, ribadendo quindi, la centralità del rapporto di fiducia Governo-Parlamento e lasciando invariate le modalità con cui si procede alla sua votazione. Il nuovo comma 3 risulta decisamente più articolato e si pone come integrativo rispetto al comma attualmente vigente, il quale recita "Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.", gli elementi che lo caratterizzano sono: a) rimane fermo, come nella versione precedente, il termine di dieci giorni, dalla propria formazione, entro cui il Governo deve recarsi in Parlamento per ottenere la fiducia; b) nel caso in cui il Governo non ottenga la fiducia, l'incarico di formare un, nuovo, Governo viene rinnovato al Presidente eletto da parte del Presidente della Repubblica, risulta così, evidente l'intenzione di rispettare e confermare la scelta compiuta dal corpo elettorale nell'elezione del Presidente del Consiglio, impedendo così, che possa formarsi a livello parlamentare una maggioranza a sostegno di un candidato diverso; c) nel caso in cui anche il secondo Governo formato dal Presidente eletto, a seguito del diniego della fiducia al primo Governo e del rinnovo dell'incarico, non ottenga la fiducia da parte del Parlamento, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere e quindi, la palla ritorna al corpo elettorale mediante l'indizione di nuove elezioni.

La norma in questione se da una parte introduce una disciplina maggiormente analitica del rapporto di fiducia, dall'altra sembra imbrigliare eccessivamente la discrezionalità del Parlamento nell'accordare la fiducia, in sostanza la scelta del Parlamento si riduce a due alternative: accordare la fiducia al Governo formato dal Presidente eletto oppure accettare il proprio scioglimento e rimettersi alla, futura, scelta compiuta dal corpo elettorale. Visto che nella nuova disciplina il Presidente del Consiglio riceve una legittimazione democratica diretta, dunque, non più indiretta come nella disciplina attualmente in vigore, forse sarebbe stato più opportuno sopprimere l'istituto della fiducia iniziale in Parlamento ed optare per una fiducia "presunta" al Governo del Presidente eletto, revocabile, dalle Camere, tramite l'esercizio di una mozione di sfiducia. Questa osservazione, a mio parere, risulta giustificata dal fatto che essendo le elezioni del Presidente del Consiglio e del Parlamento contestuali, entrambe a suffragio universale diretto ed avendo come base il medesimo corpo elettorale, risulta evidente come i due organi abbiano la stessa legittimazione democratica, rendendo quindi la previsione dell'istituto della fiducia iniziale al Governo, in sostanza, privo di quel significato che invece acquista nella disciplina attualmente vigente.

Rimangono immutati anche il comma 4, "Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.", e il comma 5, "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.", dell'articolo 94 della Costituzione, ponendosi quindi, anche in questo caso in linea di continuità rispetto alla disciplina precedente riguardante la modalità di esercizio della mozione di sfiducia, esercitabile dal Parlamento nei confronti del Governo.

Il nuovo comma 6, inserito nell'articolo 94 dal progetto di riforma, risulta di contenuto particolarmente innovativo e disciplina i casi di formazione di un, nuovo, Governo nei casi di cessazione dalla carica del Presidente eletto, gli elementi che lo caratterizzano sono: a) cessazione dalla carica del Presidente eletto; b) possibilità, in capo al Presidente della Repubblica, di conferire l'incarico di formare il Governo, nuovamente, al Presidente eletto dimissionario oppure ad un parlamentare a lui collegato, facente parte quindi, della stessa maggioranza politica, risulta, ancora una volta, chiara la volontà del riformatore di confermare che il Governo debba essere, necessariamente, espressione della maggioranza politica eletta dal corpo elettorale, negando quindi la possibilità alla formazione di governi tecnici o di colore politico diverso rispetto a quello della maggioranza eletta; c) viene enunciato il requisito "per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia", indubbiamente

riferito al parlamentare a lui collegato, ma, a mio parere, riferito anche allo stesso Presidente eletto dimissionario, visto che nella costituzione di un, nuovo, Governo sarebbe, teoricamente, libero di optare per la scelta di un programma innovativo e quindi, differente rispetto a quello precedente; d) se il, nuovo, Governo nominato secondo le modalità sopra esposte non ottiene la fiducia oppure negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente eletto subentrante, evidentemente casi dove tale soggetto sia, volontariamente o meno, impossibilitato a ricoprire tale carica³⁷, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere.

In questo caso la discrezionalità del Parlamento sembra essere ancora più imbrigliata rispetto al caso configurato dall'articolo 94 comma 3 come modificato dal progetto, invero oltre ad una limitazione personale, il Governo può essere formato solo dal Presidente eletto dimissionario o da un parlamentare a lui collegato, è presente una limitazione di contenuto, attuazione delle dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Il Parlamento si trova di fronte, anche in questo caso a due alternative: accordare la fiducia al, nuovo, Governo che rispetta i requisiti delineati dall'articolo 94 comma 6 oppure accettare il proprio scioglimento. La norma non consente ai partiti, presenti in Parlamento, di formulare accordi che possano portare alla formazione di nuove maggioranze e conseguentemente esprimere nuovi Governi.

Dalle considerazioni finora svolte, emerge come per il riformatore sia la volontà popolare a prevalere su "tutto", il singolo parlamentare, essendo privo di una qualsiasi forma di discrezionalità, si trova relegato ad un ruolo meramente marginale; esso può solo confermare o rifiutare la scelta compiuta dal corpo elettorale, ed in quest'ultimo caso, accettando il proprio scioglimento, rimette la scelta, nuovamente, nelle mani di quest'ultimo. L'articolo 5 del progetto si pone come disposizione conclusiva riguardante le norme transitorie, il quale recita "Restano in carica i senatori a vita nominati ai sensi del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, nel testo previgente alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. La presente legge costituzionale si applica a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere."

³⁷ Ad esempio: morte; incapacità o inabilità; dimissioni volontarie seguite dal rifiuto di ricoprire nuovamente l'incarico di Presidente del Consiglio.

4. Iter del disegno di legge n. 935 in Senato, dalla trattazione in Commissione alla I approvazione in Assemblea

Il 21 novembre 2023 il disegno di legge costituzionale n.935 viene assegnato alla 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali)³⁸, ed i lavori iniziano il giorno seguente. Il 24 gennaio 2024 la Commissione adotta il testo base del disegno di legge costituzionale n.935, inoltre viene fissato il termine per la presentazione degli emendamenti, 5 febbraio 2024 alle ore 12, e dei subemendamenti agli emendamenti del Governo, 7 febbraio 2024 alle ore 10. Nel mese di febbraio inizia la discussione sugli emendamenti e nonostante la loro grande quantità, soltanto una minima parte di essi riesce a tagliare il traguardo dell'approvazione nei mesi di marzo e aprile. Il 24 aprile 2024 il testo del disegno di legge costituzionale n.935 emendato è adottato dalla Commissione, la quale concludendo il proprio esame è pronta a presentare il testo per la trattazione in Assemblea, che ha inizio il 7 maggio 2024.

Il testo del disegno di legge costituzionale emendato risulta in minima parte ampliato, vengono aggiunti tre articoli, quindi, ora è costituito da otto articoli, inoltre vengono introdotte modificazioni agli articoli 57,83 e 89 della Costituzione, non presenti nel testo prima dell'approvazione degli emendamenti. Il titolo risulta sostanzialmente identico "Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica", viene introdotta una modifica formale con cui vengono eliminati i riferimenti ai singoli articoli e compare invece il riferimento alla parte della Costituzione in cui essi sono contenuti.

Il testo dell'articolo 1 del disegno di legge rimane immutato, viene apportata invece, una modifica formale al titolo che nella versione emendata recita "Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione", mentre in quella precedente recitava "Modifica all'articolo 59 della Costituzione". L'articolo 2 del disegno di legge, di contenuto totalmente nuovo rispetto a quello della versione precedente, introduce modifiche all'articolo 83, comma 3 della Costituzione, il quale recita "L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo il terzo scrutinio

³⁸ Senato della Repubblica, "Atto Senato n.935, Trattazione in Commissione", https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/comm/57694_comm.htm.

è sufficiente la maggioranza assoluta.”, sostituendo le parole “Dopo il terzo scrutinio” con le seguenti “Dopo il sesto scrutinio”. Tale emendamento essendo stato proposto dagli onorevoli Enrico Borghi e Dafne Musolino facenti parte del gruppo parlamentare IV-C-RE³⁹, ossia dell’opposizione, si pone chiaramente in controtendenza rispetto allo spirito che anima il progetto di revisione così come prospettato dal Governo. Posticipando, al sesto anziché al terzo scrutinio, l’abbassamento del quorum per l’elezione del Presidente della Repubblica, risulta evidente l’intenzione di incentivare maggiormente, rispetto alla disciplina attualmente vigente, un dialogo con l’opposizione, in modo che il Presidente della Repubblica sia il più possibile espressione dell’intera Assemblea parlamentare e non soltanto della maggioranza politica in essa prevalente.

L’articolo 3 del disegno di legge, corrispondente all’articolo 2 della versione precedente, rimane immutato al comma 1, nella sua modifica all’articolo 88, comma 1 della Costituzione. Viene tuttavia aggiunto un comma 2 recante modifiche all’articolo 88 comma 2 della Costituzione, il quale recita “Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.”, vengono sostituite le parole “salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura” con le seguenti “salvo che lo scioglimento costituisca atto dovuto”. Tale emendamento, proposto dal Governo, introduce una deroga al cosiddetto “semestre bianco” ed introduce la possibilità, in capo al Presidente della Repubblica, di scioglimento delle Camere, a prescindere della coincidenza, totale o parziale, tra gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale e gli ultimi sei mesi della legislatura, nei casi in cui tale scioglimento costituisca atto dovuto.

L’articolo 4 del disegno di legge, anch’esso di contenuto totalmente nuovo rispetto a quello della versione precedente, introduce modifiche all’articolo 89, comma 1 della Costituzione, il quale recita “Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.”. L’articolo 89, comma 1 della Costituzione risulta totalmente riscritto “Gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Non sono controfirmati la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi alle Camere e il rinvio delle leggi.”. Tale emendamento proposto dall’onorevole Marcello Pera facente parte del gruppo

³⁹ Italia Viva - Il Centro - Renew Europe.

parlamentare Fdl⁴⁰, quindi a sostegno del Governo, risulta di contenuto decisamente innovativo, introducendo una serie di atti del Presidente della Repubblica per la cui validità non è richiesta la controfirma ministeriale. Tale norma tuttavia, risulta di difficile interpretazione: se la separazione tra gli atti presidenziali per la cui validità non è richiesta la controfirma ministeriale⁴¹, che come emerge dal dato letterale sono inquadrabili nella categoria degli atti “formalmente e sostanzialmente presidenziali”, e quelli per la cui validità invece, è richiesta la controfirma ministeriale sembra configurare una più nitida separazione tra gli atti in cui vi è un effettivo contributo da parte del Governo rispetto a quelli in cui esso si riduce alla mera apposizione della controfirma; rimane dubbia invero, la configurazione e la concreta operatività del principio dell’ irresponsabilità del Presidente della Repubblica, sancita dall’articolo 90, comma 1 della Costituzione, che ha sempre trovato il suo fondamento e la propria giustificazione nella controfirma ministeriale, prevista per tutti gli atti del Presidente della Repubblica.

L’articolo 5 del disegno di legge, corrispondente all’articolo 3 della versione precedente, recante modifiche all’articolo 92 della Costituzione, lascia immutato il comma 1, mentre apporta modifiche al comma 2 e 3 ed inoltre aggiunge un comma 4 e 5. Il comma 2 risulta così riscritto “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.”, rispetto alla versione precedente viene indicato il limite massimo di legislature esperibili consecutivamente da parte del Presidente eletto.

Il comma 3 risulta così riscritto “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.”, rispetto alla versione precedente vengono introdotti i seguenti elementi: a) la legge disciplina il sistema per l’elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, il riferimento a quest’ultimo non risultava presente nella versione precedente; b) scompare il riferimento numerico del 55% dei seggi che il premio di maggioranza dovrebbe garantire, nella nuova versione tale premio deve garantire soltanto la maggioranza dei

⁴⁰ Fratelli d’Italia.

⁴¹ Consulta Online, Antonio Ruggeri, “La controfirma ministeriale e il gioco dell’oca, ovvero sia quando si modifica la costituzione per tornare... all’originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)”, 8 aprile 2024, <https://giurcost.org/post/ANTONIO%20RUGGERI/24132>.

seggi. Così facendo, il riformatore costituzionalizza soltanto l'assegnazione di un premio di maggioranza, demandando alla legislazione elettorale, disciplinata tramite legge ordinaria, la determinazione del suo coefficiente numerico; c) scompare il riferimento, come principio ispiratore della legislazione elettorale, al principio di governabilità, a mio parere perché ritenuto implicito a qualsiasi legislazione elettorale⁴², mentre rimane fermo il riferimento al principio di rappresentatività e viene aggiunto invece, il principio di tutela delle minoranze linguistiche.

Il comma 4, "Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura.", ricompreso nel comma 2 della versione precedente, rimane sostanzialmente immutato. Il comma 5, corrispondente al comma 3 della versione precedente, risulta così modificato "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.", rispetto alla versione precedente il testo si presenta pressoché identico. La revoca, oltre alla nomina, dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, rappresenta sicuramente un elemento di novità estremamente considerevole. Questo emendamento essendo proposto dal Governo, dimostra di porsi in linea di continuità con lo spirito che permea il progetto di revisione.

L'articolo 6 del disegno di legge recante modifiche all'articolo 57, comma 1 della Costituzione, il quale recita "Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.", aggiunge, in fine, le seguenti parole "e salvo il premio su base nazionale previsto dall'articolo 92.". Anche questo emendamento, di natura essenzialmente formale, è stato proposto dal Governo, per cui valgono, anche in questo caso, le considerazioni sopra esposte.

L'art. 7 del disegno di legge, corrispondente all'articolo 4 della versione precedente, recante modifiche all'articolo 94 della Costituzione, lascia immutati, come contenuti nella versione precedente, i commi 1,2,3,4,5, mentre il comma 6 viene riscritto e ripartito in tre commi distinti 6, 7 e 8. Il, nuovo, comma 6 recita "In caso di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere.", tale norma introduce il, cosiddetto, principio "simul stabunt, simul cadent"⁴³ mutuato dalla forma di governo regionale, indicante che la sfiducia posta dall'Assemblea

⁴² Il principio di governabilità si pone come essenza di qualsiasi legislazione elettorale, è l'obiettivo a cui essa tende ed è proprio per il suo raggiungimento che essa viene posta in essere. Per questo motivo, una legislazione elettorale che non si ispira e non ricerca la governabilità, non può definirsi tale.

⁴³ Brocardo latino traducibile come "Insieme staranno o insieme cadranno".

legislativa nei confronti dell' organo esecutivo se approvata, comporta l'automatico scioglimento della stessa assemblea legislativa e quindi, l'indizione di nuove elezioni.

Il comma 7 recita "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.", questa possibilità risulta totalmente nuova e sembra conferire in tale specifico caso, dimissioni, il potere di scioglimento delle Camere al Governo e più precisamente al suo vertice, ossia il Presidente del Consiglio, come avviene ad esempio nell'ordinamento francese ed inglese. È pur vero, che il dato letterale, utilizzando come predicato il verbo disporre⁴⁴, sembra configurare una, se pur limitata, discrezionalità in capo al Presidente della Repubblica in merito allo scioglimento delle Camere

Il comma 8 recita "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", gli elementi che lo caratterizzano sono : a) il non esercizio della possibilità di proporre lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente eletto dimissionario, prevista dal comma 7, oppure nei casi di morte, impedimento permanente e decadenza; b) conferimento dell'incarico di formare il Governo, da parte del Presidente della Repubblica, al Presidente eletto dimissionario o ad un parlamentare a lui collegato; c) viene introdotto un limite all'esercizio di questa possibilità, essa risulta esercitabile una sola volta nel corso della legislatura.

Rispetto alla versione precedente, la possibilità di reincarico non opera più automaticamente, alla cessazione della carica, ma risulta correlata all' esercizio o meno della proposta di scioglimento delle Camere da parte del Presidente eletto dimissionario. Inoltre, viene introdotto un limite al conferimento del reincarico, esercitabile una sola volta nel corso della legislatura, e scompare il riferimento "all' attuazione delle dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia", aprendo così alla possibilità, teorica⁴⁵, di adottare programmi innovativi. Non è esplicitato, a differenza della versione precedente, quale sia la sorte del

⁴⁴ Inteso nell' accezione di: stabilire che una cosa sia fatta e prendere i provvedimenti opportuni per la sua attuazione.

⁴⁵ Uso la parola "teorica", perché nella prassi tende a prevalere un certo conservatorismo, per cui il Presidente eletto dimissionario oppure il parlamentare a lui collegato tenderanno, nella formazione di un nuovo Governo, ad adottare un programma il più somigliante possibile a quello del governo precedente.

Governo, scaturito dall'esercizio del reincarico, in caso di diniego della fiducia, anche se vista la collocazione della norma, come norma di chiusura, sembra ipotizzabile che sia lo scioglimento delle Camere. Anche per questo emendamento, essendo proposto dal Governo, valgono le considerazioni sopra esposte.

L'articolo 8 del disegno di legge, corrispondente all'articolo 5 della versione precedente, ponendosi come disposizione di chiusura concernente le norme transitorie, rimane sostanzialmente immutato. Si può dire che il progetto di revisione costituzionale pur modificato dagli emendamenti, non ne risulti travolto, anche perché quelli di maggior importanza sono stati proposti dallo stesso Governo, per cui la portata originale del progetto rimane, sostanzialmente, immutata.

Merita qui di essere accennato, un altro progetto di revisione costituzionale presentato dall'onorevole Matteo Renzi facente parte del gruppo IV-C-RE, ossia dell'opposizione, e riguardante anch'esso l'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri. Il progetto di revisione è stato presentato in senato il 1° agosto 2023 e prende il nome di disegno di legge costituzionale n.830⁴⁶. Il titolo breve recita "Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri" e la sua trattazione in Commissione ha inizio alla fine di novembre 2023. La Commissione, visto l'identità delle tematiche trattate, ha proceduto al suo esame congiuntamente a quello del disegno di legge costituzionale n.935, d'iniziativa governativa, ed all'esito del suo esame, il 24 aprile 2024, ha proposto il suo assorbimento nel disegno di legge costituzionale n.935.

A maggio 2024 il disegno di legge costituzionale è posto all'esame, congiuntamente al disegno di legge costituzionale n.935, dell'Assemblea⁴⁷. Il disegno di legge costituzionale risulta formato da, soli, 5 articoli e reca modifiche agli articoli 88,92,94 e 95 della Costituzione. Gli elementi che lo caratterizzano sono: a) viene introdotto il principio del "simul stabunt, simul cadent" in ogni caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio; b) l'elezione del Presidente del Consiglio avviene tramite suffragio universale diretto ed è contestuale a quella delle Camere; c) al Presidente del Consiglio è attribuito il potere di nomina e revoca dei ministri, il dato letterale sembra configurarlo come un potere suo proprio, esercitabile quindi, senza l'intermediazione del Presidente della Repubblica; d) la fiducia iniziale al Governo è, soltanto, presunta, le Camere quindi, non devono conferirla

⁴⁶ Senato della Repubblica, "Disegno di legge costituzionale n.830", <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57385.htm>.

⁴⁷ Michele Belletti, "Il simul simul "temperato", ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.", Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Osservatorio costituzionale, 2024, https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2024_1_12_Belletti.pdf.

espressamente ma possono comunque revocarla tramite l'esercizio di una mozione di sfiducia; e) il Presidente del Consiglio viene configurato come organo di vertice del Governo, ne dirige la politica e ne è responsabile, insieme ai ministri. Il disegno di legge costituzionale, a parte la soppressione del voto di fiducia iniziale al Governo e la modifica dell'articolo 95 della Costituzione, non presenta differenze significative rispetto al disegno di legge costituzionale n.935.

Proprio la mancanza di differenze significative ha condotto all'assorbimento del disegno di legge costituzionale n.830 nel disegno di legge costituzionale n.935, il 18 giugno 2024 con l'approvazione da parte dell'Assemblea del Senato con 109 voti favorevoli e 77 contrari⁴⁸. Nonostante la notevole mole del numero di emendamenti proposti, il testo approvato in Assemblea risulta quasi totalmente immutato rispetto al testo approvato in Commissione; l'unico emendamento approvato risulta essere apportato dal Governo all'articolo 7 del disegno di legge costituzionale n.935, recante modifiche all'articolo 94 della Costituzione. Vengono apportate modifiche soltanto ai commi 6,7 e 8 dell'articolo 7 del disegno di legge costituzionale: a) rispetto alla versione precedente il comma 6 dell'articolo 7 introduce la previsione delle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio eletto in caso di mozione, motivata, di sfiducia parlamentare; b) nel comma 7 sono stati inglobati, in maniera pressoché identica, i commi 7 e 8 corrispondenti al comma 7 nella versione del testo elaborato in Commissione, un mutamento terminologico significativo risulta essere disposto nel caso di esercizio di proposta di scioglimento delle Camere da parte del Presidente eletto in caso di, proprie, dimissioni. Quest'ultimo nella nuova formulazione del comma 7 non "può proporre", bensì ha la "facoltà di chiedere" lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, proprio la differenza di significato tra il termine proposta⁴⁹, quanto viene presentato all'altrui attenzione nei termini del suggerimento, del consiglio, dell'offerta, e facoltà⁵⁰, possibilità propria o riconosciuta nell'ambito di condizioni naturali o convenzionalmente determinate, sembra configurare, definitivamente, il potere di scioglimento delle Camere come un potere proprio del Presidente eletto; c) il comma 8, analogamente al comma 8 della versione precedente, disciplina i casi di formazione del Governo nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto.

⁴⁸ Il Post, "Il Senato ha approvato il ddl sul cosiddetto "premierato"", 18 giugno 2024, <https://www.ilpost.it/2024/06/18/senato-approvato-ddl-premierato/>.

⁴⁹ Definizioni da [Oxford Languages](#).

⁵⁰ Definizioni da [Oxford Languages](#).

Con l'approvazione in Assemblea da parte del Senato il 18 giugno 2024, il disegno di legge n.935 è stato trasmesso alla Camera dei deputati, nella quale assume la denominazione di Atto Camera n.1921⁵¹, il 4 luglio ha inizio la trattazione in Commissione alla Camera dei deputati

5. Il “Premierato”, tra forma di governo neoparlamentare e semiparlamentare

Il “Premierato” può essere così definito: “[der. dell’ingl. premier «primo ministro»]. – Nel linguaggio politico, carica, ufficio di premier; con sign. partic., sistema di governo basato sull’elezione diretta del premier, cioè del presidente del Consiglio dei ministri.”⁵². Proprio questa definizione può essere utilizzata come punto di partenza per analizzare e comprendere l’impatto che il progetto di revisione costituzionale, esaminato in precedenza, avrà nell’ordinamento italiano.

L’obiettivo perseguito dal progetto è quello di realizzare un mutamento della forma di governo vigente, inquadrabile nel modello parlamentare “puro” o “classico”, e l’elemento cardine di questo mutamento risulta essere proprio l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Questa modificazione risulta meno radicale e traumatica rispetto all’adozione di un modello come quello presidenziale o semipresidenziale, dove è prevista l’elezione diretta del Capo dello Stato individuato come leader del Governo, ciononostante il modello delineato dal progetto pur muovendosi all’interno della forma parlamentare, opera un deciso rafforzamento del Governo, a scapito del Parlamento. Maurice Duverger, per la definizione di tale forma di governo adotta il termine di “regime neoparlamentare”, considerandola una semplice variante del modello parlamentare”, ma la dottrina più recente tende ad adottare la definizione di “forma di governo semiparlamentare”⁵³, dando così risalto agli elementi che differenziano tale forma di Governo rispetto al modello parlamentare.

⁵¹ Senato della Repubblica, “Atto Camera n.1921”, https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/testi/58327_testi.htm.

⁵² Definizione da vocabolario Treccani.

⁵³ Mauro Volpi, “Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo”, Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022, pp. 202-207.

Gli elementi, individuati dalla dottrina, che la caratterizzano sono: a) rapporto di fiducia Governo-Parlamento; b) elezione diretta del Premier; c) contestualità tra elezione del Premier e del Parlamento; d) applicazione del principio “simul stabunt, simul cadent” e quindi introduzione del Governo di legislatura. Essendo frutto di un’elaborazione teorica dottrinale, che non ha finora avuto una vera e propria applicazione, ad eccezione dello Stato d’Israele tra il 1992 e il 2001⁵⁴, la compresenza di tutti gli elementi sopraindicati non risulta essere necessaria per la concreta realizzazione di tale modello, invero gli elementi davvero qualificanti risultano essere, in sostanza, i primi due. Il riformatore adottando tale modello, opera una torsione del sistema parlamentare, il cui focus viene, sostanzialmente, spostato dal Parlamento al Governo.

6. La forma di governo semiparlamentare: la separazione dei poteri e l’equilibrio tra gli organi costituzionali

La torsione del sistema parlamentare viene operata per porre rimedio alle disfunzioni tipiche di tale sistema, che sono: la scarsa durata degli esecutivi e come conseguenza un gran numero di Governi, rispetto al numero delle legislature; debolezza degli esecutivi, causata dall’incapacità del Parlamento di esprimere una solida maggioranza a sostegno del Governo; il combinato disposto dei primi due elementi genera il terzo, l’instabilità degli esecutivi. Essendo degenerazioni del sistema parlamentare, ovviamente non costituiscono la regola ed anzi in un sistema correttamente funzionante se non del tutto assenti, sono ridotte ai minimi livelli. Tuttavia, bisogna prendere atto che i sistemi parlamentari, a differenza dei sistemi presidenziale e semipresidenziale, sono più propensi a sviluppare tali degenerazioni, invero l’ordinamento italiano costituisce, a suo malgrado, uno degli esempi più significativi di disfunzione del sistema parlamentare.

Tale vulnerabilità è causata essenzialmente dal fatto che in tali sistemi il Parlamento risulta l’unico organo titolare di una legittimazione democratica diretta, mentre il Governo risulta titolare, solo, di una legittimazione democratica indiretta, in quanto espressione del

⁵⁴ Essendo l’unico Stato al mondo a darne applicazione e considerando la brevità del periodo della sua adozione, soli nove anni, pur essendo un’applicazione empirica di tale modello teorico, risulta essere troppo poco per costituire una realizzazione compiuta di tale modello.

Parlamento e legato a quest'ultimo dal rapporto di fiducia, emerge quindi, come qualsiasi disfunzione che colpisca l'Assemblea legislativa sia inevitabilmente traslata anche sul potere esecutivo, in quanto sua espressione. Il rapporto Governo-Parlamento risulta essere l'asse centrale attorno a cui ruota il corretto funzionamento dei sistemi parlamentari, esso può essere garantito solo da una legislazione elettorale e da un sistema dei partiti adeguati, in grado di esprimere, a seconda dei casi a priori oppure a posteriori, una maggioranza parlamentare capace di sostenere il Governo per tutto il corso della legislatura. Un esempio di modello parlamentare altamente funzionale, anzi potremmo dire l'archetipo del modello parlamentare stesso, è individuabile in quello dell'ordinamento inglese, noto anche come modello Westminster, gli elementi che lo caratterizzano sono : a) sistema elettorale maggioritario; b) bipartitismo; c) alta efficienza del sistema dei partiti d) conoscenza anticipata, da parte del corpo elettorale, dei candidati alla carica di Primo ministro, individuati nei leader di ciascun partito; e) centralità del rapporto Parlamento-Governo; f) potere di scioglimento della Camera politica attribuito, in sostanza, al Governo, in particolare al Primo ministro⁵⁵.

Nonostante in tale sistema le prerogative del Governo risultino particolarmente rafforzate, è proprio il meccanismo di funzionamento dei partiti a fungere da collante tra potere legislativo e potere esecutivo, i partiti esprimono sia il Primo ministro sia il programma di governo, attorno al quale la maggioranza parlamentare, individuata con chiarezza grazie all'operare del sistema elettorale maggioritario, esprimerà il proprio consenso. In sostanza Primo ministro, e conseguentemente il suo Governo, e maggioranza parlamentare appartengono allo stesso partito, questo permette il massimo scambio dialettico tra i due organi e la concreta attuazione del programma e dell'indirizzo politico prefigurato dal partito in campagna elettorale.

Il sistema semiparlamentare attraverso le sue caratteristiche cerca di realizzare, forzatamente, il modello Westminster, e conseguentemente il suo alto grado di stabilità ed efficienza, in ordinamenti in cui tale sistema non potrebbe concretizzarsi naturalmente. L'ordinamento italiano ne costituisce l'esempio, infatti esso risulta caratterizzato da: predominio del Parlamento sul Governo; instabilità e debolezza degli esecutivi; pluripartitismo; legislazione elettorale mista, comunque mai completamente maggioritaria. Il riformatore preso atto dei problemi di governabilità che si sono verificati in Italia,

⁵⁵ Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022, pp. 122-132.

maggiormente rispetto agli altri paesi europei, sin dagli albori della Repubblica, individua nel mutamento della forma di governo, e nell'adozione del cosiddetto "premierato", la soluzione a tale problematica. Come risulta dall'analisi dei progetti di revisione costituzionale, da me svolta, nel capitolo I paragrafo 2, l'adozione di un sistema semiparlamentare, e conseguentemente l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, non costituisce un elemento di assoluta novità, essendo stato argomento di discussione delle Commissioni bicamerali ed adottato dal progetto di revisione del 2005.

Questa forma di governo risulta un compromesso tra il sistema parlamentare ed i sistemi presidenziale e semipresidenziale, permettendo di rafforzare l'organo esecutivo rimanendo comunque nell'ambito del modello parlamentare, invero nonostante la legittimazione democratica diretta ricevuta dal vertice del potere esecutivo, esso rimane comunque legato al potere legislativo dal rapporto di fiducia, a differenza di quanto avviene nei sistemi presidenziale e semipresidenziale. Possiamo definire quella del riformatore, come una scelta a metà, nel compiere tale mutamento, giustificata dal fatto che l'adozione di modelli presidenziali o semipresidenziali risulta di difficile attuazione, proprio per le caratteristiche peculiari dell'ordinamento italiano.

