

# democrazia e diritto. 2/23. ANNATA LX

## Sommario

### Il punto

Marchianò, Oltre la *Führerdemokratie*. La forma di governo italiana al tempo della destra sovranista

### La questione

Silvestri, Stretta autoritaria o paralisi: le rosee prospettive del premierato  
Fontana, Populismo e questione istituzionale

### Laboratorio

Severa, L'elezione diretta del vertice del governo e le sue possibili declinazioni materiali: il precedente israeliano e il nuovo modello italiano

Piciacchia, Semipresidenzialismo francese e mutamenti politico-istituzionali: consolidamento o crisi di un modello?

Benvenuti, Kostruba, Semipresidentialism in Ukraine. A mixed assessment between institutional conflict and checks on president's superpower

Arcaro Conci, Il Presidenzialismo Multipartitico Brasiliano in movimento

### Note e Letture

Serra, Tra "filosofia dell'esistenza" e marxismo. Logica e storia nei primi scritti socialisti di György Lukács (1918-1920)



€60,00 (i.i.)  
(R3.2.23)

ISSN 0416-9565

d  
e  
d

d  
e  
d

2/23

democrazia e diritto

FrancoAngeli s.r.l. - Via Morza 106, 20127 Milano - Poste Italiane Spa - Sped. in abb. post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano - II quadrimestre 2023



# democrazia e diritto



FrancoAngeli

## *democrazia e diritto*

Quadrimestrale del Centro di studi e iniziative per la Riforma dello Stato

n. 2/2023 anno LX

### **Consiglio direttivo**

Michele Prospero (Direttore), Adalgiso Amendola, Stefano Anastasia, Gaetano Azzariti, Laura Bazzicalupo, Claudio Bazzocchi, Maria Luisa Boccia, Roberta Calvano, Thomas Casadei, Giovanni Cerchia, Marco Cilento, Claudio De Fiores, Michele Della Morte, Mario Dogliani, Ida Dominijanni, Luigi Ferrajoli, Domenico Fruncillo, Paola Marsocci, Alfio Mastropaolo, Antonella Meniconi, Alberto Olivetti, Elisa Olivito, Tamar Pitch, Onofrio Romano, Laura Ronchetti, Pasquale Serra.

### **Comitato scientifico**

Antonio Agosta, Umberto Allegretti, Marco Almagisti, Adalgiso Amendola, Stefano Anastasia, Gaetano Azzariti, Laura Bazzicalupo, Claudio Bazzocchi, Maria Luisa Boccia, Ilaria Boiano, Caterina Botti, Mauro Calise, Roberta Calvano, Antonio Cantaro, Thomas Casadei, Giovanni Cerchia, Michela Cerimele, Marco Cilento, Lorenzo Coccoli, Giuseppe Cotturri, Claudio De Fiores, Tristana Dini, Mario Dogliani, Ida Dominijanni, Luigi Ferrajoli, Gianpaolo Fontana, Domenico Fruncillo, Nicola Genga, Chiara Giorgi, Antonella Gliatta, Fabio Longo, Massimo Luciani, Francesco Marchianò, Enrico Maestri, Oreste Massari, Antonio Mastropaolo, Giovanni Messina, Isidoro Davide Mortellaro, Fortunato Musella, Alberto Olivetti, Leonardo Paggi, Francesco Pallante, Michele Prospero, Onofrio Romano, Roberto Schiattarella, Pasquale Serra, Walter Tocci, Grazia Zuffa.

### **Comitato scientifico internazionale**

Franck Decker (Università di Bonn), Robert Ladrech (Università di Keele), Pierre Musso (Università di Rennes II), Gheorghhe Stoica (Università di Bucarest), Michael van Walt (Università di Princeton).

### **Redazione**

Francesco Marchianò (*Redattore capo*), Gemma Alberico, Maurizio Auriemma, Michela Cerimele, Giancarlo D'Anna, Damiano De Rosa, Giovanni Messina, Lorenzo Teodonio, Stefania Vulterini.

*Direzione:* via della Dogana Vecchia, 5 00186 Roma  
*Redazione:* via della Dogana Vecchia, 5 00186 Roma  
tel. 06.6879953; email: [democraziaediritto@gmail.com](mailto:democraziaediritto@gmail.com)

*Amministrazione e distribuzione:* v.le Monza 106, 20127 Milano – tel. 02/2837141 – fax 02/2613268 – Casella Postale 17175, 20100 Milano

*Abbonamenti* – Per conoscere il canone d’abbonamento corrente, consultare il nostro sito ([www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)), cliccando sul bottone “Riviste”, oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02-2837141) o, ancora, inviare una e-mail ([riviste@francoangeli.it](mailto:riviste@francoangeli.it)) indicando chiaramente il nome della rivista. Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito.

*L’abbonamento all’annata in corso verrà attivato non appena giunta la notifica dell’avvenuto pagamento del canone.*

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d’autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l’adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall’art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali ([www.clearedi.org](http://www.clearedi.org)); e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org)).  
*In caso di copia digitale, l’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni della licenza d’uso dell’opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

Autorizzazione Tribunale di Milano: n. 515 del 24.7.1999 – Quadrimestrale – Direttore responsabile: Michele Prospero – Poste Italiane Spa – Sped. in Abb. Post. – D.L.353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano – Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l. – Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese.

