

Antonino Spadaro (\*)

RIFORMA COSTITUZIONALE (PREMIERATO ELETTIVO)  
O RIFORMA ELETTORALE (MAGGIORITARIO  
CON DESIGNAZIONE DEL PREMIER)? (\*)

SOMMARIO: 1. L'eterna tentazione italiana delle riforme costituzionali. – 2. Tante “variabili/costanti” per determinare la *forma di governo* e due vie preferenziali: riforma della Carta e/o nuova legge elettorale. – 3. La “designazione elettorale” del Premier: parimenti efficace e meno *tranchant* dell’“elezione diretta”. – 4. Brevi conclusioni: talvolta *il meglio è peggio del bene*.

*1. L'eterna tentazione italiana delle riforme costituzionali*

È noto che in Italia da sempre ma soprattutto negli ultimi 50 anni – *ciclicamente* – una parte della classe politica, ora di centro-destra ora di centro-sinistra, invoca e propone una *riforma strutturale*, ossia sistematica, della Costituzione.

Nel frattempo, dal 1948 ad oggi, sono state approvate *ben 47 leggi costituzionali*, quasi tutte espressione di minori revisioni/integrazioni della Carta, dunque “micro-riforme”, con forse solo due eccezioni di “macro-riforme” costituzionali, ossia di settore o sistemiche: nel 2001 la discussa revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, che ha accresciuto i poteri delle regioni, e nel 2020 l’altrettanto discussa forte riduzione del numero dei parlamentari, in entrambi i casi riforme “consacrate” poi dal voto referendario.

In genere ho espresso forti perplessità sull’opportunità di discutere “preventivamente” di riforme istituzionali e/o costituzionali perché, poi,

---

(\*) Prof. ordinario di Diritto costituzionale – Università Mediterranea di Reggio Calabria ([spadaro@unirc.it](mailto:spadaro@unirc.it))

(\*) Testo consegnato a giugno 2023. In corso di pubblicazione negli *Scritti in onore di Beniamino Caravita*

spesso non si fanno o, quando si fanno, quasi sempre non sono esattamente quelle di cui si era discusso o, peggio, si tratta chiaramente di *reforme reformande*<sup>1</sup>. In ogni caso, per quanto il tema sia di evidente, non eludibile, rilevanza politica, credo che lo studioso dovrebbe cercare di mantenere sempre sul punto un approccio freddo, neutro o, *melius*, per quanto possibile, strettamente tecnico<sup>2</sup>. Bisogna sempre, di volta in volta, valutare *sine ira et studio*, dunque con prudenza (da cui “giurisprudenza”) – oltre l’opportunità storico-politica – la fattibilità e convenienza tecnico-giuridica della singola proposta di riforma.

A conferma dell’attendibilità del detto luterano *Juristen böse Christen!* purtroppo non mancano, da un lato, revisionisti “a priori” e, dall’altra, personalità giuridiche psicologicamente “conservatrici”, quindi intrinsecamente ostili ad ogni cambiamento. Chi aderisce a quest’ultimo approccio, in fondo finisce col dubitare della possibilità (non dell’uso occasionale dell’art. 138 Cost., ma) di riforme costituzionali “sistemiche”: basti dire che si è arrivati a sostenere che – mutando la semplice forma di governo – «possa risultare sostanzialmente stravolta la stessa forma di stato»<sup>3</sup>.

A mio avviso, più semplicemente, vanno tenute in conto almeno tre cose: a) nessuna opera umana, Costituzione compresa, è perfetta e dunque tutto è perfezionabile, tant’è che lo stesso Costituente, con saggezza, ha previsto nell’art. 138 una procedura, ovviamente aggravata, di revisione della Carta; b) si può pensare con relativa serenità a revisioni sistemiche della Carta perché la Corte costituzionale – onde garantire comunque il nucleo duro dei valori fondanti il nostro ordinamento (c.d. «principi

---

<sup>1</sup> Cfr. *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fehlerkalkül all’italiana? Ovvero il «calcolo dei vizi» come previsione di riforme... riformande*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Torino, 2000, 567 ss. e *Il premierato “all’italiana”. Il caso singolare di un Primo Ministro sempre dimissionario per mozione di sfiducia “respinta”*, in AA.VV., *La Carta di tutti. Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, a cura di R. Balduzzi, Roma, 2006, 159 ss.

<sup>2</sup> Infatti: «non appartengo al gruppo dei conservatori della Carta “così com’è”, sempre e comunque (se si vuole, gli *ultra-conservatori*) e nemmeno certamente al gruppo dei revisionisti ad ogni costo (in breve: gli *ultra-revisionisti*)». Mi esprimevo così in *Dal “revisionismo” a buon mercato al “misoneismo” camuffato*, replica alla Lettera AIC 12/2022, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>3</sup> Così A. RUGGERI, *Il menu à la carte delle riforme costituzionali*, in *Consulta online*, 10.5.2023, IV.

fondamentali e diritti inviolabili») – ha definitivamente riconosciuto l'esistenza, oltre di quelli derivanti dall'art. 139, di ulteriori limiti *sostanziali invalicabili* alla revisione (sent. cost. n. 1146/1988); c) non si può dire con certezza assoluta che la fragilità dei Governi italiani – la cui durata media, com'è noto, è inaccettabilmente breve e comunque incompatibile con un'adeguata ed efficiente programmazione della cosa pubblica – sia imputabile esclusivamente, o comunque prevalentemente, alle laconiche disposizioni esistenti in merito nella nostra Costituzione, ma certo l'esperienza storica di questi 75 anni (1948-2023) conferma tale debolezza italiana, accanto invece ad una sostanziale e permanente validità della prima Parte della Carta.

