

Il premierato elettivo, tra diritto e politica: brevi notazioni critiche*

di

Luigi D'Andrea**

La succinta riflessione che qui propongo prende le mosse da uno dei termini che campeggiano nel titolo (anzi, nel sottotitolo) del nostro Convegno (*Un Presidente eletto dal popolo. Obiettivi, limiti, vie praticabili*): il riferimento alle “vie praticabili” riconduce all’esigenza di assumere, nell’analisi critica del testo di revisione costituzionale relativo al c.d. “premierato elettivo”, un approccio non puramente statico o astrattamente dogmatico, ma piuttosto attento alla dimensione storica e non asfitticamente confinato alla sfera giuridico-formale. Naturalmente, ciò significa, in primo luogo, avere riguardo per la lunghissima parabola conosciuta dalle spinte riformatrici della forma di governo adottata dalla Carta costituzionale del 1948¹: se anche si considerano soltanto le proposte che hanno trovato spazio all’interno delle nostre Assemblee rappresentative, se ne può individuare il punto di avvio nel lontano 1983, quando si insediò la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall’on. Aldo Bozzi, che concluse (infruttuosamente) i suoi lavori nel 1985. Come è noto, a tale tappa iniziale sono

*Intervento, corredato di un apparato essenziale di note, svolto nell’ambito del Convegno dal titolo *Un Presidente eletto dal popolo. Obiettivi, limiti, vie praticabili*, Palermo, 30-31 ottobre 2024.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Messina.

¹ Sulla lunga parabola delle proposte di revisione della seconda Parte della Costituzione repubblicana, v., in una letteratura praticamente ininterrotta, AA. VV., *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli, 1014; AA. VV., *Vent’anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell’Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi – M. Cavino – L. Imarisio, Bologna, 2015 (ed *ivi*, spec., S. SICARDI, *Costituzione, potere costituente e revisione costituzionale*, 9 ss.); P. POMBENI, *La questione istituzionale in Italia*, Bologna, 2016, 299 ss.; A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, spec. 177 ss.

seguiti diversi ulteriori tentativi riformatori, nessuno dei quali è stato in grado di incidere sul complessivo assetto dei rapporti tra gli organi di vertice del sistema, come delineato dall'Assemblea costituente. Ma, in questa sede, intendo valorizzare l'esigenza di un approccio dinamico alla vasta problematica rappresentata dalle riforme della seconda Parte della Costituzione, allo scopo di patrocinare l'adozione di una prospettiva di analisi che ne consideri l'imprescindibile nesso con il complessivo divenire dell'intero ordinamento e ne evidenzi i nessi con la dimensione squisitamente politica².

A mio sommosso parere, la cornice teorica entro la quale è preferibile incardinare e "ambientare" una simile lettura è offerta dalla tesi – autorevolmente patrocinata da P. Häberle – secondo la quale la Costituzione non è in alcun modo riducibile al solo atto normativo, gerarchicamente sovraordinato all'intero sistema delle fonti, che racchiude ed esprime le opzioni assiologiche e normative sulle quali riposa l'identità e (perciò) l'unità dell'ordinamento³, dovendosi adeguatamente considerare che essa si risolve altresì nel complessivo processo in seno al quale quelle opzioni (a partire dai valori fondamentali del sistema) trovano implementazione effettiva ed invero storico. Ciò significa che la fisionomia positivamente assunta da un ordinamento costituzionale risulta dall'inesauribile

² Sul nesso tra ordinamento costituzionale e transizioni storiche, in generale, v. A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e Storia. Riflessioni sulle dimensioni epistemologiche del senso della tradizione*; M. DOGLIANI, *Scienza costituzionalistica e scienze umane. La dimensione costituzionale delle transizioni storiche: la rivoluzione francese, la rivoluzione industriale, la rivoluzione tecnologica*; S. GUERRIERI, *La dimensione costituzionale delle transizioni storiche: la Rivoluzione francese e la sua eredità tra Otto e Novecento*; S. COLARIZZI, *La dimensione costituzionale delle transizioni costituzionali in Italia all'epoca della rivoluzione industriale e della rivoluzione tecnologica*, in AA. VV., *Annuario 2021. Scienza costituzionalistica e scienze umane* (Atti del XXXVI Convegno annuale dell'AIC, Napoli, 3-4 dicembre 2021), Napoli, 2022, rispettivamente 3 ss., 33 ss., 67 ss., 81 ss.