Il disegno di legge costituzionale n.935 da un punto di vista formale non comporta alcun mutamento nel principio di separazione dei poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, così come teorizzato da Montesquieu nel XVIII secolo, anzi si può dire che attraverso la razionalizzazione della disciplina in materia di Governo da esso operata, risulti una più netta configurazione del potere esecutivo stesso. L'esecutivo rimane essenzialmente monista, ossia il suo vertice rimane affidato al solo Presidente del Consiglio dei ministri, invero la figura e le prerogative del Presidente della Repubblica non subiscono modificazioni ed inoltre, non gli vengono attribuiti poteri o funzioni che possano portare alla costituzione di un esecutivo dualista, come invece si verifica nei sistemi semipresidenziali. Il progetto di revisione costituzionale reca modificazioni solo alla disciplina relativa alla formazione del Governo e del rapporto di fiducia, mentre la parte relativa al Parlamento ed al potere giudiziario non viene minimamente toccata. Se si può dire che dal punto di vista formale la separazione dei poteri e l'equilibrio tra gli organi costituzionali vengono certamente assicurati, non può essere detto lo stesso se si considera la questione dal punto di vista sostanziale.

Per quanto riguarda il rapporto Parlamento-Governo così come ridisegnato dalla nuova disciplina e le sue possibili disfunzioni, dal punto di vista sostanziale le prerogative parlamentari subiscono un netto ridimensionamento; innanzitutto, il Parlamento non è più il

luogo di formazione del Governo, alla volontà parlamentare viene sostituita quella del corpo elettorale, il quale infatti, elegge direttamente il Presidente del Consiglio dei ministri. Questo, risulta un mutamento decisamente importante, che comporta una vera e propria rottura rispetto al sistema ad oggi vigente, invero il Parlamento si vede così privato di una delle sue prerogative più importanti.

Nonostante il permanere del voto di fiducia iniziale al Governo, tale istituto risulta, in sostanza, svuotato del suo significato. La nuova disciplina introduce un voto di fiducia iniziale “vincolato”, perché il Parlamento può accordare la propria fiducia soltanto al Governo formato dal Presidente del Consiglio eletto oppure rassegnarsi al proprio scioglimento, sicché viene preclusa alle Camere la possibilità di accordare la fiducia ad una maggioranza diversa rispetto a quella scelta dal corpo elettorale. Con tale scelta risulta evidente la volontà, più volte dichiarata, del riformatore di dare preminenza alla volontà popolare nella scelta del Governo, attraverso l’elezione del Presidente del Consiglio, ritenendo ormai insufficiente la sua espressione soltanto nella scelta dei componenti dell’Assemblea legislativa.

Si verifica così il passaggio da una legittimazione popolare indiretta, attuata dal Parlamento con il voto di fiducia iniziale, ad una legittimazione popolare diretta del Governo. Come conseguenza muta l’essenza dello stesso rapporto di fiducia, esso non risulta più innovativo, il Parlamento nell’accordare la fiducia al Governo non è più rappresentante della volontà popolare, ma soltanto confermativo, della volontà popolare espressa all’esito della consultazione elettorale. A conferma di questo orientamento vi è anche il caso della mozione di sfiducia al Governo, disciplinato dall’art.7 del disegno di legge n.935, la sua approvazione comporta lo scioglimento delle Camere e quindi, la mancata fiducia, sia essa iniziale o sopravvenuta, al Governo implica sempre lo scioglimento dell’Assemblea legislativa.

Il binomio mancata fiducia-scioglimento introduce nell’ordinamento italiano il principio “simul stabunt, simul cadent”⁵⁶ e quello di Governo di legislatura; quindi, Parlamento e Governo stanno o cadono insieme. È pur vero che il riformatore prevedendo la contestualità tra l’elezione del Presidente del Consiglio e quella delle Camere e la costituzionalizzazione di un premio di maggioranza, che garantisca la maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere, alle liste e ai candidati collegati al Presidente eletto, garantisce che la maggioranza parlamentare, risultante dalle elezioni, sia dello stesso colore politico del Governo formato dal Presidente eletto e quindi sia intenzionata a sostenerlo, viene così ridotto al minimo il

⁵⁶ Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, “Diritto Costituzionale”, Quattordicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, p.291.

rischio di una sfiducia, sia iniziale sia sopravvenuta nel corso della legislatura, parlamentare. Tuttavia, nel replicare il meccanismo del sistema Westminster, il riformatore sembra non considerare che l'ordinamento italiano, a differenza di quello inglese, non sia un sistema bipartitico bensì pluripartitico⁵⁷, nel quale i partiti concorrono non singolarmente ma in liste formate attraverso accordi di coalizione. Il rischio è che nonostante la costituzionalizzazione di un premio di maggioranza alla lista vincitrice ed indipendentemente dalla tipologia della legislazione elettorale⁵⁸, la maggioranza parlamentare costituitasi, proprio perché formata da una pluralità di partiti e non da un partito unitario, non risulti solida, ma al contrario soggetta a rotture e frammentazioni.

Come è risaputo, nel corso di una legislatura i rapporti tra i partiti all'interno di una coalizione possono mutare, partiti inizialmente minoritari possono vedere aumentare i propri consensi mentre viceversa, i partiti inizialmente maggioritari possono assistere ad un calo dei propri consensi. Il sistema delineato dal disegno di legge, prevedendo, in sostanza, la scelta tra fiducia al Governo formato dal Presidente eletto oppure lo scioglimento delle Camere, potrebbe incentivare comportamenti ostruzionistici dei partiti all'interno della coalizione di maggioranza che inizialmente minoritari vedono aumentare i propri consensi, essi nel momento a loro più favorevole potrebbero decidere di revocare la propria fiducia al Governo portando così allo scioglimento delle Camere e a nuove elezioni, essendo certi di ottenere dal risultato di quest'ultime un maggiore peso politico sia all'interno delle Camere sia all'interno del Governo, magari puntando ad ottenerne persino la leadership.

Ovviamente si tratta di dinamiche politiche, non di comportamenti certi, ma l'esperienza italiana dimostrando una certa fluidità delle dinamiche dei partiti, molto più avvezzi a scontri e mutamenti di alleanze rispetto al proprio consolidamento, lascia trasparire la possibilità che il sistema delineato dal progetto di revisione, a differenza delle intenzioni di stabilità ed efficienza dichiarate dal riformatore, possa in realtà rivelarsi, contrariamente alle previsioni, instabile. L'emersione di un Governo, e del suo vertice, nettamente rafforzato e conseguentemente di un Parlamento indebolito, può far sorgere un'ulteriore preoccupazione, quella della di un'ingerenza del potere esecutivo nelle prerogative di quello legislativo, il pericolo risulta essere quello di un Governo "legiferatore".

La tendenza di una maggiore ingerenza del Governo in campo legislativo ha iniziato a manifestarsi all'inizio degli anni Novanta, come conseguenza dell'adozione di una

⁵⁷ Gianfranco Pasquino, "I sistemi elettorali", il Mulino, Bologna, 2006.

⁵⁸ Ad oggi non risulta avanzata ancora nessuna proposta o bozza.

legislazione elettorale prevalentemente, anche se non esclusivamente, maggioritaria⁵⁹ ed al graduale affermarsi di un sistema bipolare, all'interno del quale il ruolo dell'esecutivo iniziava ad acquisire, rispetto agli anni precedenti, un peso non solo politico ma soprattutto mediatico, decisamente maggiore e tale tendenza ha continuato ad acutizzarsi sino ai giorni d'oggi. Ne costituisce un esempio il fatto che oggi l'opinione pubblica segue con maggiore interesse ed apprensione le vicende riguardanti il Governo, per il quale non vota, rispetto a quelle relative al Parlamento, unico organo verso il quale esprime il consenso elettorale.

Negli ultimi decenni si è assistito ad un uso sempre maggiore della decretazione d'urgenza da parte del Governo, ne costituiscono un esempio il ricorso spasmodico al decreto-legge, disciplinato dall'art.77 della Costituzione⁶⁰, e il ricorso al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, atto formalmente amministrativo e quindi, non legislativo, in numero assai elevato, nel disciplinare lo stato d'emergenza causato dall'epidemia di Covid-19⁶¹.

Nel caso del decreto-legge il potere legislativo pur rimanendo formalmente in capo al Parlamento, responsabile della sua conversione in legge ordinaria, risulta, in sostanza, formato dal Governo e pur essendo giustificato da casi straordinari di necessità e di urgenza, resta il fatto che esso promana da un organo non titolare della funzione legislativa. Il rischio è quello che un Governo fortemente legittimato, come quello delineato dal progetto di revisione costituzionale, abusando del ricorso a tale strumento, come del resto è avvenuto anche in passato, cerchi di forzare la mano al Parlamento in sede di conversione in legge, visto che nella nuova disciplina il destino del Parlamento è intrinsecamente collegato a quello del Governo, il quale, per istinto di autoconservazione, per evitare il proprio scioglimento sarà disposto ad essere maggiormente accondiscendente nei confronti del potere esecutivo.

Analogo discorso può essere fatto in merito al ricorso della questione di fiducia⁶² da parte del Governo, anche in questo caso il Parlamento per evitare il proprio scioglimento sarà disposto nella maggior parte dei casi ad accordare, piuttosto che a negare, la fiducia posta dal Governo. Proprio l'abuso di questi due strumenti, decreto-legge e questione di fiducia, in un sistema in cui il rapporto Parlamento-Governo risulta disciplinato, in sostanza, dal

⁵⁹ Leggi n.276 e n.277 del 1993, nota anche come legge "Mattarella".

⁶⁰ Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, "Diritto Costituzionale", Quattordicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, pp. 382-384.

⁶¹ Francesco Rigano, Matteo Terzi, "Lineamenti dei diritti costituzionali", Seconda edizione, Milano, Franco Angeli, 2022, pp. 91-93.

⁶² Disciplinata dagli art.116 reg. Cam.; art. 161 reg. Sen., essa è posta su questioni ritenute di fondamentale importanza da parte del Governo e la mancata approvazione parlamentare del disegno di legge, o parte di esso, sul quale viene posta comporta il venire meno del rapporto fiduciario e le conseguenti dimissioni del Governo.

principio “simul stabunt, simul cadent”, potrebbe comportare un ingiustificato ridimensionamento, sul piano sostanziale, della discrezionalità parlamentare nell’esercizio delle proprie prerogative. Forse, sarebbe stato opportuno da parte del riformatore nel disciplinare il rafforzamento dell’organo esecutivo, predisporre anche dei meccanismi di tutela dell’indipendenza e della discrezionalità parlamentare tali da metterlo maggiormente al riparo da un’ingerenza del Governo, ad esempio sarebbe bastato prevedere un uso maggiormente circoscritto del ricorso al decreto-legge ed alla questione di fiducia, ovviamente non è escluso che il riformatore possa provvedervi in futuro.

In base a quanto detto fin ora, nel sistema delineato dal progetto di revisione anche il ruolo dell’opposizione risulterà fortemente ridimensionato, essa sarà costretta a vigilare sull’indirizzo politico attuato dalla maggioranza e per vedere approvate le sue proposte dovrà cercare un punto d’incontro con quest’ultima, certamente viene preclusa ad essa la possibilità in caso di frattura all’interno della maggioranza di Governo, e quindi di crisi extraparlamentare, di realizzare accordi con uno o più di quei partiti per tentare di formare un nuovo Governo, l’unica possibilità per l’opposizione di poter formare un Governo saranno le elezioni.

In conclusione, il ruolo del Parlamento, e soprattutto quello dell’opposizione, risulta fortemente ridimensionato in un sistema dove la trazione sembra essere spostata quasi unicamente sul Governo, nel quale in caso di crisi risulta preclusa ogni soluzione interna e quindi l’unica via percorribile rimane la distruzione del sistema stesso e la creazione di un nuovo sistema demandata però alla volontà popolare espressa tramite la consultazione elettorale.

7. Il presidente della Repubblica, tra figura di garanzia e figura d’indirizzo politico

L’ordinamento italiano pur non costituendo una forma di governo dualista, ossia nella quale l’esecutivo risulta bicefalo ed il relativo potere ripartito tra Capo dello Stato e Primo

ministro⁶³, bensì, al contrario, monista, in cui il Governo risulta avere un unico vertice individuato nel Presidente del Consiglio dei ministri, ha comunque assistito, sin dai suoi albori, a una sorta di dualismo tra la figura del Presidente della Repubblica e quella del Presidente del Consiglio. Tale dualismo⁶⁴ risulta determinato non tanto dal tentativo di esercizio congiunto nella determinazione dell'indirizzo politico del Governo, al quale il Presidente della Repubblica risulta essere assente, non essendo stato inserito dalla Costituzione tra le sue prerogative, bensì da un rapporto di garanzia e controllo da parte del Capo dello Stato, individuato dalla Costituzione come organo di garanzia *super partes*, nei confronti del Presidente del Consiglio, in quanto vertice del Governo e responsabile della determinazione dell'indirizzo politico da esso attuato.

Tale rapporto non si è rivelato costante nella storia della Repubblica, e la maggiore o minore intensità dell'intervento del Capo dello Stato è stata direttamente proporzionale alla maggiore o minore intensità delle situazioni di crisi di Governo, il ruolo del Presidente della Repubblica è sempre stato quello di garante del sistema costituzionale e nei momenti di crisi del potere esecutivo ha svolto un ruolo di mediatore tra le diverse forze politiche al fine di ristabilire il corretto funzionamento di tale organo incentivando, se possibile, una soluzione della crisi⁶⁵.

Il progetto di revisione costituzionale prevedendo un più alto grado di legittimazione del Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso la previsione della sua elezione popolare diretta, introduce una disparità in termini di legittimazione rispetto al Presidente della Repubblica, invero nella disciplina attualmente vigente entrambi gli organi risultano espressione, seppure attraverso differenti modalità, del Parlamento. Rispetto al passato alla figura del Presidente del Consiglio viene conferita una maggiore stabilità, invero alla continuità della figura del Capo dello Stato, eletto dal Parlamento per sette anni, i quali effettivamente espletati salvo dimissioni o impedimenti, era contrapposta la tendenziale mutevolezza della figura del Primo ministro; infatti, nell'arco di un mandato presidenziale vengono a susseguirsi, soprattutto a causa di crisi di Governo, diversi Presidenti del Consiglio. Proprio la legittimazione popolare diretta del Presidente del Consiglio sembra delineare con maggiore nitidezza ed accentuare il dualismo nei confronti del Presidente

⁶³ Schema tipico dei modelli semipresidenziali.

⁶⁴ Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022, pp. 143-152.

⁶⁵ Massimo Siclari, "Il Presidente della Repubblica italiana nelle recenti esperienze costituzionali, aspetti problematici", Napoli, Jovene editore, 2013.

della Repubblica, relegando quest'ultimo, visto il suo minor grado di legittimazione, ad una posizione d'inferiorità, ai limiti della subordinazione, rispetto al primo.

Preoccupazioni in tal senso, sono state espresse dalla senatrice a vita Liliana Segre, in un suo intervento in Senato il 14 maggio 2024, la quale afferma: "Continuo a ritenere che riformare la Costituzione non sia una vera necessità del nostro Paese" per poi continuare: "Non tutto può essere sacrificato in nome dello slogan "scegliete voi il capo del governo!"⁶⁶. Le parole ed il pensiero dell'onorevole Liliana Segre riecheggiano nell'appello di ben 180 illustri costituzionalisti a difesa della Carta costituzionale e dei valori democratici in essa rappresentati⁶⁷. Inoltre, ulteriori preoccupazioni risultano espresse da Elly Schlein⁶⁸, leader del maggiore partito dell'opposizione⁶⁹, la quale dice in un'intervista rilasciata nel mese di novembre 2023: "Giorgia Meloni vuole comandare, non vuole governare. Perciò vuole indebolire il presidente della Repubblica, perché vuole l'uomo solo al comando."⁷⁰, e più avanti conclude dicendo: "è un'esperienza che in Italia abbiamo già fatto e non è andata bene..."⁷¹.

Le preoccupazioni riguardo ad una possibile deriva autoritaria e di un ritorno al culto del personalismo dell'"l'uomo solo al comando", da più parti ravvisate nel disegno di legge costituzionale n.935, per quanto legittime in un paese come l'Italia segnata profondamente dalla dittatura fascista, devono cedere il passo al fatto che un rafforzamento dell'esecutivo, teso a replicare il modello Westminster ed il suo alto grado di stabilità ed efficienza, come risulta quello effettuato dal progetto di revisione costituzionale, non significa necessariamente un ritorno alla dittatura e al fascismo. Il rischio di deriva autoritaria risulta presente, anche se in percentuali sensibilmente diverse, in ogni ordinamento, ma l'Italia, come gran parte dei paesi europei, presenta uno standard democratico elevato ed il suo processo di integrazione europea e la sua grande attività di cooperazione anche a livello extraeuropeo, riducono questo rischio ai minimi livelli.

⁶⁶ La Repubblica, "Il discorso integrale di Liliana Segre sul premierato, in Senato", 14 maggio 2024, https://www.repubblica.it/politica/2024/05/14/news/premierato_liliana_segre_discorso_integrale_senato-422963032/.

⁶⁷ Libertàgiustizia, "Appello a fianco di Liliana Segre contro il Premierato", 18 giugno 2024, <https://www.libertaegiustizia.it/2024/06/18/appello-a-fianco-di-liliana-segre-contro-il-premierato/>.

⁶⁸ Nata a Lugano nel 1984, ricopre la carica di europarlamentare dal 2014 al 2019, dal 2022 ricopre l'incarico di deputato della Repubblica Italiana, dal marzo 2023 ricopre il ruolo di Segretaria Nazionale del Partito Democratico (PD).

⁶⁹ PD (Partito Democratico).

⁷⁰ Articolo del 18 novembre 2023, Premierato, Schlein: "Meloni vuole uomo solo al comando, l'ultima volta per l'Italia è finita male", fanpage.it.

⁷¹ Articolo del 18 novembre 2023, Premierato, Schlein: "Meloni vuole uomo solo al comando, l'ultima volta per l'Italia è finita male", fanpage.it.

Pur accantonato il rischio di una deriva autoritaria, rimane il fatto che un ridimensionamento, soprattutto sul piano sostanziale, delle prerogative e della figura del Presidente della Repubblica sembra concretizzarsi. Il disegno di legge costituzionale n.935 pur non andando a toccare direttamente la figura del Capo dello stato, nel porre una maggiore razionalizzazione della disciplina di formazione del Governo e del rapporto di fiducia compie delle modifiche incidenti anche su alcune delle prerogative del Presidente della Repubblica. Sono poste modifiche alle seguenti prerogative del Presidente della Repubblica: nomina del Presidente del Consiglio; configurazione del potere di scioglimento delle Camere; modifica della disciplina relativa alla controfirma ministeriale, invero per alcuni atti presidenziali essa non risulta più prevista.

Per quanto riguarda il potere di nomina del Presidente del Consiglio, esso viene sostituito da un più generico “conferimento al Presidente del Consiglio eletto dell’incarico di formare il Governo”, risulta evidente come al Presidente della Repubblica viene preclusa qualsiasi forma di discrezionalità nella scelta della figura di vertice dell’esecutivo, in sostanza la sua attività si limita a confermare, non essendo prevista dal testo del disegno di legge costituzionale una possibilità di rifiuto o quantomeno di rinvio del conferimento dell’incarico, la scelta già compiuta dalla volontà popolare in sede elettorale. Non che nella disciplina attualmente vigente al Capo dello Stato sia conferito un potere di nomina ad libitum nella scelta del Capo del Governo, la sua maggiore o minore discrezionalità nella scelta dipende dunque dalla maggiore o minore capacità del sistema politico, e quindi dei partiti, di individuare il candidato alla carica di Presidente del Consiglio.

Se il sistema politico riesce ad esprimere, subito all’esito della tornata elettorale oppure in seguito tramite accordi tra i partiti, con chiarezza il candidato alla carica di Primo ministro, la nomina si riduce ad un atto puramente formale di conferma della scelta già compiuta dal sistema dei partiti, se invece tale sistema non riesce ad esprimere tale candidato, il Capo dello Stato inizia la sua attività di mediazione politica ed attraverso consultazioni con i diversi gruppi parlamentari, rappresentanti i diversi partiti politici, cerca di individuare un candidato che possa superare con successo il vaglio della fiducia parlamentare. Proprio la fiducia parlamentare iniziale al Governo, espressa entro dieci giorni dalla sua formazione, esclude nell’ordinamento italiano la possibilità della costituzione di Governi meramente Presidenziali, ossia di espressione del Capo dello Stato.

Il riformatore, in sostanza, non prevede una nomina del Presidente del Consiglio in capo al Presidente della Repubblica, perché già nominato, attraverso elezione popolare diretta, dal corpo elettorale. Resta il fatto che la nomina e la revoca, aggiunta dal progetto di revisione

e non prevista dalla disciplina attuale, dei ministri effettuata dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, risulta decisamente sbilanciata a favore di quest'ultimo; invero risulta improbabile che il Capo dello Stato possa rifiutare, come accaduto in passato⁷², la proposta di nomina o di revoca di un ministro da parte di un Presidente del Consiglio forte della sua, nuova, legittimazione popolare. Risulta interessante come proprio in questa eventualità, possa prendere forma, ma soprattutto avere esito, lo scontro tra le due figure presidenziali sopra menzionate ed effettivamente se possa essere il peso della legittimazione popolare diretta a far pendere l'ago della bilancia. L'auspicio è che al di là della nuova legittimazione democratica acquisita dal Presidente del Consiglio, che in determinate situazioni sembrerebbe addirittura porlo in posizione sopraelevata a quella del Capo dello Stato, in casi come quello poc'anzi menzionato prevalga il rispetto e la dialettica tra gli organi costituzionali che porti ad una soluzione di compromesso in vista dell'interesse nazionale e non il singolo interesse di parte espresso dalla maggioranza politica.

Per quanto riguarda il potere di scioglimento delle Camere esercitato dal Presidente della Repubblica, che la dottrina costituzionale sembra inquadrare nella categoria degli atti complessi, alla cui formazione Capo dello Stato e Governo hanno uguale partecipazione, il progetto di revisione sembra configurarlo, sotto più punti, invece come atto formalmente presidenziale e sostanzialmente governativo, la cui elaborazione e contenuto sono decisi, in sostanza, dal Governo. Proprio la modifica agli articoli 88 e 94 della Costituzione operata dal disegno di legge costituzionale, prevedendo la deroga al cosiddetto "semestre bianco" nei casi in cui lo scioglimento costituisca atto dovuto e predisponendo lo scioglimento pressoché automatico nei casi di mancata fiducia iniziale al Governo e di mozione di sfiducia motivata nei confronti del Presidente eletto, sembra avvalorare tale assunto.

Risulta di particolare interesse il caso di dimissioni del Presidente eletto e del suo esercizio del potere di proposta di scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, in tale caso, disciplinato dall'articolo 7 del disegno di legge, il dato letterale in un primo momento lascia trasparire che il potere di scioglimento sia di pertinenza del Presidente eletto, ma il termine "dispone" anteposto alla parola "scioglimento", se inteso nel significato "di stabilire che una cosa sia fatta e prendere i provvedimenti opportuni per la sua attuazione"⁷³, può aprire la strada ad un margine, seppur minimo, di discrezionalità nell'esercizio del potere di

⁷² Ad esempio, il rifiuto, o meglio l'opposizione, da parte del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, di nominare Paolo Savona ministro dell'economia nel Governo Conte I (06/2018-09/2019), egli in tale Governo ha ricoperto invece l'incarico di ministro senza portafoglio per gli affari europei.

⁷³ Definizione enciclopedia Treccani.

scioglimento in capo al Presidente della Repubblica. È pur vero che il testo della norma prevedendo una previa informativa parlamentare in capo al Presidente eletto, e non al Capo dello Stato come nell'articolo 88 della Costituzione, come requisito per esercitare la proposta di scioglimento, sembra configurare in questo caso tale potere come propriamente governativo, tali tesi risulta essere avvalorata dalla mancanza nel testo della norma di un qualsivoglia potere di rifiuto o rinvio, a tale proposta, esercitabile dal Presidente della Repubblica, in sostanza sembra a quest'ultimo preclusa la possibilità di rifiutare la proposta di scioglimento ed una volta ricevuta sembra tenuto a alla sua attuazione.

Risulta di particolare interesse anche il caso di conferimento dell'incarico di formare il Governo, da parte del Presidente della Repubblica, al Presidente eletto dimissionario o ad un altro parlamentare a lui collegato, nel caso di dimissioni del Presidente eletto non seguito dall'esercizio di proposta dello scioglimento delle Camere e nei di casi morte, impedimento permanente e decadenza di quest'ultimo, inoltre tale possibilità risulta esercitabile una sola volta nel corso della legislatura. Ciò che risulta di particolare interesse, è se in tale situazione il Presidente della Repubblica possa effettivamente avere un certo margine di discrezionalità nella scelta della persona incaricata di formare il nuovo Governo: in primis nella scelta tra Presidente eletto dimissionario e parlamentare a lui collegato, ed in quest'ultimo caso se possa scegliere quale sia il parlamentare collegato, visto che la norma non contiene una proposta o un indicazione in merito da parte del Presidente eletto dimissionario. Se come lascia trasparire il testo della norma⁷⁴, articolo 7 lettera b) del disegno di legge costituzionale, tale discrezionalità ci sia, il Capo dello Stato in questo caso sembra recuperare quella sua funzione di mediazione politica da lui esercitata nei momenti di crisi attraverso il confronto con i diversi gruppi parlamentari, in questo caso specifico però, solo quelli appartenenti alla maggioranza di Governo, per individuare il candidato che possa superare il vaglio della fiducia parlamentare.

Al di là delle questioni ermeneutiche in merito al testo del disegno di legge costituzionale da me esposte, il ridimensionamento del ruolo del Presidente della Repubblica sembra costituire il riflesso del ridimensionamento del ruolo del Parlamento. Per quanto riguarda la

⁷⁴ In cui è scomparso il riferimento "per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia", presente nella versione iniziale del progetto di revisione costituzionale. Una sua conferma nel testo del disegno di legge avrebbe sicuramente ridotto la discrezionalità del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di conferimento dell'incarico di formazione del Governo.

questione della controfirma ministeriale⁷⁵, che nella disciplina attualmente vigente è prevista per tutti gli atti del Presidente della Repubblica⁷⁶, essa oltre ad essere requisito di validità dell'atto presidenziale, risulta giustificata non tanto dal fatto di far emergere la natura compartecipata dell'atto presidenziale, ma piuttosto in quanto giustificazione del principio di irresponsabilità, nell'esercizio delle sue funzioni, del Capo dello Stato sancita dall'articolo 90 della Costituzione. L'articolo 4 del disegno di legge costituzionale modificando l'articolo 89, comma 1 della Costituzione, sopprime per alcuni atti presidenziali la previsione della controfirma ministeriale, si tratta: della nomina del Presidente del Consiglio dei ministri; della nomina dei giudici della Corte costituzionale; della concessione della grazia e della commutazione delle pene; del decreto di indizione delle elezioni e dei referendum; dei messaggi alle Camere e del rinvio delle leggi.

Viene posta subito in risalto, inserita infatti all'inizio dell'elenco, la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui però non vi è traccia nell' articolo 5 del disegno di legge, recante modifiche all'articolo 92 delle Costituzione, il quale prevede un più generico "conferimento dell'incarico di formare il Governo" al Presidente del Consiglio eletto, mentre il potere di nomina è previsto per i soli ministri; alla luce di quanto detto sembra improbabile che la norma in questione riaffermi il potere di nomina del Presidente del Consiglio in capo al Presidente della Repubblica, sembra più probabile che si tratti di un errore di coordinamento e che con "nomina" venga in realtà inteso "conferimento dell'incarico di formare il Governo". Gli atti presenti nella lista risultano comunque riferibili alla categoria degli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali e la nuova formulazione del primo periodo dell'articolo 89, comma 1 della costituzione, il quale recita "Gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.", se chiaramente sembra voler segnare una distinzione formale tra gli atti presidenziali il cui contenuto è determinato, in tutto o in parte, anche dal Governo da quelli il cui contenuto risulta sostanzialmente presidenziale, non risulta chiaro invece se il riformatore introduca anche un regime di responsabilità differenziata degli atti presidenziali non soggetti a controfirma ministeriale rispetto a quelli per cui essa risulta prevista.

A differenza dell'attuale disciplina della controfirma disciplinata dall'articolo 89, comma 1 della costituzione, il quale recita "Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se

⁷⁵ Consulta Online, Antonio Ruggeri, "La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero sia quando si modifica la costituzione per tornare... all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)", 8 aprile 2024, <https://giurcost.org/post/ANTONIO%20RUGGERI/24132>.

⁷⁶ Ad esclusione degli atti personalissimi, come le dimissioni, e delle esternazioni atipiche, manifestazioni di pensiero non inquadrabili in atti tipizzati dalla Costituzione, ad esempio messaggi alla nazione, discorsi pubblici, interviste.

non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.”, il dato letterale dell’articolo 4 del disegno di legge, riportato qui sopra, sembra innanzitutto far emergere che la controfirma ministeriale non costituisca più requisito di validità dell’atto presidenziale ed in secondo luogo, prevedendo che solo gli atti presidenziali controfirmati dai ministri proponenti sono soggetti alla responsabilità di quest’ultimi, lascia aperto il dubbio su chi debba effettivamente ricadere la responsabilità per quella serie di atti non soggetti a controfirma.

Come già detto, nella disciplina attuale l’istituto della controfirma ministeriale funge da strumento di attuazione e garanzia del principio di irresponsabilità del Presidente della Repubblica, anche negli atti il cui contenuto risulta sostanzialmente presidenziale pur mancando formalmente una proposta ministeriale, la dottrina costituzionale ha interpretato la formula, contenuta nell’ articolo 89, comma 1 della Costituzione, “ministro proponente” come “ministro competente” per materia , per cui in tali casi la controfirma sull’atto presidenziale da parte del ministro competente, esercitando una funzione di controllo sull’atto stesso, esautorava il Capo dello Stato dalla responsabilità nell’adozione di tale atto. L’interpretazione della dottrina costituzionale appena menzionata, non sembra adottabile per quella serie di atti non soggetti a controfirma, previsti dall’articolo 4 del disegno di legge, dove pur potendo individuare, in astratto, il ministro competente per materia risulta mancare, in concreto, sull’atto in questione la sua controfirma, sembra quindi improbabile potergli addebitare la responsabilità di un atto al quale non ha partecipato alla determinazione del contenuto e neppure esercitato alcuna funzione di controllo.

Ferma restando, salvo possibili future modificazioni, l’irresponsabilità del Presidente della Repubblica sancita dall’articolo 90, comma 1 della Costituzione, le possibili soluzioni al vuoto di responsabilità venutosi a creare nel caso di atto non coperto da controfirma ministeriale, possono essere le seguenti: nonostante l’articolo 4 del disegno di legge adotti la formula “non sono controfirmati” seguita dall’elencazione dei relativi atti presidenziali, potrebbe insorgere la prassi che il Presidente della Repubblica, per salvaguardare la propria irresponsabilità, richieda comunque al ministro competente la controfirma dell’atto, quest’ultimo ovviamente non essendo tenuto in questi casi alla controfirma potrebbe opporre un rifiuto, aprendo così un contrasto; adottare un’interpretazione ancora più estensiva, ai limiti di una forzatura, della formula “ministro competente”, la quale arrivi ad attribuire la responsabilità a quest’ultimo dell’atto presidenziale indipendentemente dall’apposizione o meno della controfirma.