Avendo la maggioranza che ha vinto le ultime lezioni, *re melius perpensa*, saggiamente “dimenticato” – parrebbe – la proposta pre-elettorale di una riforma costituzionale che deroghi al “primato delle fonti comunitarie”, a parte la concreta attuazione del regionalismo differenziato (già previsto, però, dal 2001), resta in piedi l'istanza di cambiare la nostra forma di governo, anche se formulata in modo assai generico, con un politicamente allettante ma vago riferimento all'“elezione diretta”, anche se non si sa bene di chi.

Ove si osservi il ricordato approccio tecnico/neutro e si tenga conto delle tre considerazioni prima svolte, va senz'altro riconosciuto che – almeno tendenzialmente e *astrattamente* – nulla osta a un aggiornamento della nostra Carta, introducendo macro-riforme costituzionali (quindi sistemiche o di settore) volte a perfezionare/migliorare la nostra “forma di governo”<sup>4</sup>.

## 2. Tante “variabili/costanti” per determinare la forma di governo e due vie preferenziali: riforma della Carta e/o nuova legge elettorale

Si tratta, però, di vedere se – per raggiungere lo scopo (o comunque, più realisticamente, avvicinarsi all'obiettivo) di stabilizzazione dell'esecutivo – sia *davvero* “necessario” arrivare a una revisione delle disposizioni della nostra Carta e non sia invece “preferibile” intervenire piuttosto sulla sola

---

<sup>4</sup> Visto che, come lapidariamente ricorda B. CARAVITA: «La forma di governo parlamentare italiana [...] è almeno zoppicante» [cfr. *I circuiti plurali delle decisioni nelle democrazie moderne*, in AA.VV., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, a cura di P. Bilancia, Torino, 2018, 24]

legge elettorale, con minori complicazioni, sia sul piano della procedura giuridica (non aggravata) che del consenso politico (plausibilmente più ampio)<sup>5</sup>.

Del resto e com'è a tutti noto, le *norme costituzionali scritte*, per quanto certo importantissime, costituiscono solo “una” delle (almeno) cinque variabili/costanti che formano il concetto di “forma di governo”<sup>6</sup>. Ricordo, in particolare, che fra le variabili/costanti ci sono appunto i *sistemi elettorali* la cui funzione nella determinazione di una forma di governo è certo determinante, sicchè l'idea di lavorare proprio sul sistema elettorale per incidere risolutamente sulla stabilità degli esecutivi non può essere liquidata semplicisticamente, per usare una metafora, alla stregua di un “pannicello caldo” inadeguato alla “malattia” italiana. Soprattutto – se davvero il fine perseguito è quello del miglioramento della nostra forma di governo – è lecito riflettere sull'effettiva esistenza delle due condizioni prima ricordate (opportunità storico-politica e fattibilità/convenienza tecnico-giuridica) che giustifichino un atto politicamente e giuridicamente così grave e complesso, qual è una revisione sistemica (di settore) della Costituzione.

A onor del vero, proprio l'esistenza (almeno) delle ben cinque variabili/costanti prima ricordate nella concreta determinazione della “forma di governo” dovrebbe indurre a un minore ottimismo sull'idea che – incidendo soltanto su *una* di esse: disposizioni costituzionali (secondo il Governo) o disposizioni di legge, soprattutto elettorale (per chi scrive) – si possa conseguire sempre e comunque, dunque con certezza matematica,

---

<sup>5</sup> Un cenno sulle due opzioni, seppur drammatizzato, è in A. MORRONE, *Sulle riforme il confronto è fra due idee opposte di democrazia*, in *Il domani*, 20.05.2023, 12.

<sup>6</sup> In *L'evoluzione della forma di governo italiana. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale* [editio minor in *Quad. cost.*, n. 1/2019, 75] osservavo: «...senza avere la pretesa di offrire un elenco completo delle “costanti/variabili” che andrebbero prese in esame (basti pensare ai *regolamenti parlamentari*) per definire il concetto di forma di governo, da tempo ci sembra sia possibile indicare comunque le principali. Esse sono: I) le norme costituzionali scritte; II) le norme costituzionali consuetudinarie; III) i precedenti, le prassi e le convenzioni costituzionali in genere; IV) il sistema elettorale in senso stretto (proporzionale, maggioritario o misto, nelle sue diverse varianti) e in senso lato (tipo di collegio, tipo di voto, cause di ineleggibilità/incompatibilità, c.d. sistema elettorale di contorno: norme sulla propaganda, il finanziamento elettorale, ecc.); V) il sistema politico-partitico» (per l'editio major dello stesso testo, cfr. [www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/spadaro.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/spadaro.pdf), n. 9/2018, 17.09.2018).

