

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2024

Data: 2 aprile 2024

### *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana.*

#### *Razionalizzazione o abbandono?\**

di **Simone Cafiero** – *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II*

**TITLE:** The so-called «Premiership reform» and the Italian «parliamentary tradition». A rationalization or rather a relinquishment?

**ABSTRACT:** Il lavoro si propone di svolgere un'analisi critica del progetto di riforma delineato dai disegni di legge costituzionale A.S. n. 830 e A.S. n. 935 (XIX legislatura), alla luce del suo più immediato antecedente normativo, da individuarsi nella forma di governo «a Presidente eletto» vigente nei Comuni e nelle Regioni. A questo scopo si considererà, da un lato, la collocazione di tale modello tra le classiche forme di governo individuate dalla dottrina, dall'altro la sua concreta idoneità a produrre i risultati attesi in termini di semplificazione del sistema dei partiti.

The paper aims at providing a critical analysis of the reform project set forth in Senate Bills no. 830 and 935 in light of its most immediate precedent, which must be identified in the institutional model «with an elected President» in place in the Italian municipalities and regions. To this end attention shall be given, on the one hand, to the placing of said model among the typical «forms of government» outlined by legal theory, on the other to its ability to produce the expected results in terms of simplification of the party system.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

**KEYWORDS:** Revisione costituzionale; forma di governo parlamentare; Presidente eletto; sistema dei partiti; constitutional reform; parlamentarism; elected President; party system

**SOMMARIO:** 1. La «contestualità» nei due progetti di riforma. – 2. Contestualità «forte» e *simul-simul*: una forma di governo né parlamentare né presidenziale. – 3. Contestualità e semplificazione del sistema dei partiti: alcune indicazioni problematiche.

### **1. La «contestualità» nei due progetti di riforma in discussione**

Fin dalla loro presentazione, il d.d.l. cost. A.S. n. 830, a prima firma del senatore Renzi<sup>1</sup>, e il d.d.l. cost. A.S. n. 935, di iniziativa governativa<sup>2</sup>, hanno stimolato un ampio ed acceso dibattito, tanto in sede dottrinale<sup>3</sup> quanto in sede politica. Com'è noto, si tratta di due progetti di riforma che mirano ad incidere in profondità sulla disciplina costituzionale della forma di governo: il tratto connotativo di entrambi è rappresentato dalla previsione, da introdurre nel testo dell'art. 92, co. 2, Cost., che il Presidente del Consiglio dei ministri sia eletto a suffragio universale e diretto.

Così concepito, l'intervento riformatore ha un chiaro antecedente normativo nella forma di governo «a Presidente eletto»<sup>4</sup> dapprima introdotta nei Comuni dalla l. n. 81/1993, poi estesa in via transitoria alle Regioni ordinarie dalla l. cost. n. 1/1999, infine confermata dalla totalità degli statuti

---

<sup>1</sup> D'ora in avanti, per brevità, anche «progetto Renzi».

<sup>2</sup> D'ora in avanti, per brevità, anche «progetto Meloni».

<sup>3</sup> Per il dibattito dottrinale, oltre ai contributi citati nel seguito, si veda per intero il *forum* promosso in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2/2023, pp. I-CI, introdotto dalle riflessioni di A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, ivi, pp. I-V.

<sup>4</sup> Formula, questa, impiegata in G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, n. 2/2014, spec. pp. 18 e 25 ss. Analogamente, di «forma di governo a elezione diretta» discorre M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna, Il Mulino, 2012. Per le ragioni che si vedranno più avanti, simili formule appaiono preferibili sia a quella di «forma di governo neoparlamentare» o «neoparlamentarismo» (impiegate, tra gli altri, da P. MAZZINA, *Maggioranza e minoranze nei modelli elettorali regionali: la mediazione politica come metodo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 70, e da T.E. FROSINI, *Memoria per l'audizione, del 28/11/20023, alla prima Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sui DDL COST. n. 935 e 830 (sulla elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri)*, consultabile in *www.senato.it*, p. 3) sia a quella di «presidenzialismo» o «iper-presidenzialismo» (utilizzate ad esempio in P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, pp. 131-133, e in F. MUSELLA, *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2023, spec. pp. 103 ss.).

regionali ordinari a norma del nuovo art. 123, co. 1, Cost.<sup>5</sup>. Tale legame, se è apertamente – e persino retoricamente – rivendicato dal «progetto Renzi»<sup>6</sup>, è perfettamente evidente anche nell’impianto sistematico del «progetto Meloni». Ed è proprio questa la ragione per cui il dibattito oggi in corso si colloca, in realtà, nel solco di una riflessione dottrinale più risalente e stratificata nel tempo, che ha ampiamente indagato le virtù e i limiti dell’assetto «a Presidente eletto» per com’esso si è manifestato nell’esperienza del livello di governo regionale e di quello locale<sup>7</sup>.

Proprio attingendo a tale ampia elaborazione dottrinale, il presente scritto mira a proporre due rapide riflessioni, riferite ad entrambi i disegni di legge costituzionale oggi in discussione, sul tema della contestualità fra l’elezione del Presidente del Consiglio e quella delle Camere.