II Quadrimestre 2023 – Finito di stampare nel febbraio 2024

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell’opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

# democrazia *e* **diritto**

**FrancoAngeli**

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

## AUTORI

*Francesco Marchianò*, Ricercatore del Centro per la Riforma dello Stato

*Gaetano Silvestri*, Presidente emerito della Corte costituzionale

*Gianpaolo Fontana*, Università Roma Tre

*Francesco Severa*, Università Roma Tre

*Paola Piciacchia*, Sapienza Università di Roma

*Simone Benvenuti*, Università Roma Tre

*Anatoliy Kostruba*, Vasyl Stefanyk Precarpathian National University, Ukraine/

University Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, France

*Luiz Guilherme Arcaro Conci*, Pontificia Università Cattolica di Sao Paolo

*Lorenzo Serra*, Sapienza Università di Roma

**IL PUNTO**

**Oltre la *Führerdemokratie*. La forma di governo italiana al tempo della destra sovranista**, di *Francesco Marchianò* pag. 7

**LA QUESTIONE**

**Stretta autoritaria o paralisi: le rosee prospettive del premiato**, di *Gaetano Silvestri* » 27

**Populismo e questione istituzionale**, di *Gianpaolo Fontana* » 29

**LABORATORIO**

**L'elezione diretta del vertice del Governo e le sue possibili declinazioni materiali: il precedente israeliano e il nuovo modello italiano**, di *Francesco Severa* » 53

**Semipresidenzialismo francese e mutamenti politico-istituzionali: consolidamento o crisi di un modello?**, di *Paola Piciacchia* » 80

**Semipresidentialism in Ukraine. A mixed assessment between institutional conflict and checks on president's superpower**, by *Simone Benvenuti, Anatoliy Kostruba* » 111

**Il presidenzialismo multipartitico brasiliano in movimento**, di *Luiz Guilherme Arcaro Conci* » 129

**NOTE E LETTURE**

**Tra "filosofia dell'esistenza" e marxismo. Logica e storia nei primi scritti socialisti di György Lukács (1918-1920)**, di *Lorenzo Serra* » 149

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

# *L'elezione diretta del vertice del Governo e le sue possibili declinazioni materiali: il precedente israeliano e il nuovo modello italiano*

di Francesco Severa

## **1. Forma e sostanza nell'ordinamento costituzionale: una chiave di lettura**

Scrive Costantino Mortati nel suo manuale di *Istituzioni di Diritto pubblico* del 1969:

Una forza politica, quando riesca a prevalere con carattere di stabilità su altre forze contrastanti, dà vita all'ordine giuridico statale in cui essa trova lo strumento normale per l'esercizio del suo potere, senza però esaurirsi mai in questo: [essa] alimenta le trasformazioni del medesimo e si fa eccezionalmente valere immediatamente, fuori o contro le prescrizioni della costituzione formale, quando ciò sembra imposto dalle esigenze in esso racchiuse. A esprimere tale immediatezza di azione esercitabile dalle forze che sostengono l'ordinamento formale si fa riferimento alla "necessità", e più precisamente alla necessità istituzionale, intesa quale fonte di diritto a sé stante, fornita della forza di derogare all'ordine legale, allorché le esigenze di vita dell'istituzione lo esigano. Si può perciò affermare che le forze politiche dominanti ordinate intorno a uno scopo, cioè ai valori politici ritenuti fondamentali, formano esse stesse un'entità giuridica, danno vita a quella che si è chiamata la "costituzione materiale", che fonda e sostiene la costituzione formale, ne provoca i mutamenti, ma nello stesso tempo determina i limiti entro cui questi possono attuarsi senza che ne riesca alterata l'identità dell'ordinamento positivo: identità che è appunto data dal permanere di uno stesso scopo fondamentale nel senso specificato<sup>1</sup>.

In qualche modo, secondo il giurista calabrese, il dato politico (direi non per forza espresso da una sola forza politica, ma dal consenso almeno di alcune di esse), con piena dignità giuridica e influenzato dalle "necessità isti-

<sup>1</sup> Così C. Mortati (1969), *Istituzioni di Diritto pubblico*, Cedam, Padova, p. 76-ss.

