

Prof. Andrea Morrone*

**Appunto per Audizione alla I Commissione “Affari costituzionali”
della Camera dei deputati**

(Roma-Bologna, 25 giugno 2025)

Entrambe le proposte di legge di revisione costituzionale (A.C. n. 1921, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Meloni e dal Ministro per le riforme Casellati; A.C. 1354, presentato dall'on. Boschi e altri) prevedono **l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri**.

Si tratta di **due soluzioni che non trovano riscontro nel diritto comparato**: nessuna costituzione oggi vigente prevede questo tipo di modello di governo.

Nel **progetto del Governo Meloni** si configura un **“modello ibrido”** che **combina, del tutto illogicamente, presidenzialismo e parlamentarismo**. Si tratta di un “inedito assoluto”, rispetto ai modelli di governo esistenti che, invece, sono classificabili, e nettamente distinguibili, in ragione del “presidenzialismo” (Usa, Francia) e del “parlamentarismo” (Regno Unito, Germania, Spagna e Italia).

Il **presidenzialismo** è un sistema **dualista** (gli elettori eleggono direttamente il Capo dello Stato e il Parlamento, che restano nettamente separati, senza che l'uno possa “interferire” sull'altro). Il **parlamentarismo** è un sistema **monista** (gli elettori eleggono i rappresentanti nel parlamento, il Governo è espressione di una maggioranza parlamentare e resta in carica fintantoché gode della “fiducia” di una maggioranza in parlamento).

Il diritto costituzionale dimostra che **il presidenzialismo e il parlamentarismo sono in radicale contraddizione**. Nel primo (Usa) il dualismo tra il Presidente e il Congresso può determinare o un conflitto insanabile e la paralisi del sistema se il colore politico delle rispettive *constituency* è diverso, o una forma di “autocrazia del Presidente” se quest'ultimo dispone della maggioranza del Congresso e, come nel caso di Trump, anche della maggioranza dei giudici della Corte suprema. Il parlamentarismo, invece, si regge sulla **continuità** tra “elettori-maggioranza parlamentare-governo”: si riduce così la conflittualità tra i poteri, e si favorisce la collaborazione tra il Parlamento e il Governo nella determinazione dell'indirizzo politico.

Il **caso israeliano dell'elezione diretta del premier (1996-2001) non può essere assunto come un riferimento utile** perché esso è stato un **unicum assoluto**. Quella soluzione temporanea si spiega in ragione dello “stato di emergenza permanente” di quel Paese (come conferma la strage del 7 ottobre e la guerra a Gaza), e del tentativo, fallito, di superare la crisi indotta dalla frammentazione politica (per la forza acquisita dai partiti religiosi), che rendeva

* Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna – andrea.morrone@unibo.it.

instabili i governi (e gracile il Paese), mediante l'elezione diretta del Premier, mantenendo, però, la formula proporzionale per il rinnovo della Knesset. I tre scioglimenti avvenuti nell'arco di cinque anni hanno portato Israele ad abrogare l'elezione diretta del Premier, e a ripristinare il modello parlamentare di governo. Si era compreso che avere un governo espressione della Knesset fosse meglio di un premier eletto ma in conflitto con la Knesset.

Facendo un parallelo con il **modello di governo regionale**, l'elezione diretta del Presidente della regione è costituzionalmente collegata alla **regola “aut simul stabunt aut simul cadent”**, sicché il Presidente e il Consiglio “nascono insieme e cessano insieme”. Non sono previste, del tutto insensate, sovrapposizioni tra modelli diversi, presidenzialismo e parlamentarismo: il Presidente eletto direttamente non ha bisogno di alcuna “fiducia” consiliare per governare. Del resto, **sulle ibridazioni dei modelli di governo** – è importante ricordarlo – **la Corte costituzionale ha espresso il proprio parere nettamente contrario**. Di fronte ai tentativi di alcuni statuti regionali di combinare elezione diretta del Presidente con istituti parlamentari come il voto di fiducia al Presidente eletto, la Corte costituzionale ha recisamente annullato le relative previsioni, stabilendo che delle due l'una: o si elegge direttamente il Presidente della regione, o si stabilisce la derivazione consiliare del Presidente della regione. *Tertium non datur*.