L’esame dei testi non lascia spazio a dubbi: al di là di pur non trascurabili differenze quanto agli strumenti immaginati per assicurarla, la contestualità tra l’elezione del vertice dell’esecutivo e quella dell’assemblea legislativa riveste un ruolo essenziale tanto nel d.d.l. cost. A.S. n. 830 quanto nel d.d.l. cost. A.S. n. 935. In entrambi i casi, infatti, si propone di modificare l’art. 92, co. 2, Cost. prevedendo che l’elezione del Presidente del Consiglio, oltre ad essere diretta, debba avvenire «contestualmente» a quella delle Camere. La centralità di questo elemento è sottolineata con forza dalle relazioni che accompagnano i due disegni di legge costituzionale, che in esso ravvisano uno

<sup>5</sup> Quanto alle Regioni a statuto speciale, con le sole eccezioni della Valle d’Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano, la forma di governo «a Presidente eletto» è stata introdotta dalla l. cost. n. 2/2001, che ha modificato in tal senso le singole leggi costituzionali di approvazione dei singoli statuti speciali. Anche qui è però consentito alla Regione (o alla Provincia autonoma) di optare per una forma di governo diversa, in questo caso attraverso la c.d. «legge statutaria», approvata a maggioranza assoluta dei membri del Consiglio regionale (o del Consiglio provinciale) e abilitata a modificare le disposizioni dettate in argomento dagli statuti speciali.

<sup>6</sup> Si legga il seguente passaggio della relazione al d.d.l. cost. A.S. n. 830: «La realtà italiana, la sua storia, la sua cultura e la sua tradizione ci dicono che vi è solo un modello istituzionale che possa, al contempo, garantire ai cittadini di determinare la politica nazionale e consentire al Paese di essere governato per cinque anni senza risentire dei continui cambi di umore delle forze politiche: il modello delle amministrazioni locali. I sindaci possono governare, i sindaci devono farlo. E chi viene eletto per questo incarico sa di poter lavorare per anni con tranquillità perché protetto da un sistema istituzionale che garantisce quella stabilità che è sempre più indispensabile per definire strategie di lungo periodo».

<sup>7</sup> Nell’impossibilità di richiamare esaustivamente un dibattito così lungo e complesso ci si limita ad alcuni brevi riferimenti: A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003, *passim*; R. BIN, *Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, spec. pp. 1000-1001; L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, p. 2604; M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, cit., pp. 27 ss.; G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., *passim*; S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, Carocci, 2017, pp. 60-72; R. BIN, *Le Regioni, tra elezioni e anniversari*, in *Le Regioni*, n. 4/2019; S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, pp. 992 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune “provvisorie” notazioni conclusive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020; M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione “repubblicana”*, in *Federalismi.it*, n. 3/2024, pp. 138 ss.

strumento imprescindibile per garantire la stabilità dell'esecutivo e l'efficacia della sua azione.

Altrettanto chiaro è che, in entrambi i progetti, la contestualità è intesa in senso «forte»<sup>8</sup>, in piena continuità con l'esperienza maturata nei Comuni dal 1993 e nelle Regioni dal 1999<sup>9</sup>. Per «contestualità» si intende cioè, in tutti e due i casi, non solo che l'elezione del Presidente del Consiglio e quella delle Camere avvengano nello stesso momento, ma anche che esse siano strettamente collegate fra loro sul piano dei risultati, attraverso formule elettorali volte ad assicurare al Presidente una maggioranza parlamentare del suo stesso colore politico (*majority-assuring*). Così interpretata, insomma, la contestualità implica rigida predeterminazione della maggioranza politica a sostegno del Presidente eletto.

Questo aspetto è più esplicito nel «progetto Meloni», che vorrebbe introdurre nell'art. 92, co. 2, Cost. la previsione che la legge elettorale debba recare un premio di maggioranza tale da assicurare il 55% dei seggi, in entrambe le Camere, alle liste collegate al candidato Presidente vincitore<sup>10</sup>. La peculiarità di questa nuova disposizione non può sfuggire: non si tratta di un semplice premio di maggioranza, bensì di un premio di maggioranza che – richiamandosi proprio agli aspetti più problematici dell'esperienza regionale – viene attribuito *senza soglia di accesso e non sulla base dei risultati riportati dalle liste, ma sulla base dell'esito dell'elezione del Presidente*.

Vero è che un'analogia previsione non si riscontra nel «progetto Renzi». E tuttavia, l'insistenza della relazione che l'accompagna sul «modello delle amministrazioni locali» e sull'esigenza di «una

<sup>8</sup> Per questa formula si veda G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., pp. 28-29.

<sup>9</sup> Per ulteriori riflessioni su questo modo di intendere la contestualità, e sulle conseguenze distorsive della rappresentanza che possono derivarne, si vedano, con specifico riferimento all'esperienza delle Regioni, M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini*, post porcellum, in *Le Regioni*, n. 3/2014, spec. pp. 489-504; D. CASANOVA, *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, spec. pp. 8-14; A. VUOLO, *Democrazia, eguaglianza, autonomia: il dilemma delle formule elettorali per la composizione degli organi regionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, spec. pp. 86-87. Per una posizione meno critica si veda invece S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Le Regioni*, n. 1/2016, spec. p. 194.

