

LUISS 

Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico

La proposta di riforma istituzionale neo-  
parlamentare: l'elezione diretta del Presidente  
del Consiglio e le conseguenze sul rapporto  
fiduciario tra Governo e Parlamento

---

Prof. Giovanni Piccirilli

RELATORE

---

Corrado Pio De Luca, matr. 099242

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

## Sommario

<b>Introduzione storica ai tentativi di riforma della forma di governo della Repubblica Italiana.....</b>	<b>2</b>
<b>Capitolo 1: il disegno di legge costituzionale Meloni-Alberti Casellati .....</b>	<b>12</b>
1. <i>L'elezione diretta del Presidente del Consiglio .....</i>	12
2. <i>Il rafforzamento della stabilità di governo.....</i>	13
3. <i>L'abolizione della nomina dei senatori a vita.....</i>	18
4. <i>Gli emendamenti al disegno di legge .....</i>	20
<b>Capitolo 2: la modifica dell'articolo 92 e l'elezione diretta del Presidente del Consiglio .....</b>	<b>25</b>
1. <i>Il testo a Costituzione vigente e il conferimento dell'incarico al Presidente del Consiglio</i>	<i>25</i>
2. <i>Le proposte per una riforma istituzionale: presidenzialismo, rafforzamento del governo parlamentare e sindaco d'Italia.....</i>	<i>28</i>
3. <i>L'articolo 92 nel DDL Renzi.....</i>	<i>30</i>
4. <i>L'articolo 92 nel DDL Meloni – Alberti Casellati.....</i>	<i>31</i>
4.1. <i>La proposta nel testo originario .....</i>	<i>31</i>
4.2. <i>La proposta nel DDL emendato e approvato dal Senato .....</i>	<i>32</i>
5. <i>La riforma della forma di governo come “riforma del terzo piano”.....</i>	<i>34</i>
6. <i>Il nuovo ruolo del Presidente del Consiglio: da primus inter pares a Capo del governo..</i>	<i>36</i>
<b>Capitolo 3: la modifica dell'articolo 94 e il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento .....</b>	<b>38</b>
1. <i>Il testo originale e il rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo.....</i>	<i>38</i>
2. <i>Le discussioni e le proposte sulla sfiducia costruttiva per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare e il rafforzamento della stabilità dell'esecutivo .....</i>	<i>40</i>
3. <i>L'articolo 94 nel DDL Renzi.....</i>	<i>45</i>
4. <i>L'articolo 94 nel DDL Meloni – Alberti Casellati.....</i>	<i>46</i>
4.1. <i>La proposta nel testo originario .....</i>	<i>46</i>
4.2. <i>La proposta nel DDL emendato e approvato dal Senato .....</i>	<i>47</i>
5. <i>Il modello del simul stabunt simul cadent nel DDL Meloni – Alberti Casellati .....</i>	<i>49</i>
6. <i>Il caso del premierato israeliano: differenze e similitudini rispetto al DDL Meloni – Alberti Casellati .....</i>	<i>52</i>
<b>Conclusioni: stabilità, consolidamento del principio democratico e governabilità?</b>	<b>57</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>64</b>

## **Introduzione storica ai tentativi di riforma della forma di governo della Repubblica Italiana**

Negli ultimi trent'anni sono stati numerosi i tentativi, da parte dei vari schieramenti politici che si sono succeduti nel governo del Paese, di riformare la Costituzione italiana, specialmente gli articoli riguardanti l'ordinamento della Repubblica. Si è arrivati, negli anni, a riformare il Titolo V, riguardante le Regioni, le Province, i Comuni, ma non si è mai ottenuta una svolta riguardante la forma di governo, concernente in particolare il Titolo III, Sezione I, nella quale sono presenti le norme che regolano la scelta e la nomina del Consiglio dei Ministri e del suo Presidente, oltre al loro rapporto fiduciario con le Camere.

Il primo tentativo di riforma è da rilevarsi nella proposta del 1983-1985 della Commissione Bozzi, che rivoluzionava il contenuto della quasi interezza della Sezione I del Titolo III, stabilendo delle nuove procedure relative in particolare la fiducia delle Camere al Presidente del Consiglio, la quale, nel testo proposto, andrebbe accordata o revocata dalle Camere in seduta comune<sup>1</sup>. Viene mantenuto, in questo testo, a differenza delle proposte successive, l'istituto della designazione del Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica; non viene invece permessa la revoca dei ministri direttamente da parte del Presidente del Consiglio, mantenendo così una certa continuità con il testo costituzionale vigente. Il progetto rimase però privo di esiti<sup>2</sup>.

A questo fecero seguito le proposte provenienti dalla medesima Commissione, sotto la presidenza di Ciriaco De Mita, nel 1992-1993, e, in seguito alle dimissioni di questo per il caso "Tangentopoli", di Nilde Iotti, nel 1993-1994. Nel suo testo, consegnato nel gennaio 1994 alle Presidenze delle due Camere, la proposta della "Bicamerale De Mita-Iotti" revisionava profondamente le "modalità di formazione del governo e degli istituti che

---

<sup>1</sup> A. Bonasio, *Bicameralismo in Italia: tentativi e ipotesi di riforma alla svolta della XVI legislatura*, pp. 60-61.

<sup>2</sup> R. Moretti, "Il progetto di legge costituzionale sulla commissione parlamentare per le riforme istituzionali: appunti sul testo approvato dal Senato", *Il Foro Italiano*, Vol. 115, Parte quinta: Monografie e varietà, p. 391.

presiedono alla concessione e alla revoca della fiducia parlamentare”. Tra gli articoli oggetto di proposta di modifica, nella sezione riguardante la forma di governo, venivano presentate delle nuove norme relative alla formazione, alla struttura e ai poteri normativi dell’esecutivo. Veniva mantenuto, così come nel progetto della Commissione Bozzi, il rapporto fiduciario tra l’esecutivo e il legislativo, ma con procedure di voto differenti da quelle descritte nel testo originale della Costituzione. Nella proposta di modifica dell’art. 92 Cost., il Presidente del Consiglio diveniva Primo ministro, eletto a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento a Camere riunite (formazione già presente, sempre per la concessione della fiducia parlamentare, nel testo finale della Commissione Bozzi). Con l’elezione da parte del Parlamento non è prevista la designazione del Capo dell’esecutivo da parte del Presidente della Repubblica, a meno che il Parlamento non riesca, a un mese dall’entrata in vigore della legislatura, a eleggere il Primo ministro. In questo caso spetta al Presidente della Repubblica la designazione del Primo ministro, al quale il Parlamento, sempre a camere unite e sempre a maggioranza assoluta, deve accordare la fiducia. Qualora questo Primo ministro designato dal Presidente della Repubblica non dovesse risultare eletto, il Parlamento è sciolto. A differenza della proposta della Commissione Bozzi, spetta al Primo ministro sia nominare che revocare i ministri e viceministri, i cui incarichi sono, inoltre, incompatibili con il mandato parlamentare<sup>3</sup>.

Si parla per la prima volta, in questo testo, di “sfiducia costruttiva”, ovvero la possibilità da parte del Parlamento di sfiduciare il Primo ministro solo con mozione motivata, che indichi il suo successore. Non viene permessa, inoltre, al Primo ministro l’immediata rieleggibilità in caso di dimissioni, per evitare un uso strumentale delle stesse. Anche questa proposta, seppur sostenuta dalla maggioranza parlamentare, rimase priva di esiti, a causa dello scioglimento anticipato della legislatura, avvenuta appena cinque giorni dopo la presentazione del testo alle Presidenze dei due rami del Parlamento italiano<sup>4</sup>.

Il lavoro della Commissione De Mita-Iotti non è comunque passato in sordina. Il nuovo Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, infatti, dopo meno di un mese

---

<sup>3</sup> Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, IX Legislatura, *Progetto di legge costituzionale, Revisione della parte seconda della Costituzione*, con relazioni di N. Iotti, S. Labriola, F. Bassanini, Camera dei Deputati n. 3597 – Senato della Repubblica n. 1789, IX Legislatura.

<sup>4</sup> M. Ciriello, *Le riforme costituzionali dopo la riduzione del numero dei parlamentari*, in *Nomos*, n. 2-2021, pp. 14-15.

dall'ottenimento della fiducia da parte dei due rami del Parlamento, affida al Ministro per le Riforme Istituzionali Francesco Speroni il compito di guidare il "Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali", noto anche come "Comitato Speroni", affinché si potesse riprendere ad esaminare le proposte di revisione costituzionale. A causa delle dimissioni del Governo Berlusconi, il testo redatto dal Comitato non è stato tradotto in iniziativa legislativa del governo, ma una sua revisione è stata trasmessa alla Presidenza del Senato, sottoforma di iniziativa parlamentare, da parte del Senatore Speroni, nel febbraio 1995.

Il disegno di legge costituzionale Speroni (n. 1403), oltre alla trasformazione del Senato della Repubblica in un'assemblea di rappresentanza dei governi regionali, cambia totalmente l'assetto istituzionale italiano: esso prevede, infatti, l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica, oltre a sostituire, come nei disegni provenienti dalle Commissioni Bicamerali delle precedenti legislature, alla figura del Presidente del Consiglio dei Ministri quella del Primo Ministro, di nomina del Presidente della Repubblica e da quest'ultimo revocabile. I ruoli di Primo ministro e di Ministri sono incompatibili con il mandato parlamentare, ed essendo, inoltre, il Presidente della Repubblica a presiedere il Consiglio dei Ministri, quest'organo, nella sua interezza, è composto da individui esterni rispetto agli organi parlamentari.

Nel disegno, non è previsto un voto di fiducia nei confronti del Primo ministro, ma un voto nominale nei confronti del programma di governo da parte della sola Camera dei Deputati, visto l'arretramento del ruolo del Senato della Repubblica. Il voto non ha valore di fiducia, ma è utile soltanto ad individuare la cosiddetta "Opposizione costituzionale" all'interno dell'arco parlamentare. Viene però prevista, nella riforma, la presenza di una mozione motivata di sfiducia, votata per appello nominale sempre dalla Camera dei Deputati, proponibile e messa in discussione nelle stesse forme e tempistiche previste dal testo costituzionale vigente<sup>5</sup>.

Il testo, nonostante la sua presentazione alla Presidenza del Senato, non ha avuto alcun esito, non essendo stato mai discusso né votato in Parlamento<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> XII Legislatura, *Revisione della Costituzione sulla forma di Stato e sulla forma di governo*, A.S. 1403.

<sup>6</sup> A. Bonasio, *Bicameralismo*, p. 51.

Alla fine del millennio, con l'ultima Commissione Bicamerale guidata dal segretario del Partito Democratico della Sinistra e poi dei Democratici di Sinistra Massimo D'Alema, vi è stato un ulteriore tentativo di riforma costituzionale, il quale comprendeva al suo interno anche una riforma degli articoli riguardanti la forma di governo della Repubblica. Il tentativo fu reso possibile dal raggiungimento di un accordo tra i principali schieramenti politici dell'epoca (Partito Democratico della Sinistra, Forza Italia, Partito Popolare Italiano e Alleanza Nazionale), avvenuto nel giugno 1997, passato alla storia come "patto della crociata", come fu definito dall'ex Presidente della Repubblica Cossiga in un'intervista al Corriere della Sera<sup>7</sup>. Il sistema accordato e presentato nel testo finale della Commissione è un sistema di tipo semipresidenziale, nel quale il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto come proposto in precedenza dal Comitato Sporonni, il Primo ministro (anche qui, non più Presidente del Consiglio) è nominato dal Presidente e sfiduciabile sono con mozione motivata da parte della Camera dei Deputati, i ministri non sono sfiduciabili singolarmente (ritenuta non incostituzionale dalla Sentenza 7/1996 della Corte Costituzionale nel caso della sfiducia al Ministro di Grazia e Giustizia del governo Dini Filippo Mancuso per quanto riguarda il Senato e presente nell'art. 115 del Regolamento della Camera dei Deputati), mantenendo così, *de facto*, immutati i ruoli del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro (già Presidente del Consiglio dei Ministri) e il rapporto fiduciario tra l'esecutivo e il legislativo<sup>8</sup>.

Nonostante gli sforzi fatti per mantenere saldo l'accordo *bipartisan* per l'approvazione della riforma costituzionale, a seguito del mancato voto da parte del Partito Democratico della Sinistra per concedere l'immunità all'ex ministro della difesa del governo Berlusconi Cesare Previti, e non vedendo arrivare Berlusconi stesso lo "scambio" tra il voto del centro-destra alla riforma e l'approvazione da parte del Parlamento delle norme sulle televisioni e le normative sulla giustizia, decide, tra la fine di gennaio e inizio febbraio

---

<sup>7</sup> Felice Saulino, "Cossiga lancia la cosa bianca e riapre i giochi tra ex dc", *Corriere della Sera*, 20 settembre 1997, p. 3.

<sup>8</sup> Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XIII Legislatura, *Progetto di legge costituzionale – Revisione della parte seconda della Costituzione*, con relazioni di M. D'Alema, F. D'Onofrio, C. Salvi, M. Dentamaro, M. Boato, Camera dei Deputati n. 3931-A – Senato della Repubblica n. 2583-A, XIII Legislatura.

1998, di rovesciare il tavolo delle trattative<sup>9</sup>, portando, il 9 giugno 1998, il Presidente della Camera dei Deputati Violante, facendo seguito a una comunicazione da parte della Presidenza della Bicamerale, a cancellare il testo di riforma costituzionale dal calendario dei lavori<sup>10</sup>. Anch'essa, dunque, rimarrà priva di esiti.

Il centrosinistra ha continuato a procedere, comunque, negli anni successivi, sulla strada delle riforme relative alla Parte II del testo costituzionale, concentrandosi però su una nuova formulazione del solo Titolo V. La riforma del Titolo V si ispira esplicitamente ai lavori della Commissione Bicamerale del 1997-1998<sup>11</sup> ed è presentata il 18 marzo 1999, come “*Ordinamento federale della Repubblica*”, al già Presidente della stessa, Massimo D'Alema, divenuto, intanto, Presidente del Consiglio. In seguito a un iter legislativo della durata di tre anni, durante il quale D'Alema, dopo essersi dimesso da Presidente del Consiglio, è stato sostituito da Giuliano Amato, la riforma viene approvata finalmente dal Senato nella seduta dell'8 marzo 2001<sup>12</sup> e poi confermata con votazione referendaria il 7 ottobre 2001. Nel momento della sua approvazione, però, si è insediata, già da giugno, a Palazzo Chigi, una nuova compagine di governo, di colore opposto, guidata da Silvio Berlusconi, secondo cui era necessaria una “riforma della riforma”<sup>13</sup>. Da questa necessità nasce nell'agosto 2003, dalle idee di coloro che giornalmisticamente sono rimasti noti come i “saggi di Lorenzago” (Andrea Pastore, Domenico Nania, Roberto Calderoli e Francesco D'Onofrio)<sup>14</sup>, la c.d. Bozza di Lorenzago, la quale si concentra principalmente sul

---

<sup>9</sup> Ezio Mauro, “Il cavaliere e la macchina del tempo”, *La Repubblica*, 3 febbraio 1998, <<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1998/02/03/il-cavaliere-la-macchina-del-tempo.html>>.

<sup>10</sup> Resoconto sommario e stenografico – XIII Legislatura – Camera dei Deputati, Seduta del giorno 9 giugno 1998, p. VI, pp. 14-15.

<sup>11</sup> XIII Legislatura, *Disegno di legge costituzionale – Modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione*, A.S. 4809-B.

<sup>12</sup> Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2001, Serie Generale, p. 35.

<sup>13</sup> Luca Antonini, “Intorno ai difetti e le virtù della Riforma di Lorenzago”, *Il Politico*, 2004, n. 1, p. 114

<sup>14</sup> Stefano Ceccanti, “Guida ragionata di lettura della bozza di riforma costituzionale elaborata dai “saggi” della maggioranza”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2004, p. 1 <[https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/260.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/260.pdf)>

versante federale, accennando soltanto il tema della forma di governo<sup>15</sup>, ma presentando già una prima proposta di premierato forte<sup>16</sup>.

Dalla proposta dei saggi, presentata al Senato della Repubblica il 17 ottobre 2003<sup>17</sup>, nasce il ddl “Modifiche alla parte II della Costituzione”<sup>18</sup>, sottoposto a referendum popolare nei primi mesi della successiva legislatura, il 25 e 26 giugno 2006<sup>19</sup>. Nella nuova formulazione del Titolo III, Sezione I, la figura del Presidente del Consiglio viene sostituita da quella del Primo Ministro, come in alcuni dei tentativi precedenti. La legge approvata dai due rami del Parlamento è presente la forma di premierato forte preannunciato dalla Bozza di Lorenzago: nel nuovo art. 92 è prevista la presentazione della candidatura a Primo Ministro già associata alle liste dei candidati all’elezione della Camera dei Deputati, alludendo, inoltre, alla promulgazione di una nuova legge elettorale che favorisca la formazione di una maggioranza<sup>20</sup>; sussiste ancora un sistema fiduciario tra esecutivo e legislativo, previsto, nel nuovo art. 94, nella forma di un voto sul programma del Primo Ministro a inizio legislatura, poi come un voto nominale in base alle decisioni del Primo Ministro di porre la questione di fiducia sulle proposte del governo o su mozione di sfiducia firmata da parte di un quinto dei membri della Camera dei deputati e approvata a maggioranza assoluta dalla stessa<sup>21</sup>, con un sistema che prevede, però, non la formazione di una nuova compagine di governo (eccezion fatta in caso di presenza di designazione del nuovo Primo Ministro nel testo della mozione di sfiducia in questione)<sup>22</sup>, ma

---

<sup>15</sup> Roberto Bin, “Lorenzago: scoutismo o furbismo?”, *Astrid*, 10 settembre 2003, p. 1 < [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bin-/Bin-R\\_Lorenzago.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bin-/Bin-R_Lorenzago.pdf) >

<sup>16</sup> Antonini, *Il Politico*, cit. p. 114

<sup>17</sup> XIV Legislatura, *Disegno di legge costituzionale – Modificazioni degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 114, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione*, A.S. 2544.

<sup>18</sup> XIV Legislatura, *Disegno di legge costituzionale – Modifiche alla parte II della Costituzione*, A.S. 2544-B.

<sup>19</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 2006, “Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione”, *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n.100 del 2 maggio 2006, Serie Generale, p. 21.

<sup>20</sup> Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione», *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 18 novembre 2005, Serie Generale, art. 30

<sup>21</sup> *Ibidem*, art.32

<sup>22</sup> *Ibidem*

l'applicazione del principio, presente nell'art. 126 della Costituzione con riferimento ai Consigli e alle Giunte Regionali, del "simul stabunt, simul cadent"<sup>23</sup>, squilibrando, in questo modo, secondo alcuni costituzionalisti, i rapporti tra il Primo Ministro, la Camera dei Deputati e il Presidente della Repubblica<sup>24</sup>. Lo stesso squilibrio viene riscontrato<sup>25</sup> per quanto riguardava i rapporti tra il Primo Ministro e il Consiglio dei Ministri, in quanto la nuova formulazione dell'art.95 garantisce al Primo Ministro i poteri di nomina e revoca dei ministri<sup>26</sup>, in precedenza di competenza, la nomina, del Presidente della Repubblica, e la revoca, di mozioni di sfiducia singole secondo quanto stabilito dai regolamenti dei due rami del Parlamento.

Il 25 e 26 giugno, come previsto dal DPR, i cittadini si recano alle urne per votare il quesito costituzionale, che però non ottiene l'appoggio sperato, venendo rifiutato dal 61,7% dei votanti<sup>27</sup>.

Nel 2014 si presenta un nuovo tentativo di modifica alla Costituzione, con un testo recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione"<sup>28</sup>, il quale, pur concernendo il superamento del bicameralismo paritario e modificando gli equilibri interni al sistema parlamentare italiano, con la trasformazione del Senato della Repubblica in un ente rappresentativo delle istituzioni regionali<sup>29</sup>, non apporta modifiche sostanziali al rapporto fiduciario che intercorre tra il legislativo e l'esecutivo, al ruolo del governo o

---

<sup>23</sup> *Ibidem*

<sup>24</sup> Leopoldo Elia, "Il referendum costituzionale si avvicina", *Rivista di cultura e politica*, n.2, 2006, Il Mulino

<sup>25</sup> *Ibidem*

<sup>26</sup> «Modifiche alla Parte II della Costituzione», art.33

<sup>27</sup> Ministero dell'Interno – Notizie, 2006 – Elezioni, "Referendum costituzionale: vince il NO con il 61,7%. I SI' fermi al 38,3%. Alla chiusura dei seggi l'affluenza è stata del 53,6%", 26 giugno 2006, [https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/elezioni/notizia\\_22525.html\\_76162720.html](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/elezioni/notizia_22525.html_76162720.html)

<sup>28</sup> Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», *Gazzetta Ufficiale* n.88 del 15 aprile 2016, Serie Generale

<sup>29</sup> *Ibidem*, art.2

del Presidente del Consiglio. Anche questo tentativo di riforma, sottoposto a referendum costituzionale nel dicembre 2016, viene bocciato alle urne, con il 59,12% di voti contrari<sup>30</sup>.