l'obiettivo della maggiore stabilità degli esecutivi. Come si sa, la stabilità/governabilità dipende da troppi fattori, essenzialmente *politici*, per cedere alla facile e ingenua tentazione di pensarlo. Del resto, anche la nostra attuale *forma di governo parlamentare* talvolta ha espresso Presidenti del Consiglio e Governi politicamente stabili e forti: è stato il caso, per esempio, del II governo Berlusconi, durato praticamente l'intera legislatura (2001-2005); ma anche l'attuale governo di Giorgia Meloni, almeno così pare, sembra stabile e destinato a durare l'intera legislatura, nonostante sia frutto di un *sistema elettorale* non esattamente maggioritario, qual era invece quello che ha consentito la lunga durata del II governo Berlusconi. Si tratta comunque di eccezioni, confermate dalla ricordata, quasi cronica, instabilità del quadro *politico* italiano, a sua volta favorita dalla litigiosità inter- ed infra-partitica, dal crescente astensionismo e dall'ormai evidente volubilità dell'elettorato, pronto a mutare in modo repentino i propri orientamenti. Insomma, sappiamo tutti che raramente è sufficiente l'adozione di una riforma "normativa" – di rango legislativo (legge elettorale) o anche super-legislativo (modifica costituzionale) – per garantire con sicurezza una maggiore stabilità ed efficienza dei nostri esecutivi.

Ciò non toglie che i giuristi abbiano essenzialmente proprio queste due leve per cercare di risolvere il problema e dunque si interrogino soprattutto su queste, come del resto qui si sta facendo.

### 3. La "designazione elettorale" del Premier: parimenti efficace e meno tranchant dell'"elezione diretta"

Andando al sodo senza indulgere in ulteriori considerazioni generali, escluderei senz'altro che in Italia ci siano le "condizioni" politiche e giuridiche per passare dall'attuale nostra forma di governo "parlamentare" a quella del *presidenzialismo* statunitense o del *semipresidenzialismo* alla francese. Ciò, per motivi che mi sembrano abbastanza scontati.

Nel primo caso (*presidenzialismo*, che cumula su una sola persona le funzioni di Capo dello Stato e di Primo ministro, sia pure eletto direttamente), per tacer d'altro, osta innanzitutto il passato storico del nostro Paese che purtroppo, durante il ventennio fascista, ha fatto la tragica esperienza di "un uomo solo al comando": questo passato incombente, il nostro sistema partitico e l'assenza di contrappesi adeguati a un potere così forte inducono ad escludere, almeno a mio avviso, quel modello, la cui

adozione comporterebbe davvero una controversa e radicale riscrittura di buona parte della Carta.

Nel secondo caso (*semi-presidenzialismo*, che vede un Capo dello Stato elettivo indicare un Primo ministro sfiduciabile dal Parlamento), al di là della intrinseca complessità del modello, osta la tradizionale natura del sistema politico italiano, forse bipolarizzato o bipolarizzabile ma sempre ultraframmentato, sistema che – al di là del rischio di *cohabitation*, ben noto ai francesi – difficilmente tollererebbe una “diarchia” (Presidente/Primo Ministro) con i connessi problemi definitivi di rispettive attribuzioni e competenze.

Dunque, se davvero si mira a dare maggiore stabilità ai nostri governi, buon senso vorrebbe che si scartino queste due opzioni e realisticamente si pensi, piuttosto, a un *premierato*, ossia ad una forma di governo che “legittimi” (sul piano esterno, del consenso democratico) e “rafforzi” (sul piano interno, endogovernativo) le funzioni del Primo ministro. Quel che però mi lascia perplesso è che, per conseguire questo doppio obiettivo, si pensi subito e seccamente ad una *revisione costituzionale*, un fatto – in sé – legittimo ma giuridicamente complesso e politicamente assai divisivo. Comprendo e apprezzo sinceramente le ragioni di chi promuove la cosa<sup>7</sup>, ma mi chiedo se questa sia l'unica via per *conseguire il risultato*, anzi più precisamente se sia la via migliore e quella che potrebbe ottenere i maggiori consensi sociali e politici, visto il dichiarato dissenso di gran parte delle opposizioni.

Ove si osservi che, *in ogni caso*: quale che sia la riforma, comunque e necessariamente si dovrà por mano al sistema elettorale, è lecito chiedersi se invece sia possibile – *a Costituzione invariata* – pervenire *pressochè* allo stesso risultato semplicemente modificando la legge elettorale, evitando così un acceso conflitto politico, con pesanti e imprevedibili strascichi costituzionali, vista la sia pur parziale, ma inevitabile, *deminutio* formale dei poteri del Capo dello Stato e l'altrettanto inevitabile *indebolimento* delle Camere, per altro nel quadro di una più generale e risalente crisi del parlamentarismo, che non può assolutamente essere sottovalutata.