<sup>10</sup> Il punto è colto criticamente da A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, pp. 313-314, e da G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 1/2024, spec. pp. 266-268. Si vedano anche S. CURRERI, *Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della 1° Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica*, e G. SILVESTRI, *Audizioni ddl 935 - 830 (Modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio) 28 novembre 2023*, ambedue consultabili in [www.senato.it](http://www.senato.it). Per una posizione diversa, incline a ritenere che una simile «costituzionalizzazione di un collegamento tra maggioranza parlamentare e maggioranza premierale è essenziale al modello», si veda invece M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2024, p. 5.

legge elettorale che assicuri il perseguimento dell'obiettivo della stabilità del Governo» induce a ritenere che anche qui la contestualità sia intesa in senso «forte», vale a dire come «rapporto di intima derivazione tra Presidente e Consiglio» in virtù del quale «la rappresentanza politica regionale [...] si costruisce – di norma – partendo dalla persona del Presidente»<sup>11</sup>. A togliere ogni dubbio giunge un altro passo della relazione: quello, immediatamente successivo, nel quale si afferma che la previsione dell'art. 2 sull'elezione contestuale «si rende necessaria per scongiurare che il Presidente del Consiglio si trovi a interfacciarsi con una maggioranza espressione di forze politiche estranee alla sua».

Ancora, in entrambi i progetti la contestualità si accompagna ad un altro elemento noto alla vicenda delle Regioni: la regola del *simul stabunt simul cadent*, secondo cui le dimissioni del Presidente eletto, comunque determinatesi, comportano in ogni caso la conseguenza dello scioglimento dell'assemblea legislativa, aprendo così la strada a nuove elezioni – per l'appunto contestuali – di entrambi gli organi<sup>12</sup>.

Stavolta ad essere più chiaro è il «progetto Renzi», che si limita a proporre di accogliere *de plano*, a livello nazionale, la regola del *simul-simul*, inserendola nell'art. 88 della Costituzione. Ma – pur con l'incertezza che è tipica delle valutazioni prognostiche – esiti analoghi potrebbero derivare, nel «progetto Meloni», dalla regola c.d. «antiribaltone» che si vorrebbe inserire nell'ultimo comma dell'art. 94 della Costituzione. In primo luogo, essa riduce considerevolmente le possibilità di risoluzione delle crisi di Governo a disposizione del Presidente della Repubblica, prevedendo che l'incarico per la formazione di un nuovo Governo possa essere conferito solo al medesimo «Presidente del Consiglio dimissionario» o «a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto», e soltanto «per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia». Ma soprattutto, per com'è formulata, la regola in questione implica l'operatività di un vero e proprio *simul-simul* in favore sia dell'eventuale Presidente del Consiglio «subentrante» sia del Presidente «eletto» che, dopo essersi dimesso per mancato conseguimento della fiducia iniziale, per sfiducia parlamentare o per qualsiasi altra ragione, sia riuscito a formare

<sup>11</sup> G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., p. 29.

<sup>12</sup> Sulla regola del *simul stabunt simul cadent* nell'esperienza dei Comuni e delle Regioni si veda in particolare S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., pp. 66 ss.

un nuovo Governo<sup>13</sup>. Ipotesi, quest'ultima, che fa addirittura sorgere il sospetto che il Presidente «eletto» possa fallire di proposito nell'ottenimento della fiducia iniziale, o magari dimettersi volontariamente in un secondo momento, confidando di poter formare un secondo Governo e beneficiare, così, del potente deterrente alla sfiducia parlamentare rappresentato dal *simul-simul*<sup>14</sup>.

## **2. Contestualità «forte» e *simul-simul*: una forma di governo né parlamentare né presidenziale**

Ciò che colpisce nella lettura delle relazioni che accompagnano i due disegni di legge costituzionale è la loro insistenza sul fatto che il sistema appena descritto – quello della contestualità «forte» abbinata alla regola del *simul-simul* – rappresenterebbe una tecnica di razionalizzazione della forma di governo parlamentare italiana, per come l'abbiamo conosciuta fino ad oggi. Su questo punto entrambi i documenti contengono passaggi significativi: se la relazione al d.d.l. cost. A.S. n. 830 assegna al nuovo assetto istituzionale lo scopo di «rafforzare la nostra forma di Governo al fine di razionalizzarla e metterla al riparo dalle troppe distorsioni che sono andate accumulandosi nel corso della vita repubblicana», quella al d.d.l. cost. A.S. n. 935, più sottilmente, descrive la modifica proposta come «ispirata ad un criterio “minimale”», in virtù del quale «[n]onostante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, permane la centralità del rapporto di fiducia» tipico della forma di governo parlamentare.

Vero è che non bisogna cadere nell'errore di confondere il legislatore – anche quello che si

---

<sup>13</sup> Sul questi aspetti B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2024, pp. 7-8; N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere “forte” un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2024, pp. 11-12; J. WOELK, *Audizioni Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 9 gennaio 2024, sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante “Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri”*, consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it), p. 3; S. CURRERI, *Testo dell'audizione*, cit., par. 2.