Il **progetto del Governo Meloni**, in particolare, **mescola del tutto irrazionalmente presidenzialismo e parlamentarismo**: il **PdCM è eletto direttamente** dagli elettori e, dopo aver ricevuto l'incarico dal Presidente della Repubblica per formare l'esecutivo (il PdCM ha il potere di proporre al PdR la nomina e la revoca dei ministri), il governo deve presentarsi alle Camere per ottenere la **fiducia**.

Come si evince, **la legittimazione diretta** conferita al PdCM dall'elezione popolare **non è sufficiente a formare il governo**, perché il governo, compreso il PdCM eletto direttamente, deve ottenere il voto di fiducia delle Camere.

L'anomalia è accentuata dalla previsione che la legge elettorale deve garantire “una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio”. È del tutto illogico che un PdCM eletto direttamente, cui la legge elettorale addirittura attribuisce una “sicura maggioranza” parlamentare, debba poi presentarsi alle camere per un voto di investitura, necessario per acquisire la pienezza dei poteri!

Da questo punto di vista, appare **più lineare**, invece, **il pdl n. 1354** (Boschi e altri) che prevede solo l'elezione diretta del PdCM, contestualmente a quella delle Camere, limitandosi a stabilire che il PdCM eletto “si presenta alle Camere per illustrare le proprie linee programmatiche” (senza un voto di fiducia).

Le camere possono solo “revocare” la fiducia che, quindi, “si presume” come esistente per effetto delle elezioni. Così, del resto, avviene nel Regno Unito (dove il premier non è eletto direttamente, ma è il leader del partito che ha vinto le elezioni, che, per questo motivo, è nominato dal Sovrano, e può governare senza essere investito della fiducia parlamentare, data per implicita). Le crisi di governo con questo progetto si risolvono mediante nuove elezioni: Premier e Parlamento “simul stabunt, simul cadent”, nascono insieme cessano insieme (si tratta, secondo alcuni, di una variante del cd. “sindaco d'Italia”).

Entrambi i progetti mantengono la norma vigente, secondo cui la **mozione di sfiducia** (come la fiducia nel caso del progetto governativo) sia votata a “**maggioranza semplice**”. Questa previsione **non assicura la stabilità a nessun governo**, neppure a quello in cui il PdCM è eletto direttamente.

Nei sistemi parlamentari, in genere, è previsto che la sfiducia sia votata a “maggioranza assoluta”: ciò costituisce un forte elemento di stabilizzazione del governo, **specie di fronte a crisi extraparlamentari** (si avrebbe una stabilizzazione ancora maggiore allorché fosse prevista, come in Germania, la “sfiducia costruttiva”, ossia che la sfiducia al governo in carica sia accompagnata necessariamente dalla proposta per la formazione di una nuova maggioranza e di un corrispondente nuovo governo).

Il **progetto n. 1354** (Boschi e altri), inoltre, **mitiga l’abuso della “questione di fiducia”** inveratosi nella prassi parlamentare, prevedendo la non automaticità, in caso di voto contrario, delle dimissioni del governo: il PdCM eletto direttamente deve dimettersi solo nel caso in cui, negata la fiducia su un disegno di legge, non abbia chiesto (il giorno seguente) una nuova deliberazione delle camere o, se richiesta, questa sia stata nuovamente sfavorevole.

Non so se, ciò nonostante, avremo un uso più “costituzionale” del ricorso alla questione di fiducia; forse, la proposta potrebbe evitarne gli usi disinvolti e non costituzionali conosciuti finora nella prassi.