tuzionali” contingenti (vere e proprie fonti del diritto), riempie il dato formale della Costituzione, lo modella, lo adatta, perfino vi si pone in contrasto, non tanto tradendone la lettera, ma svuotandone e riedificandone lo spirito<sup>2</sup>. Ora, il dinamismo materiale non è semplicemente un elemento fisiologico nei rapporti tra poteri e tra istituzioni (la politica che inevitabilmente massimizza la propria autonomia negli spazi lasciati liberi dalla forma), ma coopera irrinunciabilmente al loro equilibrio, dando profondità alle relazioni giuridiche e vestendole, nella lotta politica<sup>3</sup>, del valore sociale che esse inevitabilmente acquistano davanti ai cittadini. Parafrasando Bobbio, se la forma esprime la validità dei processi, la politica ne definisce il valore e dunque anche la loro sostenibilità<sup>4</sup>. Esempio di questi giorni è l’investitura di Pedro Sanchez quale nuovo Presidente del Consiglio da parte del Congresso spagnolo: risultato ottenuto in ragione di una pluralità di accordi politici sottoscritti dall’esponente socialista con alcuni partiti regionali catalani e baschi, finalizzati a legittimare, anche giuridicamente (con l’amnistia, per esempio), le loro istanze indipendentiste e in alcuni casi perfino secessioniste, in cambio del sostegno al nuovo Governo. Difficile mettere in dubbio la validità formale di quanto accaduto, mentre si può discutere della sostenibilità politica dell’operazione, come anche forse della sua sostenibilità costituzionale (un primo passo verso una Spagna plurinazionale?<sup>5</sup>). Questa considerazione ci permette di fare un passo ulteriore nel ragionamento. La materialità non si esaurisce nel dato politico, che assicura il dinamismo delle forme, ma vive anche di una spinta opposta e contraria che risiede nei vincoli formali stessi. Gli assetti che la Costituzione stabilisce rappresentano la sovrastruttura di un complesso di

<sup>2</sup> In Mortati la sostanza materiale della costituzione è svolgimento quantistico della struttura formale e la prima può perfino arrivare a mutare le dinamiche della seconda, ove ne rilevi una necessità che sia costituzionalmente rilevante. L’eco di questi ragionamenti si trova già in opere più risalenti del Mortati. In particolare, nel famoso saggio del 1946 a commento della Costituzione di Weimar, il giurista calabrese sottolinea come il “successo” di un nuovo assetto costituzionale sia tutto nella concordanza tra i programmi che questo si pone e il mantenimento di un certo equilibrio sociale, cioè di un precedente elemento di coesione comunitaria e politica (si veda C. Mortati, 2021, *La Costituzione di Weimar*, Giuffrè, Milano. Tale testo è una ristampa di C. Mortati, a cura di, 1946, *Introduzione a La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze).

<sup>3</sup> Sul fattore conflittuale come elemento fondativo dei rapporti istituzionali e come sviluppo materiale dei diritti si vedano G. Azzariti (2010), *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari; Id (2021), *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Roma-Bari.

<sup>4</sup> Sulla distinzione tra giudizio di validità e giudizio di valore come formula di lettura del positivismo giuridico si veda N. Bobbio (1996), *Il positivismo giuridico. Lezioni di filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, p. 133-ss.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione della vicenda si veda C. Vidal Prado (2023), “L’investitura del nuovo governo in Spagna: amnistia e stato di diritto”, *federalismi.it*, 29.

principi che non possono che resistere alle contingenti dinamiche politiche<sup>6</sup>. Vi è una materialità che emana direttamente dalla forma e che è fondativa, arcaica, irreversibile, forse perfino latente rispetto al dato politico; ma non può non considerarsi cogente, come ha riconosciuto la nostra Corte costituzionale nella sentenza n. 1146 del 1988<sup>7</sup>. Perfino il legislatore costituzionale (quello che agisce ai sensi dell'art. 138 Cost.) non ha la piena disponibilità delle forme, ma trova un limite in quei principi supremi dell'ordinamento che quelle forme ispirano, meglio che una parte di quelle forme obbligano secondo uno schema "rimato" che riecheggia la famosa formula crisafulliana<sup>8</sup>. In buona sostanza, quelle forme che la Costituzione stabilisce quale diretta espressione di principi supremi non possono essere eliminate, nemmeno con il procedimento rafforzato costituzionalmente previsto, pena la sovversione dell'ordinamento stesso. Una posizione non pacificamente accettata in dottrina<sup>9</sup>, ma che alcuni hanno chiamato in causa, soprattutto con riguardo ai vincoli elettorali che la proposta riforma costituzionale vorrebbe introdurre nel nuovo testo dell'art. 92 Cost.

<sup>6</sup> Il concetto di "sostenibilità costituzionale" tocca anche l'inveramento delle forme, soprattutto quando queste sono pensate quale presidio di un principio costituzionale che non può essere reso inefficace in ragione di una materialità che si affermi a contrario. In buona sostanza, «un atto o un comportamento (anche di natura omissiva), seppur ineccepibile dal punto di vista della legittimità, in quanto costituzionalmente insostenibile rischia di impedire alla Costituzione di svolgere compiutamente la propria funzione di fondamento dinamico di una struttura autenticamente preordinata all'inveramento dei suoi principi fondamentali». Così Q. Camerlengo (2023), «La sostenibilità costituzionale: profili teorici e scenari applicativi», *Consulta online*, 1.

<sup>7</sup> Così si afferma nella decisione citata: «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (così Corte costituzionale, sentenza n. 1146 del 1988, punto 2.1 del *Considerato in diritto*).