---

<sup>7</sup> La tesi del *premierato elettivo*, com'è noto, era di C. MORTATI (già dal 1973, ma v. pure *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, 39), poi di S. GALEOTTI (*Un governo scelto dal Popolo: «il governo di legislatura»*, Milano, 1984) ed oggi è sostenuta soprattutto da T. FROSINI (che ne parla dal 1997): cfr. da ultimo in *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *federalismi.it*, 7.06.2023 (*infra* ult. bibl.)

Fermo restando che, insisto: *repetita iuvant*, sarebbe ingenuo pensare che riforme “giuridiche”, anche costituzionali, possano sempre e comunque rimediare, in sé e da sole, a gravi e ataviche carenze del sistema “politico” (crisi dei partiti, leadership populistiche, *disinformation* e manipolazioni del consenso, ecc.), mi pare che comunque sia possibile dare una profonda e positiva svolta alla nostra forma di governo *senza toccare la Carta* e stravolgere il tradizionale rapporto fiduciario Governo-Parlamento, costituzionalmente razionalizzato.

Probabilmente si può, infatti, rafforzare il Premier e provare a stabilizzare gli Esecutivi con un semplice ma radicale intervenendo *sul piano legislativo*, agendo su due fronti:

a) per un verso, incrementando i poteri endogovernativi del Premier, con una strutturale *modifica della legge n. 400/1988*<sup>8</sup>. Com'è noto, l'art. 95, II c., della Costituzione non prevede *espressamente* la “revoca” dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, ma *nemmeno la esclude*. Finora molti hanno creduto, sulla base di una controversa prassi, che non fosse possibile, ma in realtà con una semplice modifica della ricordata legge ordinaria si può prevedere – a mio avviso in piena conformità a Costituzione – che il Presidente del Consiglio sottoponga al Capo dello Stato la “proposta di revoca” di un ministro. In tal modo, da un lato si rafforza la posizione del Premier sul piano endogovernativo, prevedendo espressamente l'istituto della revoca, e dall'altro si permette al Presidente della Repubblica, nell'esercizio delle sue funzioni di garanzia costituzionale, di controllare che tale eventuale atto, per quanto discrezionale, non sia arbitrario (cfr. sent. cost. n. 7/1996)<sup>9</sup>;

b) per un altro verso, legittimando democraticamente il Premier in forma quasi-diretta, con l'adozione di un nuovo, e più congruo, sistema elettorale *maggioritario con designazione del Primo Ministro*: naturalmente non entro qui in dettagli tecnici (doppio turno, premio di maggioranza, ecc.), secondari in questa sede. Si tratta, in fondo, di un'ipotesi di lavoro con

---

<sup>8</sup> In questo senso anche F. SALMONI, *Conciliare governabilità e forma di governo attraverso riforme legislative e due revisioni costituzionali*, in *federalismi.it*, 7.06.2023, 5.

<sup>9</sup> A ragione S. CECCANTI (*A proposito del caso Bonafede/1*, in *Il mulino*, 21.05.2020) osserva: «Non è infatti un caso che la sfiducia individuale si usi solo da noi, mentre il potere di revoca è presente in tutte le grandi democrazie che prevedono il rapporto di fiducia».

radici antiche: si pensi alle tesi di studiosi come R. Ruffilli<sup>10</sup> e lo stesso L. Elia di cui ricordo le lucide parole: «Si tratta di una forma di governo e di una legge elettorale che facciano emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza»<sup>11</sup>.

Mi sembra che le due ipotesi qui formulate – potrebbe dirsi di semplici *reforme legislative con rilevanti effetti costituzionali* – siano preferibili a quella dell'introduzione in Costituzione del “premierato elettivo”. Esse si giustificano per vari motivi e presentano diversi vantaggi. Ne indico, riepilogando, i principali:

- potremmo risparmiarci l'annosa diatriba sul metodo più corretto, fra i molti possibili, per dar vita a riforme costituzionali “di sistema”: informale consultazione del Governo con l'opposizione (come ora sembra stia accadendo), nomina governativa di un Comitato di saggi e/o tecnici che produce un testo prodromico per la discussione in Parlamento (com'è successo un paio di volte), istituzione di un'apposita Commissione parlamentare bicamerale (come fatto in ben tre momenti, ma invano, nella storia costituzionale italiana: Commissioni Bozzi, De Mita-Iotti e poi D'Alema), addirittura elezione di un'Assemblea costituente, ecc. Altrove ho approfondito la questione sul piano della teoria generale e francamente qui

---

<sup>10</sup> Cfr. R. RUFFILLI - P.A. CAPOTOSTI, (a cura di) *Il cittadino come arbitro*, Bologna, 1998.