Un’ulteriore **grave contraddizione interna** è la previsione, nel **progetto del Governo Meloni**, della **sostituzione del PdCM eletto direttamente con un “parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio”**.

Si tratta di una **“sgrammaticatura” evidente**, illogica, figlia di quella ibridazione tra modelli che non possono essere confusi (parlamentarismo e presidenzialismo) compiuta dal progetto Meloni.

Nel caso di **dimissioni volontarie del PdCM** (diverse da quelle conseguenti alla sfiducia parlamentare, che impone, come conseguenza, lo scioglimento delle camere), il Presidente del Consiglio eletto direttamente si trova di fronte a **un bivio**: a) chiedere, e ottenere, lo **scioglimento**; b) se non lo chiede, rimettere la **decisione al Presidente della Repubblica**, il quale può “per una sola volta nel corso della legislatura”: b’) o reincaricare il PdCM dimissionario; b”) o incaricare, appunto, un “parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio”. Questo incarico a un sostituto è altresì conferito dal PdR nei casi di decadenza, morte, impedimento permanente del PdCM.

La **“sostituzione”** (dopo le dimissioni del premier) è **del tutto incongrua con l’elezione diretta del PdCM**. Ancora una volta, dunque, **la legittimazione popolare non è sufficiente al PdCM** e al modello di “premierato” perseguito dal progetto Meloni, se è vero, come si stabilisce nel testo, che è possibile che nasca un **governo diverso** da quello formato dal PdCM scelto direttamente dai cittadini (e con il consenso dello stesso PdCM che, non chiedendo lo scioglimento dopo aver rassegnato le sue dimissioni, lascia aperta questa possibilità, consegnandone la soluzione alla decisione del PdR, che, però, non potrebbe che prendere atto del gesto del PdCM).

In queste forme, **il progetto del governo Meloni tradisce le finalità** che pure vengono addotte a suo sostegno. Come ben sanno i politologi – e tutti gli osservatori attenti – **la “stabilità” e la “governabilità” dipendono esclusivamente da fattori politici** (la tenuta degli “accordi di coalizione”) e non dalle norme giuridiche, fossero anche costituzionali.

In particolare, prevedere **la sostituzione del PdCM eletto direttamente** (si badi: non per effetto di un voto di sfiducia, come richiederebbe il parlamentarismo che pure si vorrebbe mantenere nel progetto, ma come conseguenza delle dimissioni volontarie del PdCM) **contraddice sia il fine del “premierato”** (l’investitura popolare del premier), **sia il fine della stabilità e della governabilità**: proprio perché la stabilità del PdCM e la possibilità del governo di continuare ad agire dipendono non dalla legittimazione democratica (che è insufficiente), ma dalle dinamiche politiche interne alla stessa coalizione di governo, di cui i partiti possono decidere la nascita (con la fiducia iniziale) e la fine (non solo con la sfiducia, che sarebbe il mezzo più logico e trasparente, ma inducendo alle dimissioni il PdCM, allo scopo di ottenere il “passamano” ad una altro parlamentare).

Va aggiunto che **la “sostituzione” contraddice anche l’altro obiettivo, quello di “evitare i ribaltoni”**: questi non solo sono ancora possibili ma, proprio per effetto della “sostituzione” del PdCM eletto direttamente, possono avvenire **all’interno della stessa maggioranza**. Va aggiunto ancora che la formulazione attuale della norma (frutto di una interpolazione che pensava di migliorarla) non impone più al “sostituto” di realizzare l’accordo di coalizione sulla cui base il PdCM dimissionario (e la maggioranza) è stato eletto dai cittadini. La norma, quindi, non garantisce affatto che il **“sostituto”** sia il premier della “iniziale” coalizione di governo e, inoltre, non impedisce che possa essere il **premier di una maggioranza anche diversa** da quella eletta con il PdCM originario.