<sup>8</sup> Vezio Crisafulli creò la felice formula «rime obbligate» (1978) con riferimento al possibile intervento sostitutivo della Corte costituzionale nei casi in cui essa si fosse trovata a surrogare il legislatore nel riempimento di un vuoto normativo derivante da una sua decisione ablativa. La surroga doveva avvenire solo attraverso l'estensione o l'esplicitazione di «qualcosa che, seppure allo stato latente», sia «già compreso nel sistema normativo in vigore» ("La Corte costituzionale ha vent'anni", in N. Occhiocupo, a cura di, *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, il Mulino, Bologna, p. 84).

<sup>9</sup> Si veda *contra* S.M. Cicconetti (2007), *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, p. 102-ss.: la Consulta, assegnandosi in via autonoma il potere di individuare, qualificare e garantire i "principi supremi", si sta ponendo nel ruolo di organo di chiusura dell'ordinamento, a scapito di altri organi con maggiore legittimazione democratica, *in primis* il Parlamento.

Ecco, a voler tentare allora una precisa decodificazione della riforma costituzionale licenziata dal Consiglio dei ministri lo scorso 3 novembre, sono certamente tre gli elementi a cui bisogna guardare: il grado di coerenza della revisione rispetto al complesso degli assetti formali dell'ordinamento costituzionale; i possibili (o anche gli auspicati) sviluppi politico-materiali derivanti dal nuovo testo; la sostenibilità costituzionale delle modifiche apportate. Con riguardo agli auspici, le finalità del testo emergono con chiarezza nella relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale n. 935 depositato al Senato. Si parla chiaramente dell'obiettivo di offrire una «soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il “transfughismo” parlamentare», anche con attenzione, sottolinea il testo, ai problemi di natura economica e sociale che da tali disfunzionalità sono derivati. Per farlo, la proposta «mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione, attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico»<sup>10</sup>. Il dato metodologico che può trarsi dalle manifestate intenzioni dei proponenti sta tutto nell'idea di poter correggere le declinazioni materiali negative che il sistema ha assunto nel tempo intervenendo sul dato formale e, quindi, aggiungendo alla struttura degli specifici elementi di rigidità che impediscano quelle stesse declinazioni. Certo, andrebbe dimostrato che l'assunto funzioni: cioè che la forma influenzi a tal punto la materialità da potersi facilmente agire sulla prima per cambiare la seconda. Sartori avrebbe da ridire su questo<sup>11</sup>. Ma, a prescindere

<sup>10</sup> Così il testo della Relazione che accompagna il disegno di legge S. 935 depositato al Senato lo scorso 15 novembre 2023, presentato dal Presidente del Consiglio, on. Giorgia Meloni, e dal ministro per le Riforme istituzionali, sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati.

<sup>11</sup> *Ex plurimis* si veda G. Sartori (2013), *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, il Mulino, Bologna. Dello stesso avviso E. Cheli quando differenzia tra riforme della forma di governo e riforme della politica: «il rischio di fondo che va evitato è quello di considerare le riforme costituzionali (e, in particolare, la riforma della forma di governo) come lo strumento più idoneo a superare le disfunzioni in atto nel sistema politico, disfunzioni che investono oggi, in particolare, il distacco e l'isolamento delle istituzioni rappresentative e dei partiti che in esse operano dal corpo sociale. Queste disfunzioni, per il livello raggiunto, mettono ormai a rischio non tanto la governabilità quanto la stessa sostenibilità dell'impianto democratico così come definito nelle sue basi dalla costituzione. Disfunzioni che non si curano tanto modificando i congegni della macchina costituzionale quanto migliorando la qualità del carburante politico cui spetta il compito di alimentare tale macchina. Se così è, l'obiettivo più urgente da perseguire sul terreno delle riforme non sembra oggi essere tanto quello di una modifica radicale della forma di governo, quanto quello di una rigenerazione delle prassi della politica da attuare attraverso la correzione delle patologie in atto nel funzionamento e

dalla questione teorica, è chiaro come la logica di questa riforma sia in verità da ricercare nel tentativo di rimediare alla paventata distorsione materiale che la nostra forma di governo ha subito negli ultimi due lustri. Anni in cui la frammentazione politica ha reso assai difficile ricomporre maggioranze coerenti, imponendo sintesi unitarie, a volte politiche e a volte impolitiche, tra partiti avversari e ritagliando per il Capo dello Stato un ruolo attivo di necessario catalizzatore<sup>12</sup>. Nel periodo che va dal 2011 al 2022, il contenuto “essenziale” dell’art. 92 Cost. ha offerto lo spazio di manovra politico per ricostruire le formule governative su un presupposto diverso dalla mera dialettica tra maggioranza e opposizione (propria degli anni che vanno dal 1993 al 2011), come anche dal modello della contrapposizione ideologica (propria dei primi quarant’anni della Repubblica), in cui le convergenze non potevano che essere “parallele”. Eppure, proprio la flessibilità formale che ha permesso di assicurare un governo al Paese anche davanti alla crisi sistemica dei partiti è stata valutata negativamente da molti cittadini, forse non sempre a torto. Le varie esperienze di “governi dell’unità” e di “governi impolitici” dell’ultimo decennio sono state spesso avvertite come svincolate dal rapporto di rappresentanza che dovrebbe ispirare non tanto più la relazione cittadini/Parlamento, ma quella cittadini/Governo (conseguenza interessante di una mutata sensibilità). La proposta elezione diretta del Presidente del Consiglio risponde innanzitutto a questa *ratio*: contenere in maniera sistematica lo spazio politico di manovra sulla formazione del Governo, creando un’estrema rigidità formale utile a tenere ancorata il più possibile l’azione dell’Esecutivo ai risultati delle ultime elezioni. In buona sostanza, il dato formale revisionato per impedire lo sviluppo materiale indesiderato. Mentre l’attuale versione dell’art. 92 Cost., proprio in ragione della sua formula asciutta ed essenziale, lascia amplissimo spazio alla mediazione politica nel delineare il giusto rapporto tra necessario pluralismo della rappresentanza e