<sup>14</sup> Occorre qui dar conto dell'emendamento n. 4.200, presentato dal Governo, che mira a diversificare gli effetti sulla durata della legislatura tra il caso della sfiducia parlamentare, che determinerebbe senz'altro lo scioglimento delle Camere, e quello delle dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio, che farebbe sorgere in capo a quest'ultimo il potere di «proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica». Il testo prosegue stabilendo che, laddove il Presidente del Consiglio dimissionario non eserciti tale facoltà – come anche nei casi di morte, impedimento permanente e decadenza – «il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio».



appresta a modificare la Costituzione – con «una sede di elaborazione teorico-dottrinale»<sup>15</sup>. Sarebbe sbagliato, in altre parole, aspettarsi che egli impieghi i concetti costruiti dalla teoria delle forme di governo con la medesima precisione tecnica che si esige dalla dottrina costituzionalistica. Qui, tuttavia, l’evocazione di una forma di governo parlamentare che ci si limiterebbe a «razionalizzare» sembra compiuta al solo scopo di dissimulare la profonda carica trasformativa dell’innovazione proposta, rappresentandola come un intervento di carattere limitato, e tutto sommato non troppo dirompente<sup>16</sup>.

Come che sia, a giudizio di chi scrive questa prospettazione è tutt’altro che convincente<sup>17</sup>. L’esperienza maturata nelle Regioni fin dal 1999 dovrebbe aver dimostrato che l’assetto «a Presidente eletto» non ha nulla a che fare con la forma di governo parlamentare. Sicché la stessa denominazione di «premierato», ormai invalsa anche nel lessico giornalistico come formula sintetica per descrivere i caratteri dei due progetti di riforma<sup>18</sup>, appare del tutto impropria, giacché – a rigore – essa si riferisce alle peculiari modalità di funzionamento della forma di governo parlamentare del Regno Unito, strettamente legate ai caratteri del sistema partitico britannico<sup>19</sup>.

Secondo la nota lezione di Elia, si ha una forma di governo parlamentare solo «quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come *un’emanazione permanente* (mediante il rapporto

<sup>15</sup> S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 12.

<sup>16</sup> Su come le modifiche proposte siano «solo apparentemente sintetiche» si sofferma, con particolare riferimento al «progetto Meloni», F. LANCHESTER, *Il disegno di legge A.S. n. 935*, consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it), pp. 8-9. Nello stesso senso anche D. MONE, *Il ddl costituzionale sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2/2023, p. IX.

<sup>17</sup> Dubbi sulla riconducibilità del modello concepito dalla riforma al «parlamentarismo» sono avanzati da A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., p. 313.

<sup>18</sup> Qualche esempio: *Pera sul premierato: pasticcio inaccettabile*, in *La Repubblica*, 3 febbraio 2023; *Riforme e premierato: Casellati vuole il voto con il ballottaggio, ma il centrodestra unito affossa la proposta*, in *Il Fatto Quotidiano*, 3 febbraio 2024; *Premierato, pressing bipartisan per un’intesa*, in *Il Manifesto*, 20 febbraio 2024; *Meloni sul premierato: «Con il Quirinale ottimo rapporto. La riforma non tocca i poteri del Capo dello Stato»*, in *Il Corriere della Sera*, 2 marzo 2024.

<sup>19</sup> Sull’estraneità dell’assetto concepito dal «progetto Meloni» alla forma di governo parlamentare, e in particolare al modello del (vero) «premierato» britannico, si veda F. PASTORE, *Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel ddl costituzionale A.S. n. 935 della XIX legislatura: la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un “premierato”*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2/2023, pp. XXXVI-XLII. Per una posizione diametralmente opposta si veda invece A. CELOTTO, *Senato della Repubblica, 12 dicembre 2023, I commissione – Audizione*, consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it), p. 5: qui l’autore sostiene che la proposta formulata nel d.d.l. cost. A.S. n. 935 «[a]ppare anche compatibile con il nostro modello costituzionale, in quanto conserva il sistema parlamentare e lo corregge (correggerebbe) con un rafforzamento del Presidente del Consiglio, ma toccando in maniera solo parziale dei poteri del Capo dello Stato e del Parlamento, cioè in un sistema che resta di freni e contrappesi, come deve».

fiduciario) del o dei collegi titolari *del potere legislativo*<sup>20</sup>. Perché tale circostanza ricorra non basta che la fiducia parlamentare sia formalmente prevista dalla Costituzione: occorre che essa ricopra un ruolo centrale negli equilibri della forma di Governo, giacché solo in tal caso l'esecutivo è davvero «emanazione permanente» dell'assemblea legislativa<sup>21</sup>. Persino la dottrina che rifiuta la tradizionale classificazione delle forme di governo «per idealtipi», da Elia accolta e perfezionata con l'esame del sistema dei partiti quale «condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica»<sup>22</sup>, preferendo invece delineare una sistemazione «a matrice»<sup>23</sup>, ammette che «la forma di governo sinteticamente definita come parlamentare» si caratterizza innanzitutto per la presenza di un rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo, pur precisando che esso può «emergere nella sola fase genetica, sotto forma di investitura parlamentare dell'Esecutivo (forma di governo direttoriale), o nella sola fase terminale, sotto forma di mozione di sfiducia (governo del Primo Ministro)»<sup>24</sup>.