In merito all'elezione del Presidente della Repubblica il progetto di revisione lascia sostanzialmente inalterato il relativo procedimento, l'unica modifica risulta apportata, dall'articolo 2 del disegno di legge, all'articolo 83, comma 3 della Costituzione prevedendo il ricorso alla maggioranza assoluta, al posto di quella dei due terzi, dell'Assemblea non dopo il terzo, bensì dopo il sesto scrutinio. Tale modifica non prevista dal testo originale del progetto di revisione ed introdotta da un emendamento dell'opposizione, sembra voler porre un argine al rischio, visto la forte maggioranza parlamentare a sostegno del Governo che dovrebbe essere garantita dall'applicazione del premio di maggioranza, che Il Presidente della Repubblica sia espressione solo della maggioranza politica e non anche all'opposizione presente in Assemblea, in sostanza mira a garantire la terzietà, rispetto agli schieramenti politici, di tale organo. Nonostante tale tentativo risulti sicuramente apprezzabile, lo sforzo compiuto dall'opposizione, elevamento al sesto scrutinio del ricorso alla maggioranza assoluta, appare troppo debole per assicurare l'effettiva indipendenza politica del Capo dello Stato una volta che in Parlamento sia presente una solida maggioranza a sostegno del Governo.

In conclusione, il progetto di revisione sembra configurare il Presidente della Repubblica più come il "fainéant"⁷⁷, ossia il fannullone, indicato da Vittorio Emanuele Orlando durante le discussioni dell'Assemblea costituente, che come organo in grado di incidere, seppur indirettamente e solo in determinati casi o circostanze, sulla formazione e funzionamento del Governo, avvicinandolo così a una visione dualistica dell'esecutivo propria dei sistemi semiparlamentari. Nel sistema delineato dal riformatore il dualismo tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio, sicuramente reso più tangibile dall'elezione popolare diretta di quest'ultimo, risulta ormai simbolico, il Capo dello Stato si trova ormai privato di quelle prerogative, che soprattutto nelle situazioni maggiormente delicate e di crisi, gli permettevano di uscire dalle vesti di ruolo di arbitro e di organo di garanzia per sconfinare invece in un ruolo maggiormente politico, in funzione però di organo riequilibratore dei diversi interessi contrastanti e non come espressione di una singola parte politica, dando vita come dice Carlo Fusaro ad una figura "ambigua"⁷⁸ che permette di considerare l'ordinamento italiano, in sostanza, come duale, anche se il dualismo in Italia non raggiunge certamente quell'intensità invece propria del semipresidenzialismo francese.

⁷⁷ Carlo Fusaro, "Le Radici del Semi-Presidenzialismo, viaggio di un modello cui si guarda in Italia", Rubettino Editore, 1998, p.165.

⁷⁸ Carlo Fusaro, "Le Radici del Semi-Presidenzialismo, viaggio di un modello cui si guarda in Italia", Rubettino Editore, 1998.

Forse sarebbe stato più opportuno, in un sistema dove il Governo risulta decisamente rafforzato a scapito del Parlamento, aumentare, invece che ridimensionare, le prerogative del Presidente della Repubblica cercando di esaltare maggiormente la sua funzione di garanzia del sistema costituzionale e di controllo nei confronti dell'operato del Governo. Il sistema delineato dal legislatore, dall'esame svolto fin ora, sembra essere eccessivamente macchinoso e sostanzialmente privo di soluzioni interne al circuito parlamentare, incentrato quasi esclusivamente sul rapporto Presidente del Consiglio⁷⁹-corpo elettorale che Parlamento e Capo dello Stato sembrano costretti a riconoscere ad ogni costo.

8. La legge elettorale, il tema della governabilità

Fra i maggiori oggetti di studio ed elaborazione dottrinale, la governabilità può essere definita, in maniera piuttosto essenziale, come: "L'essere governabile. Nel linguaggio della pubblicistica politica, l'esistenza di un complesso di condizioni sociali, economiche, politiche e sim., tali da rendere possibile il normale governo di un paese."⁸⁰, questa definizione può costituire il punto di partenza per affrontare il tema della governabilità che risulta di fondamentale importanza per ogni ordinamento.

Governabilità intesa come capacità⁸¹ di governare, ossia di dirigere; guidare; condurre in genere⁸², oggi, a differenza dello Stato assoluto dove la questione risultava incentrata ed inerente esclusivamente alla personalità del sovrano, in ogni ordinamento⁸³ la governabilità risulta avere come baricentro il rapporto Governo-Parlamento, o meglio il suo corretto funzionamento.

⁷⁹ E conseguentemente del Governo che ne è espressione.

⁸⁰ Definizione enciclopedia Treccani.

⁸¹ Intesa nel significato anglosassone del termine, sia di possibilità sia di essere in grado di, corrispondente al verbo di lingua inglese "can" e al verbo di lingua tedesca "können".

⁸² Definizione enciclopedia Treccani.

⁸³ Aggiungerei l'aggettivo "democratico", visto che al progressivo diminuire degli standard democratici ci si avvicina sempre di più al modello dello Stato assoluto.

Il potere esecutivo, in un sistema caratterizzato dal principio di divisione dei poteri, per poter esercitare la sua funzione di determinazione dell'indirizzo politico deve godere del sostegno del potere legislativo, ossia delle assemblee parlamentari, solo quest'ultimo ha la legittimazione di tradurre in atto legislativo le proposte formulate dall'esecutivo e quindi, di permettergli di esercitare, concretamente, l'azione di governo⁸⁴. Indipendentemente dalla tipologia di forma di governo, e quindi dal fatto che l'elezione popolare diretta sia estesa anche al vertice del potere esecutivo e non circoscritta esclusivamente all'assemblea legislativa, il sostegno del potere legislativo al potere esecutivo può essere, astrattamente, garantito solo dal fatto che Parlamento e Governo appartengono allo stesso colore politico⁸⁵, il compito di realizzare, concretamente tale risultato risulta demandato alla legislazione elettorale.

A prescindere dai numerosi fattori, sia interni sia esterni, che possono incidere sulla governabilità all'interno di un determinato ordinamento, solo un'adeguata formulazione della legislazione elettorale permette al principio in esame di operare correttamente. In base alla tipologia e alla concreta formulazione della legge elettorale i voti espressi, in una singola tornata elettorale, possono avere un peso diverso nell'elezione dell'assemblea legislativa o del candidato alla guida dell'esecutivo, in sostanza al numero totale di voti conseguiti può corrispondere un diverso peso, in termini percentuali, di rappresentanza politica⁸⁶. Emblematico è il caso delle elezioni presidenziali degli Stati Uniti d'America del 2016, dove il candidato Donald Trump è stato dichiarato vincitore pur ottenendo un numero complessivo di voti inferiore rispetto a quello del candidato risultato sconfitto Hillary Clinton.

Il sistema per l'elezione del Presidente degli Stati Uniti⁸⁷ risulta, sostanzialmente, maggioritario, nel quale ogni Stato, in base al proprio peso demografico, rappresenta un numero di grandi elettori, il candidato vincitore all'interno di uno Stato, attraverso il raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti, conquista tutti i grandi elettori che lo rappresentano, infine viene eletto Presidente il candidato che ottiene il maggior numero di grandi elettori; risulta evidente come in tale sistema sia di fondamentale importanza la vittoria, anche e soprattutto di misura, all'interno di ogni singolo Stato rispetto al numero totale di voti conseguiti da ciascun candidato. Dai dati dell'elezioni presidenziali del 2016

⁸⁴ Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022, pp. 118-122.

⁸⁵ Nei sistemi dove i partiti concorrono singolarmente, come quello inglese, il termine di riferimento sarà il singolo partito; invece, nei sistemi dove i partiti concorrono formando gruppi determinati da precedenti alleanze, come quello italiano, il termine di riferimento sarà la coalizione.

⁸⁶ Gianfranco Pasquino, "I sistemi elettorali", il Mulino, Bologna, 2006.

⁸⁷ Luca Stroppiana, "Stati Uniti", Terza edizione, il Mulino, Bologna, 2021, pp.65-84.

dove Donald Trump risulta vincitore ottenendo 306 grandi elettori ma soltanto il 46,1%, 62.979.616, dei voti complessivi, mentre il candidato sconfitto Hillary Clinton ha ottenuto soltanto 232 grandi elettori ma con il 48,2%, 65.844.594, ottiene la maggioranza dei voti complessivi⁸⁸; risulta evidente come se il sistema elettorale fosse stato proporzionale, anziché maggioritario, nel quale il candidato vincitore risulta essere quello che ha ottenuto il maggior numero di voti espressi, e non di grandi elettori, il vincitore sarebbe stato diverso, ossia Hillary Clinton.

Proprio il tipo di sistema elettorale adottato sembra condizionare il sistema dei partiti all'interno di un determinato ordinamento, l'adozione di un sistema maggioritario favorisce l'instaurarsi di un sistema bipartitico, o comunque bipolare nel caso della presenza di coalizioni, invece l'adozione di un sistema proporzionale favorisce l'instaurarsi di un sistema pluripartitico, analoghe considerazioni valgono anche per l'adozione di sistemi misti, nei quali sono combinati elementi del sistema proporzionale e maggioritario, a seconda della prevalenza dell'elemento maggioritario o proporzionale⁸⁹.

L'impiego di un sistema misto da parte di un determinato ordinamento nasce dall'esigenza di combinare il vantaggio della rappresentatività, tipico dei sistemi proporzionali, insieme a quello dell'alta selettività, tipico dei sistemi maggioritari. Nei paesi dove la legge elettorale non risulta costituzionalizzata, ossia la maggior parte, il suo mutamento, ad esempio attraverso il passaggio da un sistema all'altro o una sua diversa formulazione, può essere compiuto dalla maggioranza uscente in vista delle, imminenti, future elezioni, così da poter contare su una legge elettorale più congeniale che gli permetta di capitalizzare al massimo il numero dei voti conseguiti. Il tema della governabilità, o meglio dell'ingovernabilità, risulta essere un tema ampiamente dibattuto in Italia ed anzi sembra costituire un tratto peculiare proprio di questo ordinamento, visto la facilità con cui si sono susseguiti i Governi sin dalla nascita della Repubblica Italiana.

Proprio l'ingovernabilità caratterizzante l'ordinamento italiano è stata assunta dal riformatore come ragione giustificatrice dell'adozione del progetto di revisione costituzionale, che attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e il rafforzamento del potere esecutivo dovrebbe portare una nuova ondata di stabilità, allineando così l'Italia, in termini di stabilità di Governo, alla maggior parte dei paesi europei. L'obiettivo perseguito dal legislatore risulta essere quello di garantire che il Governo rimanga effettivamente in carica

⁸⁸ Fonte dei dati è l'articolo del Corriere della Sera "Trump ha preso meno voti. E vinto. Come funzionano i grandi elettori e perché potrebbero essere aboliti." del 18 dicembre 2016.

⁸⁹ Gianfranco Pasquino, "I sistemi elettorali", il Mulino, Bologna, 2006.

per tutta la durata della legislatura, Governo di legislatura, infatti nella storia repubblicana, a partire dalla I legislatura, si sono susseguiti ben sessantacinque Governi ripartiti in diciannove legislature⁹⁰.

Nonostante il numero sia assai elevato e corrispondente a al numero di 3,5 Governi per legislatura, ciò che il riformatore non dice è che considerando come spartiacque l'adozione della legge Mattarella a partire dalle elezioni della XII legislatura , la quale introduce una consistente componente maggioritaria, i dati mutano sensibilmente; dalla I alla XI legislatura, periodo contraddistinto dall'adozione di un sistema proporzionale classico, si sono susseguiti ben quarantasette Governi corrispondenti al numero di 4,3 Governi per legislatura, invero dalla XII alla XIX⁹¹ legislatura, periodo contraddistinto dalla presenza, anche se variabile a seconda della legge elettorale di riferimento, di una componente maggioritaria, si sono susseguiti solo diciotto Governi corrispondenti al numero di 2,3 Governi per legislatura.

Dai dati sopra riportati emerge come l'adozione di una componente maggioritaria all'interno della legge elettorale abbia contribuito a ridurre sensibilmente il numero di Governi per legislatura, rispetto al periodo dove il sistema elettorale adottato risultava essere il proporzionale classico, proprio per questo motivo fare riferimento esclusivamente al numero totale dei Governi per avvalorare la tesi della patologica ingovernabilità attanagliante l'ordinamento italiano non mi pare propriamente corretto.

L'ordinamento italiano è passato da un sistema elettorale di tipo proporzionale classico, adottato dalla nascita della Repubblica fino alla metà degli anni Novanta e caratterizzato dalla formazione postelettorale dei Governi attraverso l'accordo dei partiti in Parlamento dove quello risultante sempre maggioritario era la DC, attestandosi così a partito di riferimento, ad un sistema, prevalentemente, maggioritario, con l'adozione della legge Mattarella⁹² a partire dall'elezioni politiche del 1994, caratterizzato invece dall'indicazione in campagna elettorale del candidato, da parte di ciascun partito o coalizione, alla carica di Presidente del Consiglio operando così una progressiva bipolarizzazione del sistema dei partiti italiano.

Proprio l'adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e l'indicazione del candidato a Presidente del Consiglio, solitamente il leader del partito, muta sensibilmente

⁹⁰ Fonte sito del Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, <https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/191>.

⁹¹ Legislazione attualmente in corso.

⁹² La quale prevedeva l'attribuzione del 75% dei seggi con sistema maggioritario in collegi uninominali, mentre il restante 25% dei seggi risultava assegnato con sistema proporzionale.

la percezione politica da parte del corpo elettorale; la formazione del Governo non risulta più circoscritta alle aule parlamentari come prerogativa dei partiti, bensì risulta essere a portata di mano del corpo elettorale che attraverso la conoscenza del candidato alla carica di Premier, e talvolta persino dei possibili ministri, è in grado attraverso il voto al singolo partito o alla coalizione di poter incidere, seppur indirettamente, sulla formazione del Governo, avvicinando così l'Italia al modello Westminster, proprio dell'ordinamento inglese. La legge Mattarella resterà in vigore fino al 2005 anno in cui sarà sostituita dalla legge n.270 del 2005, conosciuta anche come legge Calderoli o "Porcellum", tale legge elettorale pur reintroducendo un sistema di tipo proporzionale nella distribuzione dei seggi prevede l'applicazione di un, consistente, premio di maggioranza, come correttivo, alla lista risultante vincitrice, tale da permettergli di raggiungere 340 seggi, assegnati su base nazionale, alla Camera dei deputati ed il 55% dei seggi, assegnati su base regionale, al Senato.

La sentenza n.1 del 2014⁹³ della Corte Costituzionale dichiara parzialmente incostituzionale la legge Calderoli nella parte relativa all'assegnazione del premio di maggioranza alla lista vincitrice, non tanto perché ritenuta illegittima l'adozione in sé di un premio di maggioranza, bensì perché il legislatore non ha previsto il raggiungimento di una soglia minima di voti, da parte della lista vincitrice, per l'attribuzione del premio di maggioranza, rischiando così che anche una lista che avesse conseguito una percentuale esigua di voti, in quanto vincitrice, potesse accedervi, concretizzando così il rischio di una sovrarappresentazione, rispetto ai voti effettivamente conseguiti, in Parlamento; inoltre la sentenza della Corte Costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge Calderoli anche nella parte relativa alle previsioni di liste bloccate, perché in tale modo risulta preclusa, all'elettore, la possibilità di esprimere una preferenza in merito alla scelta di un candidato.

La legge Calderoli è stata sostituita dalla legge n.52 del 2015, conosciuta anche come "Italicum", essa risultava applicabile soltanto all'elezione della Camera dei deputati in quanto si collocava in un quadro riformatore ben più grande, ossia il progetto di revisione della Costituzione proposto da, l'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Matteo Renzi nel 2014, volto al superamento del bicameralismo perfetto. L'Italicum, proprio come la legge Calderoli, adottava un sistema elettorale proporzionale il quale però prevedeva, come correttivo, l'assegnazione di un, consistente, premio di maggioranza tale da permettere il raggiungimento del 55% dei seggi alla lista vincitrice che abbia però conseguito almeno la soglia minima del 40% dei voti espressi, nel caso del mancato raggiungimento di tale soglia

⁹³ Camera dei deputati, "La sentenza 1/2014 e la relazione della Corte costituzionale", <https://www.camera.it/leg17/561?appro=4953>.

minima di voti era previsto un turno elettorale di ballottaggio tra le due liste più votate, la cui vincitrice avrebbe avuto accesso all'assegnazione del premio di maggioranza.

Anche l'Italicum è stato dichiarato parzialmente incostituzionale con la sentenza n.35 del 2017⁹⁴ della Corte Costituzionale ed essenzialmente per le medesime ragioni espresse nella pronuncia d'incostituzionalità della legge Calderoli, l'Italicum pur prevedendo una soglia minima d'accesso, il 40% dei voti, per l'assegnazione del premio di maggioranza alla lista vincitrice, non prevedendo invece una soglia minima d'accesso, per le liste, ammesse all'eventuale turno di ballottaggio, esponeva al rischio, tramite l'esercizio del voto di convergenza sulla lista classificatasi come seconda, che una lista che abbia conseguito un numero inizialmente esiguo di voti ottenga alla fine, tramite l'assegnazione del premio, la maggioranza dei seggi in Parlamento, dando vita anche in questo caso ad un problema di sovrarappresentazione.

La Corte Costituzionale in queste due pronunce esprime come la legislazione elettorale pur essendo di pertinenza del legislatore ordinario e ritenendo, in linea di principio, legittima l'assegnazione di un premio di maggioranza alla lista vincitrice e persino l'adozione di un turno di ballottaggio, debba però rispettare e confermare la scelta compiuta dal corpo elettorale all'esito delle elezioni; in sostanza, l'assegnazione di un premio di maggioranza in un sistema proporzionale risulta giustificata solo in presenza di un'effettiva ed adeguata rappresentazione, in termini di voti, ottenuta dalla lista vincitrice, altrimenti in caso contrario ci si troverebbe di fronte ad un'ingiustificata distorsione del dato elettorale

L'Italicum è stato sostituito, prima di poter ricevere concreta applicazione, dalla legge n.165 del 2017⁹⁵, conosciuta anche come legge "Rosato", la quale predispone un sistema misto, in cui il 61% dei seggi viene ripartito attraverso il sistema proporzionale, il 37% dei seggi viene ripartito attraverso il sistema maggioritario in collegi uninominali, mentre il restante 2% dei seggi è riservato ai cittadini italiani all'estero ed è ripartito attraverso il sistema proporzionale.

In base alla panoramica della legislazione elettorale italiana illustrata qui sopra, risulta difficile prevedere quale potrebbe essere la futura legge elettorale in grado di attuare efficacemente il sistema delineato dal riformatore nel disegno di legge costituzionale n.935. Ad oggi proposte o bozze in merito ad una nuova legge elettorale, che sia in grado di garantire un'effettiva maggioranza parlamentare al Presidente del Consiglio eletto, non sono

⁹⁴ Camera dei deputati, "La sentenza 35/2017 e la relazione della Corte costituzionale", https://temi.camera.it/leg17/post/la_senenza_25_gennaio_2017.html?tema=temi/riforma_elettorale

⁹⁵ Legge elettorale attualmente in vigore.

ancora state rese note, l'onorevole Maria Elisabetta Alberti Casellati, promotore della riforma, in una intervista rilasciata al Corriere della sera afferma: "Potremo disegnare la nuova legge elettorale solo dopo il passaggio del testo dal Senato alla Camera, quando avremo l'ossatura della riforma. Parlare oggi di ballottaggio o di ogni altra ipotesi è prematuro"⁹⁶.

In mancanza, ad oggi, di possibili indicazioni in merito alla futura legge elettorale, l'unico dato che può effettivamente essere preso in considerazione è la costituzionalizzazione del premio di maggioranza prevista dal riformatore all'interno del progetto di revisione costituzionale. Proprio la configurazione del premio di maggioranza, "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", prevista dall'articolo 5 del disegno di legge costituzionale, lascia trasparire come sia l'elezione presidenziale a determinare l'assegnazione del premio di maggioranza; proprio questo effetto trainante dell'elezione presidenziale, che in sostanza porta con se le liste ed i candidati a lui collegati, sembra replicare il modello adottato per l'elezione dei Sindaci⁹⁷.

Il richiamo al rispetto del principio di rappresentatività, contenuto nel progetto di revisione costituzionale, nella formulazione della legislazione elettorale, sembra escludere la possibilità dell'adozione di un sistema elettorale esclusivamente maggioritario, sembra invece più probabile l'adozione di un sistema misto o proporzionale entrambi corretti tramite la previsione di un premio di maggioranza.

In conclusione, risulta difficile prevedere come il riformatore vorrà concretamente attuare il sistema per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere, fermo restando la previsione di un premio di maggioranza e l'apparente somiglianza con il modello di elezione dei sindaci, resta il fatto che il riformatore, se intenzionato a proseguire su tale strada, debba riuscire nella formulazione della legge elettorale a rendere adeguato sul piano nazionale un modello per ora valido solo per gli enti territoriali, dove le esigenze di rappresentatività dell'assemblee legislative sono sensibilmente diverse.

⁹⁶ Articolo del Corriere della Sera "Casellati: «Avanti sul premierato, la sinistra contro mi fa orrore. Decideranno gli italiani»" del 1° giugno 2024.

⁹⁷ Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, "Diritto Costituzionale", Quattordicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, p. 294-295.

9. Aspetti residuali della riforma, abolizione della nomina dei Senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica

Pur costituendo un aspetto residuale del progetto di revisione costituzionale, il cui punto centrale risulta essere l'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio e quindi il mutamento della forma di Governo, merita soffermarsi su come l'abolizione della figura dei senatori a vita di nomina presidenziale possa essere interpretata all'interno dell'ordinamento italiano, ossia come un ridimensionamento dei poteri del Presidente della Repubblica oppure come un proseguimento naturale sulla strada della riduzione del numero dei parlamentari.

Premettendo che la figura dei senatori a vita costituisce un unicum nel panorama mondiale e quindi un tratto peculiare dell'ordinamento italiano, essa costituisce un retaggio dell'esperienza monarchica; infatti, durante il Regno d'Italia i membri del Senato erano nominati dal Re e la durata della loro carica risultava essere vitalizia. Tale istituto venne inserito nella nuova Costituzione Repubblicana, non senza ingenerare accesi dibattiti all'interno dell'Assemblea costituente soprattutto tra gli esponenti della DC, favorevoli alla sua introduzione, e del PCI, invece fermamente contrari, dando così la possibilità a cinque membri non eletti dal popolo, perché di nomina presidenziale, di esercitare le funzioni di parlamentare in un'Assemblea legislativa.

La formulazione originale dell'articolo 59, comma 2 della Costituzione, la quale recitava “Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario”, dava adito al problema interpretativo se cinque dovesse essere il numero totale dei senatori a vita di nomina presidenziale in carica oppure se fosse il numero massimo di senatori a vita nominabile da ciascun Presidente della Repubblica. La seconda interpretazione della norma costituzionale fu adottata dai presidenti Sandro Pertini e Francesco Cossiga, che compiendo un palese torsione del dettato costituzionale, attraverso le loro nomine portarono il numero complessivo di senatori a vita in carica superiore a cinque, fino ad arrivare a dieci. La legge costituzionale n. 1 del 2020 riformulò l'articolo 59, comma 2 della Costituzione, il quale ora recita “Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della

Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque”, confermando sul piano formale del dettato costituzionale la prassi consolidatasi a partire dal termine della presidenza Cossiga.

La figura dei senatori a vita, nel corso della storia repubblicana è stata più volte osteggiata da più parti politiche e la loro abolizione, o quantomeno un ridimensionamento delle loro prerogative, più volte proposta, il problema centrale attorno alla loro figura risultava essere proprio la mancanza di legittimazione democratica diretta, ritenuta requisito indispensabile per sedere in un’assemblea elettiva. Il progetto di revisione costituzionale lascia inalterato l’articolo 59, comma 1 della Costituzione, il quale recita “È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.”, mentre prevede l’abrogazione, all’articolo 1 del disegno di legge costituzionale, solo dell’articolo 59, comma 2 della Costituzione. Sostenere che il progetto di revisione costituzionale attraverso l’abrogazione della categoria dei senatori a vita di nomina presidenziale ma non anche di quella dei senatori a vita di diritto, ossia gli ex Presidenti della Repubblica, provochi un ridimensionamento della figura presidenziale appare poco probabile.

Se la strada perseguita dal riformatore, fosse quella di un più netto ridimensionamento delle prerogative del Capo dello Stato, avrebbe abolito la categoria dei senatori a vita in toto, ossia l’intero articolo 59 della Costituzione, privando così la possibilità a un ex Presidente della Repubblica di diventare senatore a vita e di esprimere così la sua voce all’interno dell’Assemblea legislativa. In realtà il ridimensionamento della figura e delle prerogative del Capo dello stato va cercato, se proprio si vuole cercare, altrove, ossia nell’abrogazione del potere di nomina del Presidente del Consiglio e nel rafforzamento del Governo che consegue proprio dall’elezione diretta di quest’ultimo. Sembra più probabile invece che la strada intrapresa dal riformatore sia un’altra, come afferma l’onorevole Maria Elisabetta Alberti Casellati, promotore della riforma, in una intervista rilasciata al Corriere della sera:

“Nessuno contesta il prestigio che personalità autorevoli hanno dato al Senato. L’abrogazione di questo istituto ha due ragioni: la prima dipende dalla volontà di costruire il più possibile su base elettiva tutti gli organi di rappresentanza; concetto sostenuto con forza dalle sinistre in Assemblea costituente. La seconda ragione è dovuta al taglio dei parlamentari per cui la presenza dei senatori a vita potrebbe determinare uno squilibrio tra maggioranza e opposizione, come è già successo in passato.”⁹⁸

⁹⁸ Articolo del Corriere della Sera “Casellati: «Avanti sul premierato, la sinistra contro mi fa orrore. Decideranno gli italiani»” del 1° giugno 2024.

In conclusione, la ragione giustificatrice del riformatore per l'abolizione della figura dei senatori a vita di nomina presidenziale risulta essere coerente con quella ispiratrice il progetto di revisione costituzionale, ossia mettere al centro e dare più peso possibile alla volontà popolare nella determinazione degli organi elettivi; proprio per questa ragione vuole evitare che in un Camera elettiva, come il Senato, possano sedere persone non scelte direttamente dal corpo elettorale, per di più con il potere di alterare l'equilibrio dell'Assemblea in senso contrario a quello determinato dalla volontà popolare tramite le elezioni, in quanto non appartenenti alla maggioranza politica da essa stabilita.

Capitolo II

COMPARAZIONE CON ORDINAMENTI COSTITUZIONALI STRANIERI

1. La forma di governo semiparlamentare, lo Stato d'Israele dal 1992 al 2001

La nuova forma di governo adottata dallo Stato d'Israele tra il 1992 e il 2001 costituisce il primo, e finora l'unico, esempio di adozione concreta del modello neoparlamentare, o meglio semiparlamentare. Proprio per la brevità del periodo di adozione, circa nove anni, come accennato precedentemente, tale esperienza non può essere considerata come una compiuta realizzazione del modello semiparlamentare⁹⁹; ciononostante proprio l'analisi delle cause che hanno portato, così rapidamente, al fallimento di tale modello ed al suo abbandono, possono costituire un punto di partenza, dal punto di vista dottrinale, nello studio del modello semiparlamentare e della sua possibile adozione in altri ordinamenti, ad esempio come quello italiano, anche tramite la previsione di alcuni correttivi.

L'adozione di tale forma di governo fu vista come risposta e soluzione, da parte dei suoi promotori, alla situazione di particolare instabilità politica, e conseguentemente governativa, che ha caratterizzato lo Stato d'Israele nel decennio precedente. L'elezione diretta del Primo ministro avrebbe dovuto portare un elemento di stabilità, e conseguentemente un rafforzamento, del Governo, mentre il permanere del rapporto fiduciario Governo-Knesset¹⁰⁰ costituiva un elemento di ancoraggio al modello parlamentare, vigente in Israele prima della riforma. Nonostante l'intenzione, da parte del riformatore, di realizzare una maggiore stabilità e garantire una maggiore forza al potere esecutivo, l'adozione del modello semiparlamentare, incredibilmente, ha provocato effetti decisamente contrari, paradossalmente acutizzando, anziché lenire, il clima d'instabilità politica venutosi a creare nello Stato d'Israele.

Le cause di questa instabilità politica e governativa per così dire inaspettate vanno ricercate, principalmente, nelle modalità di concreta attuazione del modello semiparlamentare; alla

⁹⁹ Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

¹⁰⁰ Parlamento monocamerale dello Stato d'Israele, composto da 120 membri.

forte legittimazione popolare ricevuta dal Primo ministro attraverso l'elezione diretta, non era correlata l'instaurazione di un'adeguata e concreta maggioranza parlamentare a sostegno di quest'ultimo.

L'elezione diretta del Primo ministro e della Knesset, anche se contestuale, avveniva tramite due schede diverse, ciò rendeva possibile l'esercizio di un voto disgiunto, inoltre i sistemi elettorali per la formazione dei due organi risultavano diversi. Per l'elezione diretta del Primo ministro era prevista l'adozione di un sistema elettorale maggioritario con possibilità di ballottaggio, nel caso in cui nessuno dei candidati ottenesse la maggioranza assoluta; mentre per l'elezione della Knesset era prevista l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, privo di un qualsiasi correttivo maggioritario in favore della lista risultata vincitrice. Proprio l'adozione di sistemi elettorali diversi per l'elezione dei due organi unita alla mancata previsione di un correttivo elettorale, ad esempio un premio di maggioranza, che garantisse la formazione di un'effettiva maggioranza parlamentare a sostegno del Governo, ha fatto sì che grazie alla peculiarità della società israeliana, caratterizzata da forti divisioni interne sia culturali sia politiche, l'elezione diretta del Primo ministro non produce alcun l'effetto trainante sull'elezione della Knesset, il Parlamento risultava così altamente frammentato e nessun partito era in grado di ottenere la maggioranza dei seggi.