Tutti i tentativi di riforma del testo costituzionale fin qui citati riguardavano delle modifiche ampie al testo costituzionale, e di queste proposte non puntuali solo una, ovvero la modifica del titolo V della seconda parte della costituzione, si è concretizzata. Così, nella XVIII Legislatura, si è tornati verso un modello di modifiche puntuali alla Costituzione, come inteso dall'art. 138 della Costituzione, il quale è stato pensato dai padri costituenti proprio per delle riforme puntuali, ma senza porre dei veri limiti dimensionali quantitativi alla revisione, dunque possibile anche in forma organica per tutta la seconda parte del testo, senza violare i principi fondamentali su cui esso poggia<sup>31</sup>. Queste modifiche puntuali sono state quattro, di cui tre non hanno necessitato della conferma referendaria. La prima riforma è stata quella derivante dalla legge costituzionale n. 1 del 2020, in materia di riduzione del numero dei parlamentari, con la quale sono stati modificati gli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione italiana, portando il numero dei deputati da seicentotrenta a quattrocento e dei senatori da trecentoquindici a duecento, oltre a dare un taglio in senso restrittivo alla possibilità di nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica<sup>32</sup>, approvata nel referendum del 20 e 21 settembre 2020 con il 69,96% di voti a favore<sup>33</sup>. La seconda è derivata dalla legge costituzionale n. 1 del 2021, che ha abbassato il limite di età per eleggere i senatori da 25 a 18 anni, uniformandolo a quello necessario ad eleggere i componenti della Camera dei deputati<sup>34</sup>, approvato dal Senato e dalla Camera con la maggioranza assoluta, ma per il quale non è stata effettuata alcuna richiesta di referendum costituzionale. La terza riforma, con la legge costituzionale n. 1 del 2022,

---

<sup>30</sup> Eligendo, Archivio Referendum 04/12/2016, <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>

<sup>31</sup> V. Marcenò, "Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?", *Alla prova della revisione – Settanta anni di rigidità costituzionale*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa*, 8 e 9 giugno 2018, pp.282-308

<sup>32</sup> Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari.

<sup>33</sup> Eligendo, Archivio Referendum 20/09/2020, <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>

<sup>34</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica.

approvata dal Senato il 3 novembre 2021 e dalla Camera l'8 febbraio 2022 con la maggioranza dei due terzi, ha riformato gli articoli 9 e 41 della Costituzione, introducendo nel testo la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nell'interesse delle future generazioni, oltre che degli animali (art. 9 Cost.) e stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente (art. 41 Cost.)<sup>35</sup>. La quarta e ultima riforma costituzionale della XVIII Legislatura è stata di iniziativa popolare, concernente delle modifiche all'articolo 119 della Costituzione, con le quali viene affermato che la Repubblica riconosce le peculiarità delle isole e promuove la rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità, approvata in seconda deliberazione dalla Camera dei Deputati il 28 luglio 2022, a pochi giorni dal Decreto del Presidente della Repubblica che scioglieva le Camere, ed entrato in vigore nei primi mesi della XIX Legislatura con la legge costituzionale n. 2 del 2022<sup>36</sup>.

A settembre 2022 si tengono le Elezioni politiche, vinte dal centro-destra, con Fratelli d'Italia come partito principale della coalizione. Durante la campagna elettorale, il partito di Giorgia Meloni pone immediatamente tra i punti del suo programma una riforma della parte II della Costituzione, puntando sul passaggio da una forma di governo parlamentare al presidenzialismo, volto ad "assicurare la stabilità governativa"<sup>37</sup>. Nonostante la proposta del presidenzialismo fosse presente nell'accordo quadro di programma per un governo di Centro-destra e contenuta nei programmi di tutti i partiti facenti parte della coalizione<sup>38</sup>, la compagine di governo ha deciso di spostarsi verso l'alternativa del premierato, secondo alcune speculazioni, affinché la riforma potesse essere maggiormente condivisibile dalle opposizioni<sup>39</sup>, considerata la presenza di un'ipotesi del "Governo del Primo Ministro" tra

---

<sup>35</sup> Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.

<sup>36</sup> Legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità.

<sup>37</sup> Fratelli d'Italia, *Programma Fratelli d'Italia 2022*, p.35, [https://web.archive.org/web/20240225021934/https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2022/08/Brochure\\_programma\\_FdI\\_qr\\_def.pdf](https://web.archive.org/web/20240225021934/https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2022/08/Brochure_programma_FdI_qr_def.pdf)

<sup>38</sup> PER L'ITALIA, Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra, ANSA, <[https://www.ansa.it/documents/1660243246870\\_CENTRODESTRA.pdf](https://www.ansa.it/documents/1660243246870_CENTRODESTRA.pdf)>

<sup>39</sup> Emilia Patta, "Presidenzialismo o premierato: perché il governo ha scelto la seconda opzione", *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio 2023, <<https://www.ilsole24ore.com/art/presidenzialismo-o-premierato-perche-governo-ha-scelto-seconda-opzione-AEWkYKRD>>

le tesi per la definizione della piattaforma programmatica de “L’Ulivo”<sup>40</sup>. Diversi mesi dopo l’annuncio della riforma, il 15 novembre 2023, il Presidente del Consiglio dei Ministri Meloni e il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Alberti Casellati, presentano alla Presidenza del Senato della Repubblica, concernente “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”, che sarà analizzato in questo lavoro.

---

<sup>40</sup> Tesi n°1, *Tesi per la piattaforma programmatica de L’Ulivo*, 6 dicembre 1995, <<https://www.perlulivo.it/radici/vittorieelettorali/programma/tesi/tesi01.html>>

## Capitolo 1: il disegno di legge costituzionale Meloni-Alberti Casellati

Il 15 novembre 2023, il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e il Ministro per le Riforme istituzionali e la Semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati, hanno presentato al Senato della Repubblica il disegno di legge costituzionale “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”, la prima importante riforma costituzionale di iniziativa governativa, concernente il Titolo III della Seconda parte della Costituzione italiana, dopo il tentativo di riforma costituzionale promossa dal governo Berlusconi II<sup>41</sup> e bocciata dal Referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006<sup>42</sup> e quella promossa dal governo Renzi<sup>43</sup>, anch’essa bocciata da referendum costituzionale<sup>44</sup>.

Sono tre gli obiettivi della riforma: prevedere l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, rafforzare la stabilità di governo e abolire la nomina dei senatori a vita.

### *1. L’elezione diretta del Presidente del Consiglio*

Il primo obiettivo, nonché quello principale, posto dal disegno di legge è quello di superare la forma di governo parlamentare come presente in Italia e passare a una forma di governo neoparlamentare<sup>45</sup> a presidente eletto. L’articolo 3 (in seguito agli emendamenti della Commissione divenuto articolo 5) del disegno di legge, nella nuova formulazione dell’articolo 92 della Costituzione, prevede l’elezione diretta del Presidente del Consiglio, a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni, da svolgersi contestualmente alle votazioni delle due Camere<sup>46</sup>, senza alcun limite di mandato previsto.

---

<sup>41</sup> «Modifiche alla Parte II della Costituzione», 18 novembre 2005

<sup>42</sup> Ministero dell’Interno, “Referendum”, 26 giugno 2006

<sup>43</sup> “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario”, Gazzetta Ufficiale, 15 aprile 2016

<sup>44</sup> Eligendo, Archivio Referendum 04/12/2016

<sup>45</sup> E. Cheli, *Audizione al Comitato sulla forma di governo*, Resoconto stenografico – XIII legislatura – Camera dei deputati – Senato della Repubblica – Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Seduta n. 14 del giorno 20 marzo 1997.

<sup>46</sup> XIX Legislatura, *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*, A.S. 935, art. 3.

In questo caso di elezione diretta, la contestualità dell'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere è da intendersi in senso “forte”<sup>47</sup>: è dalla scelta del Presidente del Consiglio candidato che dipende il successo della coalizione e la formazione della maggioranza in Parlamento. La riforma, infatti, definendo la necessità di un premio di maggioranza, può essere definita come una riforma *majority-assuring*<sup>48</sup>, in cui il Presidente del Consiglio, di fatto, è certo del sostegno Parlamentare.

La norma introduce una legittimazione democratica diretta del ruolo del Presidente del Consiglio, che non potrà più essere scelto dal Parlamento, come avvenuto in passato, tra individui esterni al mondo della politica: il Presidente del Consiglio, come sancito dal secondo comma del nuovo articolo 92, sarà eletto come parlamentare nella Camera in cui ha presentato la candidatura. Il necessario doppio ruolo è effettivamente confermato dalla lettera b) dell'articolo 4 del disegno di legge, nel quale è ben specificato che il Presidente subentrante può essere scelto solamente tra i parlamentari candidati nelle liste collegate al Presidente eletto. Il Presidente del Consiglio, dunque, in qualsiasi caso, risulterebbe eletto dai cittadini, specialmente qualora la legge elettorale da emanare in seguito all'approvazione della modifica costituzionale non dovesse presentare liste bloccate ma possibilità di scelta tra i candidati alle due Camere.

## *2. Il rafforzamento della stabilità di governo*

Ulteriore obiettivo della riforma Meloni-Alberti Casellati, come affermato anche nella relazione di presentazione del disegno di legge costituzionale e nel titolo stesso del ddl, è quello di contrastare l'instabilità dei Governi italiani, considerata una “problematica ormai risalente e conclamata della forma di governo italiana”<sup>49</sup>. Il Ministro Alberti Casellati, infatti, già diversi mesi prima della presentazione al Senato della proposta di legge, ha sottolineato come quello dell'instabilità fosse un problema evidente della Repubblica italiana, che ha visto succedersi 68 governi in 75 anni, rendendo la riforma una “scelta obbligata di tutti e non solo del centrodestra”<sup>50</sup>. La soluzione, proposta dal disegno di

---

<sup>47</sup> G. Ferraiuolo, “Poteri e livello di governo statale e regionale”, *Rivista del Gruppo di Pisa*, 6 giugno 2014, p. 1 ss., spec. pp.28-29.

<sup>48</sup> Cafiero, *La riforma sul premierato*, p. 4.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>50</sup> N. Barone, A. Gagliardi, “Riforme, Meloni: formuleremo una nostra proposta. No di Schlein a elezione diretta di capo dello Stato e premier”, *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio 2023,

legge, al problema della stabilità dei Governi italiani, non è insita solamente nella nuova forma di governo presentata, quella neo-parlamentare, anche detta “premierato”, ovvero l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, una forma di governo nuova, che non esiste, finora, “in nessuna parte del mondo conosciuto”<sup>51</sup>, se non, in forma assai diversa, per un decennio in Israele, ma soprattutto nella formazione delle due Camere del sistema parlamentare italiano e nel legame che intercorre tra la fiducia parlamentare, l’indirizzo politico e gli impegni programmatici presi dal Governo del Presidente eletto.

Il mantenimento della stabilità dei governi, che dovranno comunque rispecchiare una maggioranza parlamentare, viene affidato agli articoli 3 e 4 (in seguito agli emendamenti della Commissione divenuti articoli 5 e 7) del disegno di legge, contenenti le modifiche relative agli articoli 92 e 94 della Costituzione.

Le modifiche all’articolo 92 della Costituzione, oltre al cambio di forma di governo da parlamentare a un governo “a presidente eletto”, come avviene alle elezioni locali e regionali<sup>52</sup>, riguardano anche le specifiche relative al nuovo sistema elettorale da adottare a seguito dell’entrata in vigore della riforma qui in analisi. Nel testo originale del disegno di legge, viene stabilita la necessità che la nuova legge elettorale determini un premio di maggioranza per la coalizione collegata al Presidente del Consiglio eletto, garantendo alle liste e ai candidati della maggioranza eletta il 55% dei seggi di ciascuna Camera<sup>53</sup>, pur essendo stata messa da parte l’opzione, presente in una bozza ufficiosa che ha anticipato poi il DDL trasmesso al Senato, di una elezione su scheda unica del Presidente del Consiglio e delle Camere, che avrebbe così legato indissolubilmente tra loro le due elezioni e non avrebbe permesso alcuna forma di voto disgiunto. La scelta di introdurre un premio di maggioranza tanto ampio e tanto specifico ha però creato molte polemiche, specialmente tra i costituzionalisti, che hanno parlato di questa introduzione come di un

---

<<https://www.ilsole24ore.com/art/meloni-spinge-riforme-confronto-misure-improrogabili-oggi-tavolo-le-opposizioni-AEhYnIRD>>.

<sup>51</sup> R. Bin, “Riforme costituzionali per rafforzare l’esecutivo. Qualche riflessione”, *federalismi.it*, 7 giugno 2023, p.3, <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=48909&dpath=document&dfile=07062023225004.pdf&content=Riforme%2Bcostituzionali%2Bper%2Brafforzare%2B1%E2%80%99esecutivo%2E%2BQualche%2Bri-flessione%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>.

<sup>52</sup> S. Cafiero, “La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?”, *Osservatorio AIC*, Fasc. 2/2024, pp. 1 e ss.

<sup>53</sup> A.S. 935, XIX leg., art. 3, pp. 14-15.

“monstrum giuridico e politico”<sup>54</sup>, che prevede un premio di maggioranza assurdammente alto che “serve esclusivamente a blindare la posizione di dominio del capo sul Parlamento”<sup>55</sup>, ricordando le precedenti sentenze della Corte costituzionale proprio riguardo l’istituzione di un premio di maggioranza, che avevano dato parere negativo riguardo l’introduzione di un premio del genere, che potrebbe creare una “oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica”<sup>56</sup>.

All’art. 4 (in seguito agli emendamenti divenuto art. 7) del disegno di legge viene invece definito il metodo di ottenimento della fiducia da parte del Governo in seguito all’elezione del Presidente del Consiglio dei Ministri. La fiducia, nonostante l’elezione diretta del Presidente del Consiglio, non è presunta, come suggeriva invece di emendare il Prof. Frosini<sup>57</sup>. La scelta in tal senso viene giustificata, all’interno della relazione di presentazione del disegno di legge, dalla volontà di mantenere saldo il ruolo del Parlamento all’interno del sistema politico italiano, confermando il rapporto fiduciario che deve necessariamente intercorrere tra il Governo e il Parlamento<sup>58</sup>.

Al Presidente eletto, però, viene data più di una possibilità dinanzi ai due rami del Parlamento per far ottenere la fiducia al suo governo. Nel primo comma, paragrafo a), viene definita la necessità che entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il Presidente del Consiglio eletto si presenti alle Camere per ottenere la fiducia. In caso di voto contrario, il Presidente della Repubblica rinnova l’incarico al Presidente eletto di formare un Governo, che si ripresenta alle Camere. Qualora anche questo secondo tentativo non dovesse ottenere la fiducia, allora il Presidente della Repubblica procede con lo scioglimento delle Camere. Anche in questo caso, considerato l’art. 3 (in seguito agli emendamenti art. 5), il quale prevede l’assegnazione di un premio di maggioranza alle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto, da correggere, come già detto, in base alla sentenza della

---

<sup>54</sup> C. De Fiores & M. Della Morte, “Le insidie del premierato”, *Il Mulino*, 11 dicembre 2023, <https://www.rivistailmulino.it/a/le-insidie-del-premierato>.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Corte costituzionale, 13 gennaio 2014, n. 1

<sup>57</sup> T. E. Frosini, “La riforma istituzionale sul premierato. Riflessioni a partire dal volume “Riforme istituzionali e forme di governo” (Giappichelli editore, 2023)”, *Radio Radicale*, 4 dicembre 2023, min. 56:57, <https://www.radioradicale.it/scheda/714742/la-riforma-costituzionale-sul-premierato-riflessioni-a-partire-dal-volume-riforme>

<sup>58</sup> A.S. 935, XIX leg., p.5

Consulta 35/2017, viene contrastato uno dei rischi presentati dalla Corte costituzionale nella sentenza 1/2014, ovvero quello di una dissoluzione immediata della coalizione beneficiaria del premio di maggioranza<sup>59</sup>.

La stabilità non è però assicurata in caso di ottenimento della fiducia nel limite di queste due possibilità iniziali. Come dimostrato nella storia della Repubblica, le crisi di governo sono molto comuni: nessuna legislatura, finora, ha visto la presenza di un unico governo dal principio alla fine<sup>60</sup>. La possibilità di crisi di governo, infatti, è considerata anche dal presente disegno di legge, che pone tra i suoi obiettivi proprio il rafforzamento della stabilità dei governi. Al primo comma, lettera b), dell'art. 4 (in seguito agli emendamenti, art. 7) del disegno di legge, viene difatti considerata la possibilità di cessazione anticipata del mandato del Presidente del Consiglio, nel cui caso il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico o al Presidente dimissionario o a uno dei parlamentari eletti nelle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto. Il Presidente subentrante<sup>61</sup> non può essere, dunque, una figura tecnica, estranea, oltre che alla maggioranza eletta in Parlamento, in generale al mondo della politica. Non viene così contemplata, in questo disegno di legge, la possibilità di formazione di un governo tecnico, come avvenuto più volte in passato nei momenti più critici della storia repubblicana. Il Presidente subentrante non può nemmeno avere, effettivamente, un ruolo decisivo nel suo stesso governo, dovendo accettare a priori l'indirizzo politico e gli impegni programmatici presentati dal Presidente eletto.

Il paragrafo in questione è stato definito, dagli stessi proponenti, come una “norma antibaltone”<sup>62</sup>, la quale ha ricevuto già diverse critiche, tra cui quelle di diversi costituzionalisti già all'indomani della presentazione al Senato del disegno di legge<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> Nella sentenza Corte cost. 1/2014, si veda il considerato 1.1, dove viene definito il rischio di scioglimento della coalizione beneficiaria del premio di maggioranza, anche immediatamente dopo le elezioni

<sup>60</sup> Eccezione fatta per la XV legislatura, la quale però ha avuto breve durata a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, dovuta proprio a una crisi interna alla maggioranza che sosteneva il governo Prodi II.

<sup>61</sup> Così definito nella relazione di presentazione del DDL, p. 5.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> Si veda il dibattito “La riforma costituzionale sul premierato. Riflessioni a partire dal volume Riforme istituzionali e forme di governo (Giappichelli, 2023)”, organizzato da Federalismi.it e l'Osservatorio sui processi di governo il 4 dicembre 2023 a Palazzo San

Una delle critiche più ampie e aspre è stata sicuramente quella espressa dalla Professoressa Carmela Decaro. La possibilità di un Presidente subentrante con, in un certo senso, poteri “limitati” rispetto a quelli del Presidente eletto, è certamente dovuto a quello che viene descritto nella relazione della riforma come “indirizzo politico della Nazione”, che si va a sostituire a quello che è sempre stato “indirizzo politico del governo”, e che si mantiene collegato alla figura del Presidente del Consiglio eletto dai cittadini. Ma l’unità dell’indirizzo politico deve essere mantenuta, all’interno del governo, proprio dal Presidente del Consiglio<sup>64</sup>: non si può pensare a un indirizzo politico della Nazione, che limita le possibilità di indirizzo politico del governo<sup>65</sup>. L’indirizzo politico della Nazione viene presentato come determinato dal corpo elettorale, dunque dal popolo, ma al popolo non spetta la determinazione dell’indirizzo politico, secondo la Costituzione, ma la determinazione della politica nazionale grazie alla libera associazione in partiti che concorrono democraticamente tra loro<sup>66</sup>.

Sempre sul tema del Presidente subentrante si è espresso, nella stessa occasione, il Professor Tommaso Edoardo Frosini, ma in senso opposto: se il Presidente è eletto direttamente e le liste collegate ad esso ricevono un premio di maggioranza, sarebbe più opportuno, anziché trovare un secondo individuo che subentri al Presidente eletto con la stessa maggioranza e lo stesso programma, tornare ad elezioni<sup>67</sup>. L’opzione del *simul stabunt, simul cadent*, però, viene rifiutata a priori dai proponenti della legge, i quali affermano nella relazione che altrimenti la forma di governo sarebbe, così, eccessivamente rigida. La norma antiribaltone, infatti, si afferma nel testo, garantisce maggiore flessibilità al sistema e il pieno rispetto delle prerogative parlamentari<sup>68</sup>. Secondo Frosini, però, se volessimo garantire le prerogative parlamentari di cui si parla, sarebbe più opportuno, piuttosto che prevedere una norma antiribaltone, passare a un modello Westminster, con il Presidente del Consiglio che, se si dimette permette alla maggioranza delle Camere di scegliere un nuovo Presidente, mentre se ottiene la sfiducia da parte del Parlamento, causa

---

Macuto, Roma, sede della Biblioteca della Camera dei deputati e registrato da Radio Radicale.

<sup>64</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art.95

<sup>65</sup> C. Decaro, “La riforma istituzionale sul premierato”, *Radio Radicale*, min.1:23:09

<sup>66</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art.49

<sup>67</sup> T. E. Frosini, “La riforma istituzionale sul premierato”, *Radio Radicale*, min.58:36

<sup>68</sup> A. S. 935, XIX leg., p.5.

lo scioglimento anticipato della legislatura<sup>69</sup>. Il modello Westminster, però, come è stato affermato già in passato, nonostante sia il più flessibile tra le forme di governo neoparlamentari, specialmente rispetto alla forma di governo “a presidente eletto”, sembrerebbe essere inadatto al sistema italiano, essendo funzionante, finora, in Paesi principalmente con sistemi partitici bipolari e governi monopartitici<sup>70</sup>, anziché con sistemi partitici multipolari e governi di coalizione<sup>71</sup>.

### 3. *L'abolizione della nomina dei senatori a vita*

All'Art. 1 del disegno di legge, viene abrogato il secondo comma dell'Art.59 della Costituzione. L'articolo in questione riguarda l'istituto dei senatori a vita nell'ordinamento italiano, di cui esistono due categorie: quella dei “senatori di diritto e a vita”<sup>72</sup>, ruolo di cui è investito il Presidente della Repubblica una volta cessato il mandato, salvo rinuncia, sancita dal primo comma, e quella dei senatori a vita di nomina del Presidente della Repubblica, ruolo di cui possono essere investiti “cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario”, di numero non superiore a cinque<sup>73</sup>, come previsto dal secondo comma.