Ebbene, ad impedire di ravvisare, nella forma di governo «a Presidente eletto» delle Regioni, un rapporto di «emanazione permanente» che procede dal legislativo all'esecutivo è innanzitutto la circostanza che, per effetto del *simul stabunt simul cadent*, il potere di sfiducia del Consiglio sia un buona sostanza paralizzato, giacché conseguenza inevitabile del suo esercizio sarebbe lo scioglimento del Consiglio medesimo<sup>25</sup>.

Si sarebbe allora tentati di ricondurre l'assetto delle Regioni al tipo opposto, quello della forma di governo presidenziale. Ma anche questo inquadramento si espone a più di un'obiezione. *In primis*, va considerato che, diversamente da quanto accade nelle forme di governo presidenziali classicamente intese, il Presidente della Giunta regionale dispone di un vero e proprio potere di

<sup>20</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 642 (corsivi aggiunti).

<sup>21</sup> L. ELIA, *op. ult. cit.*, pp. 644-645.

<sup>22</sup> L. ELIA, *op. ult. cit.*, p. 638.

<sup>23</sup> Il riferimento è a M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2010, spec. pp. 587-588. Per sistemazione «a matrice» l'autore intende un diverso sistema di classificazione delle forme di governo, il quale, piuttosto che costruire modelli astratti e sussumere in essi le varie esperienze concrete, si avvale di una «griglia» di elementi rilevanti, costruita su coppie oppostive, attraverso la quale raffrontare le singole realtà costituzionali sulla base della presenza o dell'assenza di questo o quell'elemento.

<sup>24</sup> M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 585.

<sup>25</sup> Così, fra i primi, P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, cit., p. 131. Sulla stessa linea G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., p. 28. Che «non potrebbe definirsi parlamentare la forma di governo delle regioni italiane a statuto ordinario dopo la riforma costituzionale del 1999», giacché qui, come nel caso israeliano e in quello francese, «il rapporto fiduciario Camera-governo assomiglia troppo a una finzione», lo rilevava già L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 2604.



scioglimento anticipato del Consiglio, esercitabile con le dimissioni volontarie<sup>26</sup>. Sul punto, sarebbe erroneo immaginare una simmetria tra il potere di dimissioni volontarie/scioglimento anticipato riconosciuto al Presidente e il potere di sfiducia «suicida» attribuito al Consiglio: in quanto organo monocratico, il Presidente può scegliere di dare le dimissioni con rapidità e decisione, individuando il momento politicamente opportuno in relazione al grado di consenso di cui gode presso l'elettorato; dal canto suo, il Consiglio regionale è un organo collegiale, e come tale potrà risolversi a sfiduciare il Presidente solo a prezzo di lunghe e complesse mediazioni politiche fra i partiti e – più realisticamente – fra i singoli consiglieri, il che rende altamente improbabile l'impiego di questo strumento in funzione di contrapposizione al vertice dell'esecutivo<sup>27</sup>. Di contro, la minaccia delle dimissioni del Presidente può ben essere utilizzata – e di fatto è stata utilizzata – come credibile strumento di pressione sul Consiglio<sup>28</sup>.

In secondo luogo, nel senso dell'estraneità di questa forma di governo al modello presidenziale milita la considerazione che, nella generalità delle Regioni italiane, l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo si accompagna alla previsione di premi di maggioranza volti ad assicurare *in ogni caso* al Presidente una maggioranza consiliare omogenea, perché assegnati – spesso senza soglia minima di accesso – alla coalizione collegata al candidato Presidente vincitore<sup>29</sup>. Sul punto non può farsi a meno di rilevare come, riconducendosi proprio a queste esperienze, il d.d.l. cost. A.S. n. 935 accolga l'interpretazione più «forte» possibile della contestualità «forte», prefigurando un premio di maggioranza a risultato fisso (il 55% dei seggi parlamentari) e del tutto svincolato dal risultato elettorale riportato dalla coalizione a sostegno del Presidente, perché dipendente unicamente dall'elezione di quest'ultimo.

<sup>26</sup> Invece, sull'inesistenza di un potere di scioglimento dell'organo legislativo quale carattere essenziale di una forma di governo autenticamente presidenziale, sul modello degli Stati Uniti, si veda A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, Cedam, 2000, p. 154.

<sup>27</sup> Così, in riferimento alle analoghe questioni poste dalla forma di governo delineata dalla l. n. 81/1993 per i Comuni, S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 66.

<sup>28</sup> Sul punto si veda L. MELICA, *Il "potere" di dimissioni volontarie del Presidente della Regione e l'inderogabilità del principio del simul stabunt, simul cadent. Esiste una via d'uscita?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 ottobre 2012, pp. 1-2.

<sup>29</sup> Così G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, cit., spec. pp. 267-268, nonché D. CASANOVA, *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, cit., spec. pp. 9 e 12. In argomento si vedano anche M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini*, post porcellum, cit., pp. 489-504 e 508; P. MAZZINA, *Maggioranza e minoranze nei modelli elettorali regionali: la mediazione politica come metodo*, pp. 76-83; A. VUOLO, *Democrazia, eguaglianza, autonomia: il dilemma delle formule elettorali per la composizione degli organi regionali*, cit., pp. 89 ss.