Più lineare sul punto il progetto n. 1354 (Boschi e altri), che prevede (solo) la sfiducia (a maggioranza semplice) come causa di cessazione del governo e il conseguente scioglimento delle camere (ciò significa, implicitamente, che ogni volta che il PdCM cessa dalle sue funzioni l’esito è il ritorno alle elezioni politiche per il rinnovo di premier e parlamento).

Il progetto del governo Meloni tradisce anche un’altra delle sue finalità, perché, nonostante l’intenzione di **non modificare il ruolo e la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica**, le sue disposizioni cambiano l’uno e l’altra.

La norma che codifica **i casi in cui la “controfirma” non è più necessaria** ai fini della validità di alcuni soltanto degli atti del PdR, nel confermare che si tratta di atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, finisce per rendere **tutti gli altri atti presidenziali “sostanzialmente governativi”**.

In relazione, quindi, a tutti gli atti del Capo dello Stato diversi da quelli senza controfirma, il governo assume un potere decisionale determinante, che limita le attribuzioni del PdR.

La nuova disposizione, nella sua ambiguità, potrà determinare conflitti sulle attribuzioni del Capo dello Stato, tra quest’ultimo e il PdCM (e la sua maggioranza). **Conflitti molto problematici**, del resto, saranno sempre possibili proprio in virtù dell’accentuato **dualismo** di una riforma che prevede la **coesistenza di due vertici dello Stato**: il PdR garante dell’unità nazionale e il PdCM eletto direttamente dai cittadini. Dopo questo testo, l’uno e l’altro potrà

dichiarare di avere la legittimazione necessaria e sufficiente per esprimere l'ultima parola, specie nelle situazioni di crisi del sistema.

Con riferimento al **potere di scioglimento**, il PdR vedrà ridotta ai minimi termini la sua discrezionalità, perdendo il relativo potere. Per effetto dell'elezione diretta del PdCM, infatti, lo scioglimento delle camere è doveroso (sempre): a) se il PdCM eletto non riesce ad ottenere la fiducia iniziale (dopo l'invano tentativo di un secondo voto del PdCM eletto direttamente); b) se le camere votano una mozione di sfiducia al PdCM eletto direttamente (oggi, invece, il PdR può decidere se tentare la via di formare un nuovo governo); c) se il PdCM dimissionario gli chiede di sciogliere (nel caso in cui, invece, il PdCM non chiede lo scioglimento, al PdR resta solo la scelta se reincarlo o se nominare un "sostituto"; nel quale ultimo caso, dovrebbero valere le stesse regole che valgono per il premier eletto direttamente se, il governo del sostituto, non ottiene la fiducia, o se è sfiduciato, o se si dimette – in tale caso con scioglimento obbligatorio però).

In definitiva, l'**elezione diretta del premier**, in ogni caso (e, quindi, il discorso vale per entrambi i progetti) **rappresenta il modo per uscire dal modello parlamentare vigente**: con una soluzione ibrida nel progetto Meloni, con una soluzione più lineare ma diretta nel progetto Boschi.

Non si può dire che si tratti dell'uscita dal costituzionalismo liberaldemocratico, però, che riconosce e pratica modelli di elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Il caveat, va ribadito, è che **in nessun Paese dell'occidente liberaldemocratico è prevista l'elezione diretta del premier**: si elegge normalmente il Capo dello Stato. Il semi-presidenzialismo francese, del resto, ha visto attenuarsi notevolmente il dualismo tra il Presidente della Repubblica e l'Assemblea nazionale (e il Primo ministro da questa eletto): per effetto della riduzione a cinque anni del mandato del PdR, eguagliato a quello dell'Assemblea nazionale, il modello francese funziona ormai in senso monista, per cui è il PdR eletto direttamente a determinare la politica nazionale, e da lui dipende il premier eletto dall'Assemblea nazionale.