<sup>11</sup> Cfr. Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013. Ho ripreso questa bella citazione di Elia da S. CECCANTI [*Per un efficace (ma non troppo) forma di governo neoparlamentare*, in *federalismi.it.*, 7.06.2023, 4 s.], del quale però non posso condividere – come si comprende da quanto fin qui sostenuto – l'idea che sia comunque “necessaria” una revisione della Costituzione alla tedesca, con fra l'altro «la previsione di un unico rapporto fiduciario (o con una sola Camera o con il Parlamento in seduta comune) del solo Presidente del Consiglio, da instaurare a maggioranza semplice (conformemente all'articolo 63 della Legge Fondamentale di Bonn), oltre alla previsione di poter richiedere la revoca dei ministri (art. 64 della medesima); la sfiducia costruttiva (art. 67 della LF), lo spostamento parziale, sul Presidente del Consiglio del potere di scioglimento come deterrente contro le crisi (art.68 della medesima)». È evidente, per altro, che – ove si scegliesse l'ardua via della revisione costituzionale – accanto a queste, di cui si può discutere, si potrebbero apportare ulteriori, radicali migliorie alla nostra forma di governo: per esempio la limitazione dei casi in cui il Governo pone la questione di fiducia e l'introduzione di una *corsia preferenziale* per i disegni di legge del governo, al fine di contenerne la decretazione d'urgenza.



avrei ben poco da aggiungere<sup>12</sup>. La soluzione cui ora accenno presenta il non trascurabile vantaggio di “bypassare” proprio la questione delle tecniche legate alla procedura di revisione costituzionale “di sistema”;

- si evita, inoltre, il rischio che più di un osservatore lamenti il *vulnus* della Carta, ritenendo che – ancora una volta e senza “senso delle istituzioni” – sia stato fatto un uso “politico e congiunturale” della nostra Carta fondamentale<sup>13</sup>.

- non bisogna passare per le “forche caudine” della complessa procedura aggravata di cui all’art. 138 (che, non si dimentichi, non esclude pure il ricorso al referendum in assenza della maggioranza dei 2/3 dei parlamentari). L’adozione dell’auspicata revisione della l. n. 400/1988 e l’introduzione di un nuovo sistema elettorale maggioritario con designazione del Primo Ministro, per quanto di natura para-costituzionale, avverrebbero invece con semplici *leggi ordinarie*;

- il rafforzamento *endogovernativo* dei poteri del Premier, attraverso il riconoscimento legislativo di un potere di revoca dei ministri, non comporterebbe alcuna modifica del per altro generico e indeterminato I comma dell’art. 95 («Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l’unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendo e coordinando l’attività dei ministri»), semplicemente dando una diversa e più completa attuazione legislativa al II comma dello stesso articolo («La legge provvede all’ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l’organizzazione dei ministeri»);

- naturalmente si può discutere su come definire *terminologicamente* la proposta qui formulata (“indicazione” del candidato Primo ministro, “designazione” del Premier”, ecc.): quel che conta è la maggiore “legittimazione democratica” dello stesso, derivante dal fatto che il corpo elettorale viene messo *sostanzialmente* nelle condizioni di riconoscere, e scegliere, il potenziale Primo ministro, n.b.: senza che però questo attenti alle prerogative *formalmente* spettanti al Presidente della Repubblica. Segnalo che il meccanismo cui qui si accenna ha operato sul piano politico, dunque solo “implicitamente”, dal 1993 al 2004, durante la vigenza delle

---

<sup>12</sup> Cfr. *La “transizione” costituzionale: ambiguità e polivalenza di un’importante nozione di teoria generale*, in AA.VV., *Le «trasformazioni» costituzionali nell’età della transizione*, a cura di A. Spadaro, Torino, 2000, 17 ss.

<sup>13</sup> Cfr. ripetutamente A. RUGGERI, da ultimo in *L’autonomia regionale inappagata, la sua “differenziazione” e l’uso congiunturale della Costituzione*, in *Diritti reg.*, n. 2/2023, 365 ss.

leggi elettorali n. 276 e 277/1993, che prevedevano un maggioritario con quota proporzionale del 25% e “scorporo” (c.d. *Mattarellum*), mentre è divenuto giuridicamente “esplicito” dal 2005 al 2014 con la l. n. 270/2005 che configurava un sistema proporzionale con premio di maggioranza (c.d. *Porcellum*), il cui art.1, c. 5, testualmente recitava: «... i partiti politici o gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata *come capo della forza politica*. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro *collegati in coalizione* che si candidano a governare depositano un *unico* programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata *come unico capo della coalizione*. *Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall’art. 92, secondo comma, della Costituzione*» (miei i c.vi). Fra tali prerogative ricordo solo, qui, l’eventuale individuazione di un Presidente del Consiglio “tecnico” nelle situazioni di grave crisi politica e, ovviamente, lo scioglimento anticipato delle Camere. A suo tempo, anche per i motivi indicati dalla Corte cost. nella sent. n.1/2014<sup>14</sup>, ovviamente e ferocemente ho criticato in generale il Porcellum, ma riconosciuto invece l’utilità specifica di questo articolo, che – non intaccando i poteri del Parlamento e del Capo dello Stato – non a caso la Corte non ha invalidato<sup>15</sup>;

---

<sup>14</sup> Sul punto v. spec. il volume di A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014 dove tutta la problematica in esame è ampiamente approfondita.