In considerazione di tutto ciò, autorevole dottrina ha persuasivamente osservato che nel modello «a Presidente eletto» il rapporto di fiducia tipico della forma di governo parlamentare risulta non già vanificato, ma addirittura rovesciato: per effetto del premio di maggioranza che fa dipendere la composizione dell'assemblea dal candidato Presidente vincitore, della sostanziale vanificazione del potere di sfiducia e della concreta minaccia dello scioglimento conseguente alle dimissioni presidenziali, è l'assemblea legislativa ad essere «emanazione» del vertice monocratico dell'esecutivo<sup>30</sup>. Sicché, capovolgendo il discorso svolto nella relazione al «progetto Renzi», si potrebbe persino sostenere che, se il rapporto di fiducia corre non dall'assemblea legislativa all'esecutivo, ma dal capo dell'esecutivo all'assemblea legislativa, la forma di governo che ne emerge risulta ben poco «razionalizzata». Mancano infatti, nell'ordito dei due disegni di legge costituzionale, strumenti atti a rafforzare la stabilità dell'assemblea nelle relazioni con il Presidente «eletto». In particolare, in entrambi manca ogni menzione di un limite al numero dei mandati presidenziali conseguibili<sup>31</sup>; previsione, questa, che allo stato attuale dei testi rappresenterebbe uno dei pochi validi argini alla preminenza, per il resto pressoché incontrastata, del vertice monocratico dell'esecutivo<sup>32</sup>.

Insomma, per come sperimentata nei Comuni e nelle Regioni, la forma di Governo «a Presidente eletto» cui mirano gli odierni riformatori non è sussumibile né nel modello parlamentare né in quello presidenziale. Più convincente appare descriverla come una forma di governo ibrida, che trae dallo schema parlamentare e da quello presidenziale i soli tratti funzionali ad assicurare al capo dell'esecutivo una posizione di prevalenza, combinandoli fra loro in un assetto che, quanto a concentrazione monocratica del potere, non ha precedenti nell'esperienza degli Stati di democrazia

<sup>30</sup> A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, pp. 769-770.

<sup>31</sup> Sul punto, osservazioni critiche in D. DE PRETIS, *Audizione, 4 dicembre 2023*, consultabile in [www.senato.it](http://www.senato.it), p. 6, nonché in G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, cit., p. 273. Cenni dello stesso tenore anche in M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, cit., p. 139. Questa cospicua assenza è rilevata criticamente anche da alcuni dei commenti più favorevoli all'impianto complessivo della riforma. Si vedano in tal senso N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, cit., p. 7; A. CELOTTO, *Senato della Repubblica, 12 dicembre 2023, I commissione – Audizione*, cit., p. 5.

<sup>32</sup> Per queste ragioni, non può che guardarsi con favore all'emendamento n. 3.200, di iniziativa governativa, che mira per l'appunto ad introdurre un divieto del terzo mandato consecutivo nel nuovo testo dell'art. 92, co. 2, Cost., sia pur prevedendo che un terzo mandato sia consentito qualora, nelle precedenti legislature, il Presidente del Consiglio «abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi».

pluralista<sup>33</sup>. Solo in questi termini può spiegarsi la scelta di sottrarre, di fatto, il Presidente «eletto» alla minaccia della sfiducia parlamentare, dotandolo al contempo di un sostanziale potere di scioglimento dell'assemblea legislativa e proteggendolo, per giunta, contro il rischio di non disporre di una solida maggioranza.

Alla luce di queste considerazioni, risulta tanto inconferente da apparire canzonatorio quel passaggio della relazione al «progetto Meloni» in cui si afferma che la riforma sarebbe animata dalla «convinzione che si debba operare [...] in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare». Di certo, per i motivi che si è tentato di esporre, il modello praticato non ha nulla a che vedere con la «tradizione parlamentare», perlomeno se con tale formula si vuol fare riferimento alla forma di governo parlamentare propriamente intesa, nella quale l'esecutivo procede dal legislativo quale «emanazione permanente» di esso. Ma forse la critica può spingersi ancora più in profondità. Se si condivide l'immagine dell'assetto «a Presidente eletto» come «vagabondaggio costituzionale *a meta obbligata*» e «ibridazione *a senso unico* dei materiali rinvenibili nel “baule degli ingegneri costituzionali”»<sup>34</sup>, dove la *meta* ed il *sensu* sono rappresentati dal rafforzamento del vertice dell'esecutivo, dovrà concordarsi con chi vi ravvisa una concezione del potere refrattaria all'idea stessa del limite<sup>35</sup>. E se si accoglie l'idea che il *proprium* del costituzionalismo sta nel suo essere «*scienza della limitazione del potere*» attraverso il diritto<sup>36</sup>, allora potrà nutrirsi più di un dubbio sulla riconducibilità del progetto di riforma persino alla «nostra tradizione costituzionale».