Al posto del premierato, sarebbe stato quindi **più chiaro** e in sintonia con le esperienze di altri paesi **scegliere l'elezione diretta del Capo dello Stato**. Una soluzione che avrebbe comportato, tuttavia, adeguamenti costituzionali non meno profondi e complessi di quelli conseguenti al premierato: o verso il modello americano, o verso quello francese (non senza, però, i gravi problemi concreti visti nella prassi dei due Paesi modello, Usa e Francia).

Invero, nessuno dei due progetti risolve i problemi del nostro modello di governo. L'elezione diretta del PdCM non assicura *a priori* stabilità, governabilità, assenza di conflitti.

Il vero problema italiano è, soprattutto, la "fuga del governo" dal parlamento: abuso della decretazione d'urgenza in tutte le forme possibili, approvazione dei disegni di legge mediante questione di fiducia, maxi-emendamenti, ecc. Una riforma seria, pertanto, dovrebbe volgere a riportare il governo *dentro* il parlamento.

L'elezione diretta del premier **accentuerà ancora di più il verticismo del potere del PdCM, la separazione tra il governo e le aule parlamentari, i conflitti tra le istituzioni e soprattutto tra il Capo dello Stato e il premier**. Il progetto Meloni, nella sua indecisione tra presidenzialismo e parlamentarismo, accentuerà le divisioni politiche a partire da quelle

interne alla stessa maggioranza. La prospettiva di sostituire il PdCM eletto con un altro parlamentare terrà **“sotto scacco” il premier eletto**, affidando ai partiti, e alle minoranze interne alle coalizioni, un “potere di ricatto” che consumerà la pur notevole legittimazione diretta del PdCM. Un premier forte – sì anche un premier carismatico e dotato di leadership e quindi “forte” in tal senso – anche se eletto direttamente, potrebbe non governare la sua maggioranza e il Paese.

Non è possibile proporre soluzioni correttive. I due progetti, a mio avviso, non sono emendabili.

Se, viceversa, si volessero affrontare i problemi del nostro governo parlamentare, razionalizzando il parlamentarismo italiano, senza uscirne fuori (come fanno entrambi i progetti in esame) basterebbe **agire sulla legge elettorale**, sulla quale nessuno dei due progetti dice qualcosa (in quello governativo si parla solo della necessità di assicurare una maggioranza parlamentare al premier eletto dai cittadini). Questa è ancora oggi la vera sfida.

Un risultato analogo all’elezione diretta potrebbe essere realizzato senza cambiare la Costituzione, mediante la formula del **collegio uninominale a un turno**. A tale fine potrebbero essere recuperate, e corrette, le cd. “leggi Mattarella” del 1993. Estendendo l’elezione dei parlamentari con il collegio uninominale ad un turno (senza la quota proporzionale del 25% dei seggi), magari con la previsione della indicazione sulla scheda di voto del candidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, si assicurerebbe una maggioranza parlamentare e un governo. In tale modo, avremmo l’investitura (indiretta) del premier e un modello parlamentare razionalizzato e rafforzato. Correttivi importanti, per riportare il governo dentro il parlamento, andrebbero fatti nei regolamenti parlamentari: ancora oggi, purtroppo, ispirati alle logiche degli anni Settanta, a un sistema politico e a un contesto (interno e internazionale) profondamente cambiati.

Sul piano costituzionale, se si volesse modificare la Carta, si potrebbe prevedere almeno (al netto di altre ipotesi pure necessarie, come il superamento del bicameralismo) la **sfiducia votata a maggioranza assoluta** dei componenti delle camere (con o senza l’istituto della “sfiducia costruttiva”). La previsione del voto a maggioranza assoluta avrebbe l’effetto di assicurare una maggiore stabilità al governo, marginalizzando la “causa regina” dei vizi del nostro modello, la crisi di governo extraparlamentare. Una soluzione, quindi, che potrebbe contenere (non eliminare certo) la forza dei partiti e della politica e le cd. degenerazioni del parlamentarismo.