È proprio il ruolo dei senatori a vita di nomina del Presidente della Repubblica che si occupa il presente disegno di legge. L'idea originale dell'Assemblea Costituente, nel definire il ruolo di questi senatori di nomina Presidenziale, era quella di fare in modo che nel neocostituito Senato della Repubblica potesse trovare espressione un tipo di rappresentanza differenziata, selezionando particolari capacità e competenze che il sistema dei regimi rappresentativi di per sé non assicura, come disse Costantino Mortati, giurista e Deputato dell'Assemblea Costituente<sup>74</sup>. Il testo originale di questo secondo comma, a causa della sua ambigua formulazione riguardo il numero dei senatori a vita<sup>75</sup>, che

---

<sup>69</sup> T. E. Frosini, “La riforma istituzionale sul premierato”, *Radio Radicale*, min.59:14

<sup>70</sup> Tra gli stati che adottano il modello Westminster figurano il Regno Unito, Australia, Singapore, India, Irlanda, Nuova Zelanda e Malaysia, con gli ultimi tre che presentano, a differenza degli altri, dei governi di coalizione, si veda a riguardo: Treccani, “Il Modello Westminster”, *Atlante geopolitico*, 2012, [https://www.treccani.it/enciclopedia/il-modello-westminster\\_\(Atlante-Geopolitico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/il-modello-westminster_(Atlante-Geopolitico)/)

<sup>71</sup> E. Cheli, *Audizione*, pp. 430-431.

<sup>72</sup> Art. 59, primo comma, Costituzione della Repubblica Italiana

<sup>73</sup> *Ibidem*, secondo comma

<sup>74</sup> P. Armaroli, *I senatori a vita visti da vicino*, Lucca: La Vela, 2023, p. 87.

<sup>75</sup> S. T. Costa, “Senatori a vita: una carica divisiva?”, *laCostituzione.info*, 6 marzo 2024.

permetteva ai Presidenti della Repubblica di interpretare la disposizione costituzionale sia in modo restrittivo (cinque senatori a vita come numero totale) che in modo estensivo (ogni Presidente della Repubblica può nominare cinque senatori a vita, da sommare agli altri nominati in precedenza), è stato oggetto di revisione, nel 2020, tramite la legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1<sup>76</sup>, che ha privilegiato ufficialmente una norma restrittiva riguardo la nomina di questa categoria di Senatori.

L'abolizione di questo istituto viene definita, nella relazione di presentazione della proposta di legge, come una scelta resasi necessaria e inevitabile a causa del taglio dei parlamentari del 20 e 21 settembre 2020<sup>77</sup>, che ha portato alla riduzione del numero dei Senatori da 315 a 200, oltre che dei membri della Camera dei deputati da 630 a 400. Con il presente testo costituzionale, dunque, il peso di quei cinque senatori a vita potrebbe andare a minare la stabilità di governo ricercata dal disegno di legge, così come ha determinato le sorti del governo, quella volta garantendone il sostegno, nella votazione della mozione di fiducia al governo Prodi II il 19 maggio 2006, permettendo alla coalizione di centrosinistra una maggioranza più ampia della soglia necessaria (165 voti a favore su una maggioranza necessaria di 161, di cui quattro voti provenienti proprio dai senatori a vita Andreotti, Colombo, Levi-Montalcini e Pininfarina)<sup>78</sup>.

La nuova norma, dunque, non va a intaccare l'incarico di quei senatori a vita che già siedono in Senato (per ora tutti di nomina presidenziale, dopo la dipartita del già Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, ultimo senatore di diritto e a vita), ma toglie al Presidente della Repubblica il diritto di nominare di nuovi. I senatori già nominati, infatti, continueranno a rimanere in carica a vita, come era previsto dal testo costituzionale vigente al momento della loro nomina, e non saranno sollevati dall'incarico, come è precisato nel disegno di legge in esame nel primo comma dell'articolo 5<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> L. cost. 19 ottobre 2020, n. 1.

<sup>77</sup> A.S. 935, XIX leg., p.4

<sup>78</sup> Senato della Repubblica, *Legislatura 15<sup>a</sup>-Aula-Resoconto stenografico della seduta n.006 del 19/05/2006*.

<sup>79</sup> A.S. 935, XIX leg., art. 5, p. 16.

#### 4. Gli emendamenti al disegno di legge

Nonostante la relazione del disegno di legge, nella sua forma originaria, presentata al Senato il 15 novembre 2023, rigetti totalmente le possibilità che con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio si possa implementare una forma di governo che si avvicina a quella delle regioni e dei comuni, con un sistema di *simul stabunt, simul cadent*, nel processo di modifica del disegno di legge, tramite gli emendamenti, è proprio il governo ad avvicinarsi al presente modello. I poteri del Presidente del Consiglio, infatti, risultano ampliati da alcuni degli emendamenti proposti nella 1<sup>a</sup> Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato, in particolare dall'emendamento 4.2000 del governo.

Secondo l'emendamento in questione, in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio, questo ha la facoltà, entro sette giorni, di proporre lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone<sup>80</sup>. Ritorna così in auge il dibattito riguardante il potere del Presidente del Consiglio di sciogliere le Camere. Il potere di scioglimento, infatti, secondo il testo costituzionale vigente, spetta al Presidente della Repubblica, che ne ha facoltà, sentiti i Presidenti (ovvero il Presidente della Camera che viene sciolta, potendo sciogliere anche solo una di esse)<sup>81</sup>. Tutti gli atti del Presidente della Repubblica, però, necessitano di controfirma da parte dei ministri proponenti<sup>82</sup> o del Presidente del Consiglio<sup>83</sup>, i quali se ne assumono la responsabilità, certificando la validità dell'atto. Tra gli atti presidenziali figurano anche quegli atti che sono espressione di un concorso di volontà, tra i quali proprio lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Capo di Stato, nonostante la prerogativa costituzionale, dovendo ottenere la controfirma da parte del Governo all'atto di scioglimento delle Camere, vede questo suo potere limitato dalla possibilità, da parte del Governo, di apporre un veto alla sua decisione di sciogliere anticipatamente le Camere<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Senato della Repubblica, XIX Legislatura, *Proposta di modifica n.4.2000 al DDL n.935*.

<sup>81</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 88.

<sup>82</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 89, 1° comma.

<sup>83</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 89, 2° comma.

<sup>84</sup> G. Azzariti, "Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso", *Costituzionalismo.it*, 18 aprile 2011, <https://www.costituzionalismo.it/il-potere-di-scioglimento-delle-camere-come-atto-complesso-di-gaetano-azzariti/>.

Il nuovo testo costituzionale proposto, così come emendato, pur non andando a toccare la prerogativa del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere, amplia questo potere verso la figura del Presidente del Consiglio eletto. Il Presidente eletto, infatti, si presenterebbe, in seguito alla rassegnazione delle dimissioni, entro sette giorni, alle Camere per un' "informativa" a riguardo (cosa che non escluderebbe eventuali discussioni in Aula<sup>85</sup>, dunque rispettando la democraticità del processo parlamentare, che potrebbe portare alla formazione di un nuovo esecutivo che accetti e continui l'esecuzione del programma di governo del Presidente dimissionario), avendo poi la facoltà, sempre entro sette giorni dalle dimissioni, di proporre lo scioglimento anticipato delle Camere, disposto poi dal Presidente della Repubblica.

Anche con il presente emendamento, la figura del Presidente subentrante rimane ancora in secondo piano rispetto a quella del Presidente del Consiglio eletto. Le modifiche apportate dall'emendamento 4.2000 fanno riferimento esclusivo al Presidente eletto, e in caso di dimissioni del Presidente subentrante, siano esse volontarie che no, si tornerebbe a elezioni direttamente<sup>86</sup>, senza alcun necessario passaggio di informativa presso le Camere. Il potere di scioglimento, o almeno quello di proposta di scioglimento delle Camere, non sarebbe dunque, con questa riforma, conferito alla figura generica del Presidente del Consiglio, ma soltanto al Presidente del Consiglio eletto, che ha ricevuto un mandato diretto dall'elettorato e ha, dunque, facoltà di richiedere lo scioglimento del Parlamento se, perdendo la maggioranza o decidendo di rimettere il mandato, lo ritiene opportuno. Il tutto sembrerebbe coerente con l'interpretazione che negli ultimi anni si è data agli scritti di Bagehot, il quale affermava che in un modello parlamentare è il Governo al centro del sistema e ha il potere di "distruggere il proprio artefice"<sup>87</sup>. Pur essendo stata utilizzata in

---

<sup>85</sup>Federica Fabrizzi, Giovanni Piccirilli et al., "Un nuovo Osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale", *federalismi.it*, 10 aprile 2024, [https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo\\_Piano&content=Un%2Bnuovo%2BOsservatorio%2Bper%2Bun%2Bnuovo%2Btentativo%2Bdi%2Bri-forma%2Bcostituzionale%2B%28aggiornamento%2Bdel%2B3%2Baprile%2B2024%29&content\\_auth=%3Cb%3EF%2E%2BFa-brizzi%2Be%2BG%2E%2BPiccirilli%2B%28con%2BF%2E%2BMi-cari%2Be%2BF%2E%2BSevera%29%3C%2Fb%3E&Artid=49689](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Un%2Bnuovo%2BOsservatorio%2Bper%2Bun%2Bnuovo%2Btentativo%2Bdi%2Bri-forma%2Bcostituzionale%2B%28aggiornamento%2Bdel%2B3%2Baprile%2B2024%29&content_auth=%3Cb%3EF%2E%2BFa-brizzi%2Be%2BG%2E%2BPiccirilli%2B%28con%2BF%2E%2BMi-cari%2Be%2BF%2E%2BSevera%29%3C%2Fb%3E&Artid=49689).

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, Bologna: il Mulino, 1995, p.55.

maniera impropria negli ultimi anni<sup>88</sup>, l'affermazione del costituzionalista inglese è la più richiamata quando si parla di possibilità di scioglimento delle Camere da parte del Presidente del Consiglio<sup>89</sup>.

È già discussa, inoltre, in dottrina, la tesi secondo cui già nel 1953, a pochi anni dalla stesura e dall'entrata in vigore del testo costituzionale, tutti erano convinti che fosse, già allora, prerogativa del Presidente del Consiglio la richiesta al Capo di Stato dello scioglimento anticipato delle Camere<sup>90</sup>. Il 2 aprile 1953, infatti, sia il *Corriere della Sera*<sup>91</sup> che *l'Unità*<sup>92</sup> titolavano riguardo una "imminente decisione del governo sullo scioglimento del Senato". L'attribuzione di tali poteri al Presidente del Consiglio è probabilmente dovuta al testo costituzionale previgente, lo Statuto Albertino, il quale prevedeva, in un articolo analogo all'articolo 88 del testo costituzionale entrato in vigore nel 1948, che il potere di scioglimento fosse rimesso all'iniziativa del governo<sup>93</sup> e poi dovesse essere approvato dal Re.

Per quanto riguarda l'art. 3 del disegno di legge, il legislatore sembrerebbe aver considerato i rischi definiti dalla sentenza della Corte Costituzionale 1/2014 per quanto concerne il rischio di scioglimento della coalizione ricevente il premio di maggioranza<sup>94</sup>, legando quasi indissolubilmente la maggioranza parlamentare al Presidente del Consiglio eletto. Proprio a causa delle perplessità relative a questo premio, il testo è stato emendato, dal governo stesso, con la modifica 3.2000<sup>95</sup>, che ha deciso di non includere più, nel testo costituzionale proposto, una specifica percentuale relativa ad esso, ma comunque "un

---

<sup>88</sup> E. Balboni, "Il potere di scioglimento del Parlamento e l'uso congiunturale de «La Costituzione inglese»", *Astrid*, 2004, p.1, <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/BALB/BALBONI--Bagehot.pdf>.

<sup>89</sup> G. Calderisi, "La riforma istituzionale sul premierato", *Radio Radicale*, min.1:34:25.

<sup>90</sup> *Ibidem*, min.1:35:25.

<sup>91</sup> "Poco tempo ai partiti per una decisione sul Senato", *Corriere d'informazione*, 2 aprile 1953.

<sup>92</sup> "Il governo deciso a sciogliere il Senato dopo averne manomesso leggi e poteri", *l'Unità*, 2 aprile 1953.

<sup>93</sup> F. Carbone, "Sulla possibilità di sciogliere le camere nel caso di un voto di sfiducia", *Archivio storico del Quirinale*, Roma, 4 luglio 1953, p.5 [https://archivio.quirinale.it/archivio/FERDINANDO CARBONE/A\\_PRASSI/1A\\_4.pdf](https://archivio.quirinale.it/archivio/FERDINANDO CARBONE/A_PRASSI/1A_4.pdf).

<sup>94</sup> Corte cost. 1/2014, considerato 1.1.

<sup>95</sup> Senato della Repubblica, XIX Legislatura, *Proposta di modifica n.3.2000 al DDL n.935*.

premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in entrambe le camere”<sup>96</sup>. La scelta di inserire la percentuale, però, potrebbe essere giustificata proprio come risposta alla sentenza della Corte costituzionale 1/2014 già citata<sup>97</sup>, poiché un premio di maggioranza del 55% risulta inferiore a quella necessaria per eleggere alcuni degli organi di garanzia della Repubblica. Al Parlamento, infatti, spetta eleggere un terzo dei giudici della Corte costituzionale, per la cui nomina è necessario raggiungere la maggioranza dei due terzi dei componenti del Parlamento in seduta comune nei primi tre scrutini (66,6% dei componenti) e dei tre quinti negli scrutini successivi al terzo (60% dei componenti)<sup>98</sup>. Al Parlamento in seduta comune spetta, inoltre, l’elezione del Presidente della Repubblica, per la quale è necessaria, nei primi tre scrutini, la maggioranza dei due terzi dell’assemblea e la maggioranza assoluta per gli scrutini successivi al terzo. Per tutelare, anche in questo caso, il ruolo della minoranza, è stato approvato l’emendamento dei Senatori Enrico Borghi e Dafne Musolino 02.1, che mantiene necessario il raggiungimento della maggioranza dei due terzi dei componenti fino al sesto scrutinio<sup>99</sup>. La difficoltà principale si cela dietro alla soglia minima da raggiungere dalla lista o le liste legate al Presidente candidato, in quanto, per poter attribuire un premio di maggioranza, o, meglio, un premio di governabilità, è fondamentale definire una soglia ragionevole, che non distorca in maniera sproporzionata la rappresentatività negli organi elettivi<sup>100</sup>. Dal testo emendato, così come dal testo originale, viene definita la necessità di attribuire un premio di maggioranza alle suddette liste, ma senza definire la soglia minima necessaria per accedere al suddetto premio.

L’ultimo emendamento approvato dalla Commissione, prima che il testo venisse trasmesso al Senato, è stato l’emendamento 4.0.5 del Senatore Pera, poi tramutato nell’Ordine del Giorno G/935/1/1<sup>a</sup>, il quale prevede che nei regolamenti delle Camere venga

---

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> Corte cost. 1/2014, si veda anche qui il considerato 1.1, dove viene esposto il rischio che la maggioranza beneficiaria del premio possa eleggere indipendentemente gli organi di garanzia che restano in carica per più tempo rispetto alla legislatura.

<sup>98</sup> L. costituzionale 22 novembre 1967, n.2, “Modificazione dell’articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale”, Art. 3.

<sup>99</sup> Senato della Repubblica, XIX Legislatura, *Proposta di modifica n.02.1 al DDL n.935*, 2 aprile 2024.

<sup>100</sup> Corte costituzionale, 25 gennaio 2017, n. 35.

riconosciuta la figura istituzionale del Capo dell'Opposizione<sup>101</sup>, proposta alla quale, in sede di presentazione in Commissione, si erano opposti sia maggioranza che opposizioni, motivo per cui l'emendamento è stato ritirato e poi ripresentato come Ordine del Giorno<sup>102</sup>, il quale non ha carattere di istruzione al governo, ma di auspicio rivolto dalla Commissione ai due rami del Parlamento<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Senato della Repubblica, XIX Legislatura, *Ordine del Giorno al disegno di legge n.935 G/935/1/1<sup>a</sup>*.

<sup>102</sup> Fabrizio & Piccirilli, "Osservatorio", 17 aprile 2024.

<sup>103</sup> Fabrizio & Piccirilli, "Osservatorio", 24 aprile 2024.

## Capitolo 2: la modifica dell'articolo 92 e l'elezione diretta del Presidente del Consiglio

Il primo punto, nonché quello principale del decreto in questione, riguarda l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, dal quale prende il nome, giornalmisticamente, la proposta, ovvero quello di "riforma del premierato".

### *1. Il testo a Costituzione vigente e il conferimento dell'incarico al Presidente del Consiglio*

A Costituzione vigente, l'articolo 92, al secondo comma, definisce come la nomina del Presidente del Consiglio spetti al Presidente della Repubblica<sup>104</sup>. Il potere in questione può essere definito "di intensità variabile"<sup>105</sup>, ovvero legato a quella definizione dei poteri del Presidente della Repubblica come "a fisarmonica" data dal già Presidente del Consiglio Giuliano Amato: in base alla debolezza o alla forza dei partiti politici, il potere del Presidente della Repubblica si amplia o si riduce<sup>106</sup>.

Si può così evincere come non tutto sia contenuto nel testo costituzionale, specialmente per quanto riguarda il conferimento dell'incarico al Presidente del Consiglio. Il tutto è lasciato in mano alle prassi, le consuetudini e le convenzioni che si sono sviluppate negli anni, subendo, talvolta, anche delle variazioni<sup>107</sup>. Dall'avvento della cosiddetta Seconda Repubblica, perché il Presidente della Repubblica possa consapevolmente affidare l'incarico di formare il governo a uno dei leader delle coalizioni affermatesi all'indomani dello scioglimento dei partiti caratterizzanti la cosiddetta Prima Repubblica, il tutto si è fondato sulle consultazioni, avvenute, fino alla XVII legislatura, spesso in tempi brevi<sup>108</sup>. A partire dalla XVIII legislatura, in particolare per quanto riguarda la formazione del governo Conte I, quando le consultazioni sono durate, complessivamente, dal 4 aprile al 31

---

<sup>104</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 92, 2° comma.

<sup>105</sup> L. Carlassare, "Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata", *Osservatorio AIC*, Fasc. 2/2013, p. 1.

<sup>106</sup> G. Pasquino, "La fisarmonica del Presidente", *La Rivista dei Libri*, marzo 1992.

<sup>107</sup> A. Chiusolo, "Il conferimento dell'incarico: le tendenze della prassi tra passato e presente", *federalismi.it*, 14 febbraio 2018, pp. 2 e ss., <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=35761&dpath=document&dfile=13022018161148.pdf&content=II%2Bconferimento%2Bdell%27incarico%3A%2Ble%2Btendenze%2Bdella%2Bprassi%2Btra%2Bpassato%2Be%2Bpresente%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

<sup>108</sup> *Ibidem*.

maggio 2018<sup>109</sup>, portando poi alla nomina, a Capo dell'Esecutivo, di un individuo fino a quel momento indipendente rispetto a entrambe le formazioni politiche facenti parte del governo, non eletto in Parlamento e sulla cui nomina anche il Presidente della Repubblica Mattarella ha affermato di aver avuto alcune perplessità<sup>110</sup>.

È da sottolineare, comunque, come la formazione del Governo Conte I e la fase della crisi e delle conseguenti consultazioni volte a formare l'Esecutivo cosiddetto giallo-verde, abbia segnato un cambiamento per quanto riguarda la formazione del Governo, la “fisarmonica presidenziale” e il principio di sovranità popolare<sup>111</sup>. Per quanto riguarda la formazione del Governo, il Presidente della Repubblica, nei circa novanta giorni di crisi, ha conferito due mandati esplorativi (prima al Presidente del Senato e poi al Presidente della Camera) nella prima fase delle consultazioni, tra il 12 e il 26 aprile 2018, e tre incarichi per formare il Governo, il 23, il 28 e il 31 maggio<sup>112</sup>. La fisarmonica presidenziale, invece, ha agito negli interessi della nazione, come affermato dal Presidente Mattarella in seguito alle polemiche relative al diniego di accettare la proposta del Presidente Conte di inserire nella lista dei Ministri, come titolare del Ministero dell'Economia e Finanza, il Prof. Paolo Savona, pur forzando il galateo costituzionale, che prevede leale collaborazione tra il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio incaricato e i partiti di maggioranza<sup>113</sup>. Vi è poi stato un cambio di prospettiva per quanto riguarda il principio di sovranità popolare: i partiti della nuova maggioranza si sentivano effettivamente lo Stato (come dichiarato il 2 giugno 2018 dal leader pentastellato Di Maio<sup>114</sup>) perché legittimati nell'incarico dal “contratto di governo” approvato dagli iscritti e sostenitori delle due forze politiche, identificando come popolo coloro i quali avevano deciso di votare per i due partiti

---

<sup>109</sup> A. Pertici, “Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte”, *Osservatorio AIC*, fasc. 2/2018, pp. 2 e ss.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>111</sup> B. Caravita, A. Morrone, et al., *La nascita dei Governi della Repubblica*, Torino: G. Giappichelli Editore, 2022.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> *il Fatto Quotidiano*, “M5s, Di Maio ringrazia Mattarella: “Da oggi lo Stato siamo noi”. Grillo con la campanella: “Un mondo se ne sta andando””, 2 giugno 2018, <https://www.il-fattoquotidiano.it/2018/06/02/m5s-di-maio-ringrazia-mattarella-da-oggi-lo-stato-siamo-noi-grillo-con-la-campanella-un-mondo-se-ne-sta-andando/4400146/>.

alle elezioni e, implicitamente, come nemici chi non corrisponde agli interessi dell'*unicum*<sup>115</sup>.