---

<sup>33</sup> A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., par. 3, ove una simile scelta viene ricondotta a «un ambiente politico-culturale ossessionato dalla sindrome del ritardo», la cui «smania di omologazione ai modelli stranieri più celebrati [...] produce sforzi d'imitazione che – sullo slancio – danno paradossalmente luogo a modelli unici». Sull'unicità del modello, per come inveratosi nell'esperienza italiana, si vedano anche G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., pp. 25-30; S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 72. Con specifico riferimento all'assetto delineato dal «progetto Meloni», nel senso di una «difficoltà di classificare tale forma di governo» si esprime A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., p. 316.

<sup>34</sup> Così, citando R. TOSI, *Considerazioni (ormai inutili) sulla modifica del Titolo V della Costituzione*, in *Nuvole*, 2001, p. 74, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., par. 3 (corsivi aggiunti).

<sup>35</sup> L. CARLASSARE, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA. VV., *Verso il nuovo statuto della Regione Emilia-Romagna*, Bologna, Emilia-Romagna: Consiglio regionale, 2001, p. 46.

<sup>36</sup> M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2006, p. 1652 (corsivo nel testo).

### 3. Contestualità e semplificazione del sistema dei partiti: alcune indicazioni problematiche

A conclusione di queste brevi note si vuole proporre una seconda riflessione, stavolta in merito alle conseguenze che la contestualità «forte» produce sul sistema dei partiti.

Tra gli estimatori della forma di governo «a Presidente eletto», e comunque tra coloro che non ne danno una lettura radicalmente critica, è piuttosto diffuso l'argomento per cui essa avrebbe la virtù di favorire una semplificazione dell'assetto partitico, sospingendolo verso i moduli del bipolarismo di coalizione<sup>37</sup>. In effetti, al lessico della semplificazione dello scenario politico le relazioni ai due disegni di legge costituzionale attingono a piene mani. Quella che accompagna il d.d.l. cost. A.S. n. 935 riferisce dell'obiettivo di contrastare «l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze», così valorizzando «la decisività del voto elettorale rispetto all'investitura della maggioranza e alla definizione del suo mandato» ed assicurando agli elettori la capacità di «distinguere e imputare correttamente le responsabilità»; dal canto suo, quella acclusa al d.d.l. cost. A.S. n. 830, premettendo che «troppe volte l'Italia è rimasta bloccata dai litigi quotidiani dei partiti e dall'instabilità dei governi» e che «troppo spesso gli elettori hanno visto i propri rappresentanti allearsi con forze politiche radicalmente differenti», si propone di colmare «la distanza tra gli impegni pre-elettorali [...] e la realtà del giorno dopo» e di porre rimedio alla «litigiosità delle forze politiche», che «si è tradotta nel rapido susseguirsi di governi con le maggioranze più disparate»<sup>38</sup>.

Anche su questo punto, però, guardare alla concreta esperienza delle Regioni può consentire di ricavare qualche segnale contrario. Vero è che il contesto politico regionale presenta non trascurabili differenze rispetto a quello statale, se non altro per il maggiore radicamento della forma del «partito personale», che in ambito regionale si connota per una pervasività che non si riscontra a livello nazionale, dove «partiti personali» veri e propri continuano a convivere – ad oggi – con partiti di stampo più tradizionale<sup>39</sup>. Un'incursione nelle dinamiche dei sistemi politici regionali

<sup>37</sup> Per una lettura in questa chiave si veda R. BIN, *Il ruggito del Governatore*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 467 ss.; M. RUBECHI – A. STERPA, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi.it*, paper 23 settembre 2020. A simili coordinate sembra doversi ricondurre anche la posizione di T.E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2/2023, pp. XVIII-XIX.

<sup>38</sup> Nella relazione al «progetto Renzi», peraltro, questa dichiarazione d'intenti si inserisce nel contesto di un problematico appello alla «democrazia decidente» che pone tale modello in esplicita opposizione alla «democrazia rappresentativa», lasciando persino intendere che quest'ultima avrebbe ormai esaurito la «funzione decisiva [svolta] nei primi decenni del Dopoguerra».

<sup>39</sup> Sul rapporto tra le vicende del «partito personale» (il «partito nella forma del capo») si veda S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., spec. pp. 118-123.

appare tuttavia opportuna, ai fini della presente indagine, perché è proprio a quelle dinamiche che i due disegni di legge costituzionale in discussione sembrano guardare, ravvisandovi un esempio virtuoso al quale conformare l'assetto politico nazionale per perseguire stabilità ed efficienza. In questa prospettiva, considerando gli ultimi due appuntamenti elettorali in ciascuna Regione, che coprono il periodo dal 2013 al 2023, è possibile sottolineare alcuni dati degni d'interesse.