³ Basti, in proposito, richiamare F. MODUGNO (*Il concetto di costituzione*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Milano, 1977, 236), secondo il quale la Costituzione, proprio in quanto contiene il patrimonio dei valori fondamentali della convivenza organizzata, risponde "all'esigenza di pensare l'ordinamento come un intero, ossia appunto come quel determinato ordinamento: essa è, a tacer d'altro, *principium individuationis* dell'ordinamento considerato", nonché H. KELSEN [*Teoria generale delle norme* (1979), Torino, 1985, 152], il quale osserva che "nonostante le molteplici trasformazioni subite, la nozione di costituzione ha conservato un nucleo permanente: l'idea di un principio supremo che determina l'intero ordinamento statale e l'essenza della comunità costituita da quest'ordinamento. Quale che sia il modo in cui viene definita la costituzione è sempre il fondamento dello stato la base dell'ordinamento che si vuole cogliere".

tensione dialettica che sussiste tra il polo (statico) della Carta costituzionale ed il polo (dinamico) del relativo processo di attuazione, al quale afferiscono fenomeni certamente eterogenei (atti normativi sub-costituzionali, prassi amministrativa, indirizzi giurisprudenziali, dinamiche politiche e sociali...), ma tutti concorrenti, sia pure in forme e misure diverse, a plasmare e conformare quella fisionomia⁴.

Naturalmente, riguardo a tale formidabile problematica dottrinale non mi è possibile in questa sede andare oltre tali (mi rendo conto, apodittiche) affermazioni. Ho comunque ritenuto utile evocarla, in quanto mi sembra che precisamente la polarità tra atto e processo, nella quale la teoria richiamata ravvisa l'identità del sistema costituzionale, si configuri come una preziosa (anzi, a ben vedere, infungibile) chiave di lettura dei molteplici progetti di revisione costituzionale che sono stati fin qui avanzati; e ciò – si badi – in una prospettiva tanto descrittiva quanto prescrittiva. Per un verso, infatti, è appunto la dinamica circolare tra atto e processo, in cui l'incessante dialettica tra tali due poli finisce per risolversi, a spiegare la spinta che si genera – per così dire – “dal basso” (cioè, dal processo di implementazione della Carta costituzionale) “verso l'alto”, vale a dire in direzione di una modifica delle disposizioni recate dall'atto normativo di vertice dell'ordinamento normativo (prospettiva descrittiva). Per altro verso, è precisamente l'esigenza di (ri)organizzare e (ri)orientare le molteplici manifestazioni di quella dialettica, così da conseguire forme più adeguate ed equilibrate (in rapporto al mutato contesto storico) di invero dei principi costituzionalmente sanciti, che in ultima analisi giustifica le proposte di revisione del testo costituzionale, perciò ponendosene come ineludibile criterio di discernimento critico (prospettiva prescrittiva, almeno dal punto di vista del sistema costituzionale).

⁴ Sulla categoria della Costituzione-processo, è d'obbligo richiamare P. HÄBERLE, *Verfassung als öffentlicher Prozess*, Berlino, 1978 e *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Resenbourg, 1980. Nella letteratura italiana, al riguardo, si segnala A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 1998, 416 ss., nonché, volendo, L. D'ANDREA, *Il progetto di riforma tra Costituzione-atto e Costituzione-processo*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, a cura dell'A.I.C., Padova, 1999, 97 ss. e Id., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 288 ss.