Nonostante questi cambiamenti e questa identificazione del popolo, il governo Conte I, a causa del passo indietro della Lega, è stato costretto alle dimissioni anticipate, che hanno portato a nuove consultazioni. Queste ultime hanno richiesto due settimane, ovvero più giorni rispetto a quanto è stato solito, in media, durante i 30 anni precedenti<sup>116</sup>, prima che il Presidente della Repubblica individuasse una maggioranza alternativa a quella “giallo-verde”<sup>117</sup>. Anche al termine dell’esperienza politica del secondo governo guidato da Giuseppe Conte, i tempi delle consultazioni sono tutt’altro che brevi: dal 26 gennaio, data delle dimissioni del Presidente Conte, si dovrà attendere fino al 12 febbraio perché il Presidente della Repubblica incarichi Mario Draghi della formazione dell’esecutivo<sup>118</sup>.

Da qui nascono le prime critiche da parte del centrodestra, e in particolare da Fratelli d’Italia, unica forza della coalizione a non prendere parte al governo di larghe intese che si forma a sostegno del già Governatore della Banca Centrale Europea<sup>119</sup>. La leader del partito Giorgia Meloni, infatti, già all’epoca dei fatti, reputava necessario “un governo forte nei numeri e nel mandato popolare”<sup>120</sup>, che uscisse dalla logica dei giochi di palazzo, come da lei richiesto in un tweet seguente all’incontro del Presidente Mattarella con i leader della coalizione di centrodestra<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> B. Caravita, *La nascita dei Governi della Repubblica*.

<sup>116</sup> Chiusolo, “Il conferimento dell’incarico”.

<sup>117</sup> M. Olivetti, “Opinioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell’agosto-settembre 2019, in prospettiva storica”, *federalismi.it*, 4 settembre 2019, pp. 8 e ss., [https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=527&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F04092019212531%2Epdf&content=Osservazioni%2Bsparse%2Be%2Bqualche%2Bnumero%2Bsulla%2Bcrisi%2Bdi%2Bgoverno%2Bdell%27agosto%2Dsettembre%2B2019%2C%2Bin%2Bprospettiva%2Bstorica&content\\_auth=%3Cb%3EMarco%2BOlivetti%3C%2Fb%3E](https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=527&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F04092019212531%2Epdf&content=Osservazioni%2Bsparse%2Be%2Bqualche%2Bnumero%2Bsulla%2Bcrisi%2Bdi%2Bgoverno%2Bdell%27agosto%2Dsettembre%2B2019%2C%2Bin%2Bprospettiva%2Bstorica&content_auth=%3Cb%3EMarco%2BOlivetti%3C%2Fb%3E)

<sup>118</sup> A. Lauro, “Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi”, *Consulta Online*, fasc. 2/2021, pp. 2 e ss.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> A. Morleo, “Il centrodestra al Quirinale, pressing su Mattarella”, *Il Giorno*, 21 gennaio 2021, <https://www.ilgiorno.it/politica/governo-crisi-conte-1b21dd0f?live>.

<sup>121</sup> Giorgia Meloni su X.com <https://x.com/GiorgiaMeloni/status/1355195680571203584>.

L'affermarsi poi di una chiara coalizione vincitrice, proprio quella di centrodestra, alle elezioni politiche del settembre 2022, ha reso possibile delle consultazioni di durata molto breve, appena due giorni, a cui è seguita l'accettazione dell'incarico da parte del Presidente Meloni senza riserva, rendendo immediatamente nota la composizione del Governo da lei presieduto.

## *2. Le proposte per una riforma istituzionale: presidenzialismo, rafforzamento del governo parlamentare e sindaco d'Italia*

Durante la campagna elettorale per le elezioni politiche del Settembre 2022, è stato centrale il tema delle riforme istituzionali relative alla forma di governo del nostro Paese.

I partiti del Centrodestra, con il loro programma "Per l'Italia", hanno proposto l'elezione diretta del Capo dello Stato, senza però definirne il ruolo, ovvero senza specificare se la carica di Presidente della Repubblica sarebbe andata a coincidere, in questa riforma, con quella del Capo del Governo o se si sarebbero mantenute le medesime prerogative definite dal testo costituzionale vigente<sup>122</sup>. Maggiormente definite, in tal senso, sono le proposte di due dei partiti principali della coalizione: Fratelli d'Italia e Lega.

Il partito del futuro Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, infatti, nel programma elettorale, parla di "riforma in senso presidenziale dello Stato", in modo da assicurare la stabilità governativa e un rapporto diretto tra i cittadini e chi guida il governo<sup>123</sup>. Le idee sono chiare, così come la proposta, molto meno vaga rispetto a quella contenuta nei programmi dei suoi alleati.

La Lega invece, risulta orientata all'elezione diretta del Presidente della Repubblica, parlando di un "presidenzialismo secondo il modello sperimentato in Francia". Il partito guidato dal già Ministro dell'Interno Matteo Salvini appare molto confuso a riguardo, sia per aver definito come presidenziale il modello francese, il quale è invece di tipo semipresidenziale, sia per poi fare un passo indietro e arrivare a un presidenzialismo classico, "sul modello delle regioni e dei comuni italiani"<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> PER L'ITALIA, Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra.

<sup>123</sup> Programma Fratelli d'Italia 2022, p. 35.

<sup>124</sup> Lega, *Programma di governo, Elezioni politiche 2022*, pp. 148-149, [https://static.legonline.it/files/Programma\\_Lega\\_2022.pdf](https://static.legonline.it/files/Programma_Lega_2022.pdf).

Anche dagli altri partiti, le proposte non sono mancate. La coalizione di centrosinistra, così come il Movimento Cinque Stelle, ha puntato sulla necessità di rafforzare e razionalizzare la forma di governo già vigente nel nostro ordinamento: quella parlamentare, la quale resta però da perfezionare. Sia i Cinque Stelle<sup>125</sup> che la lista di centrosinistra a guida PD Italia Democratica e Progressista hanno puntato, nei loro programmi a un tipo di riforma istituzionale che garantisse la centralità del Parlamento, attuasse una nuova legge elettorale e introducesse in costituzione la sfiducia costruttiva, garantendo maggiore stabilità ai governi limitando le crisi<sup>126</sup>.

Diversa, invece, era la proposta del “Terzo Polo” formato dall’unione, a fini elettorali, di Italia Viva, partito guidato dal già Presidente del Consiglio Matteo Renzi, e Azione, il partito fondato dal già Ministro dello Sviluppo Economico Carlo Calenda. Nel programma elettorale, infatti, figura la proposta del Sindaco d’Italia, ovvero “l’elezione diretta da parte dei cittadini del Presidente del Consiglio sul modello dei sindaci delle città più grandi”<sup>127</sup>. Il modello proposto, però, non sembrerebbe aver convinto il volto della campagna elettorale del Terzo Polo Carlo Calenda, il quale, in seguito alla dissoluzione della lista, si è espresso contrario all’elezione diretta del Presidente del Consiglio<sup>128</sup>, giustificando quello che è stata giornalmisticamente una “giravolta”<sup>129</sup> dell’ex ministro come

---

<sup>125</sup> Movimento 5 Stelle, *Dalla parte giusta – La persona al centro – Programma per un nuovo umanesimo*, pp. 188-191, <https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2022/09/Programma-M5S-completo-2022-09-12.pdf>.

<sup>126</sup> Partito Democratico – Italia Democratica e Progressista, *Programma elettorale 2022 – Insieme per un’Italia Democratica e Progressista*, pp. 12-13, [https://web.archive.org/web/20220831150517/https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/AGGIORNAMENTO-PROGRAMMA\\_INSIEMEPERUNITALIADEMOCRATICAEPROGRESSISTA\\_250822-1.pdf](https://web.archive.org/web/20220831150517/https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/AGGIORNAMENTO-PROGRAMMA_INSIEMEPERUNITALIADEMOCRATICAEPROGRESSISTA_250822-1.pdf).

<sup>127</sup> Azione – Italia Viva – Calenda, *Programma elettorale Azione – Italia Viva – Calenda per l’elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 25 settembre 2022*, p. 65, <https://drive.google.com/file/d/1JTGjW7d7ZgNUDuNv2wdGQy-mWvelC3N/view>.

<sup>128</sup> C. Bozza, “Calenda: «Penso ad un nuovo partito. Renzi? Che delusione, ho sbagliato io a fidarmi. Dico no ai “centrini”»”, *Corriere della Sera*, 27 agosto 2023, [https://www.corriere.it/politica/23\\_agosto\\_27/carlo-calenda-intervista-7590f7a8-4506-11ee-82ab-878bb3eb19e2.shtml](https://www.corriere.it/politica/23_agosto_27/carlo-calenda-intervista-7590f7a8-4506-11ee-82ab-878bb3eb19e2.shtml).

<sup>129</sup> C. Canepa, “La giravolta di Calenda sull’elezione diretta del presidente del Consiglio”, *Pagella Politica*, 29 agosto 2023, <https://pagellapolitica.it/articoli/giravolta-calenda-elezione-diretta-presidente-consiglio>.

un compromesso necessario alla formazione della coalizione con il partito di Matteo Renzi, ideatore e primo sostenitore della proposta<sup>130</sup>.

E il primo disegno di legge costituzionale riguardante la forma di governo, nella XIX Legislatura, è stato proprio quello presentato dai Senatori di Italia Viva (all'epoca dei fatti afferenti al gruppo Azione – Italia Viva – Renew, poi denominato Italia Viva – Il Centro – Renew Europe dopo la fuoriuscita dei Senatori di Azione l'8 novembre 2023<sup>131</sup>), a prima firma di Matteo Renzi<sup>132</sup>.

### 3. L'articolo 92 nel DDL Renzi

L'articolo 2 del Disegno di legge costituzionale presentato dal Senatore Renzi prevede la sostituzione del secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione. Nel testo è prevista l'elezione contestuale, a suffragio universale e diretto, del Presidente del Consiglio e delle Camere, in modo da evitare che il Presidente del Consiglio si debba interfacciare con una maggioranza a lui estranea<sup>133</sup>. In questi casi, infatti, si presenterebbe un caso di governo diviso di tipo parlamentare, ovvero un caso in cui il Governo non ha il sostegno di una o di entrambe le Camere<sup>134</sup>. Il caso di governo diviso citato nella relazione del DDL è quello francese, ovvero quello della coabitazione o coesistenza, il quale si verifica quando il Presidente della Repubblica e il Primo ministro, i quali siedono entrambi nel Consiglio dei Ministri, con il Presidente della Repubblica che effettivamente presiede lo stesso<sup>135</sup>, provengono da schieramenti politici opposti, causando difficoltà in sede di decisioni politiche<sup>136</sup>.

La proposta di Renzi è, dunque, radicale, abrogando totalmente la prerogativa del Capo dello Stato di nominare il Presidente del Consiglio, e non prevedendo, inoltre, alcun

---

<sup>130</sup> Carlo Calenda su X.com <https://x.com/CarloCalenda/status/1696543450072584451>.

<sup>131</sup> “È divorzio tra Azione e Italia Viva al Senato”, *Agenzia Giornalistica Italia*, 8 novembre 2023, <https://www.agi.it/politica/news/2023-11-08/tra-azione-e-iv-al-senato-si-certifica-divorzio-23879159/>.

<sup>132</sup> XIX Legislatura, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*, A.S. 830.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>134</sup> R. Elgie, “What is divided government?”, *Oxford Academic*, novembre 2001, p.12, <https://academic.oup.com/book/11644/chapter/160564836>.

<sup>135</sup> Constitution du 4 octobre 1958, art. 9.

<sup>136</sup> S. Berstein, *Le centrisme en France aux xix<sup>e</sup> et xx<sup>e</sup> siècles : un échec?*, Pessac : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2005, pp. 167-178.

possibile intervento da parte del Presidente della Repubblica in favore della creazione di un “governo tecnico” o guidato da una figura terza rispetto al Presidente eletto, essendo di fatto obbligato a sciogliere le Camere, come ben evidenziato, in particolare, nelle modifiche all’articolo 88 della Costituzione proposte all’interno dello stesso disegno di legge costituzionale<sup>137</sup>.

#### *4. L’articolo 92 nel DDL Meloni – Alberti Casellati*

##### *4.1. La proposta nel testo originario*

A pochi mesi dalla presentazione del DDL Renzi, il 15 novembre 2023, anche il governo ha avanzato la propria proposta di riforma costituzionale in senso neoparlamentare, con elezione diretta del Presidente del Consiglio. Così come nel disegno di legge sull’introduzione di quello che in campagna elettorale era stato definito come “Sindaco d’Italia”, anche il testo presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, concernendo proprio la nomina del Presidente del Consiglio, propone una modifica dell’articolo 92 del testo costituzionale.

Con l’articolo 3 del DDL 935 l’articolo 92 viene integralmente sostituito, a favore di un cambiamento sostanziale della forma di governo e della nomina del Presidente del Consiglio.

Nel primo comma del nuovo articolo 92 non viene apportato nessun cambiamento sostanziale: viene semplicemente affermata la composizione del Governo della Repubblica, formato dal Presidente del Consiglio e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. Il primo comma, dunque, pur venendo formalmente sostituito, rimane intatto così com’è nel testo costituzionale vigente.

Nel nuovo secondo comma è invece presente il fulcro della riforma in senso neoparlamentare: l’elezione diretta del Presidente del Consiglio, il quale resta in carica per la durata di cinque anni. Anche nel caso di questo disegno di legge, così come nella riforma del Sindaco d’Italia di cui si è poc’anzi parlato, l’elezione del Presidente del Consiglio deve aver luogo contestualmente a quella del Parlamento, così da evitare casi di governo diviso.

---

<sup>137</sup> A.S. 830, XIX Legislatura, art. 1, p. 5.

Sempre nel secondo comma viene affermato come sia la legge a dover disciplinare il sistema per l'elezione delle Camere, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, rispettando sempre il principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche. Questo premio è ben descritto già nel testo del DDL: la legge elettorale deve garantire il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente. Anche il seggio del Presidente del Consiglio è presente tra quelli da assegnare alle liste a lui collegate, in base alla Camera nella quale ha presentato la sua candidatura.

Al terzo e ultimo comma della nuova formulazione proposta per l'articolo 92, viene descritto come sia comunque il Presidente della Repubblica a conferire l'incarico di formare il governo al Presidente del Consiglio eletto. Il potere in questione è, ovviamente, solo di tipo formale: il Presidente è tenuto a confermare la volontà dell'elettorato e non vi è, concretamente, alcuna possibilità che possa influenzare la scelta del Presidente del Consiglio, essendo quest'ultimo eletto direttamente. I poteri del Presidente, dunque, sarebbero, sotto questo aspetto, limitati rispetto a quelli attribuitigli dal testo costituzionale vigente.

#### *4.2. La proposta nel DDL emendato e approvato dal Senato*

A sette mesi dalla sua presentazione, il 18 giugno 2024, il DDL Meloni – Alberti Casellati è stato approvato dal Senato della Repubblica così come emendato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione, apportando diversi cambiamenti all'iniziale proposta del Governo.

L'articolo 3 del DDL, in seguito all'aggiunta di nuovi articoli al testo del Disegno di legge, è divenuto articolo 5, emendato in modo da essere composto non più da tre commi ma da cinque.

Mentre al primo comma non è stato apportato alcun cambiamento rispetto al testo costituzionale vigente, così com'era nel testo originario del DDL 935, il secondo comma è stato in buona parte modificato e diviso in tre parti. Nel nuovo secondo comma è definito come l'elezione diretta del Presidente del Consiglio debba avvenire, contestualmente a quella delle Camere, ogni cinque anni, come nel secondo comma del testo originale, ma

è specificato come l'elezione non sia permessa per più di due mandati consecutivi, eccezion fatta nei casi in cui il Presidente non abbia terminato una o entrambe le legislature e abbia ricoperto l'incarico per meno di sette anni e sei mesi.

Questa definizione temporale, come descritta nel testo emendato, è stata chiaramente ripresa dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, articolo 51. L'articolo in questione, infatti, definisce la durata di cinque anni del mandato dei sindaci di comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, dei sindaci metropolitani e dei presidenti di provincia, rinnovabile per una seconda volta, con la possibilità di un terzo mandato solo nel caso in cui uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, dunque nel caso in cui il sindaco, sindaco metropolitano o presidente di provincia sia rimasto in carica per meno di sette anni e sei mesi, salvo i casi di dimissioni volontarie<sup>138</sup>.

La differenza sostanziale tra il Testo Unico e il DDL, però, sta proprio in quest'ultima frase: salvo i casi di dimissioni volontarie. Il periodo in questione, infatti, non è presente nel testo della riforma, potendo causare un prolungamento del governo del Presidente eletto da una durata massima di dieci anni a una di dodici anni e sei mesi, anche in caso di dimissioni volontarie.

Nel nuovo terzo comma, frutto della tripartizione del precedente secondo comma, viene affermato, così come nel secondo comma del DDL originario, come sia la legge a dover disciplinare il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, rispettando sempre il principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche. Scompare, così, il tanto discusso premio del 55 per cento, presente nel testo precedente. Sarà, dunque, una volta entrata in vigore la riforma, premura del legislatore cambiare la legge elettorale, in modo da riuscire a garantire, a partire dalla successiva Legislatura, una maggioranza stabile alle liste collegate al candidato Presidente vincitore delle elezioni politiche – presidenziali, pur garantendo la giusta rappresentatività, proporzionalmente, sia alle liste di maggioranza che a

---

<sup>138</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 51.

quelle di opposizione, e tutelando le minoranze linguistiche, come proposto proprio dai parlamentari del Gruppo per le Autonomie (SVP – PATT, Campobase)<sup>139</sup>.

Al quarto comma viene definito come il Presidente del Consiglio venga eletto nella Camera in cui ha presentato la candidatura, disposizione già presente nel testo del DDL, nel secondo comma originario. È necessario, dunque, secondo questa proposizione, che il candidato Presidente sia presente anche nelle liste dei candidati al Parlamento e sieda, in caso di sfiducia e nuovo governo a guida del Presidente subentrante (come descritto nella proposta di modifica dell'articolo 94), tra i banchi della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica.

Al quinto e ultimo comma, oltre al potere del Presidente della Repubblica di conferire l'incarico al Presidente del Consiglio eletto, è definito come spetti sempre ad esso la nomina e la revoca dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio eletto. Viene così introdotto, per la prima volta, nel sistema italiano, il potere del Presidente del Consiglio di revocare (o comunque di proporre di revocare) i ministri. Ci si avvicina, così al modello Westminster, nel quale a capo dell'esecutivo vi è un Primo Ministro, il quale ha facoltà di revocare i ministri, superando la concezione di un Presidente del Consiglio come *primus inter pares*<sup>140</sup>.

##### 5. La riforma della forma di governo come “riforma del terzo piano”

Nel periodo di discussione riguardante l'introduzione di un “premierato” in Italia, come proposto, nel 2003, dai disegni di legge costituzionale Tonini per il centrosinistra e Malan il centrodestra, Giovanni Sartori, si è fermamente detto contrario alla possibilità di un'elezione diretta (o quasi – diretta) del Presidente del Consiglio o Primo Ministro, definendola una riforma di alcuni ingegneri costituzionali “terzopianisti”, i quali sembravano ignorare la composizione a tre piani dell'edificio costituzionale, concentrandosi soltanto sul terzo piano, quello della forma di governo<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Senato della Repubblica, XIX Legislatura, *Proposta di modifica n. 3.2000/444 al DDL n. 935*.

<sup>140</sup> XIX Legislatura, Testo approvato A.S. 935.

<sup>141</sup> G. Sartori, “Premierato forte e premierato elettivo”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, fasc. 2, agosto 2003, p. 286.

Il riformatore, infatti non vede, o non vuole toccare, secondo Sartori, i primi due piani, ovvero il sistema elettorale (al primo piano) e il sistema partitico che ne deriva (al secondo piano). Il sistema elettorale determina il modo in cui il Presidente del Consiglio o Primo Ministro verrà eletto, ma anche il modo in cui verrà eletta in Parlamento la maggioranza a suo sostegno, composta da individui provenienti proprio dai partiti. Il sistema partitico dal quale nascono queste maggioranze, infatti, tenderà, in base alla legge elettorale, a frammentarsi o a compattarsi, ed è proprio la frammentazione partitica, tipica del sistema italiano, ad essere al centro del dibattito: a causa di una legge elettorale prevalentemente maggioritaria a turno unico (Mattarellum), secondo Sartori, i “partitini” si moltiplicano in modo da ricattare i partiti maggiori e ottenere più seggi<sup>142</sup>.

Nonostante dal 2003 ad oggi il sistema elettorale sia cambiato, pur sempre mantenendo, con l’attuale legge elettorale, il cosiddetto Rosatellum, l’assegnazione del 37% dei seggi con un sistema maggioritario uninominale a turno unico, la frammentazione partitica non sembrerebbe essersi attenuata. Il riformatore, dunque, anche in questo caso, potrebbe essere definito un “terzopianista”.

La prima definizione in tal senso è stata data, a dicembre 2023, dal Senatore e Vicepresidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato Dario Parrini, riprendendo proprio l’articolo di Sartori già citato<sup>143</sup>. Ed effettivamente la riforma non sembrerebbe prendere in considerazione gli altri due piani, tranne che riguardo un piccolo particolare: il premio di maggioranza, dunque una piccola parte del primo piano.

La legge elettorale, infatti, nonostante sia citata al terzo comma del nuovo articolo 92, non viene di fatto toccata dallo stesso, se non fosse per la necessità dell’assegnazione, alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto, di un premio di maggioranza su base nazionale. Dunque, anche il secondo piano, quello riguardante il sistema partitico, viene citato all’interno del testo del disegno di legge, senza però andarlo a modificare. Il tutto viene scaricato, come osserva lo storico e già Ministro per le riforme costituzionali del governo Letta Gaetano Quagliariello, sulla futura legge elettorale<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 287.

<sup>143</sup> D. Parrini, “La riforma istituzionale sul premierato”, *Radio Radicale*, min. 09:15.