Risulta evidente come in un sistema caratterizzato dal permanere della centralità del rapporto di fiducia Governo-Parlamento, ma anche dall'introduzione del principio "simul stabunt, simul cadent" e quindi di un Governo di legislatura; la mancanza di una maggioranza parlamentare a sostegno del Governo all'esito della tornata elettorale, costringeva il Primo ministro, per poter esercitare la propria azione di governo e per vedere scongiurata una paralisi o uno scioglimento immediato della Knesset, a dare inizio ad una fase di contrattazione con gli altri partiti politici per cercare di raggiungere una maggioranza in Parlamento. Proprio la necessità di contrattazione politica nella ricerca di una maggioranza parlamentare da parte del Primo ministro, ha posto quest'ultimo in una posizione di debolezza, a scapito dell'elezione popolare diretta, rispetto alla Knesset. Nel periodo di adozione della forma di governo semiparlamentare si sono tenute ben tre elezioni, tutte caratterizzate dalla mancata riconferma del Primo ministro uscente, inoltre tale periodo risulta connotato da una grande instabilità politica causata dalla debolezza dei Governi e dalla proliferazione di nuovi partiti, come sintomo della divisione culturale e sociale presente nel Paese.

La breve parentesi semiparlamentare si conclude con la presa d'atto del fallimento di tale modello e con un ritorno al, previgente, modello parlamentare; il quale, risulta contraddistinto

però da una maggiore razionalizzazione di cui l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva¹⁰¹ ne costituisce un esempio.

Dall'analisi del modello semiparlamentare adottato nello Stato d'Israele, sembra proprio che il riformatore italiano nel predisporre il proprio progetto di revisione costituzionale abbia sicuramente prestato una certa attenzione a tale modello, cercando di porre in essere dei correttivi volto a renderlo più idoneo alle peculiarità dell'ordinamento italiano e a scongiurare le degenerazioni verificatesi in Israele. Se l'elezione diretta del Primo ministro; la permanenza e la centralità del rapporto di fiducia Governo-Parlamento; la contestualità tra elezione del Primo ministro e del Parlamento e la tendenziale applicazione del principio di Governo di legislatura, costituiscono, in quanto caratteristiche generali del modello semiparlamentare, elementi comuni al modello israeliano, tuttavia il riformatore italiano sembra configurare un modello in cui il Presidente del Consiglio ed il Governo che ne è espressione sembrano godere di maggiore centralità. Il Presidente del Consiglio e il suo Governo, come analizzato precedentemente, risultano decisamente rafforzati a scapito del Parlamento e del Presidente della Repubblica; ne è la prova la configurazione del rapporto di fiducia, dove i casi del suo venire meno, e quindi della fine della legislatura attraverso lo scioglimento delle Camere, risultano decisamente sbilanciati a favore del Governo, invero il Parlamento, in sostanza, è costretto ad accordare la fiducia al Governo del Presidente eletto, confermando così la volontà popolare espressa in sede elettorale, oppure in caso di diniego accettare il proprio scioglimento e rimettere, nuovamente, il verdetto al corpo elettorale.

Inoltre, la previsione di un premio di maggioranza, tale da permettere di avere la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere, alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto, sembra voler sfruttare l'effetto trainante dell'elezione del Presidente del Consiglio nella formazione di una solida maggioranza parlamentare pronta sostenerlo. Proprio la previsione di un premio di maggioranza in grado di assicurare la governabilità sembra prendere atto della situazione d'instabilità governativa verificatesi in Israele ed è sicuramente volto ad evitarla, visto la similitudine del tessuto partitico italiano ed israeliano entrambi caratterizzati da frammentazione ed elevato numero di partiti. Se la contestualità dell'elezione del Presidente del Consiglio e del Parlamento e la previsione del premio di maggioranza dovrebbero garantire la governabilità, il buon esito delle intenzioni dichiarate

¹⁰¹ Emanuele Ottolenghi, "Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo ministro in Israele", *Rivista italiana di Scienza politica* / a. XXXII, n. 2, agosto 2002.

dal riformatore italiano dipenderà dall'effettiva formulazione della legislazione elettorale: in particolare se verrà adottato lo stesso sistema elettorale oppure due sistemi differenti nell'elezione di Presidente del Consiglio e del Parlamento; se verrà adottata un'unica scheda in cui la scelta espressa vale per l'elezione di entrambi gli organi oppure, come appare più probabile, più schede, una valevole per l'elezione del Presidente del Consiglio e le altre per l'elezione di Camera dei deputati e Senato, dando così vita alla possibilità, certamente non improbabile, dell'esercizio di un voto disgiunto.

In conclusione, l'esperienza israeliana dovrebbe costituire un esempio per il riformatore italiano soprattutto dal punto di vista della formulazione della legge elettorale, egli dovrebbe cercare di evitare l'adozione di sistemi elettorali differenti nell'elezione dei due organi ed anche l'adozione di più schede elettorali, evitando così la possibilità di esercitare un voto disgiunto. Sarebbe invece più opportuno l'adozione dello stesso sistema elettorale nell'elezione dei due organi e l'adozione di un'unica scheda elettorale, permettendo così al premio di maggioranza di svolgere pienamente la sua funzione ed evitando il rischio di ingovernabilità e di asimmetrie nella composizione dei due rami del Parlamento.

2. La Monarchia parlamentare nel Regno Unito: il modello Westminster

La forma di governo del Regno Unito può essere considerata l'archetipo del modello parlamentare, essa costituisce il modello storicamente più antico e più studiato di parlamentarismo tale da rappresentarne il punto di riferimento e di essere contraddistinto come modello Westminster.

La monarchia inglese si dimostrò anticipatrice, mentre nell'Europa continentale il modello caratterizzante risultava essere quello della Monarchia assoluta, in Inghilterra invece si verificò una progressiva crescita dei poteri del Parlamento, a scapito di quelli del monarca, raggiungendo il suo culmine nel Bill of Rights del 1689, il quale definisce e circoscrive le prerogative del sovrano e, di conseguenza, riconosce una sfera di competenza e prerogative proprie al Parlamento. Da tale momento l'assetto organizzativo inglese assume i caratteri propri della monarchia costituzionale, esso risulta contraddistinto dall'applicazione

del principio di separazione dei poteri; infatti, il monarca mantiene la titolarità del potere esecutivo mentre al Parlamento viene attribuita la titolarità del potere legislativo.

Con la progressiva erosione dei poteri e delle prerogative del monarca e la conseguente emersione del Gabinetto, in particolare nella figura del Primo ministro, nella direzione dell'esercizio del potere esecutivo, si concretizza il passaggio al modello della monarchia parlamentare; il sovrano risulta escluso dal Governo e dalla determinazione dell'indirizzo politico, il quale risulta affidato al Primo ministro e al suo Gabinetto, e pur mantenendo il ruolo di Capo dello Stato ricopre un ruolo prettamente cerimoniale.

La forma di governo britannica presenta caratteristiche uniche nel panorama costituzionale mondiale, essa è il risultato della peculiare evoluzione storica che ha portato alla formazione di un sistema giuridico, denominato common law e basato principalmente sulla giurisprudenza delle Corti, differente rispetto a quello dell'Europa continentale, denominato civil law e basato principalmente sulla legge scritta e la sua codificazione. Il vero tratto peculiare del modello Westminster risulta essere la mancanza di una Costituzione scritta, come quelle che contraddistinguono gli Stati dell' Europa continentale, e i principali aspetti costituzionali della monarchia britannica risultano essere regolati da una serie di atti emanati dal Parlamento e da una, numerosa, serie di regole consuetudinarie non scritte; il combinarsi di questi fattori ha fatto sì che il funzionamento della forma di governo risultasse meno rigido rispetto a quello degli Stati dell'Europa continentale, la cui forma di governo risultava disciplinata da Carte costituzionali più o meno rigide, e quindi maggiormente propenso ad adattarsi ai cambiamenti storici, sociali e culturali intervenuti nel corso dei secoli.

Il modello Westminster è caratterizzato dalla centralità del rapporto Governo-Parlamento la cui alta funzionalità risulta essere garantita da un'efficiente organizzazione del sistema dei partiti, dove il sistema elettorale fortemente maggioritario ne garantisce il tendenziale bipartitismo. È proprio il ruolo svolto dal partito a fungere da collante tra Governo e Parlamento, invero l'elettore attraverso il voto al partito, indirettamente, esprime anche la propria scelta nei confronti del Primo ministro, di solito individuato nel leader del partito, in questo modo il partito risultato vincitore riuscirà ad esprimere sia il Primo ministro, e conseguentemente il suo Governo, sia i membri del Parlamento; entrambi gli organi in quanto espressione del partito risultante vincitore, saranno, tendenzialmente, vincolati alle direttive impartite da quest'ultimo e maggiormente propensi a cooperare nella determinazione e nella concreta attuazione dell'indirizzo politico.

Il Parlamento pur mantenendo una struttura bicamerale, composto da Camera dei Lord e Camera dei comuni, individua solo nella Camera bassa, ossia quella dei comuni, in quanto elettiva e titolare della piena funzione legislativa la camera propriamente politica; il sovrano risulta escluso dal Governo e dalla determinazione dell'indirizzo politico e i suoi poteri sono da considerarsi prettamente formali: la nomina del primo ministro, che una regola consuetudinaria individua nel leader del partito vincitore; il potere di scioglimento della Camera dei comuni per lungo tempo considerato prerogativa del Primo ministro ed esercitabile, dal sovrano, su indicazione di quest'ultimo, è stato fortemente ridimensionato dall'adozione del Fixed-term Parliaments Act del 2011, il quale disciplinando tassativamente la durata del Parlamento¹⁰², cinque anni, e i casi di scioglimento anticipato di quest'ultimo¹⁰³ sembrava sottrarlo alla disponibilità del Primo ministro. Con l'abolizione del Fixed-term Parliaments Act nel 2022, il potere di scioglimento del Parlamento sembra tornare, nuovamente, appannaggio del Primo ministro¹⁰⁴.

La forma di governo vigente nel Regno Unito è stata definita in dottrina come forma parlamentare a prevalenza del Governo, in virtù: della forte legittimazione, seppur indiretta, di cui gode il Primo ministro; della mancata previsione di una fiducia iniziale al Governo, pur essendo possibile l'esercizio di un mozione di sfiducia nei suoi confronti, tuttavia le caratteristiche del sistema dei partiti, caratterizzato da un tendenziale bipartitismo, lo rendono alquanto improbabile; dei grandi poteri attribuiti al Primo ministro nella formazione del Governo e nella sua funzione d'impulso nell'esercizio dell'azione di Governo.

Per quanto nel modello Westminster, soprattutto rispetto agli altri modelli parlamentari contraddistinti da una maggiore o minore preminenza parlamentare, la forza del Governo sia innegabile, ciò che ha permesso di mantenere l'equilibrio del sistema è stata la previsione di adeguati contrappesi in grado di mitigare il notevole potere acquisito dall'esecutivo. Tali contrappesi possono essere individuati: nel ruolo del sovrano nei casi di crisi, egli risulta titolare di una certa discrezionalità nella nomina del Primo ministro nei casi in cui

¹⁰² Precedentemente non era prevista una durata fissa, bensì soltanto un limite massimo della durata della legislatura, individuato in cinque anni, ciò consentiva lo scioglimento anticipato della Camera dei comuni prima del suddetto termine.

¹⁰³ Scioglimento anticipato d'iniziativa della Camera dei comuni deliberato a maggioranza dei due terzi; nei casi di approvazione di una mozione di sfiducia al Governo, non seguita dalla fiducia ad un nuovo Governo entro quattordici giorni dall'approvazione della mozione. In quest'ultimo caso risulta di particolare interesse l'introduzione nell'ordinamento inglese dell'istituto della sfiducia costruttiva, tipico di alcuni ordinamenti continentali come quello tedesco.

¹⁰⁴ Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022, pp. 126-128.

il sistema dei partiti non riesca ad indicare con chiarezza un candidato¹⁰⁵ oppure nella sua giustificata opposizione ad atti del Primo ministro ritenuti contrari all'ordine democratico; nel rapporto partito-Primo ministro, quest'ultimo essendo privo di una legittimazione popolare diretta risulta subordinato alle dinamiche del partito e nel caso del venire meno del suo sostegno può essere costretto a rassegnare le proprie dimissioni per essere sostituito da un altro membro dello stesso partito¹⁰⁶; nel rapporto maggioranza-opposizione, nell'ordinamento britannico si assiste, maggiormente rispetto ad altri ordinamenti, ad un ruolo decisamente attivo dell'opposizione, la costante dialettica con la maggioranza le permette di partecipare attivamente nella determinazione delle scelte compiute dal Governo, essa quindi non risulta relegata al ruolo di mera spettatrice¹⁰⁷.

Il sistema elettorale vigente in Gran Bretagna risulta essere un sistema maggioritario a turno secco ripartito in collegi uninominali, sistema first past the post, perciò il candidato risultante vincitore con la maggioranza relativa dei voti si aggiudicherà l'intero seggio. Tale sistema elettorale, attraverso il suo alto grado di selettività, favorisce il formarsi di un sistema bipartitico in cui il partito vincitore riesce, salvo eccezioni, a conseguire la maggioranza assoluta dei seggi; al contrario tale sistema risulta carente dal punto di vista della rappresentatività¹⁰⁸, esso risulta penalizzare partiti medi che, pur conseguendo un numero totale di voti elevato, non riescono ad aggiudicarsi la vittoria dei seggi ed invece favorire partiti complessivamente minoritari ma territorialmente ben radicati, i quali riescono ad aggiudicarsi la vittoria dei seggi in tali aree, ne costituiscono un esempio i partiti indipendentisti delle nazioni costitutive minoritarie di Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

Le elezioni del 2010 costituiscono un esempio di funzionamento distorto del sistema elettorale britannico, il partito Conservatore vince le elezioni con il 36,1% dei voti aggiudicandosi 307 seggi, corrispondenti a 10,726,614 di voti, il partito Laburista, secondo, con il 29% dei voti si aggiudica 258 seggi, corrispondenti a 8,609,527 di voti, il partito Liberal Democratico, terzo, con il 23% dei voti si aggiudica 57 seggi, corrispondenti a 6,836,824 di

¹⁰⁵ Un esempio può essere costituito dai casi di 'hung Parliament', nei quali il partito risultante vincitore nelle ultime elezioni non riesce a conseguire la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento; perciò, la maggioranza parlamentare sarà ricercata tramite accordi postelezionali con altri partiti, nella maggior parte dei casi i partiti minoritari.

¹⁰⁶ Emblematici risultano i casi di dimissioni di Margaret Thatcher nel 1990, di Tony Blair nel 2007, di David Cameron nel 2016, di Theresa May nel 2019 e di Boris Johnson nel 2022.

¹⁰⁷ Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

¹⁰⁸ Gianfranco Pasquino, "I sistemi elettorali", il Mulino, Bologna, 2006.

voti, ed il partito Unionista Democratico, quarto, con lo 0.6% dei voti si aggiudica 8 seggi, corrispondenti a 168,216 di voti¹⁰⁹.

La distorsione del sistema elettorale è stata provocata dall'emersione di un terzo partito, il partito Liberal Democratico, che ha provocato una breccia nel tradizionale sistema bipartitico britannico, invero le elezioni del 2010 pur esprimendo un vincitore, il partito Conservatore, non riuscendo a raggiungere la soglia della maggioranza assoluta dei seggi, stimata a 326 su un totale di 650, risultava lontano dal conseguimento della piena governabilità provocando così un'ipotesi di hung Parliament; dall'analisi dei dati sopra riportati emerge chiaramente il deficit di rappresentatività, in termini seggi conseguiti-voti conseguiti, causato dal sistema elettorale, invero il secondo e soprattutto il terzo partito risultano sottorappresentati rispetto al primo, mentre il quarto partito risulta invece fortemente sovrarappresentato rispetto al secondo e al terzo partito.

Inoltre, la Brexit, ossia il procedimento di uscita dall'UE da parte del Regno Unito, iniziato con il referendum del 23 giugno del 2016, dove il "leave" con il 51,9% dei voti ha prevalso sul "remain" attestatosi al 48,1%¹¹⁰, e conclusosi il 31 gennaio 2020 con la ratifica dell'accordo di recesso¹¹¹, ha scatenato un periodo di forte instabilità politica e ingovernabilità aprendo così una breccia nel modello Westminster. Resta da capire se il clima d'instabilità politica e la conseguente ingovernabilità causati dalla Brexit, costituiscano una mera parentesi oppure possano essere la prova dell'entrata in crisi del modello Westminster.

Le elezioni politiche del 2019, dove il partito vincitore, il partito Conservatore, con il 43,6% dei voti si aggiudica 365 seggi, corrispondenti a 13,966,451 di voti, il partito Laburista, secondo, con il 32,2% di voti si aggiudica 203 seggi, corrispondenti a 10,295,912 di voti, il Partito Nazionale Scozzese¹¹², terzo, con il 3,9% dei voti si aggiudica 48 seggi, corrispondenti a 1,242,380 di voti, ed il partito Liberal Democratico, quarto, con l'11,5% dei voti si aggiudica solo 11 seggi, corrispondenti a 3,696,419 di voti¹¹³, sembrano confermare il grande deficit di rappresentatività che contraddistingue il sistema elettorale britannico, invero rispetto al rapporto voti conseguiti-seggi conseguiti il quarto partito risulta notevolmente penalizzato rispetto al partito arrivato terzo.

¹⁰⁹ Elections 2010 - BBC NEWS, <http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/>.

¹¹⁰ Eu Referendum Results – BBC NEWS, https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results.

¹¹¹ Brexit e future relazioni UE-Regno Unito, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/politica_europea/dossier/brexit/.

¹¹² Scottish National Party.

¹¹³ Elections 2019 - BBC NEWS, <https://www.bbc.co.uk/news/election/2019/results>.

Le elezioni politiche del luglio 2024 sanciscono la vittoria, dopo ben quattordici anni, del partito Laburista¹¹⁴, il partito vincitore con il 33,7% dei voti si aggiudica 412 seggi, corrispondenti a 9,708,716 di voti, il partito Conservatore, secondo, con il 23,7% dei voti si aggiudica 121 seggi, corrispondenti a 9,708,716 di voti, il partito Liberal Democratico, terzo, con il 12,2% dei voti si aggiudica 72 seggi, corrispondenti a 3,519,143 di voti, ed il Partito Nazionale Scozzese, quarto, con il 2,5% dei voti si aggiudica 9 seggi, corrispondenti a 3,519,143 di voti¹¹⁵. La storica vittoria, in termini di seggi, conseguita dal partito Laburista è contrapposta ad un vero e proprio tracollo subito dal partito Conservatore, invero quest'ultimo non solo perde la guida del Parlamento dopo ben quattordici anni ma vede drasticamente ridimensionato il numero di seggi conseguiti, rispetto alle elezioni del 2019 ne perde ben 251. L'ampia maggioranza ottenuta dai partiti risultati vincitori nelle elezioni del 2019 e del 2024, in entrambi i casi ben al di sopra della soglia della maggioranza assoluta dei seggi, sembra confermare la salute e l'alta funzionalità del modello Westminster e permette di lasciarsi alle spalle la parentesi, ormai superata, della Brexit.

Il riformatore italiano con il progetto di revisione costituzionale, si pone come obiettivo il raggiungimento dell'alta funzionalità e della preminenza del Governo, in particolare nella figura del Presidente del Consiglio, garantita dal modello Westminster, ne è la riprova il fatto che la forma di governo semiparlamentare cerca di replicare, il più fedelmente possibile, le caratteristiche uniche della forma di governo britannica rendendole però adattabili ad ordinamenti che presentano caratteristiche totalmente differenti dall'ordinamento britannico. Bisogna prendere atto che il progetto di revisione costituzionale in quanto teso alla realizzazione della forma di governo semiparlamentare presenta una fondamentale differenza rispetto al modello Westminster, ossia l'elezione diretta del Presidente del Consiglio; nell'ordinamento britannico il Primo ministro, e conseguentemente il suo Governo, pur godendo di notevoli prerogative e poteri di determinazione d'indirizzo politico che non hanno paragoni in nessun altro ordinamento che adotti la forma di governo parlamentare, rimane in ogni caso espressione del Parlamento, in particolare della maggioranza parlamentare risultata vincitrice alle ultime elezioni, invero può essere, in qualsiasi momento, revocato dall'incarico, o meglio costretto alle dimissioni, dal proprio partito di appartenenza o sfiduciato dallo stesso Parlamento.

¹¹⁴ Sky tg24, "Elezioni UK: trionfo dei laburisti, 410 seggi. Crollo Tory", 5 luglio 2024, <https://tg24.sky.it/mondo/2024/07/04/risultati-elezioni-regno-unito-2024-diretta>.

¹¹⁵ Elections 2019 - BBC NEWS, <https://www.bbc.com/news/election/2024/uk/results>.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che costituisce il punto focale del progetto di revisione costituzionale, garantisce una legittimazione democratica diretta al vertice dell'esecutivo, il quale quindi non risulta più espressione del Parlamento, inoltre tale legittimazione diretta nei confronti del Presidente del Consiglio, sembra sopraelevare il singolo rispetto al partito di cui dovrebbe essere espressione, in questo modo è il partito a trovarsi in posizione di subordinazione rispetto al Presidente nel Consiglio, sembra costituirne una prova l'adozione del principio "simul stabunt, simul cadent", e quindi di Governo di legislatura, ancorata al rapporto Presidente del Consiglio-Parlamento.

Nonostante il riformatore italiano non abbia ancora reso nota la, nuova, legge elettorale per l'adozione del sistema semiparlamentare, risulta alquanto improbabile l'adozione di un sistema elettorale puramente maggioritario, come il first past the post vigente in Gran Bretagna, in quanto non conforme alla storia della legislazione elettorale italiana, caratterizzata dall'adozione di un sistema proporzionale classico e dove l'introduzione di un componente o correttivo maggioritario, per quanto consistente, risulta essere abbastanza recente e comunque sempre in compartecipazione con l'elemento proporzionale, ed inoltre contrario al principio di rappresentatività tutelato dall'ordinamento costituzionale, ne costituisce una prova il richiamo al "rispetto del principio di rappresentatività" per la formulazione della, nuova, legge elettorale contenuto nel disegno di legge costituzionale.

In conclusione, il riformatore italiano nella predisposizione del progetto di revisione costituzionale sembra guardare maggiormente al modello israeliano, in quanto espressione della medesima forma di governo, ossia quella semiparlamentare, rispetto al modello Westminster, che nonostante la sua trazione a favore del Governo, ed in particolare del Primo ministro, rimane pur sempre inquadrabile nella forma di governo parlamentare.

3. La forma di governo semipresidenziale francese

La forma di governo semipresidenziale della quinta Repubblica francese, proclamata con l'adozione della Costituzione francese del 1958 nasce come risposta al periodo di forte instabilità politica e di ingovernabilità che ha contraddistinto la quarta Repubblica francese, dal 1946 al 1958, e, ancor prima, la Terza Repubblica francese, dal 1875 al 1940. Sia la terza sia la quarta, nonostante il tentativo di razionalizzazione, Repubblica francese

risultavano essere contraddistinte da una forma di governo parlamentare a prevalenza assembleare, inoltre il sistema dei partiti era contraddistinto da una situazione di multipartitismo estremo; il combinarsi di questi due elementi ha dato origine ad una situazione di forte ingovernabilità, caratterizzata dal susseguirsi di un numero assai elevato di governi¹¹⁶ proprio per la mancanza di una solida maggioranza parlamentare a loro sostegno¹¹⁷.

La quinta Repubblica francese è frutto dei programmi e delle ambizioni politiche del generale Charles de Gaulle, che attraverso l'emanazione di una nuova Costituzione nel 1958 e attraverso l'approvazione del referendum costituzionale del 1962, sull'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica francese, traccia le fondamenta della nuova forma di governo che caratterizzerà la storia della Francia fino ai nostri giorni. De Gaulle vinse le elezioni presidenziali del 1958, le prime della quinta Repubblica e le ultime a non svolgersi tramite suffragio universale¹¹⁸, ed il partito da lui fondato l'UDR¹¹⁹ risultò vincitore alle elezioni del 1958.

La forma di governo ideata dal generale de Gaulle calzava su quest'ultimo come un abito su misura cucito appositamente per lui, il nuovo slancio dato alla figura presidenziale, anche e soprattutto attraverso la previsione della sua elezione tramite suffragio universale, rispecchiava l'idea, ovviamente frutto della sua esperienza militare, del generale che al vertice del comando dovesse esserci un singolo individuo e non un insieme o gruppo d'individui.

De Gaulle riuscì a realizzare la propria impresa sfruttando il proprio carisma, è nota la sua grande abilità di oratore, ma soprattutto la sua immagine di eroe della Seconda guerra mondiale, invero risulta emblematica la sua celebre frase: qualunque cosa succeda la fiamma della resistenza francese non deve spegnersi e non si spegnerà¹²⁰, che lo consacra definitivamente come il simbolo della resistenza francese. Forte della propria legittimazione popolare il generale de Gaulle attraverso la predisposizione della nuova forma di governo, cerca di dare una risposta e una soluzione ai problemi di instabilità politica e ingovernabilità

¹¹⁶ Cento governi in sessantacinque anni per quanto riguarda la terza Repubblica francese, ventuno governi in dodici anni per quanto riguarda la quarta Repubblica francese.

¹¹⁷ Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

¹¹⁸ Nella formulazione originale della Costituzione francese del 1958 il Presidente della Repubblica francese risultava essere eletto da un collegio di circa 80.000 elettori, composto dai membri del Parlamento, dei Consigli dipartimentali, delle assemblee dei Territori d'oltremare e dai rappresentanti eletti dai Consigli comunali.

¹¹⁹ Unione dei democratici per la repubblica.

¹²⁰ Appello ai francesi da parte del generale de Gaulle del 18 giugno 1940, rilasciato attraverso la stazione radio della BBC di Londra.

che avevano attanagliato la Francia fino a quel momento, il generale ritiene inadeguato il sistema parlamentare a prevalenza assembleare vigente fino a quel momento in Francia ed attraverso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica vuole porre al centro del sistema politico il corpo elettorale a scapito dei partiti¹²¹. Secondo il generale devono essere i cittadini, e non i partiti, a determinare chi li governerà, il suo obiettivo è quello di porre al di sopra di tutto la volontà del popolo francese, emblematiche risultano le frasi del generale "I francesi saranno la fonte diretta del potere esecutivo come già lo sono del potere legislativo" e poi "la missione che il popolo francese mi ha dato è quella di scolpire la statua dello Stato" ed infine "lo Stato deve sfuggire dai partiti"¹²².

La nuova forma di governo disegnata dal generale de Gaulle risulta presentare caratteristiche proprie sia dei regimi presidenziali sia dei regimi parlamentari, proprio per questo motivo la dottrina l'ha classificata come forma di governo semipresidenziale, l'elemento che risulta caratterizzarla è la struttura duale, o bicefala, del vertice del potere esecutivo, invero esso risulta ripartito tra Presidente della Repubblica e Primo ministro. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica e la sua configurazione come Capo dello Stato ed allo stesso tempo come guida e figura di spicco nella determinazione dell'indirizzo politico del Governo, avvicinano tale forma di governo al modello presidenziale; contestualmente la previsione di un Governo e di un Primo ministro a cui la Costituzione francese attribuisce, al primo, la titolarità della determinazione e direzione della politica nazionale e, al secondo, la direzione del Governo contraddistinta comunque dalla presenza del rapporto di fiducia nei confronti del Parlamento, avvicinano tale forma di governo al modello parlamentare.

È proprio il rapporto Presidente della Repubblica-Primo ministro l'asse che determina il funzionamento in senso maggiormente presidenziale oppure maggiormente parlamentare di questa forma di governo; se il Presidente della Repubblica risulta sostenuto in Parlamento da una maggioranza politica a lui affine allora il Primo ministro, in quanto nominato proprio dal Presidente, e il suo Governo risultano il mezzo attraverso il quale il Presidente della Repubblica esercita l'azione di determinazione dell'indirizzo politico e si contraddistingue come vera figura di vertice dell'esecutivo.

¹²¹Gianfranco Pasquino e Sofia Ventura, "Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese", Bologna, il Mulino, 2010.

¹²² Carlo Fusaro, "Le Radici del Semi-Presidenzialismo, viaggio di un modello cui si guarda in Italia", Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino Editore, 1998, pp. 77-79.

In caso contrario, ossia quando in Parlamento risulta formarsi una maggioranza politica ostile al Presidente della repubblica, il Primo ministro non sarà più mera espressione del Presidente, bensì espressione della maggioranza formatasi in Parlamento; questi casi ricevono la denominazione di “coabitazione”, proprio per sottolineare che Presidente e Primo ministro, e la maggioranza parlamentare che lo sostiene, appartengono a schieramenti politici diversi, in tali situazioni il ruolo nella determinazione dell’indirizzo politico da parte del Primo ministro risulta amplificato, mentre il ruolo del Presidente della Repubblica risulta ridimensionato, rendendo così il funzionamento del sistema decisamente più simile a quello del modello parlamentare¹²³.

Il Parlamento risulta composto da due Camere, l’Assemblea Nazionale e il Senato, entrambe titolari della funzione legislativa, ma solo la prima risulta eletta a suffragio universale diretto ed inoltre risulta essere la sola Camera con cui intercorre il rapporto fiduciario nei confronti del Governo.

Un aspetto paradossale della forma di governo francese risulta essere l’irresponsabilità¹²⁴ del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti in quanto tale, sancita dall’articolo 67 della Costituzione francese, infatti tale configurazione, tipica della figura di Capo dello Stato nei sistemi parlamentari, risulta alquanto anomala per una figura, in concreto, titolare del potere di determinazione dell’indirizzo politico del Governo e a maggior ragione se si considera la sua titolarità del potere di scioglimento dell’Assemblea Nazionale, la responsabilità politica del Presidente della Repubblica risulta traslata sul Primo ministro e sul suo Governo, unico organo davvero responsabile davanti all’Assemblea nazionale.

Il sistema elettorale vigente in Francia risulta essere un sistema maggioritario a doppio turno; quindi, esso prevede un ballottaggio tra i due candidati più votati nel caso del mancato raggiungimento della soglia della maggioranza assoluta al primo turno, tale sistema elettorale risulta essere applicato sia per l’elezione del Presidente della Repubblica sia per l’elezione dell’Assemblea Nazionale; l’unica differenza consiste nella soglia d’accesso all’eventuale turno di ballottaggio, per l’elezione del Presidente della Repubblica è effettuato tra i due candidati più votati al primo turno, articolo 7 della Costituzione francese, senza che sia previsto il raggiungimento di una soglia minima di voti da parte di ciascun candidato, mentre per l’elezione dell’Assemblea Nazionale il secondo turno di ballottaggio per

¹²³ Carlo Fusaro, “Le Radici del Semi-Presidenzialismo, viaggio di un modello cui si guarda in Italia”, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino Editore, 1998.