finanziamento dei partiti politici, nella legislazione in materia di elezioni e di comunicazione politica, nella correttezza e trasparenza richiesta a chi è chiamato a svolgere funzioni pubbliche». Così E. Cheli (2022), “Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, p. 9.

<sup>12</sup> Si veda su questo soprattutto l’ampia riflessione dottrinale sulla presidenza Napolitano. In particolare, sotto un profilo critico, il riferimento va a G. Scaccia (2015), *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena. Si vedano anche A. Morrone (2013), “Il Presidente della Repubblica in trasformazione”, *rivistaiaic.it*, 2 e G. Scaccia (2015), *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Mucchi, Modena. Si permetta infine di rinviare a F. Severa (2022), “Il governo dell’unità nelle sfumature della Costituzione. L’Esecutivo Napolitano-Letta e il pericoloso incrocio tra crisi istituzionale, crisi dei partiti e crisi economica”, in B. Caravita (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Giappichelli, Torino, vol. II, p. 973-ss.

inevitabile sintesi del Governo, da costruire caso per caso, esigenza istituzionale per esigenza istituzionale, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio schiaccia sul momento elettorale entrambe le esigenze contrapposte, senza la possibilità (o almeno rendendola molto difficile) di discostarsi nel tempo dal risultato del voto, che di per sé però non ha profondità temporale e resta istantaneo e contingente. Questa un po' la contraddizione.

La soluzione non è però inedita, né inedita è la metodologia riformatrice che abbiamo rilevato. Sotto il primo punto di vista, il riferimento va a una tradizione dottrina che ha le sue basi «nel dibattito della sinistra francese del club Jean Moulin già nella metà degli anni Cinquanta, con l'ipotesi di un modello “neoparlamentare”, chiaramente ispirato al sistema inglese»<sup>13</sup>. L'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo viene, dunque, concepita come istituto giuspubblicistico nell'ambito di uno sforzo politico, giuridico e culturale che tentava di positivizzare la forma di Governo di Londra, sorretta invece, come noto, da convenzioni non scritte. Impostazione che riecheggia nella coeva proposta di Maurice Duverger, che sembra immaginare per la sesta Repubblica francese un modello che superi l'alterità politica tra Governo e Parlamento, adattando e orientando l'intero sistema della forma di governo alla dialettica tra forza di maggioranza e forza di opposizione (il vero carattere singolare del modello Westminster)<sup>14</sup>. Eppure, l'istituto, staccato dalla sua genesi teorica, che ritagliava per esso un preciso ruolo organico, è stato spesso ripensato appunto nella logica di imporre soluzioni migliorative a strutturate prassi politiche. In Italia, negli anni Ottanta, è Serio Galeotti il primo a immaginare l'elezione diretta del Presidente del Consiglio come una possibile soluzione all'instabilità politica dei governi: la contestuale e correlata elezione delle Camere e del vertice del Governo, legati da un rapporto di *simul stabunt et simul cadent*, avrebbe permesso un “governo di legislatura”, diretta espressione del voto popolare – qualcuno definì tale formula “neoparlamentare”<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Così T.E. Frosini (2023), “Sulla forma di governo del premeriato (elettivo)”, in G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Giapichelli, Torino, p. 195.

<sup>14</sup> Il riferimento è a M. Duverger (1961), *La VI République et le régime présidentiel*, Fayard, Paris. Sui caratteri propri del modello inglese, interessanti le riflessioni presenti in F. Rimoli (2011), *L'idea di Costituzione. Una storia critica*, Carocci, Roma, p. 115-ss., che riecheggiano la risalente analisi di W. Bagehot nel suo scritto dal titolo *La Costituzione inglese*, pubblicato nel 1867.