<sup>144</sup> G. Torlontano, “Il fantasma del premierato”, *L’Espresso*, n. 25 – anno 70, 21 giugno 2024, p. 16.

Manca, inoltre, eccezion fatta per la citazione riguardante le liste e i candidati collegati al Presidente del Consiglio, una riforma del sistema partitico, una disciplina dei partiti, la quale sarebbe possibile garantendo con la riforma l'attuazione dell'articolo 49 della costituzione, definendo meglio i ruoli dei leader dei partiti o delle coalizioni<sup>145</sup>.

Nonostante il “terzopianismo sartoriano” della riforma, però, anche una parte fondamentale del terzo piano rimane scoperta, ovvero la parte riguardante l'autorevolezza del Parlamento. La riforma, di tipo neoparlamentare, nonostante sia meglio conosciuta giornalmicamente come riforma del premierato, infatti, non tocca in alcun modo il ruolo delle opposizioni nel parlamento, o comunque non in modo diretto<sup>146</sup>. L'unico emendamento in tal senso è stato l'emendamento 4.0.5 proposto dal Senatore di Fratelli d'Italia Marcello Pera, poi divenuto Ordine del giorno G7.1000, il quale afferma la necessità che nei regolamenti delle Camere sia introdotta la figura del Capo dell'opposizione, disciplinandone l'elezione e le prerogative<sup>147</sup>. La proposta del Senatore Pera fa riferimento ad ambiti rientranti nell'autonomia parlamentare, motivo per cui si è deciso per proporla non come emendamento al disegno di legge, ma come ordine del giorno.

*6. Il nuovo ruolo del Presidente del Consiglio: da primus inter pares a Capo del governo*  
Ma il titolo di “Capo” non viene dato soltanto al leader dell'opposizione (o forse delle opposizioni vista la frammentazione attuale dello scenario politico italiano), ma anche al Presidente del Consiglio, il quale, come riporta il costituzionalista Gaetano Azzariti, intervistato proprio sul tema della riforma costituzionale qui analizzata, sempre più spesso il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni attribuisce il titolo di “Capo del governo”<sup>148</sup>, ed effettivamente è un ruolo di Capo di governo quello che verrebbe introdotto dalla riforma in questione.

Come già evidenziato, nel testo tutto viene ricondotto al Presidente del Consiglio, come le liste elettorali e i candidati, i quali sono “collegati al Presidente del Consiglio” quando si tratta dell'assegnazione del premio di maggioranza. Al Presidente, inoltre, sono

---

<sup>145</sup> P. Bilancia, “La riforma istituzionale sul premierato”, *Radio Radicale*, min. 37:00.

<sup>146</sup> D. Parrini, “La riforma istituzionale sul premierato”, *Radio Radicale*, min. 16:50.

<sup>147</sup> Senato della Repubblica, *Ordine del Giorno n. G7.1000 al DDL n. 935*, 18 giugno 2024.

<sup>148</sup> G. Azzariti & S. Alliva, “Un suicidio istituzionale all'italiana”, *L'Espresso*, n. 25 – anno 70, 21 giugno 2024, p. 18.

assegnati dei poteri finora non associati alla sua figura, come quello di scioglimento delle Camere (riguardo il quale, come già descritto in precedenza, si aveva un parere diverso nei primi anni della Repubblica italiana, ma che oggi non è più detenuto dal Presidente del Consiglio ma dal Presidente della Repubblica), o quello di proposta di revoca dei ministri.

Spetta al Presidente del Consiglio eletto, ovvero al Capo, dunque, decidere sul proprio esecutivo, sul mantenimento o sulla cessazione dell'incarico dei suoi componenti, assumendo un potere, quello di sfiducia nei confronti del singolo ministro, che finora è spettato al Parlamento, il quale ha facoltà di voto a riguardo.

Il tutto sembra confermare quello che Azzariti ha definito non come un ridefinire l'equilibrio tra Governo e Parlamento, ma accentuare lo squilibrio che già c'è, come è dimostrato dal ricorrere continuo alla decretazione di urgenza<sup>149</sup>. Ma i decreti minotauro sono ormai una prassi che continua a svuotare il Parlamento del suo potere. Il fenomeno non riguarda soltanto l'attuale governo in carica, ma tutti i governi che hanno governato il paese negli ultimi anni<sup>150</sup>. Nella XVIII legislatura, circa un terzo delle leggi approvate dal Parlamento è stato composto da leggi di conversione di decreti-legge, in buona parte provenienti dai 104 decreti emanati a partire dal 2 febbraio 2020, data dell'entrata in vigore del primo decreto CoViD (a fronte dei 32 entrati in vigore prima della data in questione)<sup>151</sup>.

Ma la limitazione dei poteri del Parlamento e i rischi della riforma non si fermano soltanto a eventuali rimandi alla centralità del Governo e, in particolare, del Presidente del Consiglio, ma sono più accentuati e presenti soprattutto nella effettiva modifica del rapporto fiduciario che intercorre tra Legislativo ed Esecutivo presentata nella nuova formulazione proposta per l'articolo 94 della Costituzione.

---

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> “I problemi legati all’abuso della decretazione d’urgenza”, *Openpolis*, 5 ottobre 2022, <https://www.openpolis.it/i-problemi-legati-allabuso-della-decretazione-durgenza/>.

<sup>151</sup> C. Di Costanzo, “La produzione legislativa nella XVIII Legislatura. Alcuni spunti di analisi a partire dai dati”, *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2022.

### **Capitolo 3: la modifica dell'articolo 94 e il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento**

Alle modifiche proposte per l'articolo 92, di cui è stato discusso nel capitolo precedente, si accompagnano le modifiche all'articolo 94, riguardante, nella versione attualmente vigente, il rapporto fiduciario che intercorre tra il Parlamento e il Governo

#### *1. Il testo originale e il rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo*

L'articolo 94 della Costituzione, composto da cinque brevi commi, si concentra essenzialmente sul rapporto di fiducia che intercorre tra il Governo, dunque il potere esecutivo, e le due Camere componenti il Parlamento, dunque il potere legislativo.

Come espresso dal primo comma, il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, il che significa che non può esistere e non può essere considerato legittimo un Governo che governi senza la fiducia del Parlamento, ovvero un governo di minoranza. Il Parlamento, dunque, viene posto essenzialmente al centro dell'ordinamento italiano, la cui forma di governo è, infatti, quella parlamentare. La sovranità, come recita il secondo comma dell'articolo 1 della Costituzione, appartiene al popolo e questa sovranità risiede proprio nel Parlamento, senza il cui consenso non è possibile governare legalmente il Paese. Sono infatti i membri del Parlamento a rappresentare la Nazione, come sancito dall'articolo 67 del testo costituzionale.

Il secondo comma dell'articolo 94 afferma come sia ciascuna Camera ad accordare o revocare la fiducia in maniera autonoma. Qualora la fiducia fosse ottenuta solo in una delle due e non in entrambe, il Governo non potrebbe entrare in carica, in quanto non sostenuto dalla fiducia del Parlamento. Ciò è riscontrabile anche nell'articolo 88, in cui viene riconosciuto al Presidente della Repubblica il potere di sciogliere le Camere, o anche una sola di esse. La fiducia viene accordata o revocata mediante mozione motivata e votata per appello nominale, dunque in modo palese, in modo che i Parlamentari, i quali accordano la fiducia, si assumano la responsabilità della stessa. Il come si vota, infatti, soprattutto nei casi di voto di fiducia, incide quasi sempre sull'esito del voto<sup>152</sup>.

La fase della fiducia parlamentare si apre, secondo quanto stabilito dal terzo comma, entro il decimo giorno dalla formazione del Governo. In questa finestra temporale, la

---

<sup>152</sup> S. Curreri, "Questione di fiducia e legge elettorale", *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2015, p. 752.

compagine di governo deve presentarsi davanti a entrambi i rami del Parlamento e sottoporsi alla votazione di fiducia. Ma non è l'unico caso in cui il Governo deve ottenere la fiducia da parte del Parlamento.

All'Esecutivo, o, meglio, al Presidente del Consiglio, infatti, in base a quanto stabilito dall'articolo 5 della Legge 23 agosto 1988, n. 400, spetta, successivamente a una deliberazione del CdM, chiedere la fiducia alle Camere sulle dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici e ad altre questioni su cui ritiene necessario un voto di fiducia nei suoi confronti<sup>153</sup>.

Il quarto comma dell'articolo 94 a Costituzione vigente definisce le conseguenze di un mancato voto di fiducia. In caso di voto contrario di una o entrambe le Camere, secondo la disposizione costituzionale, il Governo non è obbligato a dimettersi, ma ciò non implica che il Governo non possa restare in carica senza la fiducia del Parlamento. La norma espressa, infatti, semplicemente non comporta una immediata caducazione dell'atto di nomina, e dunque un'immediata caduta del Governo<sup>154</sup>, ma ciò non toglie che lo stesso non debba prendere atto della mancanza di fiducia tra i due organi dello Stato. Ne consegue che le dimissioni, pur non essendo obbligatorie, sono comunque da considerarsi come necessarie<sup>155</sup>.

Il quinto e ultimo comma definisce il metodo di presentazione di una mozione di sfiducia. Secondo il testo costituzionale vigente, la mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera in cui si vuole sottoporre il Governo al voto, il che stabilisce uno sbarramento all'ammissione della mozione, seppur tenue. Questa, inoltre, non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione: un termine dilatorio minimo e alla cui scadenza non è obbligatoria una immediata discussione della mozione in questione. La mozione di sfiducia deve essere necessariamente motivata, essendo uno strumento di risoluzione politica di un conflitto tra Governo

---

<sup>153</sup> Legge 23 agosto 1988, n. 400, Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>154</sup> Corte costituzionale, 18 gennaio 1996, n. 7.

<sup>155</sup> F. Frattini, "L'art. 94 della Costituzione", *La Magistratura*, 20 maggio 2022 [https://la-magistratura.it/commentario/lart-94-della-costituzione/#\\_ftn24](https://la-magistratura.it/commentario/lart-94-della-costituzione/#_ftn24).

e Parlamento<sup>156</sup>, che chiama in causa la responsabilità del Governo sulla base di un giudizio esclusivamente politico<sup>157</sup>.

Ma ad essere destinatario di una mozione di sfiducia può essere anche un singolo Ministro, come dimostrato dal caso della sfiducia votata e approvata dal Senato della Repubblica nei confronti di Filippo Mancuso, Ministro di grazie e giustizia del Governo Dini, il 19 ottobre 1995. Vista la responsabilità individuale degli atti dei propri dicasteri<sup>158</sup>, infatti, i Ministri, secondo l'interpretazione del testo costituzionale data dai Senatori proponenti la mozione di sfiducia<sup>159</sup>, poi confermata dalla sentenza n. 7/1996 della Corte Costituzionale e ribadita, nei casi di mozioni più recenti<sup>160</sup>, possono essere sfiduciati singolarmente, senza comportare una sfiducia anche al Governo.

## *2. Le discussioni e le proposte sulla sfiducia costruttiva per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare e il rafforzamento della stabilità dell'esecutivo*

Si è discusso, negli anni, dell'introduzione, in Costituzione e nei regolamenti di Camera e Senato, di un tipo di sfiducia diversa, la cosiddetta sfiducia costruttiva.

Quando si parla di sfiducia costruttiva ci si riferisce a un voto di sfiducia motivato, ovvero recante al suo interno una componente costruttiva, relativa alla proposta di un nuovo Governo e di un nuovo progetto politico<sup>161</sup>, derivante da una interpretazione del testo costituzionale della Repubblica di Weimar data da Carl Schmitt, riguardante proprio la necessità di giustificare le mozioni di sfiducia, in modo da evitare l'approvazione di mozioni di sfiducia proposte per mero ostruzionismo e votate in maniera trasversale da opposizioni schierate su fronti opposti<sup>162</sup>. I timori di Schmitt si rivelarono fondati a pochi anni da tali affermazioni, quando nel 1932 il Governo von Papen venne sfiduciato a causa dei voti di nazionalsocialisti e comunisti, tra loro ostili, ma allo stesso tempo ostruzionisti nei

---

<sup>156</sup> Corte cost., sent. n. 7/1996

<sup>157</sup> G. U. Rescigno, "Responsabilità politica e responsabilità giuridica", *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, fasc. 3/2012, p. 345.

<sup>158</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 95

<sup>159</sup> Senato della Repubblica – XII Legislatura, *Mozione 1-00113*, 4 luglio 1995.

<sup>160</sup> N. Lupo, "Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede)", *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/2020, pp. 37-48.

<sup>161</sup> M. Frau, "La funzione (frintesa) della sfiducia costruttiva", *Rivista AIC*, n. 4/2023, p. 275.

<sup>162</sup> C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano: Giuffrè, 1984, p. 453.

confronti del Cancelliere, pur non avendo tale voto alcuna valenza, considerando che lo stesso Papen aveva sciolto il Reichstag pochi giorni prima<sup>163</sup>, pur garantendo l'ascesa al potere, a un anno di distanza, di Adolf Hitler alla carica di Cancelliere.

Nel secondo dopoguerra, sono stati diversi, nel corso degli anni, gli stati ad adottare la misura della sfiducia costruttiva: Germania, Belgio, Spagna e Israele, oltre a diversi stati post-socialisti dell'Europa orientale<sup>164</sup>. Anche in Italia, durante la fase costituente, l'introduzione di una mozione di sfiducia motivata venne discussa su proposta del democratico-cristiano Egidio Tosato. Nel progetto di Tosato, si sarebbe dovuta introdurre all'interno del testo costituzionale una mozione di censura motivata, firmata da almeno un terzo dei membri delle Camere, con come primo firmatario il Presidente del Consiglio designato<sup>165</sup>.

Nonostante la proposta di Tosato non abbia avuto alcun esito, nello scenario politico italiano, sono stati diversi i disegni e progetti di legge, a partire dalla XII legislatura, ovvero con l'avvento della cosiddetta "seconda repubblica", a proporre l'introduzione di una mozione di sfiducia motivata o sfiducia costruttiva nel nostro ordinamento.

I primi a proporre una riforma in tal senso, nell'ottica di una più ampia riforma dell'ordinamento del Governo, furono i deputati del Partito Democratico della Sinistra, a prima firma del segretario nazionale Massimo D'Alema. Il disegno di legge costituzionale, volto a riformare i primi quattro articoli del Titolo III della Parte seconda della Costituzione, includeva nella riformulazione dell'articolo 94 l'introduzione della sfiducia al Primo Ministro (non più Presidente del Consiglio) solo mediante mozione motivata, che indicasse il successore o una data entro cui sciogliere le Camere, sottoscritta da almeno un terzo dei componenti del Parlamento<sup>166</sup>. La necessità della firma di un terzo dei componenti delle

---

<sup>163</sup> H.A. Winkler, *Grande storia della Germania. Un lungo cammino verso Occidente, vol. I, Dalla fine del Sacro Romano Impero al crollo della Repubblica di Weimar*, Roma: Donzelli, 2004, p. 569 ss.

<sup>164</sup> N. Frau, "La funzione (frintesa) della sfiducia costruttiva", p. 1.

<sup>165</sup> E. Tosato, Resoconto sommario – Assemblea costituente – Commissione per la Costituzione – Seconda Sottocommissione, Seduta del 5 settembre 1946, p. 122.

<sup>166</sup> XII Legislatura, *Riforma dell'ordinamento del Governo, con nuove disposizioni sulla elezione e sui poteri del Primo Ministro, sul programma di legislatura e sulla sfiducia costruttiva*, A.C. 3398, art. 4.

Camere, oltre alla motivazione della sfiducia, rende chiaro come D'Alema e i deputati firmatari si siano ispirati alla proposta di Tosato.

Alla riforma presentata dal PDS, nella XIII Legislatura, ne seguirono diverse. La prima fu la revisione della parte II, titoli II e III, della Costituzione presentata il 18 luglio 1996, a meno di un anno dalla proposta di legge D'Alema, dal gruppo della Federazione dei Verdi in Senato, guidato da Maurizio Pieroni. Il disegno di legge costituzionale in questione, anche in questo caso, sostituiva integralmente l'articolo 94 della Costituzione, introducendo la mozione di sfiducia mediante mozione motivata. Il testo risultava molto simile a quello proposto da D'Alema alla Camera nove mesi prima: la Camera dei deputati (unico organo a dover esprimere fiducia all'Esecutivo, vista l'inclusione, nel disegno di legge, della sostituzione del Senato della Repubblica con la Camera delle regioni, i cui componenti sarebbero stati scelti tramite elezioni "di secondo livello" tra i membri dei Consigli regionali) avrebbe potuto esprimere la sfiducia al Primo Ministro solo mediante mozione motivata con l'indicazione del successore, presentata con la sottoscrizione di almeno un terzo dei suoi componenti<sup>167</sup>.

La stessa formulazione di sfiducia costruttiva, nella medesima legislatura, è stata proposta, sempre in Senato: dai senatori Pinggera e Thaler Ausserhofer, della Südtiroler Volkspartei, il 21 gennaio 1997, con fiducia e sfiducia costruttiva monocamerale<sup>168</sup>; dal gruppo del Partito Popolare Italiano il 24 gennaio<sup>169</sup> e il 28 gennaio 1997<sup>170</sup>, entrambe con fiducia e sfiducia costruttiva bicamerale; dal gruppo Sinistra Democratica – l'Ulivo il 28 gennaio 1997, con alcune variazioni circa il numero di firme necessarie alla presentazione (un quarto anziché un terzo) e la possibilità di approvarla una sola volta per legislatura<sup>171</sup>, come possibile integrazione non obbligatoria alla mozione di sfiducia già presente nel testo costituzionale, con elezione del Primo ministro e sfiducia costruttiva monocamerale; dal senatore Besostri, del gruppo Democratici di Sinistra – l'Ulivo, il 7 luglio 2000, con fiducia e sfiducia costruttiva bicamerale, con prevalenza del voto della Camera dei

---

<sup>167</sup> XIII Legislatura, *Revisione della parte II, titoli II e III, della Costituzione*, A.S. 1004.

<sup>168</sup> XIII Legislatura, *Modifiche alla parte seconda della Costituzione della Repubblica italiana*, A.S. 1978.

<sup>169</sup> XIII Legislatura, *Revisione delle norme della Costituzione riguardanti il Parlamento e il Governo*, A.S. 2026.

<sup>170</sup> XIII Legislatura, *Revisione degli articoli 92, 93, 94 e 95 della Costituzione*, A.S. 2040.

<sup>171</sup> XIII Legislatura, *Riforma della parte II della Costituzione*, A.S. 2047.

Deputati in caso di esito discordante della votazione<sup>172</sup>; dal senatore Manzella, del gruppo Democratici di Sinistra – l’Ulivo, il 26 settembre 2000, con fiducia e sfiducia costruttiva bicamerale, con prevalenza del voto della Camera dei Deputati in caso di voto difforme delle due Camere<sup>173</sup>.

Nelle legislature successive sono state diverse decine le proposte in tal senso, provenienti da diversi gruppi parlamentari, presentate per lo più in Senato. L’unico progetto di legge tra questi, oltre a quello del PDS del 1995, fino ad oggi, ad essere stato presentato alla Camera è stato quello presentato dal gruppo dell’Unione di Centro per il Terzo Polo il 28 aprile 2011, nel quale la mozione di sfiducia non doveva necessariamente essere costruttiva, ma poteva esserlo, con l’indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio, e doveva essere firmata da un terzo dei componenti della Camera dei deputati, essendo presente nel testo una riforma anche del bicameralismo in modo molto simile a quanto già presente nella proposta promossa dalla Federazione dei Verdi del 1996, con fiducia e sfiducia espresse solamente dalla Camera dei deputati<sup>174</sup>.

Anche nella XVIII Legislatura e in quella attuale, la XIX, vi sono stati alcuni disegni di legge volti a introdurre la sfiducia costruttiva nel testo costituzionale italiano. La prima di queste proposte è stata quella presentata dai senatori Marcucci, Pinotti, Parrini e Valente, componenti del gruppo del Partito Democratico, il 2 ottobre 2020. Nella proposta di legge, volta a modificare diversi articoli della Costituzione, era presente una nuova formulazione dell’articolo 94. Oltre a introdurre il voto di fiducia espresso dal Parlamento in seduta comune, il testo introduceva una mozione di sfiducia presentabile con la firma di almeno un decimo dei componenti del Parlamento, contenente l’indicazione della persona incaricata di formare il nuovo governo<sup>175</sup>. Una riforma in tal senso, secondo i

---

<sup>172</sup> XIII Legislatura, *Modifica degli articoli 94 e 95 della Costituzione*, A.S. 4719.

<sup>173</sup> XIII Legislatura, *Modifiche agli articoli 94 e 95 della Costituzione*, A.S. 4804.

<sup>174</sup> XVI Legislatura, *Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione in tema di istituzione del Senato federale della Repubblica, di riduzione del numero dei parlamentari e delle province, di sfiducia costruttiva, di referendum, di ridefinizione delle competenze legislative e di tutela dell’interesse nazionale, nonché di garanzie dei parlamentari e di composizione del Consiglio superiore della magistratura*, A.C. 4315.

<sup>175</sup> XVIII Legislatura, *Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia*, A.S. 1960.

proponenti del disegno di legge costituzionale, avrebbe garantito più sicura stabilità al Governo e restituito al Parlamento il suo ruolo centrale nella definizione dell'indirizzo politico nazionale.