<sup>15</sup> Osservavo infatti: «l’ultima parte del ricordato inciso, sulle prerogative presidenziali, che in una legge ordinaria potrebbe apparire persino pleonastico, conferma, ove ve ne fosse bisogno, che formalmente in Italia non v’è ancora una forma di governo *tout court* di “premierato”». Così A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, in [www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0228\\_spadaro.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0228_spadaro.pdf), 7, (20.09.2010) e in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Vol. IV., Editoriale Scientifica, Napoli 2011, nt. 16, 3444. A conferma del fatto che fortunatamente le prerogative presidenziali non fossero state toccate, *infra* nel testo altresì rilevavo: «È evidente, per altro e per quanto l’ipotesi sia improbabile, che, ove un partito della coalizione vincente avesse più voti di quello del capo della coalizione formalmente indicato nella scheda elettorale, il Presidente della Repubblica – in assenza di un’indicazione espressa del potenziale *premier*, ma solo del *capo della coalizione* – potrebbe ancora avere dei margini di manovra, per esempio dando l’incarico di governo, all’inizio della legislatura, al *leader* della forza politica più votata della coalizione vincente, piuttosto che all’“unico capo della coalizione”, che potrebbe restare tale senza ricevere incarichi di governo. Ma, come si diceva, l’ipotesi è di scuola, sicché, senza indulgere in raffinatezze tecniche, nel

• un sistema elettorale *maggioritario con designazione del candidato Premier* – senza incidere sui rilevanti margini di discrezionalità che spettano al Capo dello Stato – dovrebbe comunque comportare per quest’ultimo il dovere di *garantire* sempre la «“corrispondenza” fra volontà *popolare* e volontà *parlamentare*»<sup>16</sup>, come purtroppo invece non è accaduto quando, a fine 1994, si è passati da un governo di centro-destra, espressamente voluto dal corpo elettorale, a un governo di centro-sinistra, a causa della defezione di una componente dell’originaria maggioranza (Lega Nord) transitata non “a” ma “con” l’opposizione. Se si parte dal presupposto – non solo ad avviso di chi scrive incontrovertibile – che il “sistema elettorale” incide direttamente sulla forma di governo (di cui anzi costituisce, piaccia o no, un elemento costitutivo), una volta adottato un sistema *elettorale maggioritario con designazione del candidato premier*, la tesi secondo cui una delle funzioni del Presidente della Repubblica sarebbe *sempre* quella di impedire, per quanto possibile, uno scioglimento anticipato delle Camere costituisce una malintesa, anzi deviante, interpretazione della stessa forma di governo parlamentare. In questo caso, invece, il Capo dello Stato ha, o dovrebbe avere, la ben diversa funzione *giuridica* di «impedire operazioni di malcostume-corrruzione e trasformismo politico, garantendo la conformità fra maggioranza elettorale e parlamentare [... quindi...] non scioglie anticipatamente le Camere a cuor leggero, ma nemmeno può “cercare” col lanternino nuove maggioranze parlamentari, *quali che siano*, in funzione anti-scioglimento, men che meno se si tratta di maggioranze diverse da quella espresse dalle urne, togliendo (di fatto) le castagne dal fuoco all’opposizione ed entrando (più o meno consapevolmente) nell’agone politico»<sup>17</sup>. Invero coglie opportunamente questo rischio – repentino e fraudolento cambiamento, nel corso della

---

caso dell’attuale legge elettorale probabilmente si può parlare di una “cripto-designazione” o di una “designazione *in pectore*” del primo ministro, con tutto ciò che questo comporta». Più in generale sul punto – ed in particolare sui poteri presidenziali di formazione di governi “tecnici” e di “scioglimento anticipato” delle Camere (istituto, a mio avviso, “a geometria variabile”) – v. il mio *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, in [www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Spadaro\\_001.pdf](http://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Spadaro_001.pdf) (n.1/2011) e in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 2011, 219 ss.

<sup>16</sup> Cfr. *Poteri del Capo dello Stato*, op. et loc. cit.

<sup>17</sup> Cfr. *Poteri del Capo dello Stato*, op. et loc. cit. Pienamente conforme a quanto ivi sostenuto, fra gli altri, G. FERRINA CERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Oss. cost.*, n. 1/2020, 122 ss.

legislatura, della maggioranza politico-elettorale – anche chi propone il “premierato elettivo”<sup>18</sup>, pur negando però i conseguenti, inevitabili effetti di almeno parziale riduzione dei margini di discrezionalità del Presidente della Repubblica<sup>19</sup>.