¹²⁴ L’irresponsabilità del Presidente della Repubblica francese risulta essere ulteriormente rafforzata dalla revisione del Titolo IX della Costituzione francese avvenuta nel 2007, la quale ha reso maggiormente gravoso ed articolato il procedimento per la sua destituzione.

l'aggiudicazione del collegio uninominale avverrà tra i due candidati più votati al primo turno, che però abbiano conseguito una soglia minima di voti pari al 12,5% degli aventi diritto¹²⁵. Per ridurre il rischio di coabitazione¹²⁶ sono state varate due importanti riforme, il referendum sul quinquennato presidenziale tenutosi il 24 settembre 2000, approvato con la maggioranza del 73% dei voti, che riduce la durata del mandato presidenziale a cinque anni, precedentemente la durata risultava essere di sette anni, omologandolo così alla durata del mandato dell'Assemblea Nazionale¹²⁷; la riforma del calendario elettorale francese dell'aprile 2001, applicata a partire dall'elezioni del 2002¹²⁸, che è finalizzata ad anticipare l'elezione presidenziale rispetto all'elezioni legislative e a rendere quest'ultime immediatamente consequenziali alle prime, infatti le due elezioni si tengono a circa un mese di distanza l'una dall'altra.

Tali riforme nell'intenzioni del legislatore se da una parte avrebbero dovuto scongiurare il rischio di coabitazione dall'altra si prefiguravano un obiettivo ulteriore, quello di sfruttare l'effetto trainante dell'elezione presidenziale in modo tale di farlo ricadere sull'elezioni legislative, permettendo ed incentivando così il più possibile il formarsi di una solida maggioranza parlamentare a sostegno del Presidente della Repubblica.

Tale effetto favorevole risulta essersi verificato nelle 4 elezioni tenutesi tra il 2002 ed il 2017, invero in tutti questi casi il partito di appartenenza del Presidente della Repubblica ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi all'Assemblea Nazionale; le elezioni del 2022 segnano invece un'inversione di tendenza, pur vedendo la riconferma del Presidente uscente Emmanuel Macron, rieletto con il 58,55% dei voti al secondo turno¹²⁹, la coalizione a sostegno di quest'ultimo, denominata Ensemble, pur risultando vincitrice all'elezioni legislative, aggiudicandosi soltanto 246 seggi, con il 38,63% dei voti conseguiti, risulta essere ben lontana dalla soglia di maggioranza assoluta, e quindi di governabilità, di 289 seggi su 577¹³⁰.

Tale risultato pur non dando origine ad una situazione di coabitazione¹³¹, ha dato comunque origine a governi deboli in quanto privi del sostegno di una solida maggioranza

¹²⁵ Gianfranco Pasquino, "I sistemi elettorali", il Mulino, Bologna, 2006.

¹²⁶ L'ultima delle quali risulta essersi verificata sotto la prima presidenza Chirac, dal 1997 al 2002.

¹²⁷ Référendum sur le quinquennat, Coinseil-Constitutionnel, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/evenements/referendum-sur-le-quinquennat>.

¹²⁸ Rino Casella, "La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della quinta Repubblica", <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1439/4881>.

¹²⁹ Résultats de l'élection présidentielle 2022, Le Monde, <https://www.lemonde.fr/resultats-presidentielle-2022/>.

¹³⁰ Les résultats des élections législatives 2022, Le Monde, <https://www.lemonde.fr/resultats-legislatives-2022/>.

¹³¹ Il Primo ministro Élisabeth Borne e dal gennaio del 2024, a seguito delle dimissioni rassegnate da quest'ultima, il suo successore, nella carica di Primo ministro, Gabriel Attal, risultano entrambi di espressione presidenziale in quanto appartenenti a Renaissance, il partito fondato dal Presidente Emmanuel Macron.

parlamentare; più recentemente le elezioni per Il Parlamento europeo del 9 giugno 2024 hanno visto l'emersione in Francia del partito di estrema destra RN¹³² con il 31,37% dei voti, corrispondenti a 30 seggi su 81¹³³ di quelli assegnati alla Francia, alla luce di questo risultato il presidente Emmanuel Macron annuncia lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale, dicendo: "Ho deciso di restituirvi la scelta del vostro futuro parlamentare. Tra pochi istanti firmerò il decreto di convocazione delle elezioni legislative, che si terranno il 30 giugno, per il primo turno, e il 7 luglio, per il secondo turno", per poi proseguire: "L'ascesa dei nazionalisti e dei demagoghi è un pericolo non solo per la nostra nazione, ma anche per la nostra Europa e per il posto della Francia in Europa e nel mondo"¹³⁴.

Le elezioni legislative del 2024 al primo turno sembrano riconfermare i risultati delle elezioni europee, invero RN risulta essere il primo partito con il 33,35% dei voti; al secondo turno invece, si assiste al ribaltamento della situazione precedente con la vittoria della coalizione di centro sinistra NFP¹³⁵ che si aggiudica 182 seggi, secondo partito risulta essere quello presidenziale di Ensemble che si aggiudica 168 seggi, mentre RN si attesta a terzo partito aggiudicandosi solo 143 seggi¹³⁶. I risultati delle elezioni legislative del 2024 sembrano confermare, incrementandola, la situazione di crisi politica iniziata con le elezioni legislative del 2022, dove per la prima volta a partire dal 2002 il partito a sostegno del Presidente della Repubblica non ottiene la maggioranza assoluta dei seggi nell'Assemblea Nazionale.

La situazione di crisi politica risulta accentuata dal fatto che, a differenza delle elezioni legislative del 2022, il partito vincitore non è quello a sostegno del Presidente della Repubblica e dal fatto che i primi tre partiti risultano estremamente ravvicinati in termini di numero di seggi conseguiti essendo così egualmente distanti dalla soglia della maggioranza assoluta e quindi della governabilità. Dall'analisi di questi risultati, da cui non emerge con chiarezza alcun vincitore, risulta evidente come la formazione del, nuovo, Governo può avvenire solo tramite una fase di intermediazione politica tra i diversi partiti; è ipotizzabile un Governo di coalizione tra la coalizione di centro sinistra NFP e il partito presidenziale di Ensemble, essendo altamente improbabile un coinvolgimento di RN nella formazione del Governo vista la notevole distanza ideologica rispetto ai due precedenti partiti. Molto dipenderà dalle scelte del Presidente Emmanuel Macron che dopo un iniziale rifiuto delle

¹³² Rassemblement national.

¹³³ Parlamento Europeo, elezioni europee 2024, <https://results.elections.europa.eu/it/francia/>.

¹³⁴ Il foglio, "Macron scioglie l'Assemblea Nazionale dopo la vittoria alle europee di Le Pen e Bardella", 9 giugno 2024, <https://www.ilfoglio.it/esteri/2024/06/09/news/macron-scioglie-l-assemblea-nazionale-dopo-la-vittoria-alle-europee-di-le-pen-e-bardella-6630860/>.

¹³⁵ Nouveau Front Populaire.

¹³⁶ Les résultats des élections législatives 2024, Le Monde, <https://www.lemonde.fr/resultats-elections/>.

dimissioni presentate l'8 luglio 2024¹³⁷, il giorno seguente le elezioni, dal Primo ministro Gabriel Attal, motivate dal fatto di volere garantire la stabilità del Paese anche in vista delle Olimpiadi che si svolgeranno a Parigi dal 26 luglio all'11 agosto 2024¹³⁸; ha accettato invece le dimissioni presentate per la seconda volta dal Primo ministro in data 16 luglio 2024¹³⁹, ciononostante il Governo dimissionario rimarrà comunque in carica per gestire gli affari correnti.

L'accoglimento delle dimissioni del proprio Primo ministro da parte del Presidente Macron può essere interpretato come un segnale d'apertura verso la formazione di un Governo condiviso da parte di quest'ultimo; se si giungesse ad un accordo tra NFP ed Ensemble ci si troverebbe davanti ad una soluzione inedita, nella quale il partito presidenziale è parte del Governo ma in posizione di minoranza. Tale situazione inedita, in cui il partito a sostegno del Presidente ha comunque la possibilità di partecipare in maniera condivisa alla determinazione dell'indirizzo politico, può essere considerata una terza via, quella di mezzo, tra il funzionamento ultrapresidenziale ed i casi di coabitazione che caratterizzano il sistema semipresidenziale francese.

Le elezioni legislative del 2024 indette dal Presidente Macron essendo anticipate rispetto a quelle che secondo il calendario ordinario si sarebbero dovute tenere nel 2027, introducono per la prima volta dal 2002 uno sfasamento temporale tra elezioni presidenziali, che si terranno nel 2027, ed elezioni legislative, che si terranno nel 2029, rendendo più probabile il verificarsi del fenomeno di coabitazione che le riforme sul quinquennato presidenziale e del calendario elettorale francese sono riuscite con successo ad evitare. Appare probabile come soluzione a questo sfasamento temporale tra elezioni presidenziali ed elezioni legislative lo scioglimento da parte del Presidente della Repubblica dell'Assemblea nazionale in concomitanza della scadenza del proprio mandato, ripristinando così l'allineamento temporale tra elezioni presidenziali ed elezioni legislative. Le elezioni legislative del 2022 e soprattutto quelle del 2024 evidenziando l'incapacità da parte del sistema elettorale francese di esprimere un partito vincitore in grado di conseguire la piena governabilità, sembrano inaugurare una fase di crisi politica incidente sul corretto funzionamento del sistema semipresidenziale francese.

¹³⁷ Il Fatto Quotidiano, "Francia, Macron ha respinto le dimissioni del primo ministro Attal. Sinistra riunita per cercare un nome. Bardella parla di "errori"", <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/07/08/francia-macron-ha-respinto-le-dimissioni-del-primo-ministro-attal/7615407/>.

¹³⁸ Paris 2024 Olympics, <https://olympics.com/it/paris-2024>.

¹³⁹ RaiNews.it, "Francia, Macron ha accettato le dimissioni di Attal, il governo garantisce la continuità", <https://www.rainews.it/articoli/2024/07/francia-macron-accetta--le-dimissioni-di-attal-il-governo-garantisce-continuita-8f94efb8-5440-4223-a25a-b0a1a7f5d3c0.html>.

Il riformatore italiano nella predisposizione del progetto di revisione costituzionale pur non guardando direttamente al modello francese, come modello ispiratore della riforma, sicuramente ne ha subito l'influenza, quantomeno in termini di paragone, vista l'affinità storica, ideologica e culturale che lega l'Italia al Paese d'oltralpe.

Le previsioni iniziali del riformatore italiano erano connotate dalla preferenza delle forme di governo presidenziale e semipresidenziale, soprattutto quest'ultima sembrava la più adatta ad innestarsi nell'ordinamento giuridico italiano, il quale presenta forti similitudini con la quarta Repubblica francese: dal punto di vista della forma di governo, essa risulta essere un sistema parlamentare a prevalenza assembleare; dal punto di vista del rapporto Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio, pur dando origine ad una sorta di dualismo il Capo dello Stato risulta estraneo dalla determinazione dell'indirizzo politico del Governo, affidato invece al Presidente del Consiglio, inoltre entrambe le figure risultano espressione del Parlamento; infine dal punto di vista dell'organizzazione del sistema dei partiti, invero anche l'ordinamento italiano risulta essere caratterizzato da un multipartitismo estremo.

Nonostante l'ordinamento italiano possa essere considerato, in linea teorica, una sorta di terreno fertile per l'instaurazione di una forma di governo semipresidenziale, risultano essere presenti una serie di fattori ostativi che si interpongono a tale soluzione: le caratteristiche di formazione della quinta Repubblica francese risultano essere uniche ed irripetibili e sensibilmente diverse da quelle che hanno dato origine alla Repubblica italiana, a prescindere dalla mancanza in Italia di una figura dotata della legittimazione popolare di cui godeva de Gaulle¹⁴⁰, il fantasma del regime fascista ha segnato e condizionato profondamente la storia italiana, e ancor'oggi, a più di settant'anni di distanza, l'idea un rafforzamento dell'esecutivo identificato nella figura dell'uomo solo al comando risulta essere fortemente osteggiata.

Le adozioni più recenti della forma di governo semipresidenziale risultano essere quelle dei paesi dell'Europa orientale dell'ex blocco comunista e sovietico, verificatesi a partire dall'inizio degli anni novanta in seguito alla caduta del muro di Berlino, proprio questi casi sembrano costituire un esempio, unitamente a quello francese del 1958, del fatto che il modello semipresidenziale sia una forma di governo più adatta ad instaurarsi in seguito ad una rottura rispetto al sistema previgente; l'imprescindibilità nell'ordinamento italiano del ruolo di garanzia esercitato dal Presidente della Repubblica, invero risulta difficilmente

¹⁴⁰ Naturalmente una legittimazione popolare difficilmente ripetibile ai giorni nostri e frutto del particolare periodo storico a cui essa è riferita, ossia l'immediato dopoguerra.

ipotizzabile un mutamento della sua figura e delle sue prerogative che lo rendano una figura di tipo politico a scapito del suo ruolo di figura *super partes*; l'organizzazione del sistema dei partiti, invero in un sistema caratterizzato da un multipartitismo estremo e da governi di coalizione spesso instabili e soggetti a frequenti crisi extraparlamentari, l'adozione di un sistema semipresidenziale sarebbe maggiormente soggetta al rischio d'instaurazione di fenomeni di coabitazione; la combinazione dei fattori precedenti da origine al fattore culturale, l'ordinamento italiano si è dimostrato in tema di forma di governo altamente, forse eccessivamente, conservatore, esso non risulta essere particolarmente avvezzo al cambiamento, invero ne sono una riprova i numerosi progetti di riforma costituzionale non approvati.

Questi motivi hanno spinto il riformatore italiano a compiere una scelta diversa, optando per una forma di governo che da un lato fosse in grado di garantire la governabilità e dall'altro permettesse di cambiare il meno possibile la Costituzione e l'ordinamento giuridico italiano, per questo motivo la scelta ricadde sulla forma di governo semiparlamentare.

La scelta compiuta dal riformatore presenta forte similitudini con l'esperienza francese del 1958, potrebbe essere definita come una riforma neogollista visto che cerca dare una risposta ed una soluzione agli stessi problemi di ingovernabilità e di instabilità politica che attanagliavano anche la quarta Repubblica francese unita alla presenza di un'affinità, certamente non un'identità, ideologica e politica tra gli schieramenti capitanati da de Gaulle in Francia e dalla promotrice della riforma e Presidente del Consiglio Giorgia Meloni in Italia, entrambi collocati politicamente a destra; anche se la soluzione prospettata risulta essere diversa, elezione diretta del Presidente della Repubblica in Francia ed invece elezione diretta del Presidente del Consiglio in Italia, l'obiettivo perseguito, in entrambi casi, risulta essere il medesimo, ossia mettere al centro e al di sopra di tutto la volontà popolare permettendogli di esercitare direttamente la scelta nella determinazione anche del potere esecutivo impersonificato da un singolo individuo, Il Presidente della Repubblica in un caso ed il Presidente del Consiglio nell'altro, sottraendo così tale scelta ai meccanismi della politica attuati in Parlamento e quindi ai partiti politici.

Il progetto di revisione introduce un elemento di dualità non tanto dal punto di vista della struttura del vertice del potere esecutivo; infatti, quest'ultimo presenta una configurazione di tipo monista, invero risulta guidato dal solo Presidente del Consiglio mentre il Presidente della Repubblica sembra essere ulteriormente relegato ai margini delle scelte di determinazione dell'indirizzo politico del Governo; bensì dal punto di vista del rapporto Presidente del Consiglio-Parlamento, il dualismo deriva dal fatto che entrambi gli organi

risultano titolari di una legittimazione democratica diretta, il Presidente della Repubblica risulta così l'unico organo sprovvisto di una legittimazione democratica diretta, rimanendo ferma la sua elezione da parte del Parlamento.

Il sistema elettorale francese potrebbe costituire il modello a cui il riformatore italiano potrebbe ispirarsi nella formulazione della legge elettorale per l'elezione del Presidente del Consiglio, invero il sistema elettorale maggioritario con eventuale turno di ballottaggio appare la scelta più funzionale per l'elezione di un candidato singolo, permettendo un ampio grado di partecipazione al primo turno, visto la partecipazione di più candidati, e garantendo il più alto grado di selettività al secondo turno, garantendo il raggiungimento della maggioranza assoluta al candidato vincitore visto il suo svolgimento tra soli due candidati; appare invece improbabile la sua adozione per l'elezione del Parlamento, visto la previsione nel disegno di legge costituzionale di un premio di maggioranza a favore della lista vincitrice, invero tale previsione sembra risultare incompatibile con l'adozione di un sistema maggioritario a doppio turno, tendente a garantire la soglia della maggioranza assoluta dei voti, e ad orientare invece la scelta del riformatore verso un sistema se non completamente, quantomeno principalmente proporzionale.

In conclusione anche la forma di governo semipresidenziale, quanto meno nella sua declinazione francese, sembra presentare caratteristiche uniche e peculiari che la rendono funzionale principalmente, se non esclusivamente, nell'ordinamento francese e difficilmente trapiantabile in altri ordinamenti, visto il tasso d'incertezza legato al suo concreto funzionamento, che, come spiegato in questo capitolo, può essere a seconda dei casi connotato sia da un funzionamento più simile al sistema presidenziale sia da un funzionamento più simile al sistema parlamentare.

4. La Repubblica presidenziale federale degli Stati Uniti d'America

La forma di governo presidenziale federale degli Stati Uniti d'America rappresenta una forma di governo particolarmente innovativa, essendo la prima ad esprimere il, nuovo, modello presidenziale ed essendo la prima ad originarsi al di fuori del continente europeo. Essa ha origine con la dichiarazione d'indipendenza del 4 luglio 1776 dall'Impero britannico delle tredici colonie americane e si perfeziona con l'adozione della Costituzione del 1787;

proprio il profondo legame con la Gran Bretagna ha influenzato profondamente la storia, la cultura, la lingua e persino il sistema giuridico degli Stati Uniti d'America, invero quest'ultimi, come il Regno Unito, appartengono alla famiglia dei sistemi giuridici di common law. Nonostante la notevole distanza geografica dal continente europeo, la rilevanza assunta dagli Stati Uniti nel periodo intercorrente le due guerre mondiali, ma soprattutto nell'immediato dopoguerra sul piano militare, assurgendo al ruolo di superpotenza mondiale, politico, economico e proprio per questi motivi la sua grande influenza culturale, hanno reso gli Stati Uniti un modello altamente studiato a livello internazionale.

Gli Stati Uniti presentano una forma di stato federale¹⁴¹, costituita da cinquanta stati membri dotati di un notevole grado di autonomia e di importanti prerogative nella determinazione della politica nazionale, l'organizzazione amministrativa di ogni singolo Stato ricalca quella dell'apparato centrale federale; l'articolo I sez.8 della Costituzione statunitense individua ed elenca le competenze attribuite all'apparato centrale federale, individuato nel Congresso degli Stati Uniti, le competenze attribuite ai singoli stati sono individuate in negativo, per questo dette anche residuali, e comprendono tutte quelle competenze non attribuite esplicitamente dalla Costituzione all'apparato centrale federale.

La forma di governo degli Stati Uniti risulta essere una delle più antiche, risalente alla fine del XVIII secolo, e il suo funzionamento, salvo alcune modificazioni, è rimasto intatto fino ai giorni nostri; risulta classificata dalla dottrina come forma di governo presidenziale incentrata sul rapporto Presidente della Repubblica-Congresso, ossia il Parlamento degli Stati Uniti. Il tratto peculiare di tale forma di governo risulta essere l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, ossia del Presidente; nel sistema statunitense l'organo titolare del potere esecutivo riceve la stessa legittimazione democratica dell'organo titolare del potere legislativo, il Congresso; quindi, in tale sistema potere legislativo e potere esecutivo godono di pari legittimazione¹⁴².

L'articolo II della Costituzione statunitense affida il potere esecutivo al solo Presidente degli Stati Uniti e dal punto di vista dell'organizzazione viene fatta menzione del solo vicepresidente¹⁴³, rispetto alle costituzioni, attualmente vigenti, nel continente europeo, compresa quella non scritta del Regno Unito, risulta mancante la figura del Governo, intesa come organo a cui risulta demandata l'organizzazione del potere esecutivo, la

¹⁴¹ Luca Stroppiana, "Stati Uniti", Terza edizione, il Mulino, Bologna, 2021.

¹⁴² Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

¹⁴³ Identificato più come figura di supplenza del Presidente nei casi di rimozione, dimissioni, morte o incapacità, che come figura complementare e funzionale all'organizzazione del potere esecutivo.

determinazione dell'indirizzo politico e la cui direzione risulta essere affidata alla figura del Primo ministro. La mancanza di un organo paragonabile al Governo degli ordinamenti europei può essere spiegata da ragioni storiche. Alla fine del XVIII secolo, il modello di riferimento fu costituito dalla forma di governo della madrepatria, ossia dell'Impero britannico, quest'ultima prendeva la forma della monarchia costituzionale, in cui però risultava ancora predominante il ruolo del monarca, non essendosi ancora imposta, a quell'epoca, nei confronti di quest'ultimo la figura del Primo ministro come guida del Gabinetto, ossia del consiglio governativo regio¹⁴⁴.

Proprio questa affinità del modello presidenziale con il modello della monarchia costituzionale, ha fatto sì che il Presidente degli Stati Uniti fosse paragonato a una sorta di monarca elettivo, ovviamente le intenzioni dei padri fondatori del nuovo Stato americano erano decisamente differenti ed attraverso una predisposizione di un sistema di "checks and balances", pesi e contrappesi, cercarono di limitare il più possibile il rischio di una deriva autoritaria da parte del potere esecutivo individuando il vero centro di determinazione delle scelte politiche nel Congresso; ovviamente il Presidente pur non essendo affiancato da un organo paragonabile al Governo, non esercita il potere esecutivo da solo, ma dispone di una struttura esecutiva stratificata, al cui apice risulta esserci l'Executive office¹⁴⁵.

L'articolo I della Costituzione statunitense attribuisce la funzione legislativa al Congresso che risulta essere composto da due camere, la Camera dei rappresentanti, composta da 435 membri, ed il Senato, composto da 100 membri; per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa il sistema statunitense risulta caratterizzato da un bicameralismo perfetto.

La forma di governo presidenziale risulta caratterizzata dal rapporto di equilibrio presente tra Presidente e Congresso: entrambi gli organi godono della stessa legittimazione democratica diretta, essendo eletti a suffragio universale dal corpo elettorale; il sistema statunitense risulta caratterizzato dall'assenza di un rapporto fiduciario tra potere esecutivo e potere legislativo, giustificato dalla pari legittimazione democratica degli organi titolari dei rispettivi poteri; l'assenza de rapporto fiduciario risulta essere ulteriormente controbilanciata dalla mancata previsione in capo al Presidente, in quanto vertice del potere esecutivo, del potere di scioglimento del Congresso. Presidente e Congresso una volta eletti non hanno quindi, rispettivamente, la possibilità di sfiduciarsi o sciogliersi, proprio per questo motivo è

¹⁴⁴ Luca Stroppiana, "Stati Uniti", Terza edizione, il Mulino, Bologna, 2021.

¹⁴⁵ Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

invalsa nella dottrina la terminologia di esercizio di un “potere condiviso”¹⁴⁶; i due organi o riescono a cooperare, esercitando le rispettive funzioni, dando concreto esercizio all’azione di determinazione dell’indirizzo politico oppure in caso di idee divergenti e di contrasti non essendo in grado, nessuno dei due, di prevalere sull’altro, i due poteri arrivano ad allunarsi reciprocamente.

Il sistema elettorale degli Stati Uniti, risentendo degli influssi dell’esperienza britannica, risulta essere un sistema maggioritario a turno secco ripartito in collegi uninominali¹⁴⁷, esattamente come quello adottato in Regno Unito, e risulta valevole sia per l’elezione del Presidente sia per l’elezione dei due rami del Congresso.

Il Presidente degli Stati Uniti il cui mandato in base all’articolo I sez.1 della Costituzione statunitense dura quattro anni, inoltre l’adozione del XXII emendamento nel 1951 ne limita l’esercizio al limite massimo di due mandati, come precedentemente esposto nel paragrafo V, dedicato alla legge elettorale ed al tema della governabilità, risulta di fatto eletto direttamente dal corpo elettorale; non risulta verificarsi un’unica elezione a livello federale, bensì il Presidente viene eletto Stato per Stato, dove ogni Stato assume un peso specifico diverso in base alla popolazione quantificato in un numero di elettori presidenziali, in sostanza risulta vincitore il candidato che si aggiudica il maggior numero di Stati, o quanto meno quelli corrispondenti al maggior numero di elettori, quindi quelli più popolosi.

Tale sistema elettorale essendo innestato in un sistema tendenzialmente bipartitico, pur risultando altamente selettivo, infatti riesce sempre a garantire la vittoria tramite il raggiungimento della soglia della maggioranza assoluta di uno dei due candidati, risulta però lesivo del principio di rappresentatività, infatti essendo basato sull’aggiudicazione del singolo Stato, e quindi del numero totale di grandi elettori ad esso corrispondenti, prescindendo invece dal numero totale di voti conseguito da ciascun candidato, il candidato risultante vincitore non necessariamente sarà quello che ha conseguito il maggior numero totale di voti, ne costituisce un esempio la vittoria di Donald Trump alle elezioni del 2016.

Lo stesso sistema elettorale risulta essere applicato per l’elezione dei membri del Congresso, per quanto riguarda la Camera dei rappresentanti l’articolo I sez.2 della Costituzione statunitense dispone che i membri di quest’ultima siano eletti da ogni singolo Stato in proporzione al proprio peso demografico e delimita la durata del suo mandato a due anni; per quanto riguarda il Senato l’articolo I sez.3 della Costituzione statunitense stabilisce

¹⁴⁶ Mauro Volpi, “Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo”, Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

¹⁴⁷ Gianfranco Pasquino, “I sistemi elettorali”, il Mulino, Bologna, 2006.

l'elezione del numero di due senatori per ciascun Stato¹⁴⁸, per un totale di 100, e delimita la durata del suo mandato a sei anni, stabilendo però il rinnovo di un terzo dei suoi componenti ogni due anni.

Proprio la durata sfalsata del mandato presidenziale rispetto a quello della Camera dei rappresentanti e del Senato può dare origine al fenomeno del cosiddetto "governo diviso"¹⁴⁹, ossia del formarsi in uno dei due rami del parlamento di una maggioranza politica diversa rispetto a quella del Presidente in carica oppure, anche se più raramente, tale fenomeno potrebbe verificarsi in entrambi i rami del Congresso dando origine ad un fenomeno paragonabile a quello della "coabitazione" propria della forma semipresidenziale dell'ordinamento francese.

Nei casi di governo diviso si assiste ad una sorta di ridimensionamento del ruolo presidenziale, il quale per poter dare concretamente esercizio alla determinazione dell'indirizzo politico dovrà scendere a patti ed accordi con una maggioranza politica a lui avversa, dovendo in questo modo ridimensionare le proprie pretese iniziali. L'organizzazione del sistema dei partiti negli Stati Uniti, proprio come in Gran Bretagna, risulta bipartitica, i due partiti principali risultano essere il partito Repubblicano ed il partito Democratico, tuttavia a differenza del Regno Unito i partiti non godono di quella forza politica e non esercitano quella funzione collante tra Parlamento e Governo propria del sistema britannico, il ruolo principale dei partiti nel sistema statunitense risulta essere quello di organizzare la campagna elettorale del candidato alla presidenza e di sostenerlo, all'interno del Congresso, una volta eletto¹⁵⁰.

Da quanto appena osservato in merito al ruolo dei partiti, emerge come nell'ordinamento statunitense i partiti politici siano privi di una ideologia politica paragonabile a quella dei partiti europei riducendosi quasi a degli involucri vuoti, questo vuoto ideologico e politico viene colmato dal candidato alla carica di Presidente, che attraverso la campagna elettorale espone le proprie idee e linee programmatiche facendole diventare proprie del partito. Proprio il vuoto ideologico dei partiti statunitensi unito agli altissimi costi che coinvolgono la campagna elettorale per le elezioni presidenziali¹⁵¹, in cui il singolo partito costituisce il

¹⁴⁸ L'esatta ripartizione del numero dei senatori, due, in modo uguale per ogni Stato, indipendentemente dal peso demografico, risulta essere un tratto peculiare della forma di stato federale adottata negli Stati Uniti e risulta identificare il Senato statunitense come camera rappresentante dei singoli Stati che compongono la federazione.

¹⁴⁹ Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

¹⁵⁰ Luca Stroppiana, "Stati Uniti", Terza edizione, il Mulino, Bologna, 2021.

¹⁵¹ Per la campagna elettorale delle elezioni presidenziali del 2016 si stima che il candidato repubblicano Donald Trump abbia speso circa 270 milioni di dollari, mentre il candidato democratico Hilary Clinton abbia speso circa

mezzo per far eleggere il candidato alla carica di Presidente, rende estremamente difficile, se non quasi impossibile, l'emersione nel panorama statunitense di nuovi partiti.

L'ordinamento degli Stati Uniti costituisce il miglior esempio a livello globale del meccanismo di alternanza dei partiti al governo, gli ultimi trentacinque anni sono stati contraddistinti da tre Presidenti repubblicani¹⁵² e tre Presidenti democratici¹⁵³ alternandosi nella carica reciprocamente¹⁵⁴; proprio questa alternanza di leader repubblicani e democratici nella carica di Presidente ha permesso la costruzione di un sistema estremamente elastico, nel quale non è stato possibile il cristallizzarsi di una tendenza politica dominante e dove l'alternanza al governo ha permesso di dare soddisfazione ai molteplici, e quindi diversi, interessi della società statunitense, rendendo così gli Stati Uniti, almeno sulla carta, il più grande esempio di democrazia a livello globale.

La vittoria del candidato repubblicano Donald Trump, figura ampiamente criticata e dibattuta dall'opinione pubblica americana, alle elezioni presidenziali del novembre 2016 sembra aver riacutizzato le divisioni interne e le fratture sociali all'interno della società statunitense, ne costituisce un esempio l'omicidio dell'afroamericano George Floyd compiuto il 25 maggio 2020 dalla polizia di Minneapolis¹⁵⁵, il quale ha scatenato forti disordini in tutto il paese da parte della comunità afroamericana al grido di "black lives matter", al fine di una rivendicazione dei diritti civili e di un miglior trattamento da parte delle autorità della comunità afroamericana.

Proprio per il carattere divisivo associato alla sua figura unito al tentativo fallito di abolire l'Obamacare¹⁵⁶, la riforma del sistema sanitario compiuta nel 2010 dal Presidente Obama volta ad estendere significativamente il numero totale di persone aventi diritto ad una copertura sanitaria federale¹⁵⁷, che ne ha accresciuto notevolmente il tasso d'impopolarità, Donald Trump pur ricandidandosi alle elezioni Presidenziali del novembre 2020 non è stato riconfermato dall'elettorato statunitense che con il 46.9% ottiene solo 232 grandi elettori,

521 milioni di dollari, la cui somma è 791 milioni di dollari una cifra di poco distante dal miliardo.