<sup>15</sup> Si veda S. Galeotti (1984), *Un Governo scelto dal Popolo: “il governo di legislatura”*, Giuffrè, Milano. Per lo sviluppo del concetto di “neoparlamentarismo” si veda A. Barbera (1991), *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma. Con specifico riguardo all'esperienza israeliana, R.Y. Hazan (1997) conia la definizione di «parlamentarismo presidenziale» (si vedano “Executive-legislative relations in an era of accelerated reform: reshaping government

Tale declinazione appare, come detto, ancor più accentuata nell'intervento puntuale della riforma proposta dal Governo Meloni, che, al contrario dei precedenti del 2006 e del 2016, ragiona di uno specifico correttivo formale da introdurre nel sistema con l'idea di limitare determinate derive materiali. La soluzione metodologica importa certo una necessaria verifica sull'efficacia del correttivo rispetto alle derive materiali che con esso si vogliono arginare, ma anche sulla sostenibilità delle nuove conseguenze materiali che lo stesso correttivo genererebbe. In questo senso, può essere molto utile lo studio del precedente israeliano, proprio perché basato su una medesima logica riformatrice: in quel caso, l'elezione diretta del Primo ministro quale correttivo al particolarismo partitico<sup>16</sup>.

## 2. Il precedente israeliano: debolezze e punti di forza di una riforma naufragata

L'elemento davvero singolare dell'ordinamento costituzionale israeliano può ritrovarsi essenzialmente nel suo carattere aperto e dinamico. Il rifiuto di un'organica costituzione scritta fu una precisa scelta politica ispirata da David Ben Gurion, coscienza viva del nuovo Stato ebraico, in contraddizione perfino con quanto solennemente sancito dalla Dichiarazione di indipendenza del 14 maggio 1948. Quella carta fondativa disponeva in effetti l'elezione entro pochi mesi di un'Assemblea costituente con il compito di redigere un testo costituzionale organico<sup>17</sup>. Essa si insediò, quale prima Knesset, nel

in Israel", *Legislative Studies Quarterly*, 3; Id., 2000, "The Israeli mixed electoral system: unexpected reciprocal and cumulative consequences", in M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?*, Oxford University Press, Oxford).

<sup>16</sup> In realtà il parallelo tra Italia e Israele in tema di elezione diretta del Capo dell'Esecutivo può essere letto in chiave comparata proprio a partire dall'influenza che il modello duvergeriano ha avuto sulla dottrina giuspubblicistica dei due Paesi, come ben emerge in F. Clementi (2000), "L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia", *Quaderni Costituzionali*, 3. In un libro di recente pubblicazione, lo stesso professore romano arriva con estrema chiarezza ad affermare che «il modello neoparlamentare, anche detto premierato, garantisce stabilità se funziona bene la sua interdipendenza evidentemente con il sistema dei partiti; se ha una coerente legge elettorale (normalmente a maggioranza assicurata); se prevede infine norme che disincentivano crisi al buio, come i poteri del premier di chiedere – e a determinate condizioni di ottenere – lo scioglimento anticipato». Così F. Clementi (2023), *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, il Mulino, Bologna, p. 219-ss.).

<sup>17</sup> Il testo della Dichiarazione prevedeva espressamente l'elezione di un'Assemblea costituente e l'adozione di una Costituzione per il nuovo Stato «not later than the first october 1948».

gennaio del 1949 e fu in quella sede che si avviò un profondo dibattito finalizzato a ricomporre su un modello condiviso le varie culture politiche e costituzionali che animavano la giovane società israeliana; dibattito arenatosi però sulla linea di faglia identitaria del nuovo Stato: quella che divideva le componenti laiche da quelle religiose. Le prime bozze di costituzione sottoposte al dibattito dell'Assemblea furono quelle vergate in lingua inglese tra il 1947 e il 1948 dal giurista Leo Kohn, ashkenazita tedesco trasferitosi in Palestina nel 1921: fortemente ispirate alla costituzione weimariana del 1919 oltreché a quella degli Stati Uniti, esse erano esenti da specifici riferimenti religiosi e per questo furono fortemente criticate dalle correnti politiche più vicine all'ebraismo ortodosso, che volevano sancire esplicitamente nella carta fondamentale il primato della legge ebraica e dei suoi principi su quelli della costituzione, i quali avrebbero al contrario dovuto svolgere un mero ruolo suppletivo a uso della Corti giudiziarie<sup>18</sup>. Il blocco fu superato dallo stesso Ben Gurion, che in un famoso discorso del luglio 1949 sostenne l'inutilità per il nascente Stato ebraico di una costituzione scritta, quale elemento di superfluo irrigidimento del sistema, e la necessità di sviluppare un modello in cui l'ordinamento costituzionale potesse essere costruito sulla base di compromessi raggiunti di volta in volta in sede politica, cioè nel dibattito parlamentare dentro la Knesset<sup>19</sup>. Questo patto fondativo, che non solo rifiu-

<sup>18</sup> Una precisa e ricca ricostruzione di questo complesso di istanze religiose, sociali e giuridiche diverse e contrapposte si ritrova nelle pagine di L. Caracciolo (2023), "La sindrome ottomana", *Limes*, 3, p. 7-ss.