- volendo riformare la nostra forma di governo, non può dimenticarsi che – accanto alla legittima esigenza della *governabilità* – esiste quella, altrettanto legittima e non trascurabile, della *rappresentanza*. Ora, fermo restando che è oltremodo difficile, se non praticamente impossibile, realizzare un equilibrio perfetto fra le due istanze, faccio fatica ad immaginare che – *rinunciando* all’attuale modello costituzionale della forma di governo parlamentare – si possa realmente realizzare la “quadratura del cerchio”: un *sincronico e paritario* rafforzamento del Governo e del Parlamento. In questo senso, temo che a ben poco serva utilizzare la scorciatoia linguistica della formula duvergeriana di “neo-

---

<sup>18</sup> Lo stesso T. FROSINI [*Sulla forma di governo*, cit., 5] al di là dell’emblematico uso della formula “capo del governo”, giustamente parla di «un voto di “sfiducia costruttivo”, in cui, cioè, il parlamento può sfiduciare il capo del governo a condizione che lo sostituisca con un altro, *fermo restando immutata la maggioranza politica e quindi parlamentare voluta dagli elettori*». (mio il c.vo)

<sup>19</sup> In questo senso trovo iperbolica la tesi secondo cui «Chi ritiene che con il premierato elettivo verrebbero a ridursi poteri e competenze del Presidente della Repubblica mente sapendo di mentire» (così T. FROSINI, *op. ult. cit.*, 6), tant’è che lo stesso A. *infra* riconosce la *deminutio* dei poteri presidenziali in materia di “scioglimento anticipato” delle Camere e di “revoca dei ministri”. Paradossalmente ed in realtà – quale che sia la via scelta: riforma costituzionale o, a maggior ragione, elettorale – sia nel primo caso (scioglimento anticipato) sia nel secondo caso (revoca dei ministri) – credo che “comunque” rimarrebbero in capo al Presidente della Repubblica alcuni poteri: ora dovendo immaginarsi anche, ed almeno, un c.d. scioglimento sanzione e/o di garanzia, atto formalmente e sostanzialmente presidenziale (cfr. il mio *Poteri dello Stato*, op. et loc. cit.), ora dovendo essere la revoca del ministro atto di natura discrezionale ma non arbitraria e dunque essendo comunque sempre soggetta a non trascurabili e necessari poteri di controllo da parte del Capo dello Stato. Naturalmente condivido, poi, quanto afferma T. Frosini quando osserva che «il ruolo che è chiamato a svolgere il Presidente della Repubblica in Italia è scolpito nelle norme della costituzione e stabilizzato nella prassi degli “uomini del Quirinale”; ed è sintetizzabile nella formula di garante e potere neutro», ancorchè forse sia più corretto parlare di “funzione” più che di “ruolo”. Ciò non toglie, tuttavia, che talvolta egli svolga “anche” un’importantissima, seppur occasionale, funzione di “supplenza” in carenza degli organi di indirizzo: per una valutazione positiva di questo potere presidenziale sia consentito ancora rinviare al mio *L’evoluzione della forma di governo italiana*, op. et loc. cit.

parlamentarismo” per definire il “premierato elettivo”. Ammetto che questa è, forse, la principale ragione per cui propendo per una semplice riforma *elettorale* più che *costituzionale*.

- l’ipotesi qui formulata – che potrebbe anche definirsi di premierato “non elettivo” – non solo non attenta in alcun modo alle prerogative del Capo dello Stato, ma soprattutto non determina uno sconvolgimento *de facto* e *tranchant* del rapporto fiduciario, come invece si avrebbe nel caso di premierato “elettivo”, dove il Premier fortemente legittimato da una *formale* “elezione diretta”, potrebbe sempre – e pericolosamente – contrapporsi al Parlamento, essendo in quel caso il rapporto fiduciario concentrato tutto sulla sola figura del Primo ministro, tutt’al più nella migliore (ossia nella più *soft*) delle ipotesi solo... “sfiduciabile”. Ricordo invece che, almeno nell’attuale forma di governo parlamentare, la fiducia che inizialmente viene concessa dal Parlamento non riguarda *soltanto* la persona del Premier, ma anche tutti i membri dell’esecutivo (c.d. *organigramma*) e gli obiettivi politici dello stesso (*programma di governo*). Non è un caso che invece la proposta qui avanzata (mera designazione elettorale del Premier) sia ben diversa da quella a suo tempo prospettata dall’on. Cesare Salvi nella I Commissione bicamerale presieduta da M. D’Alema, in cui fra l’altro si immaginava una complessiva “revisione della Costituzione” dove – pur prevedendosi un (astratto, perché del tutto ipotetico e improbabile) potere di sfiducia costruttiva parlamentare nei confronti del Premier – quest’ultimo veniva comunque eletto direttamente e con la facoltà di chiedere lo “scioglimento del Parlamento”<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Mi limito a riportare l’art. 1 della bozza di legge di revisione costituzionale proposta da C. Salvi: «Il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all’elezione del Parlamento, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale. La legge può stabilire e regolamentare lo svolgimento di elezioni primarie per la candidatura alla carica di Primo ministro. Non può essere candidato alla carica di Primo ministro chi abbia svolto tale funzione per tre legislature consecutive. I finanziamenti e le spese per la campagna elettorale, nonché la partecipazione alle trasmissioni televisive, sono regolati dalla legge, al fine di assicurare equilibrio di condizioni tra i candidati. Il Presidente della Repubblica, alla proclamazione dei risultati per l’elezione del Parlamento, nomina Primo ministro il candidato a tale carica al quale è collegata la maggioranza dei parlamentari eletti.» (testo tratto dalla seduta antimeridiana di mercoledì 28 maggio 1997 della Commissione bicamerale presieduta dall’on. Massimo D’Alema).