<https://www.infodata.ilsole24ore.com/2016/11/10/quanto-costa-diventare-presidente-degli-stati-uniti-trump-ha-speso-4-dollari-per-elettore/>

¹⁵² George H. W. Bush (1989-1993); George W. Bush (2001-2009); Donald Trump (2017-2021).

¹⁵³ Bill Clinton (1993-2001); Barack Obama (2009-2017); Joe Biden (dal 2021)

¹⁵⁴ Presidents, Learn more about the Presidents of the United States, THE WHITE HOUSE, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/>.

¹⁵⁵ The New York Times, "How George Floyd Was Killed in Police Custody", 31 May 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/31/us/george-floyd-investigation.html>.

¹⁵⁶ Il cui nome ufficiale risulta essere Affordable Care Act (ACA).

¹⁵⁷ AffarInternazionali, "Obamacare nel mirino di Donald Trump", 18 dicembre 2023, <https://www.affarinternazionali.it/obamacare-nel-mirino-di-donald-trump/>.

corrispondenti a 74,224,319 di voti, rispetto al candidato risultato vincitore Joe Biden che con il 51,3% ottiene ben 306 grandi elettori, corrispondenti a 81,284,666¹⁵⁸.

La presidenza Biden è stata segnata dallo scoppio di due conflitti in ambito internazionale, l'invasione russa dell'Ucraina del 24 febbraio 2022¹⁵⁹ ed il conflitto israelo-palestinese localizzato nella striscia di Gaza originato da un attacco terroristico compiuto da Hamas ai danni dello Stato d'Israele il 7 ottobre 2023¹⁶⁰, in cui, per la prima volta dopo decenni d'interventismo militare a livello internazionale, gli Stati Uniti sembrano avere abbandonato, almeno per il momento, il ruolo di superpotenza militare che gli ha contraddistinti fino ai nostri giorni.

La campagna elettorale per le elezioni presidenziali del novembre 2024 vede fronteggiarsi nuovamente Joe Biden, le cui precarie condizioni di salute emerse in numerosi incontri pubblici destano serie preoccupazioni da parte dell'opinione pubblica statunitense e soprattutto nei suoi elettori, e Donald Trump; l'attentato fallito, attraverso l'esplosione di colpi di pistola, nei confronti di quest'ultimo ultimo, che riporta una lieve ferita all'orecchio, del 13 luglio 2024¹⁶¹, sembra aumentare la tensione attorno alla campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 2024 ed inoltre ad evidenziare il continuo problema dell'uso delle armi che sembra contraddistinguere la società statunitense. Il 21 luglio 2024 il Presidente in carica Joe Biden annuncia pubblicamente il suo ritiro dalla campagna per le elezioni presidenziali 2024¹⁶², il suo posto come candidato, del partito Democratico, alla carica di Presidente è stato preso dall'attuale Vicepresidente degli Stati Uniti d'America Kamala Harris; questo avvenimento rappresenta un vero e proprio colpo di scena nella corsa alla Casa Bianca, invero Donald Trump a poco meno di quattro mesi dall'elezioni presidenziali si trova ad affrontare un candidato nuovo e quindi obbligato a rivedere la propria campagna elettorale incentrata principalmente sullo stato di salute del Presidente Biden e sugli errori compiuti durante la sua presidenza.

La forma di governo presidenziale degli Stati Uniti per il suo alto grado di funzionalità ma soprattutto per il ruolo di superpotenza assunto da quest'ultimi, risulta essere particolarmente studiata dalla dottrina giuridica di tutto il mondo e proprio per questi motivi anche l'ordinamento italiano ha subito il suo fascino, soprattutto nei partiti collocati politicamente a destra, tra l'inizio degli anni Novanta e metà degli anni Duemila, periodo di massima influenza da parte degli Stati Uniti in Europa e nel

¹⁵⁸ CNN politics, "PRESIDENTIAL RESULTS, Joe Biden wins election to be the 46th US President", <https://edition.cnn.com/election/2020/results/president>.

¹⁵⁹ U.S. News, "Russia Invades Ukraine: A Timeline of the Crisis", <https://www.usnews.com/news/best-countries/slideshows/a-timeline-of-the-russia-ukraine-conflict>.

¹⁶⁰ BBC, "What is Hamas and why is it fighting with Israel in Gaza?", 5 April 2024, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-67039975>.

¹⁶¹ CNN politics, "July 13, 2024, coverage of the Trump assassination attempt", 15 July 2024, <https://edition.cnn.com/politics/live-news/election-biden-trump-07-13-24/index.html>.

¹⁶² CBS NEWS, "Biden drops out of 2024 race against Trump. Here's what we know about what happens now.", <https://www.cbsnews.com/news/what-happens-biden-steps-down-2024/>.

Mondo, ne costituiscono una prova le idee e i progetti alla base del tentativo di revisione costituzionale del 2005.

Nonostante l'apprezzamento, soprattutto all'inizio, manifestato dal riformatore nei confronti della forma di governo presidenziale¹⁶³, la predisposizione del progetto di revisione sembra averlo condotto verso un'altra direzione, ossia la forma di governo semiparlamentare. Resta pur vero che gli elementi per così dire "presidenziali" che caratterizzano tale forma di governo risultano decisamente enfatizzati nel progetto di revisione e che gli elementi di natura parlamentare, come il permanere del rapporto di fiducia con il Parlamento e della figura del Presidente della Repubblica come figura di garanzia, non sembrano essere configurati in modo da potere assumere quella funzione di "checks and balances" in grado di arginare il forte potere acquisito dal Presidente del Consiglio.

Tale configurazione lascia trasparire come il riformatore abbia inteso realizzare una sorta di forma di governo presidenziale di fatto, invero la figura del Presidente del Consiglio, nella sua configurazione e nelle sue prerogative, appare simile a quella del Presidente delle forme di governo presidenziali. Nonostante questa somiglianza, si è decisamente lontani da un sistema presidenziale di stampo statunitense, infatti quella delineata dal riformatore italiano risulta essere una forma di governo sensibilmente diversa, che per quanto guarda al presidenzialismo, arriva a sfiorarlo senza mai veramente toccarlo.

In conclusione, la forma di governo degli Stati Uniti appare peculiare e unica e, proprio come la forma di governo dell'ordinamento di cui ha subito la maggiore influenza, ossia il Regno Unito, caratterizzata dalla particolare evoluzione storica che ha contraddistinto l'esperienza statunitense. Proprio le caratteristiche uniche del sistema statunitense, unite al forte conservatorismo e all'importanza dei comportamenti e delle regole consuetudinarie, rendono estremamente difficile, forse ancora di più rispetto al sistema britannico, se non addirittura impossibile trapiantare tale sistema in altri ordinamenti.

¹⁶³ Repubblica, "Presidenzialismo, ecco la proposta del centrodestra: capo dello Stato eletto dai cittadini e alla guida del governo", 12 agosto 2022, https://www.repubblica.it/politica/2022/08/12/news/presidenzialismo_la_proposta_fdi_elezione_diretta_e_il_capo_dello_stato_guida_il_governo-361403922/.

5. Il cancellierato della Repubblica Federale Tedesca

La Repubblica federale tedesca presenta una forma di governo parlamentare, la cui struttura ed organizzazione risentono dell'unicità dell'evoluzione storica della Germania. La Germania come Stato propriamente unitario si forma nel 1871 al termine della guerra franco-prussiana con la proclamazione dell'Impero tedesco, la sconfitta nella Prima guerra mondiale porta al crollo dell'Impero ed alla proclamazione della Repubblica di Weimar interrotta nel 1933 dalla presa al potere del partito nazionalsocialista tramite l'instaurazione di un regime dittatoriale e culminata con la sconfitta nella Seconda guerra mondiale che ha portato allo smembramento del Reich nazista da parte delle potenze alleate.

La Germania rimase divisa in quattro zone di occupazione ripartite tra le potenze vincitrici fino al 1949 quando vennero istituiti due Stati separati, da una parte la Repubblica Federale Tedesca, nota come Germania Ovest, e dall'altra parte la Repubblica Democratica Tedesca, nota come DDR¹⁶⁴ o Germania Est, facente parte del blocco orientale di influenza sovietica; la divisione tra Est ed Ovest si concluse nel 1989 con la caduta del muro di Berlino¹⁶⁵ e con il compimento del processo di riunificazione tedesca nel 1990¹⁶⁶.

La storia della Germania risulta caratterizzata da una forte preminenza del potere esecutivo nell'Impero tedesco, identificato nel Kaiser, a cui la parentesi della Repubblica di Weimar ha tentato, infruttuosamente, di porre rimedio non riuscendo però a resistere alla presa del potere, Machtübernahme¹⁶⁷, da parte del nazionalsocialismo; proprio questa preminenza storica del potere esecutivo unito al forte interventismo militare che ha caratterizzato lo Stato tedesco tra il XIX secolo e la metà del XX secolo, spiegano come il nuovo Stato tedesco nato dalle ceneri del regime nazista abbia cercato, nel disciplinare il proprio assetto organizzativo, di porre un argine al potere esecutivo, soprattutto al fine di evitare i casi di una sua deriva autoritaria, ma allo stesso tempo di rendere il Governo un organo dotato di un adeguato potere decisionale per il corretto funzionamento dello Stato, preoccupandosi di predisporre meccanismi appropriati volti a garantirne la stabilità.

¹⁶⁴ Acronimo di Deutsche Demokratische Republik.

¹⁶⁵ Stiftung Berliner Mauer, "Der Fall der Berliner Mauer 1989", <https://www.stiftung-berliner-mauer.de/de/themen/die-berliner-mauer#:~:text=Zwischen%201961%20und%201989%20wurden,%C3%96ffnung%20der%20Mauer%20jegliche%20Bedeutung.>

¹⁶⁶ Die Bundesregierung, "Deutsche Einheit", [https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/deutsche-einheit.](https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/deutsche-einheit)

¹⁶⁷ Deutscher Bundestag, "Machtübernahme der Nationalsozialisten", <https://www.bundestag.de/besuche/ausstellungen/verfassung/tafel22/tafel22-199844>

La Costituzione tedesca del 1949 denominata Grundgesetz¹⁶⁸, legge fondamentale, adotta come principio ispiratore dello Stato tedesco la “stabilità”¹⁶⁹; l'applicazione di tale principio non risulta limitata al Governo federale ed al suo rapporto con il Parlamento, o meglio con il Bundestag, ma risulta permeare l'intero ordinamento tedesco e la sua struttura federale, verticalmente nel rapporto tra Stato centrale federale e Länder¹⁷⁰ ed orizzontalmente tra i singoli Länder tra loro.

La Germania unificata, il cui nome ufficiale risulta essere Bundesrepublik Deutschland¹⁷¹, invece di dotarsi di una nuova Costituzione, decise di mantenere ed estendere ai cinque Länder facenti parti della DDR il Grundgesetz attraverso l'applicazione dell'articolo 23 di quest'ultimo. La forma di governo tedesca pur appartenendo al modello parlamentare appare contraddistinta da una forte razionalizzazione della disciplina di formazione del Governo e del suo rapporto di fiducia con il Parlamento volta a garantirne la stabilità.

Nell'ordinamento tedesco un ruolo centrale è assunto dalla figura del Cancelliere, figura equivalente a quella di Primo ministro e Presidente del Consiglio in altri ordinamenti, identificato come capo del Governo; il Cancelliere, al termine delle elezioni federali, secondo l'articolo 63 del Grundgesetz risulta eletto dal Bundestag a maggioranza assoluta su proposta del Presidente federale, nel caso del mancato raggiungimento di tale soglia alla seconda e terza votazione, evento finora mai verificatosi, Il Presidente federale, entro sette giorni, può scegliere se nominare Cancelliere tale candidato, eletto dal Bundestag a maggioranza semplice, dando così vita ad un governo di minoranza parlamentare, oppure sciogliere il Bundestag¹⁷².

Tale procedimento di elezione dimostra come il rapporto di fiducia nell'ordinamento tedesco risulta intercorrente tra Bundestag e Cancelliere e non riferito al Governo, inteso come organo collegiale, come avviene ad esempio nell'ordinamento italiano; in questo modo la figura del Cancelliere risulta estremamente rafforzata ed acquisisce un ruolo di preminenza all'interno del Governo essendogli attribuito il potere di fissare le direttive politiche generali, assumendone però la responsabilità, articolo 65 del Grundgesetz, e di proporre al Presidente federale la nomina e la revoca dei singoli ministri, articolo 64 del Grundgesetz.

¹⁶⁸ Bundesministerium der Justiz, “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland”, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

¹⁶⁹ Francesco Palermo, Jens Woelk, “Germania”, il Mulino, Bologna, 2022, p.43.

¹⁷⁰ Sostantivo plurale di lingua tedesca derivante dal sostantivo, neutro, singolare “Land”, il cui significato letterale risulta essere terra o paese. I Länder costituiscono le singole unità amministrative che compongono lo Stato federale tedesco.

¹⁷¹ Tradotto in italiano come Repubblica Federale di Germania.

¹⁷² Mauro Volpi, “Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo”, Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

Il Parlamento tedesco risulta composto da due Camere: il Bundestag, unica Camera eletta a suffragio universale diretto da parte del corpo elettorale, titolare della potestà legislativa federale¹⁷³, il numero dei suoi membri è variabile e risulta determinato dalla legge elettorale tedesca¹⁷⁴, attualmente è composto da 734 membri; il Bundesrat, Camera rappresentativa dei Länder, l'articolo 51 del Grundgesetz stabilisce che esso risulti composto dai membri degli esecutivi dei Länder, da un minimo di tre ad un massimo di sei in base al peso demografico proprio di ciascun Land ed in totale composto da 69 membri¹⁷⁵, esso non risulta essere una Camera propriamente politica, infatti non è titolare di un potere legislativo equiparabile a quello del Bundestag ed inoltre è escluso dal procedimento di elezione del Cancelliere, e quindi dal rapporto di fiducia intercorrente con quest'ultimo, in ultima analisi esso risulta titolare e portavoce degli interessi dei Länder nei confronti dello Stato federale. L'ordinamento tedesco risulta contraddistinto da ulteriori elementi di razionalizzazione volti a garantire ed aumentare la stabilità del governo: la mozione di sfiducia costruttiva, istituto peculiare dell'ordinamento tedesco, disciplinata dall'articolo 67 del Grundgesetz, in base alla quale il Bundestag per votare la sfiducia al Cancelliere in carica deve obbligatoriamente eleggere a maggioranza assoluta il suo sostituto entro un termine piuttosto breve, quarantotto ore; la questione di fiducia, disciplinata dall' articolo 68 del Grundgesetz, che può essere presentata dal Cancelliere in astratto, per ricompattare la maggioranza parlamentare attorno al Governo, oppure su un determinato disegno di legge governativo, proprio la mancata approvazione di quest'ultima da parte del Bundestag dà vita a due possibilità: la possibilità da parte del Cancelliere di proporre, entro ventuno giorni, al Presidente federale lo scioglimento del Bundestag, oppure, proprio per scongiurare il verificarsi dell'ipotesi precedente, il Bundestag può eleggere a maggioranza assoluta un nuovo Cancelliere, ricadendo così nell'ipotesi di un'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva; lo stato di emergenza legislativa, altro istituto peculiare dell'ordinamento tedesco, disciplinato dall'articolo 81 del Grundgesetz , il quale può essere dichiarato dal Presidente federale, con l'assenso del Bundesrat, su proposta del Governo federale nel caso di mancata approvazione di una questione di fiducia da parte del Bundestag, non seguita dallo scioglimento di quest'ultimo, su un disegno di legge governativo oppure nel

¹⁷³ Deutscher Bundestag, "Sitzverteilung des 20. Deutschen Bundestages", https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp.

¹⁷⁴ La legge elettorale tedesca non risulta costituzionalizzata, bensì disciplinata tramite legge ordinaria; l'articolo 38, comma 3 del Grundgesetz stabilisce che i particolari relativi all'elezione del Bundestag sono stabiliti da una legge federale.

¹⁷⁵ Bundesrat, "Zusammensetzung des Bundesrates", <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html>.

caso ne sia dichiarata l'urgenza, in tale caso di fronte ad un nuovo rifiuto del Bundestag in merito all'approvazione del disegno di legge, quest'ultimo può essere adottato con il solo assenso del Bundesrat, questo procedimento potrà essere utilizzato nei sei mesi successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza legislativa¹⁷⁶.

Come emerge dall'analisi degli istituti volti alla razionalizzazione della forma di governo tedesca, l'obiettivo del Grundgesetz sembra quello di ridurre al minimo la durata e la portata delle crisi di Governo, non prevedendo la possibilità di vuoti di potere ma incentivando il più possibile la continuità dell'azione del Governo, soprattutto attraverso il ricorso all'istituto della mozione di sfiducia costruttiva.

Completa il panorama degli organi costituzionali il Presidente federale, eletto dall'Assemblea federale¹⁷⁷, il cui mandato ha la durata di cinque anni e per il quale risulta ammessa una sola rielezione consecutiva, articolo 54 del Grundgesetz; tale organo risulta presentare i caratteri tipici della figura del Capo dello Stato dei sistemi parlamentari: invero risulta configurato come organo di garanzia estraneo al Governo e alla determinazione dell'indirizzo politico; risulta privo di poteri autonomi, infatti i suoi atti risultano soggetti alla controfirma da parte del Cancelliere o dei ministri federali competenti, articolo 58 del Grundgesetz.

Il sistema elettorale tedesco, disciplinato tramite legge ordinaria, risulta essere caratterizzato da un modello proporzionale per l'elezione del Bundestag, il cui mandato dura quattro anni, a cui vengono apportati dei correttivi in senso maggioritario: la possibilità di esprimere due voti, anche disgiunti, con la scheda per l'elezione del Bundestag, uno con cui viene espressa la preferenza per il candidato nel collegio uninominale di riferimento, elemento maggioritario, e l'altro con cui viene espressa la preferenza per la lista di partito nella circoscrizione elettorale di riferimento, elemento proporzionale. La previsione di due voti, uno per il candidato nel collegio uninominale e l'altro per la lista, possono dare origine al fenomeno dei mandati in eccedenza, Überhangmandate, esso si verifica quando un partito conquista un numero di seggi superiore nei collegi uninominali rispetto a quelli ottenuti proporzionalmente attraverso il voto di lista; il sistema elettorale tedesco stabilisce che i mandati in eccedenza siano mantenuti dal partito che li ha ottenuti e come conseguenza si produce un incremento del numero dei membri del Bundestag rispetto a quello originariamente previsto dalla legge elettorale. Inoltre, è stabilita un'elevata soglia di

¹⁷⁶ Mauro Volpi, "Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo", Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

¹⁷⁷ Composta da membri del Bundestag e di un numero uguale di membri eletti con criterio proporzionale dalle assemblee elettive dei Länder, articolo 54 del Grundgesetz.

sbarramento, Sperrklausel, del 5% per il riparto proporzionale dei seggi a livello nazionale, la quale funge da correttivo maggioritario, impedendo la frantumazione del sistema dei partiti, garantendo così un grado di selettività simile a quello tipico dei sistemi elettorali maggioritari¹⁷⁸; è prevista una deroga a tale soglia di sbarramento nel caso in cui un partito pur non conseguendo la soglia del 5% dei voti, ottenga almeno 3 mandati diretti attraverso il voto nei collegi uninominali, Grundmandatsklausel, ipotesi verificatesi per la prima volta nelle elezioni del 2021 dove il partito Die Linke consegue 3 mandati diretti ottenendo però solo il 4,9% dei voti¹⁷⁹.

La Corte costituzionale federale tedesca con la sentenza del 25 luglio 2012¹⁸⁰ ha dichiarato l'incostituzionalità della legge elettorale tedesca nella parte riguardante i mandati in eccedenza, in quanto, in assenza di compensazioni, ritenuti in contrasto con il carattere fondamentale di un sistema elettorale proporzionale come quello tedesco. Per uniformarsi al contenuto della pronuncia della Corte costituzionale federale, il legislatore tedesco per porre rimedio al fenomeno dei mandati in eccedenza ha introdotto l'istituto dei mandati di compensazione, Ausgleichsmandate¹⁸¹, con i quali i partiti che non hanno ricevuto alcun mandato in eccedenza vengono compensati rispetto ai partiti che invece li hanno conseguiti, in questo modo il legislatore ha cercato di preservare il funzionamento proporzionale del sistema elettorale tedesco. L'introduzione dei mandati di compensazione ha favorito l'aumento del numero complessivo dei seggi, e quindi di membri, del Bundestag, da un numero minimo iniziale di 598 previsto dalla legge elettorale si è arrivati a 709 nel 2017 e a 736 nel 2021; proprio questo progressivo aumento, imprevedibile e incontrollabile, del numero dei seggi del Bundestag ha spinto il legislatore tedesco a porre dei rimedi, a partire dalle elezioni del 2025 sarà diminuito il numero dei collegi, da 299 a 288, assegnati con voto uninominale cercando così di ridurre il numero complessivo di mandati in eccedenza e di compensazione¹⁸². Inoltre nel marzo 2023¹⁸³ è stata approvata una nuova legge elettorale che prevede l'abolizione dei mandati in eccedenza e dei mandati di compensazione stabilendo che il numero di seggi, e quindi di membri, del Bundestag, sia di 630 unità, è

¹⁷⁸ Francesco Palermo, Jens Woelk, "Germania", il Mulino, Bologna, 2022.

¹⁷⁹ Corte Costituzionale, "Approvata la riforma della legge elettorale per il Bundestag", 20 marzo 2023, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1679311506306.pdf.

¹⁸⁰ Deutscher Bundestag, "Lammert für einvernehmliche Lösung beim Wahlgesetz", https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2012/39949291_kw30_bverg-209082.

¹⁸¹ Camera dei deputati, "Le nuove modifiche alla legge elettorale tedesca", <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/App13047.htm>.

¹⁸² Francesco Palermo, Jens Woelk, "Germania", il Mulino, Bologna, 2022, pp.70-71.

¹⁸³ Camera dei deputati, "Le nuove modifiche alla legge elettorale tedesca", <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/App13047.htm>.

prevista l'abolizione anche della Grundmandatsklausel; l'obiettivo del legislatore tedesco è chiaro, ossia quello di porre un rimedio al progressivo aumento incontrollabile dei seggi, e quindi di membri, del Bundestag preservando così il corretto funzionamento proporzionale del sistema elettorale tedesco.

Con una sentenza del 30 luglio 2024 la Corte costituzionale federale tedesca¹⁸⁴ dichiara incostituzionale la legge elettorale del 2023 nella parte in cui è prevista l'abolizione della Grundmandatsklausel, in quanto la sola Sperrklausel, fissa, del 5% viene ritenuta incompatibile con il Grundgesetz, in quanto lesiva del principio di pari opportunità dei partiti desumibile dall'articolo 21 del Grundgesetz. La Corte costituzionale federale ha enunciato i margini d'intervento che il legislatore tedesco potrà seguire attuando una modificazione della legge elettorale: reintroduzione della Grundmandatsklausel; eliminazione o modifica della Sperrklausel del 5%; introduzione del computo congiunto dei voti dei "partiti fratelli", ossia partiti che intendono formare congiuntamente un unico gruppo parlamentare, al fine del raggiungimento della Sperrklausel del 5%.

Il sistema dei partiti tedesco può essere definito a multipartitismo temperato, contraddistinto da due partiti CDU¹⁸⁵ e SPD¹⁸⁶ che pur rappresentando la maggioranza dell'elettorato tedesco, non riuscendo, da soli, a raggiungere la soglia della maggioranza assoluta dei seggi nel Bundestag, e quindi della governabilità, danno vita a governi di coalizione, Koalitionsregierung, postelettorali con partiti minori. Le elezioni federali del 2017¹⁸⁷ dove la CDU, il partito vincitore, conquista il 26,8% dei voti, la SPD il 20,5% dei voti e l'emersione come terzo partito di AFD¹⁸⁸, partito di estrema destra, che conquista il 12,6% dei voti, vedono l'acutizzarsi del fenomeno di erosione di consensi da parte dei due principali partiti, CDU e SPD, i quali danno vita insieme ad un governo di "grande coalizione", große Koalitionsregierung, invero tale fenomeno ha iniziato a presentarsi con maggiore frequenza dall'inizio degli anni 2000. Le elezioni federali del 2021¹⁸⁹ sembrano confermare ulteriormente l'erosione di consensi da parte dei due principali partiti, invero la SPD, il partito vincitore, conquista il 26,4% dei voti, la CDU il 22,6% dei voti, mentre come terzo partito si

¹⁸⁴ Corte Costituzionale, "Tribunale costituzionale federale, sentenza del 30 luglio 2024 (2 BvF 1/23 et al.), sulla parziale illegittimità costituzionale della nuova legge elettorale per il Bundestag", 31 luglio 2024, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1722938428460.pdf.

¹⁸⁵ Christlich Demokratische Union Deutschlands.

¹⁸⁶ Sozialdemokratische Partei Deutschlands.

¹⁸⁷ Die Bundeswahlleiterin, "Bundestagswahl 2017: Endgültiges Ergebnis", https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html.

¹⁸⁸ Alternative für Deutschland.

¹⁸⁹ Die Bundeswahlleiterin, "Bundestagswahl 2021: Endgültiges Ergebnis", <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html>.

affermano i Grünen, verdi, che conquistano il 13,9% dei voti; vista la notevole distanza dalla soglia della maggioranza assoluta da parte di SPD, il partito vincitore, viene formato un governo di coalizione tripartito, SPD-Grünen-FDP¹⁹⁰, in cui viene nominato Cancelliere il socialdemocratico Olaf Scholz.

Il riformatore italiano nella predisposizione del progetto di revisione costituzionale sembra non aver guardato con grande intensità al modello tedesco, preferendo volgere lo sguardo, per quanto riguarda la forma di governo, ad altri ordinamenti, come quello britannico, israeliano e francese. Questo probabilmente è dovuto alla minore affinità storica e culturale che lega l'ordinamento italiano all'ordinamento tedesco, nonostante la notevole importanza assunta dalla dottrina giuridica tedesca tra il XIX e XX secolo a livello internazionale.

In conclusione, l'ordinamento tedesco, proprio come gli ordinamenti britannico e statunitense, presenta caratteristiche davvero peculiari derivanti dall'unicità della propria evoluzione storica. Nonostante l'adozione di una forma di governo parlamentare, grazie alla predisposizione di istituti volti a dare una forte razionalizzazione alla forma di governo presenti nel Grundgesetz, il sistema tedesco è riuscito ad esprimere un sistema a stampo maggioritario dotato di grande stabilità e di alta funzionalità, diventando forse l'unico sistema parlamentare in grado di eguagliare, ed in taluni casi persino a superare, l'alta funzionalità del modello Westminster.

6. La Monarchia parlamentare del Regno di Spagna

La Costituzione spagnola del 1978 risulta essere una delle costituzioni più recenti in Europa, seguita poi da quelle dell'ex blocco orientale e sovietico, il procedimento costituente che ha portato alla sua formazione ed approvazione può considerarsi simile a quello di elaborazione della Costituzione italiana del 1948 e del Grundgesetz del 1949 in Germania; proprio come l'Italia e la Germania, anche la Spagna si trovava al termine di un'esperienza dittatoriale, il regime franchista¹⁹¹, dovendo cogliere la sfida, vista soprattutto come

¹⁹⁰ Freie Demokratische Partei.

¹⁹¹ Iniziato nel 1939 al termine della guerra civile spagnola e terminato nel 1975 con la morte del Caudillo,

opportunità, di dotarsi di un ordinamento democratico paragonabile a quello degli altri Stati europei¹⁹².

Il deficit di democraticità che ha contraddistinto la Spagna sia durante il regime franchista sia, ancor prima, durante la monarchia nel XIX e XX secolo, quando, in controtendenza rispetto agli altri paesi europei, non si è assistito ad una parlamentarizzazione; non ha costituito un ostacolo per il costituente spagnolo, il quale attraverso la Costituzione del 1978 è riuscito a costruire un nuovo ordinamento democratico paragonabile a quello dei più avanzati paesi europei.

Proprio la Costituzione del 1978 si presenta come un testo di ottima fattura, che pur restaurando la monarchia predispone un apparato parlamentare e governativo volto ad assicurare i più alti standard di democraticità; inoltre, la Costituzione spagnola presenta forti similitudini al Grundgesetz dell'ordinamento tedesco, per quanto riguarda l'elezione del Presidente del Governo, il suo rapporto con il Parlamento e la predisposizione di meccanismi di razionalizzazione volti a garantire la stabilità del Governo.

La forma di governo spagnola è classificata dalla dottrina come monarchia parlamentare, come quella del Regno Unito, e quindi assimilabile al modello parlamentare; l'articolo 98, comma 1 della Costituzione spagnola dispone che il Governo è composto dal Presidente, da eventuali vicepresidenti, dai ministri e dagli ulteriori membri stabiliti dalla legge. L'articolo 97 della Costituzione spagnola disciplina le competenze del Governo, le quali sono: direzione della politica nazionale ed estera, direzione dell'amministrazione civile e militare e della difesa dello Stato, esercizio della funzione esecutiva e della potestà regolamentare; mentre l'articolo 98, comma 2 della Costituzione spagnola disciplina le competenze del Presidente del Governo, le quali sono: direzione dell'azione del Governo, coordinamento delle funzioni degli altri membri del Governo, senza pregiudizio della competenza e responsabilità diretta di questi ultimi nella loro attività di amministrazione¹⁹³.

Proprio la preminenza del Presidente del Governo rispetto a quella degli altri membri del Governo risulta evidenziata, oltre che dalle competenze attribuitogli, dalla sua elezione parlamentare, in particolare da parte del solo Congresso dei deputati; proprio questa circostanza unitamente al fatto che l'elezione risulta effettuata da un solo ramo del Parlamento, ossia dalla Camera propriamente politica, rendono la figura del Presidente del

¹⁹² Senato della Repubblica, "Per una geografia storico-economica. La Spagna (Parte quarta: dalla fine della Prima guerra mondiale ad oggi)", https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1870&newsletter_numero=177.

¹⁹³ Roberto L. Blanco Valdés, "Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978", Terza edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017.

Governo Spagnolo, e il suo procedimento di elezione, estremamente simile a quella della figura del Cancelliere nell'ordinamento tedesco.

L'articolo 99 della costituzione spagnola disciplina il procedimento di elezione del Presidente del Governo, quest'ultimo, su proposta del Re, viene eletto a maggioranza assoluta dal Congresso dei deputati dopo l'esposizione del programma di governo, in caso di mancato ottenimento della maggioranza assoluta, entro quarantotto ore, si procederà a una nuova votazione dove per l'elezione risulta sufficiente l'ottenimento della sola maggioranza semplice; se il candidato Presidente non risulta eletto, con le due prime votazioni, si terranno ulteriori votazioni nei due mesi successivi alla prima votazione, al termine dei quali, in caso di mancata elezione del Presidente, il Re scioglierà entrambe le Camere e indirà nuove elezioni, con atto controfirmato dal Presidente del Congresso.