Come ben può comprendersi, il riferimento alla prospettiva prescrittiva ci ha indotto a volgere lo sguardo in direzione degli altri due termini che compaiono nel sottotitolo del nostro Convegno: “obiettivi” e “limiti”. E sia consentito porre in evidenza come essi, in realtà, alludano ad una stessa categoria di norme, delle quali valgono a mettere in luce due distinte funzioni nella dinamica del sistema. Si tratta, naturalmente, dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale: infatti, essi si pongono come “obiettivi” di ogni riforma (almeno, di ogni riforma costituzionalmente pregevole), che deve qualificarsene come una più adeguata forma normativa di attuazione; e, allo stesso tempo, di ogni riforma (ancora, di ogni riforma costituzionalmente pregevole) si configurano come i “limiti”, segnando, nella loro reciproca ed equilibrata compenetrazione sistematica, gli invalicabili argini che dell’ordinamento costituzionale presidiano l’identità e l’unità.

Alla luce delle considerazioni generali (nonché inevitabilmente sommarie) che si sono fin qui venute delineando, è adesso possibile avanzare qualche osservazione critica intorno alla riforma costituzionale che è in discussione presso le Camere, avente ad oggetto l’introduzione del c.d. “premierato elettivo”⁵: pur riguardando un novero piuttosto limitato di disposizioni costituzionali, sembra difficile negarne la capacità di incidere non marginalmente sulla forma di governo delineata dalla Carta repubblicana del 1948. E rispetto alle valutazioni critiche (costituzionalmente orientate) riguardanti la forma di governo, i principi fondamentali del sistema costituzionale si presentano quali preziosi punti di riferimento, in quanto cardini intorno ai quali si definiscono e si articolano le forme di Stato, cioè le relazioni tra l’autorità pubblica ed i cittadini: in realtà, a ben vedere, sono appunto le forme di Stato a configurarsi come l’autentica sostanza della problematica costituzionale relativa alle forme di governo. E all’interno dei sistemi costituzionali

⁵ Su tale disegno riformatore, v. M. VOLPI, *Quale forma di governo per l’Italia*, Modena, 2023, 50 ss.; S. BONFIGLIO, *Le scelte del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023; AA. VV., *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di G. Pitruzzella – A. Poggi – F. Fabrizzi – V. Tondi della Mura, Torino, 2023; A. POGGI, *Le “virtù” del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, 2024; A. STERPA, *Premierato all’italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Milano, 2024.

liberaldemocratici convivono, non senza fatica, tre diverse forme di Stato, ciascuna delle quali delinea un proprio modello di autorità: la forma di Stato di diritto richiede che la pubblica autorità sia limitata, conformemente all'istanza genuinamente liberale di garanzia dei cittadini dagli abusi dei governanti; la forma di Stato democratico esige che la pubblica autorità sia partecipata, essendo legittimata dal consenso dei governati; la forma di Stato sociale richiede in misura assolutamente particolare che la pubblica autorità sia efficace ed efficiente, essendo chiamata a gestire l'imponente massa di risorse pubbliche grazie alle quali le istituzioni erogano prestazioni positive a vantaggio dei cittadini⁶.

Queste tre forme di Stato – e dunque questi tre modelli di pubblica autorità – sono chiamate a convivere negli ordinamenti liberaldemocratici; ed è appena il caso di evidenziare come tale convivenza sia possibile soltanto in forza di delicati equilibri, generati ed assicurati dal principio di ragionevolezza, autentica architrave del sistema complessivo. In realtà, la conformazione del sistema al paradigma del costituzionalismo contemporaneo (e dunque la compresenza nelle sue dinamiche del principio liberale, del valore democratico e dell'istanza efficientista) rappresenta un'ardua sfida: sfida che non può essere, non dico sicuramente vinta, ma neppure credibilmente affrontata senza un equilibrato rapporto tra la dimensione istituzionale e la sfera politica⁷. Ove non fosse garantita la distinzione tra pubbliche istituzioni e forze politiche, sarebbe compromessa la forma di Stato liberale, che si traduce appunto nella separazione (non solo dei poteri, ma anche) degli ambiti in cui si articola la convivenza organizzata (società civile, sistema politico, istituzioni pubbliche); in carenza di costanti ed adeguate relazioni tra tali – pur distinti – livelli della complessiva organizzazione comunitaria, non potrebbe in alcun modo discorrersi né di forma di Stato democratica, né di forma di Stato sociale.