#### 4. Brevi conclusioni: talvolta il meglio è peggio del bene

Ammesso – ma, come già s'è detto, non del tutto concesso – che operando soltanto sulla leva delle fonti *giuridiche* (meramente primarie per chi scrive, o superprimarie per il Governo) si riesca a perseguire gli obiettivi *politici* ricordati, naturalmente si può addirittura discutere *a priori* e *in radice* sull'opportunità di una revisione della nostra forma di governo che miri a rafforzare il Premier e stabilizzare gli Esecutivi. Si può, quindi, contestare l'inarrestabile tendenza non solo italiana alla personalizzazione della politica che ha visto – intorno a un *leader* – l'affermarsi di coalizioni/cartelli elettorali (per es. *l'Ulivo* di Romano Prodi), o addirittura la nascita (massimo esempio: *Forza Italia* di Silvio Berlusconi) e la morte di partiti (si pensi a *Italia dei valori* di Antonio Di Pietro), con conseguenti effetti diretti sulla formazione di governi spesso e non a caso "leaderistici", con connessi rischi di populismo e plebiscitarismo<sup>21</sup>.

Francamente nemmeno mi è del tutto chiaro "perché" realmente si voglia fare questa riforma costituzionale. Non posso escludere del tutto che il vero obiettivo dell'attuale maggioranza politica sia semplicemente quello di dare attuazione a una promessa elettorale, ossia di mera immagine, mirando a realizzare il sogno, invero forse un po' populistico, di una "elezione diretta", quale che sia. Induce pure a riflettere il fatto che una riforma costituzionale che mira a rafforzare il Premier e stabilizzare la forma di governo sia proposta da parte di... un Premier forte di un governo stabile.

Provo a tirare le conclusioni.

Nella forma di governo *parlamentare classica* italiana (caratterizzata da sistemi elettorali proporzionali o comunque non maggioritari) il Parlamento è al centro del sistema, in quanto unico organo legittimato dal

---

Sul punto cfr., più tardi, S. VASSALLO, *Gli attriti della riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, n. 5/2004, 846 ss.

<sup>21</sup> ...rischi, nel momento in cui scriviamo, purtroppo non slegati da quello del nazionalismo, per il quale v. il mio *Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono "sempre" fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?*, in *federalismi.it*, n. 8/2023, 5.04.2023, 103.

popolo, e dunque ha anche *di fatto* il potere di fare e disfare a piacimento le maggioranze. In questo caso, il Presidente della Repubblica finisce con l'assecondare la volontà "parlamentare" (nonostante i gravi fenomeni, più che rischi, di malcostume e trasformismo politico).

Nella forma di governo di *Premierato hard, puro o elettivo* (come in Israele dal 1992 al 2001) la doppia legittimazione popolare, sia del Premier che del Parlamento, di fatto "marginalizza" i poteri del Capo dello Stato e – in assenza di un sistema elettorale maggioritario "con designazione del Premier" – non risolve i problemi della governabilità, anzi li moltiplica, per i possibili e insolubili dissensi fra la maggioranza parlamentare e un Primo ministro intrinsecamente "forte". Inoltre, venendo meno la figura del Premier per qualsiasi causa, rischia di irrigidire il sistema e portare facilmente, anzi continuamente, ad elezioni anticipate.

L'ipotesi qui formulata di un *premierato soft, non elettivo* – essendo costruita su un *sistema elettorale maggioritario con designazione del Primo ministro* – non genera un pericoloso irrigidimento del sistema politico sulla figura del Premier e, almeno tendenzialmente, esclude un dissenso fra Parlamento e Premier, mantenendo fin dall'inizio e integralmente il rapporto fiduciario. Inoltre non determina alcuna *deminutio* dei poteri di supplenza del Capo dello Stato (scioglimento anticipato, governi tecnici in situazioni di crisi, ecc.), il quale – n.b.: in quanto costituzionalmente garante *anche* della volontà popolare – viene vincolato solo al rispetto della corrispondenza fra "maggioranza parlamentare" e "maggioranza elettorale".

Dunque, ancora una volta ammesso e non concesso che il "premierato" sia la soluzione, la sua versione *soft* e non *hard* sembra preferibile, mirando a disciplinare, quindi giuridicizzare, i processi politici in atto, limitandone gli effetti negativi. In questo senso, potrebbe dirsi che il *meglio* (modello puro: razionalizzazione costituzionale del p. elettivo) sia peggio del *bene* (p. introdotto per via elettorale). Se davvero lo scopo è il rafforzamento *endogovernativo* del Premier e la stabilizzazione degli Esecutivi, forse non serve un'altisonante *riforma costituzionale*, ma basta una semplice, seppur radicale, modifica della *legge n. 400/1988* e, soprattutto, del nostro *sistema elettorale*.

La via qui prospettata non è quella di un aprioristico "minimalismo costituzionale", ma quella di un autentico e realista "riformismo politico", approccio che purtroppo sembra mancare di fronte alla radicalizzazione delle posizioni in atto.