<sup>19</sup> Si fa qui riferimento al discorso tenuto da Ben Gurion innanzi alla Commissione per la costituzione, la legge e la giustizia della prima Knesset, il 13 luglio 1949. Il fondatore dello Stato di Israele specificò in quell'occasione i motivi per cui il futuro Stato di Israele non aveva bisogno di una costituzione scritta le cui norme avessero un valore diverso rispetto a quello della legge. Seguendo le argomentazioni di Ben Gurion, le ragioni per cui alcune nazioni hanno assunto dei documenti costituzionali sono essenzialmente due: quando vi è un problema di differenziazione di poteri e competenze tra autorità centrale e autorità periferica (Stati Uniti) oppure quando la costituzione nasce come conseguenza di un cambio di regime, cioè quando un atto rivoluzionario depone un Governo che non riconosce determinate libertà e dunque nella costituzione si chiarisce che quelle libertà non verranno più messe in discussione dal nuovo Governo (Francia). Secondo Ben Gurion, nessuna di queste due circostanze si può riscontrare nel processo di costituzione dello Stato di Israele. Ancora, egli si sofferma sul diverso valore che le norme di natura costituzionale dovrebbero avere rispetto alla legge. Il fatto che la maggioranza semplice della Knesset non possa modificare una disposizione di natura costituzionale è per Ben Gurion un inutile irrigidimento del sistema e soprattutto una limitazione ingiustificata del potere politico. Cosa ancor più evidente quando si guarda alla conseguenza immediata di questo, cioè all'inevitabile controllo di costituzionalità sulle leggi da affidare alla Corte suprema. La preoccupazione di Ben Gurion è soprattutto quella di evitare, in un panorama di grandi divisioni interne, che possano giuridicamente assestarsi valori e principi di una parte in maniera irreversibile. Se esiste la necessità di bilanciare istanze differenti, questo

tava un modello a costituzione rigida, ma che evidentemente respingeva di conseguenza ogni possibile controllo giudiziario sulle leggi, venne ufficialmente sancito con l'approvazione da parte della prima Knesset della risoluzione proposta dal deputato Yizhar Harari, che prevedeva l'approvazione della Costituzione non in un testo organico, ma per differenti capitoli, tali da costituire ognuno una differente legge fondamentale<sup>20</sup>. Dalla genesi del processo costituente israeliano, qui rievocata solo per grandi linee, emerge tutta la singolarità di questo ordinamento, che vive di un voluto dinamismo degli assetti: il modello costituzionale resta aperto e affidato alla disciplina presente in singole "basic law", approvate dalle contingenti maggioranze politiche. Ciò importa tre specifiche conseguenze: 1) il punto di caduta della decisione costituzionale nel modello israeliano è sempre di natura politica e può cambiare nel corso del tempo, soprattutto contando che, nel sistema delle fonti, la postura delle "leggi fondamentali" non è differente da quella delle leggi ordinarie, né qualitativamente né gerarchicamente; 2) il processo costituzionale si muove di pari passo con gli assestamenti del sistema politico israeliano e dunque da questi può essere seriamente influenzato; 3) se la sintesi costituzionale va fatta nella sede parlamentare, la composizione dell'assemblea legislativa deve essere ispirata a una rappresentanza più plurale possibile e quindi non si può rinunciare a una formula elettorale a tendenza proporzionale per l'elezione della Knesset.

La risoluzione Harari fu approvata dalla prima Knesset il 13 giugno 1950. Fino ai primi anni novanta dello scorso secolo, le leggi fondamentali approvate dalle singole legislature dell'assemblea monocamerale israeliana hanno riguardato la forma di governo dello Stato: la legge fondamentale sulla Knesset (1958), la legge fondamentale sui confini di Israele (1960), la legge fondamentale sul Presidente dello Stato (1964), la legge fondamentale sul governo

bilanciamento non può essere fatto una volta per tutte con un documento costituzionale, ma va stabilito volta per volta in un lento processo di accrescimento che sia sempre reversibile o comunque modificabile. Ecco perché è la legge ordinaria, approvata a maggioranza semplice, lo strumento più utile a definire i contenuti costituzionali del sistema. Dice il nostro: «I am in favor of laws in the Knesset: laws regarding elections, on the presidency, on the government. But let us not involve ourselves in declarations. We made a declaration once. That time it was just. And the Declaration has pedagogic value. In general, parliament involves itself in the making of laws for the needs of the time and the hour. Law is the fruit of its time; there is no eternity in law».

<sup>20</sup> Questo il testo in inglese della dichiarazione Harari: «The First Knesset instructs the Constitution, Law and Justice Committee to prepare a draft State Constitution. The constitution will be built chapter by chapter, in such a way that each will constitute a separate Basic Law. The chapters shall be presented to the Knesset when the committee completes its work, and all the chapters together shall comprise the Constitution of the State».