Si può constatare come il procedimento di elezione del Presidente del Governo spagnolo ricalchi, pedissequamente, il procedimento di elezione del Cancelliere nell'ordinamento tedesco; il Congresso dei deputati eleggendo a maggioranza assoluta, o eventualmente a maggioranza semplice dalla seconda votazione, il Presidente del Governo instaura, come avviene nell'ordinamento tedesco, il rapporto di fiducia direttamente e solamente sulla persona di quest'ultimo.

Il Parlamento spagnolo, denominato Cortes Generales, secondo l'articolo 66 della Costituzione Spagnola risulta composto da due Camere, il Congresso dei Deputati e il Senato, che, insieme, rappresentano il popolo spagnolo; le Cortes esercitano la potestà legislativa dello Stato, approvano il suo bilancio, controllano l'azione del Governo e hanno le ulteriori competenze che attribuisce loro la Costituzione¹⁹⁴.

Pur essendo in presenza di una forma di bicameralismo, quello spagnolo non risulta esse un bicameralismo paritario, o perfetto, come quello che contraddistingue l'ordinamento italiano; invero l'articolo 90 della Costituzione spagnola, nel disciplinare il processo di approvazione legislativa, stabilisce che il Congresso dei Deputati possa superare a maggioranza assoluta oppure anche con la sola maggioranza semplice, trascorso il termine di due mesi, il veto apposto dal Senato, a maggioranza assoluta, su un progetto di legge.

L'ordinamento spagnolo, analogamente all'ordinamento tedesco, ha predisposto dei meccanismi di razionalizzazione volti a garantire la stabilità, e quindi il rafforzamento, del Presidente e del suo Governo, come la questione di fiducia disciplinata dall'articolo 112 della

¹⁹⁴ Roberto L. Blanco Valdés, "Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978", Terza edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017.

Costituzione spagnola e la mozione di sfiducia costruttiva disciplinata dall'articolo 113 della Costituzione spagnola; diversamente rispetto all'ordinamento tedesco, l'articolo 115 della Costituzione spagnola attribuisce il potere di scioglimento delle Cortes al Presidente del Governo, il quale lo esercita previa delibera del consiglio dei ministri e sotto la sua esclusiva responsabilità, che formalmente sarà decretato dal Sovrano.

A tutela e a garanzia dell'indipendenza del potere legislativo e del corretto funzionamento delle Cortes vengono introdotti dei limiti all'esercizio del potere di scioglimento: non può essere presentata una proposta di scioglimento quando sia già stata depositata una mozione di censura; divieto di disporre un nuovo scioglimento prima che sia trascorso un anno da quello antecedente, salvo quanto disposto dall'articolo 99, comma 5, ossia il caso di scioglimento dovuto alla mancata elezione del Presidente del Governo da parte del Congresso dei deputati.

Conclude il panorama degli organi costituzionali il Re di Spagna, il quale è definito dalla dall'articolo 51 della Costituzione spagnola, Capo dello Stato, simbolo della sua unità e continuità. La configurazione dei suoi poteri risulta essere quella propria della figura di Capo dello Stato dei sistemi parlamentari, invero il sovrano risulta estraneo al potere esecutivo, alla determinazione dell'indirizzo politico del Governo e i suoi atti, secondo l'articolo 64 della Costituzione spagnola, risultano coperti dalla controfirma; nei casi in cui viene chiamato in causa dalla Costituzione spagnola per decretare una nomina, come quella del Presidente del Governo o dei ministri, o un atto, come lo scioglimento delle Cortes, in realtà il Sovrano non dispone di un propria discrezionalità, bensì si limita a confermare dal punto di vista formale una decisione già, sostanzialmente, presa da altri organi, in particolare il Presidente del Governo e del Congresso dei deputati.

Il sistema di elezione delle Cortes, disciplinato tramite legge ordinaria, risulta alquanto complesso ma soprattutto diversificato; invero il Congresso dei deputati, composto da 350 membri ed individuato come Camera rappresentativa del corpo elettorale, risulta eletto tramite un sistema elettorale proporzionale ripartito in circoscrizioni provinciali sulla base della loro consistenza demografica, inoltre risulta garantita una rappresentanza minima di due seggi per ogni provincia, ad eccezione di Ceuta e Melilla a cui ne spetta solo uno, indipendentemente dal riparto proporzionale; il Senato, individuato come Camera delle rappresentanze territoriali, risulta caratterizzato da due tipi di senatori: i senatori provinciali, eletti attraverso un sistema elettorale maggioritario corretto, attraverso il meccanismo del

voto plurimo ristretto, ed i senatori autonomici, uno per ogni Comunità autonoma e in aggiunta, sempre per ciascuna Comunità autonoma, uno ogni milione di abitanti¹⁹⁵.

Il diverso sistema elettorale previsto per le elezioni del Congresso dei deputati e del Senato ha dato origine ad una, prevedibile, composizione politica sfalsata dei due rami delle Cortes Generales; tuttavia, questo non ha impedito il corretto funzionamento parlamentare delle Cortes Generales, grazie alla preminenza del Congresso dei deputati nei confronti del Senato. Il sistema politico spagnolo si è rivelato abbastanza stabile, nonostante alcuni momenti di tensione ed instabilità comunque fisiologici ad ogni ordinamento, vedendo a partire degli anni Novanta una stabile alternanza al Governo dei due principali partiti spagnoli il PSOE¹⁹⁶ e il PP¹⁹⁷.

Il riformatore italiano, nella predisposizione del progetto di revisione costituzionale, sembra non avere guardato al modello spagnolo, preferendo invece prendere come esempio e come modello di riferimento quello di altri ordinamenti. Questo può essere spiegato sia dal minor blasone del modello spagnolo, rispetto a quello di altri Paesi europei come, ad esempio Francia e Regno unito, sia dalla minore affinità storica e culturale che lega l'ordinamento italiano all'ordinamento spagnolo.

In conclusione l'ordinamento spagnolo pur costituendosi dalle ceneri del regime franchista, e quindi da un'esperienza dittatoriale, e partendo da uno standard democratico decisamente lontano rispetto a quello dei principali Paesi europei; dotandosi di una costituzione innovativa, in cui sono presenti diverse similitudini rispetto al Grundgesetz dell'ordinamento tedesco, è riuscito a rendere la Spagna una democrazia moderna, essendo così in grado di colmare il gap rispetto agli altri ordinamenti europei, e a garantire un corretto funzionamento parlamentare ed un'adeguata stabilità governativa.

¹⁹⁵ Roberto L. Blanco Valdés, "Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978", Terza edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017.

¹⁹⁶ Partido Socialista Obrero Español.

¹⁹⁷ Partido Popular.

Capitolo III

LA COMPARAZIONE CON L'ORDINAMENTO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

1. La forma di governo delle Regioni

La forma di governo regionale risulta contraddistinta dalla preminenza del principio di governabilità rispetto a quello di rappresentatività. La legge costituzionale n.1 del 1999 intitolata “Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni”¹⁹⁸, prevedeva una forma di governo transitoria per le Regioni (vincolata all'approvazione del nuovo Statuto regionale), la cui novità risultava essere l'introduzione di un elemento di natura presidenziale, costituito dall'elezione popolare diretta del Presidente della Regione.

Precedentemente la forma di governo regionale risultava essere di natura parlamentare a forte prevalenza assembleare; quindi, ricalcante il modello di forma di governo operante a livello nazionale, e proprio per questo motivo connotata da una forte instabilità dell'organo esecutivo, ossia la Giunta regionale, analogamente a quanto si verifica sul versante dell'instabilità governativa sul piano nazionale. Il potere legislativo è attribuito al Consiglio regionale mentre il potere esecutivo risulta ripartito tra Presidente della Regione e Giunta regionale, individuato come organo propriamente esecutivo.

La precedente instabilità delle giunte risultava caratterizzata anche dall'adozione di un sistema elettorale proporzionale, come quello caratterizzante l'ordinamento italiano fino al 1993. Come risposta con la legge n.43 del 1995 è stata varata la riforma del sistema elettorale delle Regioni; quest'ultimo prevede l'introduzione di un correttivo maggioritario, ossia l'introduzione di un premio di maggioranza alla lista più votata¹⁹⁹.

Proprio la parità di legittimazione, derivante dall'elezione popolare diretta, di Presidente della Regione e del Consiglio Regionale ha indotto il legislatore ad adottare come principio

¹⁹⁸ Parlamento.it, “Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1”, <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/99001lc.htm>.

¹⁹⁹ Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, “Diritto Costituzionale”, Quattordicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013.

fondamentale nel rapporto Presidente della Regione-Consiglio regionale, il principio “simul stabunt, simul cadent”; in base a questo principio il Presidente della Regione, insieme alla sua Giunta, e il Consiglio regionale o governano insieme oppure cadono insieme, invero la sfiducia al Presidente da parte del Consiglio comporta lo scioglimento di quest’ultimo e l’indizione di nuove elezioni per entrambi gli organi, dall’altro lato non è previsto un potere di scioglimento del Consiglio da parte del Presidente della Regione.

Nonostante il tentativo del riformatore di fornire una risposta alle continue e ripetute instabilità che affliggevano gli organi esecutivi delle Regioni, le Giunte, sia sicuramente apprezzabile, è pur vero che il rafforzamento dell’organo esecutivo che ne è conseguito risulta frutto delle idee politiche dominanti sul piano nazionale, che vedevano in questo fenomeno la risposta a tutti i problemi derivanti dall’instabilità politica causata da un sistema parlamentare eccessivamente frammentato a causa dell’adozione del sistema elettorale proporzionale.

Il rafforzamento dell’organo esecutivo risulta corroborato anche dalle idee, circolanti con particolare forza e frequenza durante gli anni Novanta, che prevedevano la creazione di un ordinamento federale o comunque, pur rimanendo nell’ambito di un ordinamento regionale, di dotare i componenti di quest’ultimo, le Regioni, di un notevole grado di autonomia.

Risulta emblematico come nonostante gli sforzi compiuti dal legislatore sul piano nazionale tesi alla realizzazione di un mutamento della forma di governo, testimoniati dai numerosi progetti di revisione costituzionale, tale mutamento invece si sia realizzato prima a livello locale con la legge n.81 del 1993²⁰⁰, intitolata “Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.”, e solo successivamente a livello regionale con la legge costituzionale n.1 del 1999. Il mutamento verificatosi a livello prima locale e poi regionale, è sintomatico della difficoltà incontrata dal legislatore di sviluppare sul piano nazionale un progetto di revisione in grado di ottenere il gradimento da parte delle diverse forze politiche. Proprio la notevole differenza ideologica tra i diversi partiti e la cronica debolezza dei governi, provocata dal sistema elettorale proporzionale e dal tessuto pluripartitico, che caratterizzava l’ordinamento italiano, costituiscono i motivi principali del fallimento delle riforme costituzionali riguardanti la forma di governo.

Nonostante le differenti posizioni ideologiche in merito a un mutamento della forma di governo, dai progetti di revisione costituzionale attinenti alla forma di governo emerge una

²⁰⁰Alessandro Morelli, “Riflettendo su trent’anni di elezioni dirette: eredità e sfide della legge n.81 del 1993”, Il Mulino - Rivisteweb, 2023.

certa convergenza da parte delle diverse politiche nel predisporre una riforma costituzionale in grado di conferire un maggiore grado di autonomia alle Regioni culminata nella riforma del titolo V del 2001. Proprio la maggiore convergenza da parte delle diverse forze politiche in merito alla configurazione e all'organizzazione delle Regioni e degli enti locali, ha permesso di realizzare sul piano regionale e locale ciò che non è stato possibile realizzare sul piano nazionale. La legge costituzionale n.1 del 1999 si compone di cinque articoli e reca modificazioni agli articoli 121,122,123 e 126 della Costituzione²⁰¹.

La forma di governo regionale risulta disciplinata interamente dalla Costituzione, infatti l'articolo 121, comma 1 della Costituzione stabilisce che "Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente."; mentre i restanti commi dell'articolo 121 della Costituzione stabiliscono e definiscono i poteri e le attribuzioni dei diversi organi regionali. L'articolo 121, comma 2 della Costituzione stabilisce che "Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere"; l'articolo 121, comma 3 della Costituzione stabilisce che "La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni."; l'articolo 121, comma 4 della Costituzione stabilisce che "Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica."

Dall'elencazione contenuta all'articolo 121, comma 1 della Costituzione emerge una similitudine strutturale tra organi regionali, il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente, ed organi statali, Parlamento, Governo e Presidente del Consiglio; nella struttura organizzativa regionale manca un organo paragonabile ed assimilabile alla figura del Presidente della Repubblica, evidentemente perché a livello regionale viene a mancare quell'esigenza di "rappresentanza dell'unità nazionale", indicata dall'articolo 87, comma 1 della Costituzione tra le attribuzioni del Capo dello Stato, ritenuta invece imprescindibile a livello statale. Dal punto di vista delle attribuzioni e dei poteri in base al contenuto dell'articolo 121 della Costituzione, vi è una piena corrispondenza tra Parlamento e Consiglio regionale e tra Governo e Giunta Regionale; per quanto riguarda la corrispondenza tra Presidente del Consiglio e Presidente della Regione pur essendo presente un'identità tra la prima parte dell'articolo 95, comma 1 della Costituzione, "Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile.", e prima parte dell'articolo 121, comma

²⁰¹ Vincenzo Cerulli Irelli, "Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo), di prossima pubblicazione in "Studi in onore di Gianni Ferrara".

4 della Costituzione, “Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile”, la previsione contenuta nella seconda parte dell’articolo 121, comma 4 della Costituzione “promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali” riferita al Presidente della Regione, sembra attribuirgli un potere che a livello statale non è proprio del Presidente del Consiglio, bensì riconosciuto al Presidente della Repubblica dall’articolo 87, comma 5 della Costituzione, il quale stabilisce che “Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti”.

Nonostante quest’ultimo riferimento, non è in discussione la natura di organo propriamente esecutivo del Presidente della Regione, anzi tale natura esecutiva risulta confermata dall’ultima parte dell’articolo 121, comma 4 della Costituzione, “dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.”. L’articolo 122 della Costituzione, così come modificato dall’articolo 2 della legge costituzionale n.1 del 1999, introduce un elemento di grande novità nella forma di governo regionale, invero l’articolo 122, comma 5 della Costituzione stabilisce che “Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.”.

L’elemento di novità introdotto, ossia l’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale, risulta particolarmente rilevante soprattutto se rapportato alla disciplina precedente, invero l’articolo 122, comma 5 della Costituzione nella versione originaria stabiliva che “Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti”. Si delineava così una forma di governo a predominio assembleare, nella quale l’unico organo eletto a suffragio universale e diretto era il Consiglio regionale, ossia l’organo assembleare titolare del potere legislativo, al quale era attribuito il potere di eleggere il Presidente ed i membri della Giunta regionale; proprio quest’ultimo elemento delineava con chiarezza la subordinazione dell’organo esecutivo nei confronti dell’organo legislativo, in quanto il primo risultava essere espressione del secondo. La nuova disciplina delineata dalla legge costituzionale n.1 del 1999 produce un’inversione di tendenza, delineando una forma di governo a forte prevalenza dell’esecutivo connotata da elementi di natura presidenziale²⁰²; la previsione dell’elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Giunta regionale unitamente al potere di nomina e di revoca dei membri della Giunta regionale attribuitogli dall’articolo 122 della Costituzione, sembrano

²⁰² Michele Troisi, “L’elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione”, Il Mulino – Rivisteweb, 2023.

configurare l'organo esecutivo, e soprattutto il suo vertice, in una posizione di preminenza rispetto all'organo legislativo, quest'ultimo notevolmente ridimensionato visto la sua totale estraneità rispetto al processo di elezione dell'organo esecutivo e del suo vertice.

L'articolo 122, comma 5 della Costituzione pur prevedendo come regime ordinario e preferenziale l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Giunta regionale, con l'inciso "salvo che lo statuto regionale disponga diversamente" introduce una deroga rispetto al regime ordinario, dando la possibilità a ciascuna Regione attraverso la predisposizione o modificazione del proprio statuto di adottare una forma di governo diversa rispetto a quella prevista dalla Costituzione. L'articolo 123, comma 1 della Costituzione nella prima parte stabilisce che "Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.", a riprova della libertà di scelta riconosciuta dalla Costituzione alle Regioni in merito alla determinazione della forma di governo; nonostante tale riconoscimento, la libertà delle Regioni non è assoluta e dovendosi attuare "in armonia con la Costituzione", l'alternativa rispetto al modello ordinario di forma di governo regionale previsto dall'articolo 122 della Costituzione non potrà che essere quello previsto dalla disciplina precedente, ossia una forma di governo a prevalenza assembleare dove l'unico organo eletto a suffragio universale diretto è il Consiglio regionale.

L'articolo 126, comma 3 della Costituzione, così come modificato dall'articolo 4 della legge costituzionale n.1 del 1999, stabilisce che "L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio."; viene così introdotto nella forma di governo regionale il principio "simul stabunt, simul cadent" e quindi di governo di legislatura, secondo il quale l'organo esecutivo e l'organo legislativo o rimangono in carica insieme oppure cadono congiuntamente. Tale principio secondo il dettato costituzionale lega il Consiglio regionale non alla Giunta regionale, come organo esecutivo collegialmente inteso, bensì al Presidente della Giunta regionale, ossia al vertice dell'organo esecutivo; il principio "simul stabunt, simul cadent" opera concretamente come meccanismo di garanzia della stabilità dell'organo esecutivo ed in particolare del suo vertice.

Il meccanismo in questione così come configurato dalla Costituzione nella forma di governo regionale, può prestarsi ad un funzionamento distorto da parte del vertice del potere

esecutivo; invero il Presidente della Giunta regionale, forte della propria legittimazione democratica diretta, può sfruttare la propria forza politica nei confronti del Consiglio minacciando le proprie dimissioni, le quali comportando lo scioglimento del Consiglio potrebbero indurre quest'ultimo, per spirito di autoconservazione, ad essere eccessivamente accondiscendente nei confronti dell'organo esecutivo proprio per evitare il proprio scioglimento.

Dall'analisi dei mutamenti introdotti nella Costituzione dalla legge costituzionale n.1 del 1999, emerge chiaramente come un mutamento della forma di governo in senso maggiormente rafforzativo dell'organo esecutivo; si sia verificato a livello locale, o meglio regionale, e non invece a livello statale. Il riformatore italiano nella predisposizione del proprio progetto di revisione costituzionale, ha dimostrato di aver guardato con particolare attenzione alla riforma costituzionale che ha prodotto un mutamento della forma di governo regionale, invero vi è una similitudine sia formale sia sostanziale tra il progetto di revisione costituzionale sul "Premierato" e la legge costituzionale n.1 del 1999. Dal punto di vista rigorosamente formale la similitudine, per quel che può valere, risulta particolarmente evidente nei confronti del testo iniziale del progetto di revisione costituzionale presentato in Senato nel novembre 2023: entrambi i testi risultano composti da soli cinque articoli; entrambi i testi risultano modificare soltanto quattro articoli della Costituzione; in entrambi i casi l'intervento modificativo del testo costituzionale risulta essere circoscritto, al Titolo V per la legge costituzionale n.1 del 1999 e quasi interamente al Titolo III per il progetto di revisione costituzionale.

Dal punto di vista sostanziale sia il progetto di revisione sia la legge costituzionale risultano animati dallo stesso obiettivo, ossia il mutamento della forma di governo attuata tramite il rafforzamento dell'organo esecutivo ed in particolare del suo vertice²⁰³: entrambi i testi prevedono l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'organo esecutivo, il Presidente del Consiglio dei ministri in un caso e il Presidente della Giunta regionale nell'altro; entrambi i testi attribuiscono la nomina e la revoca dei membri dell'organo esecutivo al relativo Presidente; entrambi i testi prevedono l'applicazione del principio "simul stabunt, simul cadent" e quindi di governo di legislatura.

Nel progetto di revisione costituzionale tale principio assume dei connotati diversi rispetto a quello applicato alla forma di governo regionale, invero a differenza di tale modello, dove lo scioglimento del Consiglio regionale opera automaticamente sia nel caso di approvazione

²⁰³ Federico Furlan, "Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione", Dottrina Giuridica Consulta online, 2023, pp. 1020-1039.

di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale sia nel caso di dimissione o altri impedimenti del Presidente della Giunta regionale, nel modello delineato dal progetto di revisione costituzionale lo scioglimento automatico dell'organo legislativo, il Parlamento, opera automaticamente solo nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio, mentre negli altri casi di dimissione del Presidente del Consiglio è rimessa una scelta in capo a quest'ultimo: richiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica oppure, nel caso di non esercizio di tale richiesta, accettare il conferimento dell'incarico di formare un nuovo Governo.

Nonostante le diverse declinazioni con cui è applicato il principio "simul stabunt, simul cadent" nei due modelli presi in considerazione, resta indubbia la loro appartenenza alla forma di governo semiparlamentare. Proprio la similitudine, quasi un'identità, tra il progetto di revisione costituzionale e la legge costituzionale n.1 del 1999, dimostra come la riforma della forma di governo regionale abbia costituito una base imprescindibile nella predisposizione del progetto di revisione costituzionale.

2. La forma di governo dei Comuni e delle Province

La struttura degli organi di governo dei Comuni e delle Province risulta analoga a quella delle Regioni, invero anch'essa è composta da un Consiglio, individuato come organo legislativo, da una Giunta, individuata come organo esecutivo collegialmente inteso, e dal Sindaco o Presidente della Provincia, individuato come vertice dell'organo esecutivo. La legge n.81 del 1993, intitolata "Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale.", introduce per la prima volta nell'ordinamento italiano, seppur a livello locale, l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice di un organo esecutivo²⁰⁴, in questo caso del Sindaco o del Presidente della

²⁰⁴ Alessandro Morelli, "Riflettendo su trent'anni di elezioni dirette: eredità e sfide della legge n.81 del 1993", Il Mulino - Rivisteweb, 2023.

Provincia²⁰⁵. Il procedimento di elezione popolare del Sindaco risulta differente a seconda che la popolazione del Comune sia inferiore o superiore a quindicimila abitanti.

Nei comuni con abitanti inferiori ai quindicimila, tutti i candidati alla carica di Sindaco sono collegati ad una lista per l'elezione del Consiglio comunale, l'elettore esprime un unico voto che risulta valido sia per il candidato Sindaco sia per la lista ad esso collegato, risulta quindi negata la possibilità di esprimere un voto disgiunto, uno per il candidato Sindaco e l'altro in favore della lista valido per l'elezione del Consiglio comunale; risulta eletto il candidato che ottiene la maggioranza, anche relativa, dei voti, con la possibilità di un turno di un ballottaggio, nel caso di parità di voti tra due candidati, la lista collegata al candidato risultato vincitore ottiene i due terzi dei seggi del Consiglio comunale, il restante dei seggi, un terzo, risulta ripartito proporzionalmente tra le altre liste.

Nei Comuni con abitanti superiori ai quindicimila, il candidato Sindaco risulta sempre candidato ad una lista per l'elezione del Consiglio comunale, in questo caso però l'elettore può esprimere due voti, uno valido per il candidato Sindaco e l'altro valido per l'elezione del Consiglio comunale, avendo l'elettore in quest'ultimo caso la possibilità di esprimere un voto disgiunto; risulta vincitore il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti oppure, in caso di mancato ottenimento di tale maggioranza, si procederà ad un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati, in quest'ultimo caso ai due candidati al ballottaggio è data la possibilità di collegarsi a nuove liste, a cui non erano collegati durante il primo turno elettorale. Il riparto dei seggi alle liste avviene proporzionalmente, in base al numero di voti conseguiti, a cui però viene assegnato un premio di maggioranza, al fine di garantire la governabilità, alla lista collegata al candidato risultato vincitore²⁰⁶.

La legge n.81 del 1993 introducendo l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, costituisce la prima breccia all'interno dell'ordinamento italiano per quanto riguarda la forma di governo, fino a quel momento unica ed allineata ad ogni livello: statale, regionale e locale. L'elezione popolare diretta del Sindaco, introducendo un elemento di natura presidenziale provoca un mutamento della forma di governo, la quale passa da un modello parlamentare a prevalenza assembleare ad un modello di natura neoparlamentare. Nonostante tale mutamento della forma di governo verificatosi a livello locale sembri costituire un'eccezione, in quanto a livello regionale e, soprattutto, a livello statale permane il modello di forma di governo parlamentare a prevalenza assembleare; in realtà tale

²⁰⁵ Il Presidente della Provincia è stato eletto direttamente sino alla legge n. 56 del 7 aprile 2014, quando per le provincie è stato introdotto un meccanismo elettivo di secondo grado.

²⁰⁶ Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, "Diritto Costituzionale", Quattordicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013.

mutamento sembra essere sintomatico ed espressione di quelle esigenze di riforma attinenti alla forma di governo sentite a livello statale, espresse inizialmente nelle Commissioni bicamerali Bozzi e De Mita–Iotti per poi trovare piena e concreta formulazione nella Commissione bicamerale D’Alema.

Solo sei anni dopo la legge costituzionale n.1 del 1999, introducendo l’elezione popolare diretta del Presidente della Regione sembra confermare che la disciplina introdotta con l’elezione diretta del Sindaco nel 1993 non costituisca una mera eccezione, bensì l’inizio di un processo di riforma attinente alla forma di governo e all’assetto organizzativo delle Regioni e degli Enti locali. Come al Presidente della Regione, anche al Sindaco ed al Presidente della Provincia in base all’articolo 46 del TUEL²⁰⁷ è attribuito il potere di nominare e di revocare, in quest’ultimo caso dandone motivata comunicazione al Consiglio, i membri della Giunta. Analogamente alla forma di governo regionale, anche nella forma di governo degli Enti locali è prevista l’applicazione del principio “simul stabunt, simul cadent” e quindi di governo di legislatura.

A questo proposito l’articolo 52, comma 2 del TUEL nella prima parte stabilisce che “Il Sindaco, il Presidente della Provincia e le rispettive Giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio.”, per poi stabilire nella parte finale che “Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del Consiglio e alla nomina di un Commissario ai sensi dell’articolo 141.”. Sempre a proposito dell’applicazione del principio “simul stabunt, simul cadent”, l’articolo 53, comma 1 del TUEL stabilisce che “In caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia, la Giunta decade e si procede allo scioglimento del Consiglio. Il Consiglio e la Giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo Consiglio e del nuovo Sindaco o Presidente della Provincia. Sino alle predette elezioni, le funzioni del Sindaco e del Presidente della Provincia sono svolte, rispettivamente, dal Vicesindaco e dal Vicepresidente.”, per poi concludere all’articolo 53, comma 4 del TUEL stabilendo che “Lo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale determina in ogni caso la decadenza del Sindaco o del Presidente della Provincia nonché delle rispettive Giunte.”.

Dall’analisi degli elementi caratterizzanti la forma di governo dei Comuni e delle Province introdotta con la legge n.81 del 1993 emerge chiaramente come quest’ultima abbia costituito la base su cui si è prodotta la riforma della forma di governo regionale introdotta con la legge

²⁰⁷ Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali.

costituzionale n.1 del 1999; invero entrambe le forme di governo prese in considerazione risultano incentrate sull'elezione popolare diretta del vertice dell'esecutivo²⁰⁸ e quindi inquadrabili nel modello semiparlamentare. Per quanto il rafforzamento dell'organo esecutivo, e soprattutto del suo vertice, compiuto dal legislatore come risposta e rimedio alla continua instabilità dell'organo esecutivo sia apprezzabile, soprattutto nell'intento di garantire un miglior funzionamento dell'apparato regionale e locale; bisogna prendere atto che nella predisposizione della nuova forma di governo regionale e locale, il notevole rafforzamento del potere esecutivo non è stato accompagnato da un'adeguata predisposizione di pesi e contrappesi in grado di tutelare l'organo legislativo da possibili indebite ingerenze perpetrate dall'organo esecutivo.

Il riformatore nella predisposizione del proprio progetto di revisione sembra aver guardato con particolare interesse alla forma di governo degli Enti locali²⁰⁹, proprio per le stesse ragioni viste in riferimento alla forma di governo delle Regioni, in considerazione della forte analogia presente tra i due modelli. Il riformatore sembra aver preso particolarmente in considerazione la modalità di elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia; invero l'articolo 5, comma 3 del disegno di legge costituzionale n.935 prevedendo “ un premio assegnato su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio”, sembra tradurre sul piano nazionale l'effetto trainante prodotto dall'elezione diretta del Sindaco nei confronti della lista a lui collegata.

In assenza, ad oggi, di un qualsivoglia progetto di legge elettorale predisposto dal riformatore, risulta estremamente difficile esprimere delle considerazioni più precise in merito; solo la futura formulazione della legge elettorale valida per l'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio e delle Camere sarà in grado di fornirci delle risposte adeguate. In attesa della nuova legge elettorale, risulta interessante come il riformatore riuscirà a conciliare il principio di rappresentatività tipico dell'elezione parlamentare, soprattutto in un ordinamento bicamerale perfetto come quello italiano, con l'effetto trainante dell'elezione del Presidente del Consiglio, attuato attraverso la previsione di un premio di maggioranza alla lista lui collegata. In conclusione, in assenza di possibili correttivi in grado di tutelare l'esigenza di rappresentatività nell'elezione dell'Assemblea parlamentare, sembra

²⁰⁸ Michele Troisi, “L'elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione”, Il Mulino – Rivisteweb, 2023.

²⁰⁹ Rolando Tarchi, “Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana”, Dottrina Giuridica Osservatorio sulle fonti, 2023, pp. 5-43.

estremamente complicato, se non un vero e proprio azzardo, tradurre a livello statale un modello di elezione, come quello dei Sindaci, pensato per gli enti locali, in cui le esigenze di rappresentatività dell'Assemblea legislativa risultano estremamente ridimensionate e non paragonabili a quelle ravvisabili invece sul piano statale.

Conclusioni

Il progetto di revisione costituzionale che si pone come obiettivo l'introduzione della nuova forma di governo del "Premierato", il cui elemento caratterizzante risulta essere l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri; rappresenta una risposta e una soluzione al cronico problema che caratterizza l'ordinamento italiano, ossia l'eccessiva brevità ed instabilità degli esecutivi. Come visto nel secondo paragrafo del Capitolo I, la riforma del "Premierato" non rappresenta la prima, bensì soltanto l'ultima risposta in ordine di tempo volta a dare una soluzione al problema della governabilità; proprio il gran numero di progetti di riforma costituzionale attinenti alla forma di governo, nonostante il loro fallimento, testimoniano come l'esigenza di trovare una soluzione a tale problema sia da tempo avvertita da parte del legislatore italiano. Il riformatore, proprio come gran parte dei suoi predecessori, individua come causa principale dell'instabilità degli esecutivi la forma di governo parlamentare a prevalenza assembleare dell'ordinamento italiano e propone come soluzione un mutamento della forma di governo volto a un maggior rafforzamento dell'organo esecutivo.