⁶ Sulla complessa questione delle forme di Stato, si segnala qui soltanto M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2022, nonché l'efficace sintesi recentissimamente proposta da M. RUOTOLO, *Corso di diritto costituzionale*, Torino, 2025, 21 ss.

⁷ Su tale rapporto, naturalmente fondamentale nella prospettiva costituzionale, v., per tutti, AA. VV., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo* (Atti del Convegno di Napoli, 14-15 giugno 2019), a cura di S. Staiano – G. Ferraiuolo – A. Vuolo, Napoli, 2020.

Naturalmente, l'equilibrato rapporto tra sfera istituzionale e dimensione politica è affidato in primo luogo alla prudenza ed alle capacità dei tanti soggetti che si collocano all'interno della prima e della seconda: agli organi in cui si articola l'organizzazione di vertice del sistema e alle forze politiche è richiesto di assicurare i nessi necessari tra livello istituzionale e sistema partitico e, ad un tempo, di custodire gelosamente la – parimenti imprescindibile – autonomia reciproca, facendo valere le rispettive prerogative. Ma è del tutto evidente che una siffatta conformazione delle relazioni tra universo istituzionale e livello politico non può in alcun modo essere devoluta soltanto alle virtù nutrite e manifestate dagli attori del sistema complessivo: deve concorrere un congruo (cioè ragionevole) assetto normativo, di rango tanto costituzionale quanto ordinario. Più precisamente, i complessivi equilibri sistemici possono conseguirsi soltanto se si incontrano e interagiscono positivamente disciplina formale e attività degli attori istituzionali e politici: cioè se si struttura e si articola fisiologicamente la polarità tra atto e processo in cui si risolve l'identità dell'ordinamento costituzionale. Ciò significa che soltanto in una misura limitata possono le carenze della prassi essere corrette dall'assetto normativo (e viceversa): se tale misura venisse superata – o addirittura se si ritenesse di porre a carico del solo atto costituzionale o del solo processo il compito di implementare i valori costituzionali – non potrebbe che pervenirsi ad un esito di tipo patologico. In particolare, intendo qui porre in evidenza come, se si “droga” la disciplina di rango costituzionale, in considerazione della sfiducia nutrita nei confronti della capacità delle forze politiche, oltre che dei titolari degli organi costituzionali, di supportare ed alimentare una fisiologica dinamica liberaldemocratica, si finisca per delineare un assetto normativo minato da una – per così dire – “postura” non equilibrata, e perciò in ultima analisi non coerente con i valori costituzionali.

Proprio questa mi sembra la prima critica che è possibile muovere al progetto di revisione costituzionale in discussione davanti alle Camere, volto ad introdurre un premierato di tipo elettivo. Infatti, la “cifra” che connota tale riforma si risolve nell'opzione di individuare l'autentico baricentro dell'organizzazione del vertice

politico-istituzionale nel Presidente del Consiglio dei ministri⁸, che “è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni” (art. 92, II comma). Nel disegno riformatore la centralità del Presidente del Consiglio eletto direttamente dai cittadini è garantita da una netta chiusura del circuito istituzionale nei confronti della dinamica politica, che, a mio avviso, si traduce in non desiderabili (anzi, pericolose) rigidità della normativa costituzionale: basti qui osservare che “in caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere” (art. 94, VI comma), mentre “negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Qualora il Presidente del Consiglio eletto non eserciti tale facoltà, il Presidente della Repubblica conferisce l’incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio” (art. 94, VII comma); infine, si consideri la statuizione secondo la quale “nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica conferisce l’incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio”. Tali chiusure rispetto alla dimensione politica ed al suo divenire, e le conseguenti rigidità introdotte nella normativa, sembrano generate dalla sfiducia rispetto alla sfera politica: non appare perciò una forzatura avanzare l’ipotesi che la novella costituzionale proposta rappresenti un’espressione del clima antipolitico che ha dominato gli ultimi anni dello scenario pubblico del nostro Paese (e non solo...). Inutile aggiungere che la riforma potrebbe compromettere la necessaria fluidità delle relazioni (tra ambiti della convivenza organizzata; ma anche tra i

⁸ Sulla figura del Presidente del Consiglio dei ministri, nella letteratura più recente, v. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018; AA. VV., *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, I e II, Roma-Bari, 2022; M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, 2022; F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore*, Bologna, 2023.

diversi attori del sistema, ai vari livelli...) nelle quali si articola la dimensione processuale dell'ordinamento costituzionale, e dunque la fisiologica attuazione dei principi codificati nella Carta costituzionale.