Una proposta di legge simile, presentata nella medesima legislatura, a circa un anno di distanza, il 3 marzo 2021, è stata quella dei senatori Quagliariello e Berutti della componente della componente del gruppo Misto IDeA-Cambiamo!, facente parte della coalizione di centro-destra. La riforma in questione era volta a modificare gli articoli 92, 94 e 95 della Costituzione in modo da introdurre il sistema del Cancellierato e aggiungendo, inoltre, due nuovi articoli, il 94-bis e 94-ter, frutto della divisione dell'articolo 94 del testo costituzionale vigente. Anche in questo caso, al Governo sarebbe stata accordata (e revocata) la fiducia dal Parlamento in seduta comune. La revoca, però, sarebbe stata possibile solo mediante mozione di sfiducia motivata, contenente la proposta per la formazione di un nuovo Governo e l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri, sottoscritta da almeno un decimo dei componenti di Camera e Senato<sup>176</sup>.

Il primo giorno della XIX Legislatura il senatore Parrini, nella legislatura precedente Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente Affari costituzionali del Senato, ha riproposto il disegno di legge promosso il 2 ottobre 2020 da lui stesso e altri senatori del suo gruppo di appartenenza, quello del Partito Democratico, nell'ottica della proposta, presente all'interno del programma elettorale della lista PD-IDP, di rafforzare e razionalizzare la forma di governo parlamentare italiana<sup>177</sup>. Il disegno di legge proposto, dunque, così come il ddl costituzionale n. 1960 della XVIII Legislatura, propone l'introduzione di una mozione di sfiducia necessariamente costruttiva, indicante la persona incaricata di formare il nuovo Governo, firmata da almeno un decimo dei componenti del Parlamento e votata dal Parlamento in seduta comune<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> XVIII Legislatura, *Introduzione del sistema del Cancellierato mediante gli istituti della fiducia a Camere riunite e della sfiducia costruttiva e la revisione della disciplina per la nomina e la revoca dei Ministri*, A.S. 2114.

<sup>177</sup> Partito Democratico – Italia Democratica e Progressista, *Programma elettorale 2022 – Insieme per un'Italia Democratica e Progressista*, pp. 12-13.

<sup>178</sup> XIX Legislatura, *Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia*, A.S. 149.

### *3. L'articolo 94 nel DDL Renzi*

Il disegno di legge n. 830 presentato dal senatore Renzi e confermato dai restanti senatori aderenti al gruppo di Italia Viva – Il Centro – Renew Europe propone un'ampia modifica dell'articolo 94 della Costituzione.

Il primo comma, in base a quanto contenuto nel ddl del "Sindaco d'Italia", non riguarda più la necessaria fiducia delle Camere al Governo, la quale, con l'elezione diretta, sarebbe da ritenersi implicita. Il Governo, infatti, è tenuto soltanto a presentarsi alle Camere per illustrare le linee programmatiche entro dieci giorni dal giuramento.

In linea con la concezione della fiducia implicita da parte del Parlamento, dovuta all'elezione diretta del Presidente del Consiglio, nel secondo comma è definito come ciascuna Camera possa revocare, ma non accordare, la fiducia al Governo mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Il terzo comma del testo costituzionale vigente, vista l'abrogazione del voto di fiducia "iniziale" del governo, ed essendo già tenuto il Governo a presentarsi alle Camere entro dieci giorni dalla sua formazione, risulterebbe errato per quanto riguarda la fiducia e ridondante per quanto riguarda la presentazione dell'Esecutivo alle Camere, pertanto è abrogato dal disegno di legge.

Il quarto comma, divenuto il nuovo terzo comma, viene integrato. In base alla nuova formulazione, non solo il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del governo, ma anche su una questione di fiducia posta dal Governo, non importa obblighi di dimissioni. Nel caso in cui però il voto sulla questione di fiducia dovesse avere esito contrario, il Governo può chiedere alla Camera (o alle Camere) dove non abbia ottenuto la fiducia una nuova deliberazione, la quale, se conferma la mancata fiducia, obbliga il Presidente del Consiglio a rassegnare le dimissioni.

Anche il quinto comma dell'articolo viene integrato in fine. Il testo originale rimane intatto: la mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima dei tre giorni dalla sua presentazione. A ciò, però, viene aggiunta una specifica non presente nel testo costituzionale vigente: la approvazione comporta le dimissioni del Presidente del Consiglio dei

ministri<sup>179</sup>. Inciso che integra così un'immediata caducazione dell'Esecutivo, effetto non prodotto dal testo costituzionale vigente, pur necessitando, l'approvazione della mozione di sfiducia, le conseguenti dimissioni del governo<sup>180</sup>.

#### *4. L'articolo 94 nel DDL Meloni – Alberti Casellati*

##### *4.1. La proposta nel testo originario*

Con l'articolo 4 del DDL 935, l'articolo 94 viene modificato e integrato ma non sostituito, come invece avviene per l'articolo 92 precedentemente analizzato. La riforma di questo articolo è volta a inserire, nell'ottica dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, delle nuove regole per quanto riguarda il processo di ottenimento di fiducia iniziale al Governo guidato dal Presidente eletto e l'introduzione della figura del Presidente subentrante.

Il primo e secondo comma dell'articolo 94 non vengono in alcun modo modificati dal disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme istituzionali. Il Governo, guidato dal Presidente del Consiglio, nonostante l'elezione diretta di quest'ultimo, deve ancora necessariamente avere la fiducia delle due Camere, che la devono accordare e possono revocare, come stabilito nel testo costituzionale vigente.

Il terzo comma, invece è l'unico del testo vigente a essere interamente sostituito. Secondo la nuova formulazione, il Governo, entro dieci giorni dalla sua formazione, si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. A differenza, dunque, della concezione di fiducia implicita contenuta nel DDL Renzi. Nel caso in cui la mozione di fiducia non sia approvata, il Presidente della Repubblica rinnova, per una seconda e ultima volta, l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Il Presidente eletto, dunque, ha una seconda possibilità di ottenere la fiducia dalle Camere, qualora non la dovesse ottenere nel voto della prima mozione di fiducia. La mancata fiducia al Governo, e al Presidente eletto, anche nella seconda votazione, obbliga il Presidente della Repubblica a sciogliere le Camere, evitando, così, di dover indicare un altro Presidente del Consiglio non eletto.

Anche il quarto e quinto comma, così come il primo e il secondo, non sono oggetto di modifica da parte del disegno di legge. Il voto contrario di una o entrambe le Camere su

---

<sup>179</sup> XIX Legislatura, *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*, A.S. 830.

<sup>180</sup> Corte cost., sent. 7/1996.

una proposta del Governo continua a non importare un obbligo di dimissioni. Per presentare la mozione di sfiducia è ancora necessario raggiungere il quorum minimo di sottoscrizioni, corrispondente a un decimo dei componenti di una Camera, e la stessa può essere messa in discussione solo a decorrere dal terzo giorno successivo alla sua presentazione.

Viene poi aggiunto nel testo costituzionale, in fine, un sesto comma, riguardante la cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio eletto. In questi casi, infatti, il Presidente della Repubblica può, anziché procedere direttamente allo scioglimento delle Camere (o di una sola di esse), conferire nuovamente l'incarico al Presidente del Consiglio dimissionario o, altrimenti, a un altro parlamentare candidato in collegamento al Presidente eletto, il quale è tenuto ad attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici sui quali il Governo del Presidente del Consiglio eletto dimissionario ha, in precedenza, ottenuto la fiducia. Qualora, però, la seconda proposta di formazione del Governo, sia esso presieduto nuovamente dal Presidente del Consiglio eletto o dal cosiddetto "Presidente del Consiglio subentrante", non dovesse ottenere la fiducia, e in tutti gli altri casi di cessazione anticipata della carica del Presidente subentrante, il Presidente della Repubblica deve procedere a sciogliere le Camere<sup>181</sup>.

#### *4.2. La proposta nel DDL emendato e approvato dal Senato*

In seguito ai lavori in Commissione e ai numerosi emendamenti presentati dalle forze di Governo e dalle opposizioni, il testo dell'articolo 94 proposto dalla riforma risulta mutato. L'articolo 4 del DDL, infatti, divenuto articolo 7 in ragione dell'approvazione di emendamenti aggiuntivi di nuovi articoli, risulta mutato rispetto alla sua forma originale.

Così come nel testo presentato al Senato nel novembre 2023, i primi due commi rimangono uguali al testo costituzionale vigente, continuando ad affermare la necessità del voto di fiducia da parte delle Camere mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Il terzo comma rimane identico a quello presentato nel testo originario del disegno di legge, dunque con l'adozione delle specifiche relative al mancato ottenimento del voto positivo delle Camere alla mozione di fiducia iniziale, con la possibilità di rinnovo

---

<sup>181</sup> XIX Legislatura, A.S. 935, art. 4.

dell'incarico al Presidente eletto e lo scioglimento delle Camere nel caso in cui non dovesse ottenere la fiducia da parte delle Camere anche nella seconda votazione.

Il quarto e il quinto comma non sono in alcun modo modificati rispetto al testo costituzionale vigente. Il voto contrario di una o entrambe le Camere a una proposta del governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Il sesto comma aggiunto invece dal disegno di legge originario è modificato e diviso in tre parti, aggiungendo così al testo costituzionale anche un settimo e un ottavo comma.

Il sesto comma dispone ciò che avviene in caso di revoca della fiducia al Governo da parte del Parlamento. In caso di sfiducia mediante mozione motivata, infatti, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. Rispetto al testo originario proposto, dunque, le dimissioni del Presidente del Consiglio, se indotte dalla mancata fiducia di una o entrambe le Camere componenti il Parlamento, portano necessariamente allo scioglimento delle Camere e alla convocazione di nuove elezioni.

Al settimo comma viene invece descritto il procedimento da seguire negli altri casi di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto. Entro sette giorni dalle dimissioni, e previa informativa parlamentare, il Presidente del Consiglio dimissionario ha la facoltà di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere, il quale lo dispone. Al Presidente del Consiglio, dunque, viene concessa parte del potere di scioglimento, che a testo costituzionale vigente spetta solamente al Presidente della Repubblica.

Qualora, però, il Presidente del Consiglio non eserciti la facoltà di richiedere lo scioglimento, il Presidente della Repubblica, per una sola volta nella legislatura, conferisce di formare un nuovo Governo al Presidente dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente eletto.

Nell'ottavo comma viene stabilito invece come, in caso di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica sia tenuto a conferire l'incarico di formare il Governo, sempre per una sola volta nel corso

della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio decaduto, impedito permanentemente o morto<sup>182</sup>.

##### 5. *Il modello del simul stabunt simul cadent nel DDL Meloni – Alberti Casellati*

Le modifiche proposte per l'articolo 94 della Costituzione per quanto riguarda la revoca della fiducia al Governo da parte del Parlamento, in base all'introduzione di un sesto comma all'articolo in questione, sembrerebbe implicare l'introduzione, all'interno del Titolo III della Parte seconda della Costituzione, di un principio valido per quanto riguarda il rapporto tra Consiglio e Giunta regionale, quello del *simul stabunt, simul cadent*.

La Costituzione italiana, infatti, in base alle modifiche apportate dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1, contenente disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni<sup>183</sup>, all'articolo 126, prevede, in caso di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale da parte del Consiglio regionale, le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, così come la Giunta e il suo Presidente sarebbero costretti a dimettersi in caso di dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio regionale<sup>184</sup>.

Un sistema simile per quanto riguarda il rapporto fiduciario tra Giunta e Consiglio regionale era già presente, seppur in maniera più limitata nella cosiddetta legge Tatarella del 23 febbraio 1995, la quale, all'articolo 8, prevedeva che, in caso di crisi del rapporto fiduciario tra i due organi nei primi 24 mesi di legislatura, la durata in carica del Consiglio regionale sarebbe stata ridotta da cinque anni ad un biennio<sup>185</sup>.

Un procedimento pressoché identico a quello descritto in Costituzione per quanto riguarda la Giunta e il Consiglio regionale è previsto anche per i sindaci e i presidenti di provincia. Secondo l'articolo 53 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, infatti, in caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco o del Presidente della provincia, la Giunta comunale o provinciale decade e si

---

<sup>182</sup> XIX Legislatura, Testo approvato A.S. 935.

<sup>183</sup> L. cost. 22 novembre 1999, n. 1, Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni.

<sup>184</sup> Costituzione italiana, art. 126.

<sup>185</sup> Legge 23 febbraio 1995, n. 43, Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario, art. 8.

procede allo scioglimento del Consiglio<sup>186</sup>. Lo scioglimento della Giunta e del Consiglio comunale o provinciale è inoltre previsto, così come nel caso della Giunta e del Consiglio regionale, anche qualora dovessero essere rese le dimissioni contestuali della metà più uno dei consiglieri comunali o provinciali, secondo quanto stabilito all'articoli 141 del medesimo Testo Unico<sup>187</sup>.

Il primo utilizzo dell'espressione "aut simul stabunt aut simul cadent" da parte della Corte costituzionale deriva dalla sentenza numero 27 del 2002, riguardante un giudizio di legittimità costituzionale della disciplina transitoria in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1, approvata dal Consiglio regionale della Regione Marche il 24 luglio 2001. La deliberazione in questione, infatti, introduceva il subentro del Vicepresidente della Giunta regionale in caso di morte o impedimento permanente del Presidente. La norma regionale è stata dichiarata dalla Corte costituzionale come costituzionalmente illegittima, essendo in contrasto con la regola *aut simul stabunt aut simul cadent* presente all'ultimo comma della Costituzione<sup>188</sup>.

Considerato che il legislatore, con la riforma in questione, tenta di dare maggiore stabilità ai governi italiani, come espresso nella relazione introduttiva al disegno di legge, è chiaro il perché dell'assenza nel testo del disegno di legge originario di un sistema diretto di *simul stabunt simul cadent*, considerata la presenza, in tutti i casi di cessazione anticipata dall'incarico, di una seconda possibilità per il Presidente eletto di formare un nuovo esecutivo e la possibilità di un subentro alla guida del Governo di un parlamentare della stessa maggioranza del Presidente<sup>189</sup>. Nonostante ciò, non tutti sono favorevoli a questa omissione: vi è anche stato chi, analizzando il disegno di legge originario, si è espresso a favore dell'introduzione nel sistema costituzionale italiano del modello regionale e locale del *simul – simul*<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 53.

<sup>187</sup> *Ibidem*, art. 141

<sup>188</sup> Corte costituzionale, 10 luglio 2002, n. 27.

<sup>189</sup> P. Bilancia, "La riforma istituzionale sul premierato", *Radio Radicale*, min. 44:00.

<sup>190</sup> T.E. Frosini et G. Razzano, "La riforma istituzionale sul premierato", *Radio Radicale*, min. 58:36, min. 2:00:00.

Già da prima della presentazione del disegno di legge 935, però, in seguito alla “svolta” del Governo dalla riforma verso il presidenzialismo a quella del neoparlamentarismo o premierato, era stato introdotto il tema del *simul – simul* in riforma. Tale principio, infatti, sembrava dover essere necessariamente implicato in un sistema a elezione diretta del Presidente del Consiglio<sup>191</sup>, seppur ad esso sarebbe stata preferita l’introduzione di istituti volti a razionalizzare il parlamentarismo e non a stravolgerlo, come ad esempio la fiducia al solo Presidente del Consiglio, l’attribuzione al Premier del potere di revoca e nomina e del potere di scioglimento delle Camere, oltre all’introduzione dell’istituto della sfiducia costruttiva<sup>192</sup>.

Nonostante però la scelta dell’introduzione di un Presidente del Consiglio eletto, la previsione del *simul stabunt simul cadent* è stata subito percepita come dannosa più che altro, foriera di un automatismo all’interno della forma di governo italiana che avrebbe potuto causare, vista la frequenza delle crisi di governo all’interno del sistema italiano, scioglimenti anticipati in sequenza, visto il continuo ricatto del Presidente del Consiglio eletto di tornare a nuove elezioni<sup>193</sup>, oltre a non garantire la possibilità di un nuovo Governo guidato da un nuovo Presidente in casi di emergenza nazionale o guerra<sup>194</sup>.

A questa perplessità, espressa diversi mesi prima della presentazione del Disegno di legge da parte del Presidente del Consiglio Meloni e del Ministro Alberti Casellati, il legislatore sembra aver risposto introducendo il ruolo di un Presidente del Consiglio subentrante. In questo modo, la cessazione anticipata dalla carica da parte del Presidente eletto non

---

<sup>191</sup> R. Balduzzi, “Riforme: un approccio graduale”, *federalismi.it*, 7 giugno 2023, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=48956&dpath=document&dfile=08062023010221.pdf&content=Riforme%3A%2Bun%2Bapproccio%2Bgraduato%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>.

<sup>192</sup> O. Spataro, “Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e riforme istituzionali”, *federalismi.it*, 7 giugno 2023, p. 7, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=48914&dpath=document&dfile=07062023225237.pdf&content=Evoluzione%2Bdel%2Bruolo%2Bdel%2BPresidente%2Bdel%2BConsiglio%2Bdei%2Bministri%2Be%2Briform%2Bistituzionali%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>.

<sup>193</sup> R. Bin, “Riforme costituzionali per rafforzare l’esecutivo”, *federalismi.it*, p. 3.

<sup>194</sup> M. Midiri, “Il bisogno di politica rappresentativa e il governo della democrazia”, *federalismi.it*, 7 giugno 2023, p. 5, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=48937&dpath=document&dfile=07062023230321.pdf&content=Il%2Bbisogno%2Bdi%2Bpolitica%2Brappresentativa%2Be%2Bil%2Bgoverno%2Bdella%2Bdemocrazia%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>.

implica necessariamente il ritorno alle urne, pur limitando l'operato del Presidente subentrante. Il ruolo dello stesso, però, grazie agli emendamenti approvati dal Senato della Repubblica, non è limitato come proposto nel testo originario, nel quale era definito come il Presidente subentrante venisse nominato per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia.

#### *6. Il caso del premierato israeliano: differenze e similitudini rispetto al DDL Meloni – Alberti Casellati*

L'opzione di un'introduzione di una forma di governo simile a quella regionale e locale di *simul stabunt simul cadent* richiama quella semi-parlamentare, o neo-parlamentare, adottata dal 1992 al 2001 in Israele, abbandonata a meno di dieci anni dalla sua introduzione per tornare alla forma di governo parlamentare classica, precedentemente vigente<sup>195</sup>.

La riforma per l'elezione diretta del Primo Ministro israeliano si era resa necessaria a causa della accentuata frammentazione partitica in Israele. Tale frammentazione culminò, in seguito alle elezioni del 1988, con la presenza di rappresentanti di 15 partiti all'interno della Knesset, l'organo legislativo monocamerale israeliano.

L'accentuazione della frammentazione stessa all'interno del sistema partitico israeliano ha di fatto obbligato i partiti principali, a partire dal 1984, alla formazione di governi di larghe intese, definiti "governi della grande coalizione", guidati inizialmente dal leader laburista Peres fino al 1986 e poi dal presidente del Likud Shamir fino al 1990, anno della crisi della coalizione che portò all'affermarsi di un governo composto dalle forze di destra e centro-destra guidato dallo stesso Shamir fino al 1992<sup>196</sup>.

---

<sup>195</sup> L. Violini, "Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?", *federalismi.it*, pp. 4-5, <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=48910&dpath=document&dfile=07062023225055.pdf&content=Crisi%2Bdella%2Bdemocrazia%2Be%2Belezione%2Bdiretta%2Bdel%2Bpremier%3A%2Bun%2Bpasso%2Bverso%2Bil%2Bsuperamento%2Bdella%2Bdisaffezione%2Bal%2Bvoto%3F%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>

<sup>196</sup> S. Bożyk, "The Direct Election of the Prime Minister in Israel's Constitutional System (1992 – 2001)", *Białostockie Studia Prawnicze*, vol. 20/A 2016, p. 58.

La necessità di questi governi di unità nazionale e di ampie coalizioni aveva portato a una forte instabilità dei governi stessi. Il 18 marzo 1992, così, la Knesset, grazie alla libertà di voto garantita da Shamir ai parlamentari del Likud, partito inizialmente contrario a una riforma delle Leggi Fondamentali di Israele sul Governo, introdusse l'elezione diretta del Primo Ministro di Israele, primo caso nella storia di "premierato"<sup>197</sup>.

Con la riforma vennero modificati, tra gli altri, gli articoli 3 e 13 delle Leggi Fondamentali sul Governo, facendo mutare radicalmente il sistema elettorale israeliano. Il Primo Ministro sarebbe stato scelto in base ad elezioni generali, nazionali, dirette, eguali e segrete. Il Parlamento, la Knesset, sarebbe stato eletto in base a un sistema proporzionale a turno unico con soglia di sbarramento all'1,5%, poco più alta della precedente, fissata all'1%. Nel caso in cui nel primo turno nessun candidato Primo Ministro avesse raggiunto la maggioranza semplice dei voti, a due settimane di distanza si sarebbe tenuto un secondo turno al quale avrebbero preso parte i primi due candidati per numero di voti<sup>198</sup>.

La riforma approvata prevedeva al suo interno un sistema basato sul *simul stabunt simul cadent*: qualora la Knesset avesse votato la sfiducia al Primo Ministro, si sarebbe tornati alle urne sia per la Knesset che per il Primo Ministro, e la stessa cosa era prevista in caso di scioglimento anticipato della Knesset per volontà del Primo Ministro<sup>199</sup>. Lo scioglimento automatico e contestuale della Knesset e del Governo, inoltre, nel sistema parlamentare corretto israeliano, si sarebbe verificato anche nel caso in cui l'Assemblea non avesse approvato a maggioranza assoluta la legge di bilancio entro il terzo mese dell'anno finanziario<sup>200</sup>.

Il sistema di *simul – simul* israeliano, però, prevedeva un'eccezione che avrebbe permesso, in casi particolari, delle *special elections* previste solo per il Primo ministro. Il primo caso previsto di indizione delle "elezioni speciali" era quello della mancata elezione di un Primo ministro alle elezioni, eventualità possibile nel caso in cui uno dei due

---

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>198</sup> R. Y. Hazan, "Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System", *Electoral Studies*, Vol. 15, n. 1 1996, pp. 21 – 37.