L'originalità della scelta compiuta dal riformatore non riguarda tanto la volontà di realizzare un rafforzamento dell'organo esecutivo attraverso un mutamento della forma di governo, bensì il modello prescelto. Nonostante le opzioni più probabili per attuare un rafforzamento dell'organo esecutivo fossero la forma di governo presidenziale e semipresidenziale, con la conseguente politicizzazione del ruolo del Presidente della Repubblica, il quale diventa organo di vertice del potere esecutivo eletto direttamente dal corpo elettorale; il riformatore italiano compie una scelta originale ed inedita optando per la forma di governo semiparlamentare, caratterizzata invece dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale scelta è stata motivata dai promotori della riforma diversamente: dalla volontà di porre soltanto minime modifiche al testo della Costituzione; dalla volontà di mantenere inalterato il ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica; dall'intenzione di compiere un rafforzamento dell'organo esecutivo, rimanendo comunque fedeli alla forma di governo parlamentare.

Queste ragioni unite anche alla consapevolezza da parte del riformatore della grande difficoltà di realizzare all'interno dell'ordinamento italiano una riforma attinente alla forma di governo, hanno fatto ricadere la scelta sulla forma di governo del "Premierato". Il progetto di revisione costituzionale nella versione approvata in prima deliberazione dal Senato pur

compiendo un intervento circoscritto dal punto di vista formale, modificando solo sette articoli e concentrandosi principalmente sul Titolo III della Parte II della Costituzione, dal punto di vista sostanziale produce un effetto considerevole, ossia il mutamento della forma di governo. Dall'analisi del disegno di legge costituzionale n.935 emergono due elementi fondamentali: il notevole rafforzamento del vertice del potere esecutivo, realizzato attraverso la previsione della sua elezione a suffragio universale e diretto; la mancata previsione di adeguati meccanismi di tutela delle prerogative degli altri organi costituzionali, in particolare del Parlamento e del Presidente della Repubblica, in grado di controbilanciare l'accrescimento di potere ricevuto dal potere esecutivo. Per quanto risulta pacifico che un rafforzamento del potere esecutivo non possa realizzarsi se non attraverso un ridimensionamento delle prerogative del potere legislativo, è chiaro che il rispetto del principio di separazione dei poteri impone che l'equilibrio tra gli organi costituzionali debba essere assicurato, soprattutto scongiurando indebite interferenze del potere esecutivo nei confronti del potere legislativo.

L'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, così come configurata dal disegno di legge costituzionale n.935, sembra enfatizzare l'elemento di natura presidenziale ad essa collegato; invero, a differenza del modello semiparlamentare elaborato dalla dottrina giuridica ed applicato nello Stato d'Israele tra il 1992 e il 2001, nella forma di governo predisposta dal riformatore la forte legittimazione popolare ricevuta dal vertice del potere esecutivo tramite l'elezione diretta, non risulta adeguatamente controbilanciata dalla permanenza del rapporto di fiducia con il Parlamento e dall'applicazione del principio "simul stabunt, simul cadent". Il rapporto di fiducia Governo-Parlamento pur essendo mantenuto intatto dal progetto di revisione costituzionale, risulta di fatto svuotato nel suo contenuto, in quanto: l'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio e il potere di nomina e di revoca dei ministri, e quindi della composizione dei membri del Governo, attribuitogli dal disegno di legge costituzionale, sembra conferire già una legittimazione democratica diretta al processo di formazione del Governo rendendo superflua l'approvazione parlamentare accordata tramite la fiducia; la contestualità tra l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere unitamente al fatto della previsione di un premio assegnato su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto, essendo volta ad assicurare una solida maggioranza parlamentare favorevole al Presidente eletto e al suo Governo, sembra rendere pleonastica, e quindi priva di una vera e propria utilità, la previsione di un fiducia parlamentare iniziale al Governo; lo svuotamento del

rapporto fiducia sembra essere ulteriormente confermato dalla previsione dell'articolo 7, comma 1 lettera a) del disegno di legge costituzionale n.935, la quale stabilisce che nel caso di mancata approvazione della fiducia iniziale al Governo da parte del Parlamento, invece di operare immediatamente il principio "simul stabunt, simul cadent" viene invece, rinnovato l'incarico al Presidente eletto di formare un nuovo Governo e solo davanti ad un ulteriore diniego della fiducia troverà applicazione il principio in questione, con conseguente scioglimento delle Camere ed indizione di nuove elezioni.

La torsione in favore dell'organo esecutivo del principio "simul stabunt, simul cadent", che introduce per la prima volta a livello statale il principio di governo di legislatura, già operante a livello locale e regionale, non sembra limitata al conferimento della fiducia iniziale; invero l'articolo 7, comma 1 lettera b) del disegno di legge costituzionale n.935 prevede la sua regolare applicazione soltanto nei casi di mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto, mentre negli altri casi di dimissioni da parte di quest'ultimo è prevista una scelta tra due diverse opzioni: la facoltà da parte del Presidente eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone, oppure, nel caso non eserciti tale facoltà, il Capo dello Stato conferisce l'incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. La torsione in favore dell'organo esecutivo del principio "simul stabunt, simul cadent" unitamente allo svuotamento sostanziale del rapporto di fiducia Governo-Parlamento, permettono di affermare che la forma di governo predisposta dal progetto di revisione costituzionale non sia riconducibile al modello semiparlamentare, bensì ne costituisca invece una deviazione.

Il modello predisposto dal riformatore può essere definito come forma di governo "neogovernativa" o "semigovernativa", visto che come la forma di governo "neoparlamentare" o "semiparlamentare" viene mantenuto un collegamento formale con il modello parlamentare; ma a differenza di quest'ultima a prevalere non risulta essere l'elemento parlamentare, bensì quello governativo. La forma di governo "neogovernativa" pone in una posizione di supremazia l'organo esecutivo non inteso collegialmente, bensì impersonificato nella sua figura di vertice, il Presidente del Consiglio, rispetto all'organo legislativo e al Presidente della Repubblica. Il progetto di revisione costituzionale sembra privare il Parlamento del suo ruolo di centralità all'interno dell'ordinamento italiano, in quanto quest'ultimo viene totalmente escluso dal processo di formazione del Governo che viene rimesso invece, alla determinazione della volontà popolare; il Parlamento si trova così

davanti ad una scelta: accordare la fiducia al Governo del Presidente del Consiglio eletto oppure in caso di diniego, o del suo venire meno nel corso della legislatura, accettare il proprio scioglimento e rimettersi nuovamente al giudizio della volontà popolare. Inoltre, il progetto di revisione costituzionale sembra accrescere, di fatto, l'elemento di dualismo già intrinsecamente presente all'interno della forma di governo italiana: l'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio sembra ridimensionare considerevolmente la figura del Presidente della Repubblica, in quanto quest'ultimo continua a godere di una legittimazione popolare soltanto indiretta, essendo eletto dal Parlamento in seduta comune; in più si assiste a un forte ridimensionamento delle sue prerogative, visto che viene privato del potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri e, di fatto, del suo potere di intermediazione politica nella gestione delle crisi di governo, la cui risoluzione risulta ora disciplinata in maniera tassativa dall'articolo 7, comma 1 lettera b) della legge costituzionale n.935.

Da un'analisi complessiva del progetto di riforma emerge come il risultato finale, altamente voluto dal riformatore, del raggiungimento della stabilità governativa e di un coinvolgimento diretto del corpo elettorale nella determinazione dell'organo esecutivo, sia stato ottenuto attraverso un notevole accrescimento del potere esecutivo non adeguatamente controbilanciato da meccanismi in grado di tutelare adeguatamente le prerogative del Parlamento e del Presidente della Repubblica. Inoltre, la mancanza della legge elettorale che disciplinerà l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere, non essendo stata rilasciata al momento nessuna indicazione da parte del riformatore, risulta di cruciale importanza; in quanto tale mancanza non permette di capire il funzionamento concreto della forma di governo e quindi di formulare un'analisi e un giudizio maggiormente precisi. Tuttavia, la costituzionalizzazione di un premio maggioranza assegnato alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto, denota una forte analogia con il procedimento di elezione dei Sindaci e dell'effetto trainante provocato dall'elezione di quest'ultimo sull'elezioni dei membri del Consiglio, prospettando così il rischio che il Parlamento possa trasformarsi in una sorta di grande "Consiglio comunale nazionale"; tale eventualità sembra essere scongiurata dal richiamo al principio di rappresentatività riferito alla formulazione della legge elettorale contenuto nel progetto di revisione costituzionale, solo la predisposizione della nuova legge elettorale potrà chiarire se il principio in questione sarà effettivamente rispettato.

Il progetto di riforma del "Premierato" predisposto dal Governo risente e riflette l'orientamento politico, spostato fortemente a destra, del riformatore, proprio per questo

motivo il progetto di revisione costituzionale dimostra di essere frutto ed espressione di una determinata parte politica, quella governativa, non riuscendo ad ottenere quell'ampia condivisione tra le diverse parti politiche che risulta auspicabile per un progetto di riforma costituzionale, soprattutto su un tema come il mutamento della forma di governo. Nonostante l'ispirazione neogollista della riforma del "Premierato", che proprio come la riforma di de Gaulle realizza un rafforzamento dell'organo esecutivo attraverso l'elezione diretta del vertice del potere esecutivo, in questo caso il Presidente del Consiglio, enfatizzando il rapporto tra quest'ultimo e la volontà popolare che lo ha legittimato, è pur vero che i dubbi, sollevati da più parti, in merito al rischio di un'eversione dell'ordine democratico in caso di approvazione del progetto di revisione costituzionale mi sembrano eccessivi. La preoccupazione, senza alcun dubbio legittima, nei confronti di una riforma costituzionale ancora poco chiara e che realizza un notevole rafforzamento dell'organo esecutivo, e soprattutto del suo vertice, non deve essere portata alle estreme conseguenze, soprattutto se si tengono in considerazione gli elevati standard di democraticità che caratterizzano l'ordinamento italiano avvalorati dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e a numerose organizzazioni internazionali.

È pur vero che il riformatore nella predisposizione del suo progetto di riforma nell'obiettivo di attuare un rafforzamento dell'organo esecutivo volto a garantirne la stabilità, avrebbe potuto percorrere altre vie. Innanzitutto, se l'obiettivo principale del riformatore fosse stato quello di un rafforzamento del potere esecutivo attuato attraverso un mutamento della forma di governo, che permettesse una partecipazione popolare diretta nella determinazione dell'organo esecutivo, ed in particolare del suo vertice, la scelta nei confronti del modello presidenziale o semipresidenziale sarebbe stata più naturale; invero tali forme di governo appaiono maggiormente consolidate, sia dal punto di vista teorico sia dal punto di vista di una loro applicazione concreta, rispetto alla forma di governo semiparlamentare, quest'ultima infatti risulta un modello principalmente teorico e privo di un vero e proprio riscontro concreto riguardo al proprio meccanismo di funzionamento, non potendosi considerare propriamente tale, vista l'eccessiva brevità, l'esperienza israeliana tra il 1992 e il 2001.

Se invece, l'obiettivo principale del riformatore fosse stato quello di un rafforzamento del potere esecutivo attuato attraverso la volontà di mantenere la forma di governo parlamentare, sarebbe stato probabilmente più opportuno introdurre nell'ordinamento italiano dei meccanismi di razionalizzazione della forma di governo, come quelli caratterizzanti l'ordinamento tedesco e spagnolo, volti a garantirne una maggiore stabilità,

come: l'elezione parlamentare del Presidente del Consiglio, l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva; una configurazione tassativa delle ipotesi di scioglimento delle Camere. In questo modo pur verificandosi un rafforzamento dell'organo esecutivo che ne garantisce una maggiore stabilità, viene in ogni caso mantenuta la centralità del ruolo del Parlamento, carattere imprescindibile di una forma di governo parlamentare, e garantito l'equilibrio tra gli organi costituzionali.

In base a queste considerazioni risulta estremamente difficile poter stabilire quale sia l'effettivo obiettivo del riformatore, la scelta compiuta attraverso il progetto di riforma del "Premierato" può essere definita come una "scelta a metà"; dettata dalla paura e dall'insicurezza di abbracciare pienamente una forma di governo presidenziale o semipresidenziale, rifugiandosi così tra le mura del parlamentarismo. Come emerge dall'analisi comparativa con altri ordinamenti costituzionali stranieri, la forma di governo e il suo funzionamento presentano spesso caratteristiche uniche che risentono in particolar modo dell'evoluzione storica e del contesto economico, culturale e sociale dell'ordinamento di appartenenza; proprio per questo motivo, come dimostra la variegata panoramica di forme governo a livello internazionale, non esiste una forma di governo migliore, in termini assoluti, rispetto a tutte le altre, bensì la maggiore o minore funzionalità di una forma di governo deve essere valutata in base alle caratteristiche proprie dell'ordinamento in cui è applicata, così una forma di governo altamente funzionale in un ordinamento potrebbe non esserlo in un altro e viceversa.

In conclusione, da un'analisi complessiva del progetto di riforma del "Premierato" emergono forti perplessità, non tanto in ordine alla scelta di attuare un mutamento della forma di governo all'interno dell'ordinamento italiano, bensì in merito al modo in cui è stato predisposto questo mutamento e all'inedito ed inconsueto risultato, in termini di forma di governo, a cui si è pervenuti, ossia una forma di governo semiparlamentare sulla carta che di fatto, dissimulando forti elementi di presidenzialismo, si presenta più propriamente come una forma di governo "neogovernativa".

BIBLIOGRAFIA

Amato Giuliano, Clementi Francesco, "Forme di Stato e forme di governo", Bologna, Il Mulino, 2012.

Baldini Vincenzo, "La Costituzione e la sua revisione", Pisa, Pisa University press, 2015.

Barendt Eric, "An introduction to Constitutional Law", Oxford University Press, Oxford, 1998.

Bettinelli Ernesto, "L'ordinamento repubblicano", Como, Ibis, 2011.

Bettinelli Ernesto, "Voteremo per questo simbolo", BUR Rizzoli, Milano, 2006.

Bin Roberto, Pitruzzella Giovanni, "Diritto Costituzionale", Quattordicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013.

Blanco Valdés Roberto L., "Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978", Terza edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017.

Bobbio Norberto, "La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico", Torino, G. Giappichelli, 1976.

Cerulli Irelli Vincenzo, "Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo), di prossima pubblicazione in "Studi in onore di Gianni Ferrara".

Furlan Federico, "Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione", Dottrina Giuridica Consulta online, 2023, pp. 1020-1039.

Fusaro Carlo, "Le Radici del Semi-Presidenzialismo, viaggio di un modello cui si guarda in Italia", Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino Editore, 1998.

Martines Temistocle, Ruggeri Antonio, Salazar Carmela, Morelli Alessandro, "Lineamenti di diritto regionale", Milano, Giuffrè Editore, 2022.

Morelli Alessandro, "Riflettendo su trent'anni di elezioni dirette: eredità e sfide della legge n.81 del 1993", Il Mulino - Rivisteweb, 2023.

Ottolenghi Emanuele, "Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo ministro in Israele", Rivista italiana di Scienza politica / a. XXXII, n. 2, agosto 2002.

Palermo Francesco, Jens Woelk, "Germania", il Mulino, Bologna, 2022.

Pasquino Gianfranco e Ventura Sofia, "Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese", Bologna, il Mulino, 2010.

Pasquino Gianfranco, "I sistemi elettorali", il Mulino, Bologna, 2006.

Rigano Francesco, Matteo Terzi, "Lineamenti dei diritti costituzionali", Seconda edizione, Milano, Franco Angeli, 2022.

Siclari Massimo, "Il Presidente della Repubblica italiana nelle recenti esperienze costituzionali, aspetti problematici", Napoli, Jovene editore, 2013.

Staderini Francesco, Caretti Paolo, Milazzo Pietro, “Diritto degli enti locali”, Padova, CEDAM, 2022.

Sterpa Alessandro, “Premierato all'italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale”, Torino, UTET, 2024.

Stroppiana Luca, “Stati Uniti”, Terza edizione, il Mulino, Bologna, 2021.

Tarchi Rolando, “Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana”, Dottrina Giuridica Osservatorio sulle fonti, 2023.

Troisi Michele, “L'elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione”, Il Mulino – Rivisteweb, 2023.

Volpi Mauro, “Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo”, Ottava edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2022.

SITOGRAFIA

BBC NEWS - Elections 2010, <http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/>, 2 agosto 2024.

BBC NEWS - Elections 2019, <https://www.bbc.co.uk/news/election/2019/results>, 2 agosto 2024.

BBC NEWS - Elections 2024, <https://www.bbc.com/news/election/2024/uk/results>, 2 agosto 2024.

BBC NEWS - Eu Referendum Results, https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results, 19 agosto 2024.

BBC, “What is Hamas and why is it fighting with Israel in Gaza?”, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-67039975>, 5 aprile 2024.

Belletti Michele, “Il simul simul “temperato”, ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.”, https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2024_1_12_Belletti.pdf, 6 febbraio 2024.

Bin Roberto, “Regioni, democrazia, legislazione”, <https://www.robertobin.it/ARTICOLI/Regioni%20Padova.pdf>, 3 agosto 2024.

Bin Roberto, “Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione”, <https://www.robertobin.it/ARTICOLI/riforme23.pdf>, 3 agosto 2024.

Bundesministerium der Justiz, “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland”, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>, 14 agosto 2024.

Bundesrat, “Zusammensetzung des Bundesrates”, <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html>, 14 agosto 2024.

Camera dei deputati, “Disegno di legge costituzionale n. 2613-D”, https://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0038060&back_to=, 19 agosto 2024.

Camera dei Deputati, “Il Referendum istituzionale e l'elezione dell'Assemblea costituente”, https://legislature.camera.it/cost_reg_funz/345/4762/4763/documentotesto.asp, 31 luglio 2024.

Camera dei Deputati, “La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (“Commissione Bozzi”) costituita nella IX legislatura”, <https://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/rifcost/dossier/prec03.htm>, 31 luglio 2024.

Camera dei Deputati, “La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura (“Commissione De Mita - Iotti”), <https://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/rifcost/dossier/prec07.htm>, 31 luglio 2024.

Camera dei Deputati, “La sentenza 1/2014 e la relazione della Corte costituzionale”, <https://www.camera.it/leg17/561?appro=4953>, 19 agosto 2024.

Camera dei Deputati, “La sentenza 35/2017 e la relazione della Corte costituzionale”, https://temi.camera.it/leg17/post/la_sentenza_25_gennaio_2017.html?tema=temi/riforma_elettorale, 31 luglio 2024.

Camera dei Deputati, “Le nuove modifiche alla legge elettorale tedesca”, <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/App13047.htm>, 9 maggio 2013.

Camera dei Deputati, “Le nuove modifiche alla legge elettorale tedesca”, <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/App13047.htm>, 9 maggio 2013

Casella Rino, “La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della quinta Repubblica”, <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1439/4881>, 10 giugno 2024.

Castigliani Martina, “Francia, Macron ha respinto le dimissioni del primo ministro Attal. Sinistra riunita per cercare un nome. Bardella parla di “errori””, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/07/08/francia-macron-ha-respinto-le-dimissioni-del-primo-ministro-attal/7615407/>, 8 luglio 2024.

Cherchi Roberto, “La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale”, <https://www.costituzionalismo.it/la-forma-di-governo-dallassemblea-costituente-alle-prospettive-di-revisione-costituzionale/>, 30 dicembre 2008.

CNN politics, “PRESIDENTIAL RESULTS, Joe Biden wins election to be the 46th US President”, <https://edition.cnn.com/election/2020/results/president>, 15 luglio 2024.

Conseil Constitutionnel, “Référendum sur le quinquennat”, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/evenements/referendum-sur-le-quinquennat>, 17 luglio 2024.

Corte Costituzionale, “Approvata la riforma della legge elettorale per il Bundestag”, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1679311506306.pdf, 20 marzo 2023.

Corte Costituzionale, “Tribunale costituzionale federale, sentenza del 30 luglio 2024 (2 BvF 1/23 et al.), sulla parziale illegittimità costituzionale della nuova legge elettorale per il

Bundestag”,

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1722938_428460.pdf, 31 luglio 2024.

Deutscher Bundestag, “Lammert für einvernehmliche Lösung beim Wahlgesetz”, https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2012/39949291_kw30_bverg-209082, 31 luglio 2024.

Deutscher Bundestag, “Machtübernahme der Nationalsozialisten”, <https://www.bundestag.de/besuche/ausstellungen/verfassung/tafel22/tafel22-199844>, 31 luglio 2024.

Deutscher Bundestag, “Sitzverteilung des 20. Deutschen Bundestages”, https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp, 31 luglio 2024.

Di Caro Paola, “Casellati: “Avanti sul premierato, la sinistra contro mi fa orrore. Decideranno gli italiani””, https://roma.corriere.it/notizie/politica/24_giugno_01/casellati-avanti-sul-premierato-la-sinistra-contro-mi-fa-orrore-decideranno-gli-italiani-63d6b1ba-a913-4da6-b049-285cb58b4xlk.shtml, 1 giugno 2024.

Die Bundesregierung, “Deutsche Einheit”, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/deutsche-einheit>, 30 luglio 2024.

Die Bundeswahlleiterin, “Bundestagswahl 2017: Endgültiges Ergebnis”, https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html, 12 ottobre 2017.

Die Bundeswahlleiterin, “Bundestagswahl 2021: Endgültiges Ergebnis”, <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html>, 31 luglio 2024.

Eligendo l’Archivio, “Elezione Assemblea costituente del 2 Giugno 1946”, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=A&dtel=02/06/1946&es0=S&tpa=I&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tpe=A>, 22 maggio 2024.

Eligendo l’Archivio, “Referendum costituzionale 20 settembre 2020”, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=20/09/2020&es0=S&tpa=Y&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tpe=A>, 22 maggio 2024.

Eligendo l’Archivio, “Referendum costituzionale 25 giugno 2006”, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=25/06/2006&tpa=Y&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, 22 maggio 2024.

Eligendo l’Archivio, “Referendum costituzionale 4 dicembre 2016”, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=04/12/2016&tpa=Y&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=N&ms=S>, 22 maggio 2024.

Eligendo l’Archivio, “Referendum costituzionale 7 ottobre 2001”, <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=07/10/2001&es0=S&tpa=I&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tpe=A>, 25 maggio 2024.

Eligendo l'Archivio, "Referendum del 2 Giugno 1946", <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=02/06/1946&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, 22 maggio 2024.

Fitzgerald Madeline e Davis Jr Elliott, "Russia Invades Ukraine: A Timeline of the Crisis", <https://www.usnews.com/news/best-countries/slideshows/a-timeline-of-the-russia-ukraine-conflict>, 22 febbraio 2024.

Gaspari Laura, "Obamacare nel mirino di Donald Trump", <https://www.affarinternazionali.it/obamacare-nel-mirino-di-donald-trump/>., 18 dicembre 2023.

Governo Italiano, Ministero della Difesa, "Il referendum del 1946", <https://www.difesa.it/content/manifestazioni/2giugno2024/storia-del-2-giugno/verso-il-2-giugno-referendum-1946/52449.html>, 14 agosto 2024.

Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, "Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57", <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-57/24163>, 14 agosto 2024.

Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, <https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/191>, 14 agosto 2024.

Il Sole 24 ore, "Quanto costa diventare presidente degli Stati Uniti? Trump ha speso 4 dollari per elettore", <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2016/11/10/quanto-costa-diventare-presidente-degli-stati-uniti-trump-ha-speso-4-dollari-per-elettore/>, 10 novembre 2016.

Il Foglio, "La riforma costituzionale proposta dal governo: ecco la bozza di "premierato"", <https://www.ilfoglio.it/politica/2023/10/31/news/la-riforma-costituzionale-proposta-dal-governo-ecco-la-bozza-di-premierato--5853204/>, 31 ottobre 2023.

Il Post, "Il Senato ha approvato il ddl sul cosiddetto "premierato"", <https://www.ilpost.it/2024/06/18/senato-approvato-ddl-premierato/>, 18 giugno 2024.

La Repubblica, "Il discorso integrale di Liliana Segre sul premierato, in Senato", https://www.repubblica.it/politica/2024/05/14/news/premierato_liliana_segre_discorso_integrale_senato-422963032/, 14 maggio 2024.

Le Monde, "Les résultats de l'élection présidentielle 2022", <https://www.lemonde.fr/resultats-presidentielle-2022/>, 29 luglio 2024.

Le Monde, "Les résultats des élections législatives 2022", <https://www.lemonde.fr/resultats-legislatives-2022/>, 25 luglio 2024.

Le Monde, "Les résultats des élections législatives 2024", <https://www.lemonde.fr/resultats-elections/>, 25 luglio 2024.

Libertàgiustizia, "Appello a fianco di Liliana Segre contro il Premierato", <https://www.libertaegiustizia.it/2024/06/18/appello-a-fianco-di-liliana-segre-contro-il-premierato/>, 18 giugno 2024.

Mattera Serenella, “Presidenzialismo, ecco la proposta del centrodestra: capo dello Stato eletto dai cittadini e alla guida del governo”, https://www.repubblica.it/politica/2022/08/12/news/presidenzialismo_la_proposta_fdi_elezioni_diretta_e_il_capo_dello_stato_guida_il_governo-361403922/, 12 agosto 2022.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, “Brexit e future relazioni UE-Regno Unito”, https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/politica_europea/dossier/brexit/, 2 agosto 2024.

Ministero Dell'Interno, “Riforma costituzionale: il testo della legge che modifica la Parte II della Costituzione”, https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notice/pubblica_amministrazione/notizia_21666.html_372599280.html, 29 novembre 2005.

Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, “La riduzione del numero dei parlamentari”, <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/>, 1 giugno 2024.

Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, “Estensione dell'elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica”, <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/estensione-dellelettorato-per-lelezione-del-senato-della-repubblica/#:~:text=La%20legge%20costituzionale%2018%20ottobre,del%2020%2F10%2F2021>, 1 giugno 2024.

Paris 2024 Olympics, <https://olympics.com/it/paris-2024>, 20 luglio 2024.

Parlamento Europeo, Elezioni europee 2024, <https://results.elections.europa.eu/it/francia/>, 23 luglio 2024.

Parlamento Italiano, “Commissione parlamentare per le riforme costituzionali”, <https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/>, 9 luglio 2024.

Parlamento.it, “Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3”, <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/01003lc.htm>, 20 agosto 2024.

Parlamento.it, “Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1”, <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/99001lc.htm>, 20 agosto 2024.

Parlamento.it, “Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1”, <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/99001lc.htm>, 10 agosto 2024.

Pons Luca, “Premierato, Schlein: “Meloni vuole uomo solo al comando, l'ultima volta per l'Italia è finita male””, <https://www.fanpage.it/politica/premierato-schlein-meloni-vuole-uomo-solo-al-comando-lultima-volta-per-litalia-e-finita-male/>, 18 novembre 2023.

Powell Tori B., Shelton Shania, Meyer Matt, D'Antonio Isabelle, Tucker Emma, Yeung Jessie, Faheid Dalia, Orié Amarachi, Shen Michelle, Williams Michael and Chowdhury Maureen, “July 13, 2024, coverage of the Trump assassination attempt”, <https://edition.cnn.com/politics/live-news/election-biden-trump-07-13-24/index.html>, 15 luglio 2024.

RaiNews.it, “Francia, Macron ha accettato le dimissioni di Attal, il governo garantisce la continuità”, <https://www.rainews.it/articoli/2024/07/francia-macron-accetta--le-dimissioni-di-attal-il-governo-garantisce-continuita-8f94efb8-5440-4223-a25a-b0a1a7f5d3c0.html>, 16 luglio 2024.

Ruggeri Antonio, “La controfirma ministeriale e il gioco dell’oca, ovverosia quando si modifica la costituzione per tornare... all’originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)”, <https://giurcost.org/post/ANTONIO%20RUGGERI/24132> , 8 aprile 2024.

Senato della Repubblica, “Atto Camera n.1921”, https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/testi/58327_testi.htm, 20 agosto 2024.

Senato della Repubblica, “Atto Senato n.935 XIX Legislatura”, <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57694.htm>, 20 agosto 2024.

Senato della Repubblica, “Atto Senato n.935, Trattazione in Commissione”, https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/comm/57694_comm.htm, 20 agosto 2024.

Senato della Repubblica, “Disegno di legge costituzionale n.830”, <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57385.htm>, 20 agosto 2024.

Senato della Repubblica, Disegno di legge S. 2544-D XIV Legislatura, <https://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Ddliter/23441.htm>, 20 agosto 2024,

Senato della Repubblica, “Per una geografia storico-economica. La Spagna (Parte quarta: dalla fine della Prima guerra mondiale ad oggi)”, https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1870&newsletter_numero=177, 20 agosto 2024.

Sky tg24, “Elezioni UK: trionfo dei laburisti, 410 seggi. Crollo Tory”, <https://tg24.sky.it/mondo/2024/07/04/risultati-elezioni-regno-unito-2024-diretta>, 5 luglio 2024.

Stiftung Berliner Mauer, “Der Fall der Berliner Mauer 1989”, <https://www.stiftung-berliner-mauer.de/de/themen/die-berliner-mauer#:~:text=Zwischen%201961%20und%201989%20wurden,%C3%96ffnung%20der%20Mauer%20jegliche%20Bedeutung>, 29 luglio 2024.

The New York Times, “How George Floyd Was Killed in Police Custody”, <https://www.nytimes.com/2020/05/31/us/george-floyd-investigation.html>, 31 maggio 2020,

The White House, Presidents - Learn more about the Presidents of the United States, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/>, 16 luglio 2024.

Villone Massimo, “La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole”, https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-riforma-renzi-boschi_governo-forte_costituzione-debole_346.php, 20 maggio 2024.

Watson Kathryn, “Biden drops out of 2024 race against Trump. Here's what we know about what happens now.”, <https://www.cbsnews.com/news/what-happens-biden-steps-down-2024/>, 21 luglio 2024.

Zanon Mauro, “Macron scioglie l'Assemblea Nazionale dopo la vittoria alle europee di Le Pen e Bardella”, <https://www.ilfoglio.it/esteri/2024/06/09/news/macron-scioglie-l-assemblea-nazionale-dopo-la-vittoria-alle-europee-di-le-pen-e-bardella-6630860/>, 9 giugno 2024.