Una seconda critica può essere mossa al progetto di riforma oggetto del presente Convegno, anch'essa suscettibile di essere ricondotta alla dialettica tra atto e processo sopra individuata come feconda chiave di lettura della problematica in esame: il marcato accentramento di potere che esso configura a vantaggio del Presidente del Consiglio eletto si realizza, inevitabilmente, a costo del grave sacrificio degli altri poteri. Quanto al Parlamento, è sufficiente considerare che la maggioranza è formata "a traino" dell'elezione del Presidente del Consiglio, essendo la legge elettorale vincolata ad assegnare "un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche" (art. 92, III comma). I ministri sono non solo nominati, ma anche revocati, su proposta del Presidente del Consiglio, dal Presidente della Repubblica (art. 92, V comma). E quanto a quest'ultimo, conosce una marcata riduzione del suo ruolo politico-istituzionale, se solo si ha riguardo al drastico ridimensionamento dei suoi poteri di gestione delle crisi di governo, che si aggiunge alla non certo marginale abrogazione dell'art. 59, II comma, che ne prevede il potere di nominare senatori a vita cinque "cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario".

È ben possibile che talune delle criticità ravvisabili nel disegno di revisione costituzionale potrebbero essere, non certo eliminate o radicalmente neutralizzate, ma almeno ridimensionate dalle scelte operate in sede di riscrittura della legge elettorale, alla quale si richiede, come si è visto, di assicurare un premio di maggioranza al Presidente del Consiglio eletto. Ma mi sembra innegabile che comunque il disegno organizzativo tracciato dalla mano della maggioranza di centro-destra si connota per un accentuato accentramento potestativo, che – è agevole prevedere – non potrà che alimentare una dinamica di verticalizzazione

del potere: naturalmente, il rischio è che possa risultarne gravemente pregiudicato il carattere limitato (ed anche, per qualche verso, partecipato) che, come si è già accennato, alla pubblica autorità deve appartenere in un ordinamento di stampo liberaldemocratico. E per tale via potrebbe subire un pesante *vulnus* il connotato aperto e pluralista che deve connotare il processo di implemento di implementazione dei valori solennemente sanciti nella Carta costituzionale, alterando la fisiologica polarità tra atto e processo che definisce la fisionomia del sistema.

Tali preoccupazioni, destinate dal progetto riformatore, per così dire, astrattamente considerato, non possono che accentuarsi in relazione al contesto internazionale e sovranazionale in cui lo stesso verrebbe implementato; ed anche per tale via siamo ricondotti al punto di partenza della presente riflessione, cioè all'ineludibile dialettica tra atto e processo che definisce l'identità costituzionale del sistema. È facilmente ipotizzabile che la recentissima vittoria di Donald Trump alle elezioni presidenziali negli USA possa potentemente concorrere ad alimentare il vento populista ed illiberale che già da tempo spira in molti Paesi del Vecchio Continente. Del resto, non è certo un mistero per nessuno che la spinta populista generata dall'Amministrazione di Trump troverà sponde ben disposte in Europa, nella quale si sono ormai da tempo insediati regimi di (sedicente) "democrazia illiberale"⁹, quale quello dell'ungherese Orban, ai quali le principali forze di governo del nostro Paese non nascondono di guardare – e non da oggi – con grande simpatia. Perciò, non può in alcun modo sottovalutarsi il rischio che il contesto politico-istituzionale (ed anche culturale, in senso antropologico) possa configurarsi come un ambiente del tutto favorevole al pieno manifestarsi dei tratti "patologici" (dal punto di vista del paradigma del costituzionalismo liberaldemocratico) presenti nel progetto del premierato elettivo.

⁹ Al riguardo, v. A. MULIERI, *Contro la democrazia illiberale. Storia e critica di un'idea populista*, Roma, 2024.