<sup>199</sup> *Ibidem*.

<sup>200</sup> F. Clementi, "L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia", *Quaderni costituzionali*, a. XX fasc. 3, dicembre 2000, p. 589.

candidati al secondo turno fosse morto meno di 96 ore prima della votazione o ci fosse un unico candidato, sia al primo che al secondo turno<sup>201</sup>. Il secondo caso era invece relativo alla mancata presentazione alla Knesset del Governo da parte del Primo ministro eletto: se entro 45 giorni dalle elezioni, con notifica allo Speaker della Knesset entro sette giorni prima della suddetta scadenza, il Primo ministro eletto non si fosse presentato davanti alla Knesset per comunicare la formazione e il programma del proprio Governo, sarebbero state indette elezioni speciali<sup>202</sup>. Le elezioni speciali sarebbero state indette anche nel caso in cui il Primo ministro si fosse dimesso<sup>203</sup>, fosse morto o permanentemente impedito<sup>204</sup>, qualora la Knesset avesse deciso di rimuovere il Primo ministro dal suo incarico (caso diverso rispetto a un voto di sfiducia nei confronti del Primo ministro)<sup>205</sup>, o qualora il Governo fosse formato da meno di otto componenti, incluso il Primo ministro<sup>206</sup>

Inoltre, qualora un Primo ministro eletto, avendo fallito nella formazione del Governo entro le scadenze previste, fosse stato rieletto alle successive elezioni speciali, ma avesse fallito nuovamente nella presentazione del Governo, non si sarebbe potuto più candidare alle seguenti elezioni speciali<sup>207</sup>.

Il caso della proposta neo-parlamentare italiana, specialmente in seguito alle modifiche apportate al testo finale, presenta, rispetto al testo vigente dal 1992 al 2001 delle Leggi Fondamentali israeliane sul Governo, diverse affinità e altrettante differenze.

Nel disegno di legge n. 935 è prevista, ogni cinque anni, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, la quale deve essere sempre contestuale. Lo scioglimento anticipato delle Camere, dunque, implica anche le dimissioni del Presidente del Consiglio eletto e del resto dell'esecutivo. La stessa contestualità era presente nel sistema neo-parlamentare israeliano: la durata del mandato del Primo ministro doveva essere pari alla durata della

---

<sup>201</sup> *Basic Law: The Government (1992)*, sez. 14.

<sup>202</sup> *Ibidem*, sez. 5 (A).

<sup>203</sup> *Ibidem*, sez. 23 (C).

<sup>204</sup> *Ibidem*, sez. 28.

<sup>205</sup> *Ibidem*, sez. 26 (D).

<sup>206</sup> *Ibidem*, sez. 34 (B).

<sup>207</sup> *Ibidem*, sez. 5 (B).

legislatura della Knesset; le elezioni per il Primo ministro e per la Knesset si sarebbero tenute nella stessa data<sup>208</sup>.

Il Presidente del Consiglio italiano, così come nel caso del Primo ministro israeliano secondo la legge vigente dal 1992 al 2001, deve essere anche parlamentare per poter essere Presidente, venendo eletto contemporaneamente sia al Parlamento, nella Camera in cui ha presentato la candidatura, che alla Presidenza del Consiglio.

Al Presidente del Consiglio italiano, inoltre, è dato il potere di proporre al Presidente della Repubblica la nomina e la revoca dei ministri. Il Primo ministro israeliano, non essendo *primus inter pares*, ha potere non di proporre, ma di nominare<sup>209</sup> e revocare direttamente i ministri<sup>210</sup>.

Mentre nel testo approvato dal Senato della Repubblica il 18 giugno 2024 è previsto il rinnovamento dell'incarico al Presidente del Consiglio eletto nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia nei suoi confronti, procedendo a una seconda votazione, questa seconda possibilità non era prevista nel modello del premierato israeliano: qualora la Knesset avesse respinto la proposta del Primo ministro sulla composizione del Governo, questo voto sarebbe stato pari a un voto di sfiducia nei confronti del Primo ministro<sup>211</sup>.

Il sistema di *simul stabunt, simul cadent* in caso di sfiducia da parte del Parlamento è invece pressoché identico. Nella proposta di riforma italiana, infatti, in caso di revoca della fiducia da parte di una o di entrambe le Camere, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica procede a sciogliere le Camere e indire nuove elezioni. Lo stesso processo era previsto in casi di voti di *no confidence*, ovvero di sfiducia, da parte della Knesset, diversi da quelli di rimozione del Primo ministro: l'Assemblea parlamentare israeliana, a maggioranza dei suoi membri, avrebbe potuto portare a un'espressione di *no confidence*, una sfiducia nei confronti del Primo

---

<sup>208</sup> *Ibidem*, sez. 4.1

<sup>209</sup> *Ibidem*, sez. 16.

<sup>210</sup> *Ibidem*, sez. 35 (B).

<sup>211</sup> *Ibidem*, sez. 3 (D).

ministro, la quale avrebbe incluso al suo interno una decisione della Knesset di sciogliere l'Assemblea prima del termine legale della legislatura<sup>212</sup>.

La situazione è invece diversa negli altri casi di dimissioni. Le dimissioni del Primo ministro israeliano, infatti, avrebbero portato, come successo nel 2001<sup>213</sup>, all'indizione di elezioni speciali suppletive del Premier, senza provocare lo scioglimento della Knesset. Nella proposta italiana, invece, lo scioglimento del Parlamento è contemplato nel caso in cui, in seguito alle dimissioni, entro sette giorni, il Presidente del Consiglio chieda al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere. Nel caso in cui non dovesse esercitare la facoltà, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico o al Presidente dimissionario o a un parlamentare eletto nelle liste collegate al Presidente del Consiglio eletto, eventualità non prevista nel caso israeliano, così come non era previsto il conferimento dell'incarico a un parlamentare in caso di morte, decadenza o impedimento permanente del Primo ministro.

---

<sup>212</sup> *Ibidem*, sez. 19.

<sup>213</sup> E. Ottolenghi, "Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo ministro in Israele", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, fasc. 2, agosto 2002, p. 252.

## **Conclusioni: stabilità, consolidamento del principio democratico e governabilità?**

Gli obiettivi della riforma portata avanti dal Governo italiano sono chiari: garantire ai governi che verranno la stabilità che è mancata ai governi della Repubblica italiana fino ad oggi, consolidare il principio democratico facendo scegliere direttamente ai cittadini chi debba essere alla guida dell'esecutivo e tutelare la governabilità del Paese assicurando al partito o ai partiti collegati al Presidente del consiglio la maggioranza dei seggi in Parlamento.

Il primo punto trattato è quello della stabilità. I 67 Governi italiani dell'epoca repubblicana, dunque a partire dal Governo De Gasperi II, precedenti al Governo Meloni, sono rimasti in carica, in media, per 416 giorni, ovvero poco meno di un anno e due mesi<sup>214</sup>. Negli ultimi vent'anni, però, dunque a partire dal Governo Berlusconi II, fino ad arrivare al Governo Draghi, la durata media dei governi italiani è aumentata a 709 giorni, ovvero all'incirca un anno e undici mesi. Il trend è stato, dunque, in risalita, anche grazie alla presenza, in questo intervallo di tempo dei due governi più longevi della storia della Repubblica italiana. La durata media, però, è stata comunque molto distante da quella "naturale" di cinque anni, ovvero pari alla durata di una Legislatura. L'instabilità dei Governi è da attribuire, secondo il Presidente Meloni e il Ministro Alberti Casellati, al quadro costituzionale italiano, "ispirato al modello della forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione"<sup>215</sup>. La stabilità è dunque da trovare nel complesso della riforma di modifica di questa forma di governo, a loro dire dannosa per la Repubblica, e per questo da sostituire con un *unicum* costituzionale<sup>216</sup>, una forma di governo nuova, stabilizzante: il neo-parlamentarismo con elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Con in mente questo primo obiettivo è di facile raggiungimento anche il secondo, ovvero il consolidamento del principio democratico. Secondo il legislatore, infatti, la scelta diretta dei cittadini di chi sarà a capo dell'esecutivo in seguito alla tornata elettorale è fortificante del principio democratico che sta alla base della nostra Costituzione. I cittadini sapranno subito chi salirà al governo, quale maggioranza, quale Presidente guiderà

---

<sup>214</sup> Calcoli personali fatti in base alle date presenti sulla piattaforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri alla pagina "I Governi dal 1943 ad oggi".

<sup>215</sup> A.S. 935, Analisi tecnico-normativa p. 7.

<sup>216</sup> Bin, "Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo", p. 3.

l'esecutivo per i prossimi (si spera) cinque anni: basta che la lista o coalizione di uno dei candidati Presidente arrivi prima e il Presidente della Repubblica gli potrà conferire l'incarico già nell'immediato post-voto.

Perché ci si assicuri però l'immediata elezione del Presidente del Consiglio e non si creino Gabinetti di minoranza è necessario raggiungere anche il terzo obiettivo: tutelare la governabilità del Paese. La governabilità, sempre secondo il legislatore, è raggiungibile solamente assicurando, tramite un premio apposito, alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio la maggioranza in Parlamento. Il premio in questione era stato inizialmente inserito direttamente nella proposta di riforma del testo costituzionale come garanzia del 55 per cento dei seggi, poi definito, in seguito agli emendamenti, come da disciplinare dalla legge.

I tre obiettivi sono però raggiungibili tramite altre strade e non per forza tramite l'introduzione dell'elezione diretta di quello che, come già sostenuto da diversi costituzionalisti e anche all'interno di questo lavoro, sarebbe il "Capo dell'Esecutivo".

La stabilità dei Governi non può essere garantita soltanto dalla riforma della forma di governo parlamentare. L'esempio più chiaro è quello israeliano: la riforma introduttiva dell'elezione diretta del Primo ministro non è stata foriera di stabilità, ma anzi ha portato a un passo indietro verso il parlamentarismo classico a meno di dieci anni dalla sua introduzione e ad appena cinque anni dalla prima applicazione del nuovo sistema. In cinque anni, infatti, dal 1996, data delle prime elezioni contestuali della Knesset e del Primo Ministro, al 2001, anno della riforma con cui Israele è tornato al sistema parlamentare classico, si sono succeduti ben tre governi, si sono tenute tre elezioni, di cui una *special election* solamente del Primo ministro, e la Knesset è stata sciolta ben due volte prima del termine legale della Legislatura. L'introduzione dell'elezione diretta del Primo Ministro, inoltre, ha favorito le formazioni politiche minori e più periferiche, necessarie alla formazione del Governo, portando a una ancora più accentuata frammentazione partitica, facendo aumentare il "costo di mantenimento" del Governo al fine di conservare la coalizione e la carica di Primo Ministro<sup>217</sup>. Vi è comunque da considerare che il sistema elettorale non garantiva in alcun modo al Primo Ministro eletto la maggioranza nella Knesset,

---

<sup>217</sup> Ottolenghi, "Sopravvivere senza governare", p. 240.

dovendo comunque formare una coalizione *a posteriori*, a differenza della maggioranza “garantita” dalla riforma neoparlamentare al Presidente del Consiglio eletto. Allo stesso modo, anche il sistema monocamerale israeliano è molto diverso dal bicameralismo paritario italiano, il che rende i due sistemi poco analoghi per quanto riguarda il loro funzionamento.

L’obiettivo del Presidente del Consiglio eletto, dunque, non sarebbe la concezione di indirizzi politici di medio-lungo periodo, di farsi carico delle prospettive e del futuro della Nazione, come affermato nella relazione al Disegno di legge costituzionale Meloni – Alberti Casellati, ma la sopravvivenza dell’Esecutivo e il mantenimento dell’incarico, facendo ulteriormente fossilizzare i lavori del Parlamento, essendo timoroso il Presidente di essere rimosso dall’incarico e il Parlamento di essere sciolto anticipatamente. Anche in questo caso a perderci di meno sono i partiti minori facenti parte della coalizione legata al Presidente eletto: se viene meno il loro voto può venire meno il ruolo del Presidente, cadere l’esecutivo ed essere sciolto anticipatamente il Parlamento. Il Presidente, l’Esecutivo e l’intera maggioranza parlamentare si fossilizzerebbero non appena questi partiti dovessero porre il veto.

Il sistema, dovendo assegnare necessariamente la legge elettorale un premio di maggioranza alla coalizione legata al Presidente eletto, come già sostenuto in precedenza in questo lavoro, spingerebbe alla frammentazione partitica e al ricatto dei partiti più piccoli nei confronti dei più grandi per far sì che una coalizione superi l’altra<sup>218</sup>.

Anche il secondo obiettivo, dunque, non sarebbe raggiungibile con l’introduzione della riforma sulla forma di governo e una legge elettorale necessariamente maggioritaria. Nonostante si garantisca ai cittadini la “scelta” del Presidente del Consiglio, il ricatto dei piccoli partiti ne ingigantirebbe l’importanza, portando a un sistema in cui, nonostante il numero esiguo di voti, questi potrebbero essere sovrarappresentati nel Parlamento e nelle Istituzioni.

La garanzia di governabilità, inoltre, sempre tramite l’assegnazione di un premio di maggioranza alle liste e ai candidati collegati al Presidente eletto, andrebbe a scalfire il principio democratico che il ddl afferma di voler consolidare. Le liste e i candidati di

---

<sup>218</sup> Sartori, “Premierato forte e premierato elettivo”.

minoranza infatti sarebbero sottorappresentati, nonostante la piccola aggiunta fatta in sede di esame presso la Commissione Affari Costituzionali di “rispetto del principio di rappresentatività”.

La governabilità, inoltre, dall'introduzione al disegno di legge, sembrerebbe scaturire dalla garanzia della maggioranza dei seggi in Parlamento alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto. Ciò però non può che essere smentito da un evento che in Italia è molto frequente e ha fatto sì che tutti i governi della Legislatura precedente cadessero prima del proprio termine naturale: le crisi di governo.

I parlamentari possono, ovviamente, cambiare gruppo parlamentare o aderire al gruppo misto e costituire al proprio interno delle componenti politiche, a patto che il numero minimo dei componenti sia rispettato nel caso della Camera<sup>219</sup> o che facciano riferimento a partiti o movimenti che si siano presentati, anche nel corso della legislatura, alle elezioni regionali e del Parlamento Europeo conseguendo l'elezione di propri rappresentanti nel caso del Senato<sup>220</sup>, facendo ridurre i numeri della maggioranza. I Ministri possono far cadere un Governo perché il proprio partito è dato come primo nel Paese dai sondaggi più recenti. Un partito può fuoriuscire dalla maggioranza perché preferirebbe formare un Gabinetto diverso o nominare un altro Presidente del Consiglio con il mantenimento della medesima maggioranza. In questi casi, lo scioglimento anticipato delle Camere dato dalla sfiducia o su richiesta del Presidente del Consiglio dimissionario, creerebbe soltanto maggiore instabilità e minore governabilità al sistema.

La stabilità, il principio democratico e la governabilità del paese potrebbero però essere raggiunti tramite una diversa razionalizzazione del sistema parlamentare italiano, che non snaturi il testo costituzionale pensato dai Padri costituenti.

La razionalizzazione si può raggiungere in diversi modi, prendendo spunto da sistemi come quello tedesco, simile al nostro ma molto più stabile. Non è necessaria per forza l'introduzione di un cancellierato, come propongono alcune forze di opposizione, ma anche solo di una legge elettorale sul modello tedesco, come proposto, a sei mesi dalla bocciatura del referendum costituzionale del 2016, dal Prof. Beniamino Caravita<sup>221</sup>. Il

---

<sup>219</sup> Regolamento della Camera dei deputati, art. 14.

<sup>220</sup> Regolamento del Senato, art. 14.

<sup>221</sup> B. Caravita, “E che Germania sia!”, *federalismi.it*, 3 giugno 2017.

sistema elettorale tedesco, così come il nostro, è un sistema elettorale misto, in parte maggioritario e in parte proporzionale, seppur molto diverso. Il voto si svolge in due tornate: nella prima, maggioritaria, vi è un'elezione diretta dei parlamentari, uno per ciascun seggio uninominale; nella seconda viene suddiviso il restante numero dei seggi in modo proporzionale tra i partiti che hanno ottenuto almeno il 5% dei voti e hanno eletto al primo turno almeno tre parlamentari.

Il sistema tedesco non può essere ovviamente riprodotto integralmente in Italia, principalmente a causa della presenza di un numero di parlamentari variabile e non definito nella Costituzione federale tedesca, ma può essere agevolmente corretto.

Un intervento di razionalizzazione che possa permettere il raggiungimento degli altri due obiettivi di consolidamento del principio democratico e governabilità potrebbe essere applicato agli eletti alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, ed è il vincolo di mandato.

Introdurre un vincolo di mandato significherebbe modificare, anche in questo caso, la nostra Costituzione, andando a snaturarne l'articolo 67, in cui viene affermato che "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Il divieto di vincolo di mandato sta alla base della democrazia moderna, essendo stato espresso per la prima volta nella Costituzione francese del 1791, all'indomani della rivoluzione del 1789. I rappresentanti eletti sono rappresentanti della nazione, dunque non gli può essere imposto alcun mandato<sup>222</sup>.

Come si può dunque introdurre una qualche forma di vincolo di mandato se essa va in contrasto con la stessa democrazia? Potremmo prendere come punto di riferimento, così come abbiamo fatto in precedenza con la Germania, un altro paese europeo: il Portogallo.

All'articolo 160 della Costituzione portoghese viene affermato come i Deputati perdano il mandato in caso di iscrizione a un partito diverso da quello per il quale sono stati eletti<sup>223</sup>. Non vi è, dunque, un vincolo ad agire come deciso dal proprio gruppo parlamentare, che eliminerebbe del tutto la libertà di azione dei Parlamentari, ma si arginerebbe un fenomeno che ha inciso molto sulla mancata governabilità del paese.

---

<sup>222</sup> *Constitution de 1791*, Cap. 1, Sez. 3, art. 7.

<sup>223</sup> *Constituição portuguesa de 1976*, art. 160.

L'osservatorio Openpolis ha rilevato, nella XVIII Legislatura, ben 456 cambi di gruppo, che hanno coinvolto 304 parlamentari su 945<sup>224</sup>. Il dato indica, dunque, come quasi un terzo dei parlamentari nella scorsa legislatura abbia cambiato gruppo. Il trasformismo della scorsa legislatura si è accompagnato anche alla poca governabilità: entrata in carica il 23 marzo 2018, la legislatura si è conclusa con sei mesi di anticipo, il 12 ottobre 2022, vedendosi susseguire, nei quattro anni e sei mesi di mandato, tre governi della durata media di un anno, cinque mesi e 17 giorni. Anche nelle legislature precedenti i cambi di casacca sono stati frequenti: 566 nella XVII Legislatura e 261 nella XVI.

L'introduzione di un vincolo relativo all'iscrizione al gruppo parlamentare non eviterebbe ovviamente la presenza dei cosiddetti franchi tiratori, ma assicurerebbe maggiore stabilità all'interno delle Aule parlamentari e maggiore compattezza dei gruppi, che non vedrebbero variare notevolmente il numero dei propri componenti come avvenuto, invece, finora.

Le alternative a una riforma neo-parlamentare per raggiungere gli obiettivi posti all'interno della stessa riforma sono tante, sia quelle proposte dalle opposizioni, come l'introduzione del Cancellierato e della sfiducia costruttiva, che quelle proposte dal Governo prima della presentazione del DDL 935, come il presidenzialismo e il semipresidenzialismo su modello francese<sup>225</sup>, oltre a quelle non considerate, come l'introduzione di un semipresidenzialismo su modello portoghese o le proposte fatte nelle conclusioni di questo lavoro.

Per la riforma qui analizzata è comunque molto probabile che venga presentato, come sarà per l'altra grande riforma proposta dal Governo Meloni, quella per l'introduzione dell'autonomia differenziata, un quesito referendario. Spetterà, dunque, agli italiani

---

<sup>224</sup> “I cambi di gruppo parlamentare nella XVIII Legislatura”, *Openpolis*, 7 settembre 2022, <https://www.openpolis.it/i-cambi-di-gruppo-parlamentare-nella-xviii-legislatura-2/>.

<sup>225</sup> “Premierato, elezione diretta del capo dello Stato e semipresidenzialismo: ecco le 3 proposte (più una) sul tavolo di Meloni”, *il Fatto Quotidiano*, 9 maggio 2023, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/05/09/premierato-elezione-diretta-del-capo-dello-stato-e-semipresidenzialismo-ecco-le-3-proposte-piu-una-sul-tavolo-di-meloni/7155608/>.

l'ultima parola sull'introduzione o meno della nuova forma di governo. La sovranità, nonostante tutte le riforme, continuerà ad appartenere al popolo.

## Bibliografia

Agenzia Giornalistica Italia, “È divorzio tra Azione e Italia Viva al Senato”, 8 novembre 2023, <https://www.agi.it/politica/news/2023-11-08/tra-azione-e-iv-al-senato-si-certifica-divorzio-23879159/>.

Antonini Luca, “Intorno ai difetti e le virtù della Riforma di Lorenzago”, *Il Politico*, 2004, n.1.

Armaroli Paolo, *I senatori a vita visti da vicino*, Lucca: La Vela, 2023.

Azione – Italia Viva – Calenda, *Programma elettorale Azione – Italia Viva – Calenda per l’elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 25 settembre 2022*, <https://drive.google.com/file/d/1JTGjW7d7ZgNDuNv2wdGQy-mWvelC3N/view>.

Azzariti Gaetano & Alliva Simone, “Un suicidio istituzionale all’italiana”, *L’Espresso*, n. 25 – anno 70, 21 giugno 2024.