Anzitutto, nell'intero periodo preso a riferimento non vi è un solo caso in cui le coalizioni sfidatesi alle urne siano state solo due; risultato, questo, al quale ci si aspetterebbe che un sistema politico autenticamente bipolare tenda naturalmente. Spesso, anzi, il numero dei candidati alla carica di Presidente della Giunta è considerevole: per limitarsi ad alcuni casi eclatanti, si possono citare gli otto candidati alle elezioni del 20 settembre 2020 nelle Marche e in Calabria, nonché a quelle del 31 maggio 2015 in Liguria e in Umbria; i nove candidati alle elezioni del 20 settembre 2020 in Veneto e a quelle del 4 marzo 2018 in Lazio; i dieci candidati alle elezioni del 20 settembre 2020 in Liguria; i dodici candidati alle elezioni del 24 febbraio 2013 in Lazio. Soprattutto, è da rilevare che nell'arco temporale considerato si registrano non più di quattro elezioni in cui ad accedere alla rappresentanza consiliare sono solo le due coalizioni maggiori<sup>40</sup>. In tutte le altre il numero di coalizioni che ottengono seggi in Consiglio oscilla tra le tre e le quattro, con un picco di cinque coalizioni alle elezioni del 31 maggio 2015 in Toscana.

Altre indicazioni utili possono trarsi osservando la composizione della coalizione a sostegno del candidato Presidente risultato eletto. Se vi sono rare occasioni in cui le coalizioni vincenti si compongono di due<sup>41</sup>, tre<sup>42</sup> o quattro liste<sup>43</sup>, nell'assoluta maggioranza dei casi esse annoverano almeno cinque liste, con punte di otto o nove<sup>44</sup>. Guardando poi al dato qualitativo, non può mancare di notare la cospicua presenza di liste non legate ai partiti (le c.d. «civiche»), fra le quali sempre più diffuse sono le c.d. «liste del Presidente», che spesso ottengono seggi<sup>45</sup>. In breve, ci troviamo di fronte a coalizioni numerose ed eterogenee, che tendono a determinare una

---

<sup>40</sup> Nello specifico, il riferimento è alle elezioni del 25 giugno 2023 in Molise, a quelle del 20 settembre 2020 in Liguria, a quelle del 26 gennaio 2020 in Calabria e a quelle del 27 ottobre 2019 in Umbria.

<sup>41</sup> È il caso delle elezioni del 31 maggio 2015 in Toscana.

<sup>42</sup> È il caso delle elezioni del 31 maggio 2015 nelle Marche.

<sup>43</sup> È il caso delle elezioni del 31 maggio 2015 in Liguria e Umbria, nonché di quelle del 23 novembre 2014 in Emilia-Romagna.

<sup>44</sup> È il caso delle elezioni del 22 aprile 2018 in Molise, di quelle del 31 maggio 2015 in Campania e Puglia, di quelle del 23 novembre 2014 in Calabria e di quelle del 25 maggio 2014 in Abruzzo.

<sup>45</sup> Sul punto, utilizzando l'analoga formula di «liste del governatore», F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 104 ss.

composizione piuttosto frastagliata del Consiglio regionale. Per dirla in modo meno diplomatico, si tratta di coalizioni «pigliatutto», di cartelli elettorali privi di ogni condivisione programmatica e tenuti insieme solo dall'esigenza di ottenere il premio di maggioranza connesso all'elezione del Presidente.

Alcune volte il fenomeno è parossistico. In Campania, alle elezioni del 20 settembre 2020, a sostegno della candidatura di Vincenzo De Luca c'erano addirittura quindici liste, molte delle quali non legate ai partiti, e ben dodici di queste hanno ottenuto seggi. In occasione dello stesso appuntamento elettorale, in Puglia con Michele Emiliano c'erano quindici liste, tra le quali – per citarne qualcuna – «Popolari con Emiliano», «Sinistra alternativa», «DC Puglia», «Partito animalista italiano» e «Pensionati e invalidi»: quale unità programmatica possa esserci fra formazioni così diversificate è davvero arduo vedere. Più avanti, nelle elezioni tenutesi il 3 ottobre 2021 in Calabria, a seguito della morte della Presidente Santelli, sette liste correvano con Roberto Occhiuto per il centrodestra, sette liste con Amalia Bruni del centrosinistra e ben sei con l'*outsider* Luigi De Magistris.

Ma forse il caso più interessante viene dall'ultima tornata elettorale svoltasi in Veneto. La cronaca di quei giorni riporta che alcuni candidati della lista del Partito Democratico, ormai rassegnati alla sconfitta del candidato Presidente della coalizione di centrosinistra, Arturo Lorenzoni, ad opera del Presidente uscente Luca Zaia, nuovamente alla testa della coalizione di centrodestra, avrebbero invitato il proprio elettorato ad avvalersi della possibilità del voto disgiunto, accompagnando il voto per Zaia con l'espressione di una preferenza a favore di uno dei candidati della lista Pd<sup>46</sup>.

Che un sistema dei partiti siffatto si possa descrivere come un bipolarismo di coalizione, fondato su coalizioni compatte e coese in alternativa fra loro, è più che dubbio. Ad ogni modo, gli esiti di cui si è sinteticamente dato conto sembrano suggerire che, se l'intento del riformatore è quello di prevenire «l'eterogeneità [...] delle maggioranze», l'assetto «a Presidente eletto» non è davvero quello più indicato.

---

<sup>46</sup> *Veneto, due candidati del PD invitano al voto disgiunto per se stessi e Zaia. Poi ritrattano. "Se proprio non riesci a non votare per lui..."*, in *Il Fatto Quotidiano*, 18 settembre 2020.