Azzariti Gaetano, “Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso”, *Costituzionalismo.it*, 18 aprile 2011, <https://www.costituzionalismo.it/il-potere-di-scioglimento-delle-camere-come-atto-complesso-di-gaetano-azzariti/>.

Bagehot Walter, *La Costituzione inglese*, Bologna: il Mulino, 1995.

Balboni Enzo, “Il potere di scioglimento del Parlamento e l’uso congiunturale de «La Costituzione inglese»”, *Astrid*, 2004, <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/BALB/BALBONI--Bagehot.pdf>.

Balduzzi Renato, “Riforme: un approccio graduale”, *federalismi.it*, 7 giugno 2023, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=48956&dpath=document&dfile=08062023010221.pdf&content=Riforme%3A%2Bun%2Bapproccio%2Bgraduale%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>

Barone Nicola & Gagliardi Andrea, “Riforme, Meloni: formuleremo una nostra proposta. No di Schlein a elezione diretta di capo dello Stato e premier”, *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/meloni-spinge-riforme-confronto-misure-improrogabili-oggi-tavolo-le-opposizioni-AEhYnIRD>.

Berstein Serge, *Le centrisme en France aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles : un échec?*, Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2005.

Bin Roberto, “Lorenzago: scoutismo o furbismo?”, *Astrid*, 10 settembre 2003, [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bin-/Bin-R\\_Lorenzago.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bin-/Bin-R_Lorenzago.pdf).

Bin Roberto, “Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione”, *federalismi.it*, 7 giugno 2023, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=48909&dpath=document&dfile=07062023225004.pdf&content=Riforme%2Bcostituzionali%2Bper%2Brafforzare%2B1%E2%80%99esecutivo%2E%2BQualche%2Bri-flessione%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>.

Bonasio Alessia, *Bicameralismo in Italia: tentativi e ipotesi di riforma alla svolta della XVI legislatura*, 2013, [https://aisberg.unibg.it/retrieve/e40f7b84-2fec-afca-e053-6605fe0aeaf2/Bonasio\\_35129.pdf](https://aisberg.unibg.it/retrieve/e40f7b84-2fec-afca-e053-6605fe0aeaf2/Bonasio_35129.pdf).

Bożyk Stanisław, “The Direct Election of the Prime Minister in Israel's Constitutional System (1992 – 2001)”, *Białostockie Studia Prawnicze*, vol. 20/A 2016.

Bozza Claudio, “Calenda: «Penso ad un nuovo partito. Renzi? Che delusione, ho sbagliato io a fidarmi. Dico no ai “centrini”»”, *Corriere della Sera*, 27 agosto 2023, [https://www.corriere.it/politica/23\\_agosto\\_27/carlo-calenda-intervista-7590f7a8-4506-11ee-82ab-878bb3eb19e2.shtml](https://www.corriere.it/politica/23_agosto_27/carlo-calenda-intervista-7590f7a8-4506-11ee-82ab-878bb3eb19e2.shtml).

Cafiero Simone, “La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?”, *Osservatorio AIC*, Fasc. 2/2024.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, IX Legislatura, *Progetto di legge costituzionale, Revisione della parte seconda della Costituzione*, con relazioni di Nilde Iotti, Silvano Labriola, Franco Bassanini, Camera dei Deputati n.3597 – Senato della Repubblica n.1789, IX Legislatura.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XIII Legislatura, *Progetto di legge costituzionale – Revisione della parte seconda della Costituzione*, con relazioni di Massimo D'Alema, Francesco D'Onofrio, Cesare Salvi, Marida Dentamaro, Marco Boato, Camera dei Deputati n.3931-A – Senato della Repubblica n.2583-A, XIII Legislatura.

Canepa Carlo, “La giravolta di Calenda sull’elezione diretta del presidente del Consiglio”, *Pagella Politica*, 29 agosto 2023, <https://pagellapolitica.it/articoli/giravolta-calenda-elezione-diretta-presidente-consiglio>.

Caravita Beniamino, “E che Germania sia!”, *federalismi.it*, 3 giugno 2017.

Caravita Beniamino, Morrone Andrea, et al., *La nascita dei Governi della Repubblica*, Torino: G. Giappichelli Editore, 2022.

Carbone Ferdinando, “Sulla possibilità di sciogliere le camere nel caso di un voto di sfiducia”, *Archivio storico del Quirinale*, Roma, 4 luglio 1953, [https://archivio.quirinale.it/archivio/FERDINANDO\\_CARBONE/A\\_PRASSI/1A\\_4.pdf](https://archivio.quirinale.it/archivio/FERDINANDO_CARBONE/A_PRASSI/1A_4.pdf).

Carlassare Lorenza, “Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata”, *Osservatorio AIC*, Fasc. 2/2013.

Ceccanti Stefano, “Guida ragionata di lettura della bozza di riforma costituzionale elaborata dai “saggi” della maggioranza”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2004, [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/260.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/260.pdf).

Cheli Enzo, *Audizione al Comitato sulla forma di governo*, Resoconto stenografico – XIII legislatura – Camera dei deputati – Senato della Repubblica – Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Seduta n. 14 del giorno 20 marzo 1997.

Chiusolo Antonio, “Il conferimento dell’incarico: le tendenze della prassi tra passato e presente”, *federalismi.it*, 14 febbraio 2018, <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=35761&dpath=document&dfile=13022018161148.pdf&content=Il%2Bconferimento%2Bdell%27incarico%3A%2Ble%2Btendenze%2Bdella%2Bprassi%2Btra%2Bpassato%2Be%2Bpre-sente%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

Clementi Francesco, “L’elezione diretta del Primo ministro: l’origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia”, *Quaderni costituzionali*, a. XX fasc. 3, dicembre 2000.

Constituição portuguesa de 1976.

Constitution de 1791.

Constitution du 4 octobre 1958.

*Corriere d'informazione*, “Poco tempo ai partiti per una decisione sul Senato, 2 aprile 1953.

Corte costituzionale, 18 gennaio 1996, n. 7.

Corte costituzionale, 10 luglio 2002, n. 27.

Corte costituzionale, 13 gennaio 2014, n. 1.

Corte costituzionale, 25 gennaio 2017, n. 35.

Costa Svea Teresa, “Senatori a vita: una carica divisiva?”, *laCostituzione.info*, 6 marzo 2024, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2024/03/06/senatori-a-vita-una-carica-divisiva/>.

Costituzione della Repubblica Italiana.

Curreri Salvatore, “Questione di fiducia e legge elettorale”, *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3/2015.

D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

De Fiores Claudio & Della Morte Michele, “Le insidie del premierato”, *Il Mulino*, 11 dicembre 2023, <https://www.rivistailmulino.it/a/le-insidie-del-premierato>.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 2006, “Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione”, *Gazzetta Ufficiale* n.100 del 2 maggio 2006, Serie Generale.

Di Costanzo Caterina, “La produzione legislativa nella XVIII Legislatura. Alcuni spunti di analisi a partire dai dati”, *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2022.

Elgie Robert, “What is divided government?”, *Oxford Academic*, novembre 2001, p.12, <https://academic.oup.com/book/11644/chapter/160564836>.

Elia Leopoldo, “Il referendum costituzionale si avvicina”, *Rivista di cultura e politica*, n.2, 2006, Il Mulino.

Eligendo, Archivio Referendum 04/12/2016, <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>.

Eligendo, Archivio Referendum 20/09/2020, <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>.

Fabrizzi Federica, Piccirilli Giovanni [et al.], “Un nuovo Osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale”, *federalismi.it*, 10 aprile 2024, [https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo\\_Piano&content=Un%2Bnuovo%2BOsservatorio%2Bper%2Bun%2Bnuovo%2Btentativo%2Bdi%2Bri-forma%2Bcostituzionale%2B%28aggiorna-mento%2Bdel%2B3%2Baprile%2B2024%29&content\\_auth=%3Cb%3EF%2E%2BFa-brizzi%2Be%2BG%2E%2BPiccirilli%2B%28con%2BF%2E%2BMi-cari%2Be%2BF%2E%2BSevera%29%3C%2Fb%3E&Artid=49689](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Un%2Bnuovo%2BOsservatorio%2Bper%2Bun%2Bnuovo%2Btentativo%2Bdi%2Bri-forma%2Bcostituzionale%2B%28aggiorna-mento%2Bdel%2B3%2Baprile%2B2024%29&content_auth=%3Cb%3EF%2E%2BFa-brizzi%2Be%2BG%2E%2BPiccirilli%2B%28con%2BF%2E%2BMi-cari%2Be%2BF%2E%2BSevera%29%3C%2Fb%3E&Artid=49689).

Ferraiuolo Gennaro, “Poteri e livello di governo statale e regionale”, *Rivista del Gruppo di Pisa*, 6 giugno 2014.

Fratelli d'Italia, *Programma Fratelli d'Italia 2022*, [https://web.archive.org/web/20240225021934/https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2022/08/Brochure\\_programma\\_FdI\\_qr\\_def.pdf](https://web.archive.org/web/20240225021934/https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2022/08/Brochure_programma_FdI_qr_def.pdf).

Frattini Franco, “L’art. 94 della Costituzione”, *La Magistratura*, 20 maggio 2022 [https://lamagistratura.it/commentario/lart-94-della-costituzione/#\\_ftn24](https://lamagistratura.it/commentario/lart-94-della-costituzione/#_ftn24).

Frau Matteo, “La funzione (fraintesa) della sfiducia costruttiva”, *Rivista AIC*, n. 4/2023, pp. 272 – 295.

Frosini Tommaso Edoardo, Decaro Carmela, Calderisi Giuseppe, Parrini Dario, Bilancia Paola & Razzano Giovanna, “La riforma istituzionale sul premierato. Riflessioni a partire dal volume “Riforme istituzionali e forme di governo” (Giappichelli editore, 2023)”, *Radio Radicale*, 4 dicembre 2023, <https://www.radioradicale.it/scheda/714742/la-riforma-costituzionale-sul-premierato-riflessioni-a-partire-dal-volume-riforme>.

Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2001, Serie Generale.

Hazan Reuven Y, “Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel’s New Electoral and Political System”, *Electoral Studies*, Vol. 15, n. 1 1996.

*il Fatto Quotidiano*, “M5s, Di Maio ringrazia Mattarella: “Da oggi lo Stato siamo noi”. Grillo con la campanella: “Un mondo se ne sta andando””, 2 giugno 2018, <https://www.il-fattoquotidiano.it/2018/06/02/m5s-di-maio-ringrazia-mattarella-da-oggi-lo-stato-siamo-noi-grillo-con-la-campanella-un-mondo-se-ne-sta-andando/4400146/>.

*il Fatto Quotidiano*, “Premierato, elezione diretta del capo dello Stato e semipresidenzialismo: ecco le 3 proposte (più una) sul tavolo di Meloni”, 9 maggio 2023, <https://www.il-fattoquotidiano.it/2023/05/09/premierato-elezione-diretta-del-capo-dello-stato-e-semipresidenzialismo-ecco-le-3-proposte-piu-una-sul-tavolo-di-meloni/7155608/>.

Lauro Alessandro, “Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi”, *Consulta Online*, fasc. 2/2021.

Lega, *Programma di governo, Elezioni politiche 2022*, [https://static.legaonline.it/files/Programma\\_Lega\\_2022.pdf](https://static.legaonline.it/files/Programma_Lega_2022.pdf).

Legge 23 agosto 1988, n. 400, Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Legge 23 febbraio 1995, n. 43, Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario.

Legge costituzionale 22 novembre 1967, n.2, Modificazione dell'articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale.

Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni.

Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari.

Legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica.

Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.

Legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità.

*l'Unità*, “Il governo deciso a sciogliere il Senato dopo averne manomesso leggi e poteri”, 2 aprile 1953.

Lupo Nicola, “Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede)”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/2020.

Marcenò Valeria, “Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?”, *Alla prova della revisione – Settanta anni di rigidità costituzionale*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa*, 8 e 9 giugno 2018.

Mauro Ezio, “Il cavaliere e la macchina del tempo”, *La Repubblica*, 3 febbraio 1998, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1998/02/03/il-cavaliere-la-macchina-del-tempo.html>.

Midiri Mario, “Il bisogno di politica rappresentativa e il governo della democrazia”, *federalismi.it*, 7 giugno 2023, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=48937&dpath=document&dfile=07062023230321.pdf&content=Il%2Bbisogno%2Bdi%2Bpolitica%2Brap-presentativa%2Be%2Bil%2Bgoverno%2Bdella%2Bdemocrazia%2B%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>.

Ministero dell'Interno – Notizie, 2006 – Elezioni, “Referendum costituzionale: vince il NO con il 61,7%. I SI' fermi al 38,3%. Alla chiusura dei seggi l'affluenza è stata del 53,6%”, 26 giugno 2006, [https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/elezioni/notizia\\_22525.html\\_76162720.html](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/elezioni/notizia_22525.html_76162720.html).

Moretti Renato, “Il progetto di legge costituzionale sulla commissione parlamentare per le riforme istituzionali: appunti sul testo approvato dal Senato”, *Il Foro Italiano*, Vol.115.

Morleo Andrea, “Il centrodestra al Quirinale, pressing su Mattarella”, *Il Giorno*, 21 gennaio 2021, <https://www.ilgiorno.it/politica/governo-crisi-conte-1b21dd0f?live>.

Movimento 5 Stelle, *Dalla parte giusta – La persona al centro – Programma per un nuovo umanesimo*, <https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2022/09/Programma-M5S-completo-2022-09-12.pdf>.

Olivetti Marco, “Opinioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell’agosto-settembre 2019, in prospettiva storica”, *federalismi.it*, 4 settembre 2019, [https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=527&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F04092019212531%2Epdf&content=Osservazioni%2Bsparse%2Be%2Bqualche%2Bnumero%2Bsulla%2Bcrisi%2Bdi%2Bgoverno%2Bdell%27agosto%2Dsettembre%2B2019%2C%2Bin%2Bprospettiva%2Bstorica&content\\_auth=%3Cb%3EMarco%2BOlivetti%3C%2Fb%3E](https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=527&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F04092019212531%2Epdf&content=Osservazioni%2Bsparse%2Be%2Bqualche%2Bnumero%2Bsulla%2Bcrisi%2Bdi%2Bgoverno%2Bdell%27agosto%2Dsettembre%2B2019%2C%2Bin%2Bprospettiva%2Bstorica&content_auth=%3Cb%3EMarco%2BOlivetti%3C%2Fb%3E).

*Openpolis*, “I cambi di gruppo parlamentare nella XVIII Legislatura”, 7 settembre 2022, <https://www.openpolis.it/i-cambi-di-gruppo-parlamentare-nella-xviii-legislatura-2/>.

*Openpolis*, “I problemi legati all’abuso della decretazione d’urgenza”, 5 ottobre 2022, <https://www.openpolis.it/i-problemi-legati-allabuso-della-decretazione-durgenza/>.

Ottolenghi Emanuele, “Sopravvivere senza governare: l’elezione diretta del Primo ministro in Israele”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, fasc. 2, agosto 2002.

Partito Democratico – Italia Democratica e Progressista, *Programma elettorale 2022 – Insieme per un’Italia Democratica e Progressista*, [https://web.archive.org/web/20220831150517/https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/AGGIORNAMENTO-PROGRAMMA\\_INSIEMEPERUNITALIADEMOCRATICAEPROGRESSISTA\\_250822-1.pdf](https://web.archive.org/web/20220831150517/https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/AGGIORNAMENTO-PROGRAMMA_INSIEMEPERUNITALIADEMOCRATICAEPROGRESSISTA_250822-1.pdf).

Pasquino Gianfranco, “La fisarmonica del Presidente”, *La Rivista dei Libri*, marzo 1992.

Patta Emilia, “Presidenzialismo o premierato: perché il governo ha scelto la seconda opzione”, *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/presidenzialismo-o-premierato-perche-governo-ha-scelto-seconda-opzione-AEWkYKRD>.

PER L’ITALIA, Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra, *ANSA*, [https://www.ansa.it/documents/1660243246870\\_CENTRODESTRA.pdf](https://www.ansa.it/documents/1660243246870_CENTRODESTRA.pdf).

Pertici Andrea, “Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte”, *Osservatorio AIC*, fasc. 2/2018.

Regolamento della Camera dei deputati.

Regolamento del Senato.

Rescigno Giuseppe Ugo, “Responsabilità politica e responsabilità giuridica”, *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, fasc. 3/2012, p. 345.

Resoconto sommario e stenografico – XIII Legislatura – Camera dei Deputati, Seduta del giorno 9 giugno 1998.

Resoconto stenografico – XV legislatura – Senato della Repubblica, Seduta n.006 del 19/05/2006.

Sartori Giovanni, “Premierato forte e premierato elettivo”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, fasc. 2, agosto 2003.

Saulino, Felice, “Cossiga lancia la cosa bianca e riapre i giochi tra ex dc”, *Corriere della Sera*, 20 settembre 1997, p. 3.

Schmitt Carli, *Dottrina della Costituzione*, Milano: Giuffrè, 1984.

Senato della Repubblica – XII Legislatura, *Mozione 1-00113*, 4 luglio 1995.

Senato della Repubblica, XIX Legislatura, *Ordine del Giorno n. G7.1000 al DDL n. 935*, 18 giugno 2024.

Senato della Repubblica, XIX Legislatura, *Proposta di modifica n.02.1 al DDL n.935*, 2 aprile 2024.

Senato della Repubblica, *Proposta di modifica n.3.2000 al DDL n.935*, 2 aprile 2024.

Senato della Repubblica, XIX Legislatura, *Proposta di modifica n. 3.2000/444 al DDL n.935*.

Spataro Ornella, “Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e riforme istituzionali”, *federalismi.it*, 7 giugno 2023,

<https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=48914&dpath=document&dfile=07062023225237.pdf&content=Evoluzione%2Bdel%2Bruolo%2Bdel%2BPresidente%2Bdel%2BConsiglio%2Bdei%2Bministri%2Be%2Briforme%2Bistituzionali%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>.

Tesi n°1, *Tesi per la piattaforma programmatica de L'Ulivo*, 6 dicembre 1995, <https://www.perlulivo.it/radici/vittorieelettorali/programma/tesi/tesi01.html>.

Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione», *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n.269, 18 novembre 2005.

Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», *Gazzetta Ufficiale* n.88 del 15 aprile 2016, Serie Generale.

Torlontano Giuliano, “Il fantasma del premierato”, *L'Espresso*, n. 25 – anno 70, 21 giugno 2024.

Tosato Egidio, Resoconto sommario – Assemblea costituente – Commissione per la Costituzione – Seconda Sottocommissione, Seduta del 5 settembre 1946.

Treccani, “Il Modello Westminster”, *Atlante geopolitico*, 2012, [https://www.treccani.it/enciclopedia/il-modello-westminster\\_\(Atlante-Geopolitico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/il-modello-westminster_(Atlante-Geopolitico)/).

Violini Lorenza, “Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?”, *federalismi.it*, <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=48910&dpath=document&dfile=07062023225055.pdf&content=Crisi%2Bdella%2Bdemocrazia%2Be%2Belezione%2Bdiretta%2Bdel%2Bpremier%3A%2Bun%2Bpasso%2Bverso%2Bil%2Bsuperamento%2Bdella%2Bdisaffezione%2Bal%2Bvoto%3F%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>.

Winkler Heinrich August, *Grande storia della Germania. Un lungo cammino verso Occidente, vol. I, Dalla fine del Sacro Romano Impero al crollo della Repubblica di Weimar*, Roma: Donzelli, 2004.

XII Legislatura, *Revisione della Costituzione sulla forma di Stato e sulla forma di governo*, A.S. 1403.

XII Legislatura, *Riforma dell'ordinamento del Governo, con nuove disposizioni sulla elezione e sui poteri del Primo Ministro, sul programma di legislatura e sulla sfiducia costruttiva*, A.C. 3398.

XIII Legislatura, *Revisione della parte II, titoli II e III, della Costituzione*, A.S. 1004.

XIII Legislatura, *Modifiche alla parte seconda della Costituzione della Repubblica italiana*, A.S. 1978.

XIII Legislatura, *Revisione delle norme della Costituzione riguardanti il Parlamento e il Governo*, A.S. 2026.

XIII Legislatura, *Revisione degli articoli 92, 93, 94 e 95 della Costituzione*, A.S. 2040.

XIII Legislatura, *Riforma della parte II della Costituzione*, A.S. 2047.

XIII Legislatura, *Modifica degli articoli 94 e 95 della Costituzione*, A.S. 4719.

XIII Legislatura, *Modifiche agli articoli 94 e 95 della Costituzione*, A.S. 4804.

XIII Legislatura, *Disegno di legge costituzionale – Modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione*, A.S. 4809-B.

XIV Legislatura, *Disegno di legge costituzionale – Modificazioni degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 114, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione*, A.S. 2544.

XIV Legislatura, *Disegno di legge costituzionale – Modifiche alla parte II della Costituzione*, A.S. 2544-B.

XVI Legislatura, *Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione in tema di istituzione del Senato federale della Repubblica, di riduzione del numero dei parlamentari e delle province, di sfiducia costruttiva, di referendum, di ridefinizione delle*

*competenze legislative e di tutela dell'interesse nazionale, nonché di garanzie dei parlamentari e di composizione del Consiglio superiore della magistratura, A.C. 4315.*

*XVIII Legislatura, Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia, A.S. 1960.*

*XVIII Legislatura, Introduzione del sistema del Cancellierato mediante gli istituti della fiducia a Camere riunite e della sfiducia costruttiva e la revisione della disciplina per la nomina e la revoca dei Ministri, A.S. 2114.*

*XIX Legislatura, Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia, A.S. 149.*

*XIX Legislatura, Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione, A.S. 830.*

*XIX Legislatura, 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, A.S. 935.*

*XIX Legislatura, 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, Testo approvato A.S. 935.*