(1968), la legge fondamentale sull'economia dello Stato (1975), la legge fondamentale sull'esercito (1976), la legge fondamentale su Gerusalemme capitale di Israele (1980), la legge fondamentale sul potere giudiziario (1984), la legge fondamentale sullo *State Comptroller* (1988). Il 1992 fu però, in un certo senso, un anno di svolta. Sul finire del mandato della dodicesima Knesset, il Parlamento approvò ben due leggi fondamentali che introducevano per la prima volta un'elencazione di diritti, la legge sulla dignità umana e la libertà e la legge sul diritto al lavoro. Entrambe prevedevano (e prevedono) una "clausola di stabilità" e un regime rafforzato, che ne impedisce la modifica in via emergenziale, come anche l'abrogazione attraverso una fonte diversa dalla stessa "legge fondamentale". Per la prima volta si introduceva, in sostanza, uno specifico regime differenziato per la fonte "legge fondamentale" rispetto alla legge ordinaria. Una differenziazione che la dottrina giuspubblicistica israeliana interpretò anche in senso gerarchico, aprendo all'introduzione in via pretoria di uno *judicial review* sulle leggi da parte della Corte suprema, che in effetti si ritagliò tale potere con la decisione del *Bank Mizrahi v. Migdal Cooperative Village* del 1995. Una vera e propria "rivoluzione costituzionale, come la definì Aharon Barak<sup>21</sup>, che per la prima volta discosta il modello dal patto fondativo di Ben Gurion e che in qualche modo sarà il preludio a uno scontro sempre più acceso del massimo organismo giudiziario del Paese con la politica israeliana; scontro che toccherà il suo apice con la legge fondamentale sulla Corte suprema approvata nelle prime settimane del 2023<sup>22</sup>.

Più propriamente, però, in tema di forma di governo, il 1992 fu anche l'anno dell'approvazione della nuova legge fondamentale sul governo, in so-

<sup>21</sup> L'espressione "rivoluzione costituzionale" si deve a uno storico articolo del giudice Aharon Barak del 1992, tra i primi a teorizzare gli effetti non irrilevanti dell'approvazione delle nuove leggi fondamentali in tema di dignità umana e diritti sul complesso del sistema costituzionale israeliano. Si veda A. Barak (1992), "A constitutional revolution: Israel's basic laws", *Constitutional Forum*, 3, pp. 83-84. In qualità di Presidente della Corte suprema, il giudice Barak, nella propria opinione sul caso, teorizzerà nella sostanza quanto già esplicitato nello scritto del 1992; in particolare, con riguardo alla natura sovraordinata delle leggi fondamentali rispetto alle altre leggi approvate ordinariamente dalla Knesset. Pur non essendoci vincoli di maggioranza, le leggi fondamentali sono espressione non del mero esercizio della funzione legislativa della Knesset, ma del potere costituente che il Parlamento monocamerale israeliano sempre detiene. Dunque, tale particolare status ha come diretta conseguenza che una legge fondamentale non possa essere annullata, abrogata o derogata da un ordinario atto legislativo, ma solo ed esclusivamente da un atto che, almeno nominalmente, si ponga allo stesso livello. Ulteriore conseguenza, il vincolo che esse pongono all'esercizio dell'ordinaria funzione legislativa: compito della Corte suprema sindacare il rispetto di tale vincolo.

<sup>22</sup> Per un più ampio approfondimento sul tema si permetta di rinviare a F. Severa (2023), "Il caso della riforma giudiziaria israeliana: sindacato di costituzionalità e potere politico, tra dialogo e conflitto", *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 6.

stituzione della precedente del 1968. È quella la *basic law* che in effetti introdusse l'elezione diretta del Primo ministro nell'ordinamento costituzionale israeliano. Ne parlavamo prima nei termini di correttivo formale alle declinazioni materiali negative del sistema, facendone in questo senso un parallelo con la proposta oggi in discussione in Italia. In effetti, date le caratteristiche del modello israeliano, questo valore rettificante della decisione costituzionale (della "decisione fondamentale" potremmo chiamarla a Gerusalemme) acquista un significato ancor più accentuato. Essendo la forma costituzionale non un dato preposto, ma un elemento continuamente sottoposto alle contingenze politiche, esso davvero si sviluppa in funzione della dinamica materiale e acquista il carattere della stabilità solo finché ne sia provata l'efficacia, *rebus sic stantibus* verrebbe da dire. La riforma del 1992 risponde a un obiettivo di semplificazione del sistema dei partiti, dopo che per tutti gli anni Ottanta del secolo scorso le tradizionali grandi aggregazioni partitiche dello Stato ebraico, Mapai/Alignment/Labor a sinistra e Herut/Likud a destra, erano state costrette a rinnovarsi in funzione dei forti cambiamenti in atto nella società israeliana. Si cominciava già allora a intravedere l'erosione della loro egemonia in favore di soggetti più piccoli, che raccoglievano consensi non tanto su base ideale, quanto per adesione identitaria<sup>23</sup>. Le questioni territoriali, il processo di pace con i Paesi arabi confinanti e i problemi legati all'identità dello Stato ebraico hanno avuto in quegli anni una profonda influenza sulla politica interna del Paese, polarizzando la società civile, che risultava sempre più composita e che subì, subito dopo il 1989, una massiva immigrazione dai Paesi del blocco sovietico. Solo negli anni 1990 e 1991, sfruttando la legge fondamentale sul ritorno, giunsero in Israele ben 375.000 persone, per un Paese che contava allora circa cinque milioni di cittadini. Su tutto il ventennio (1989-2009) gli arrivi in ragione dell'*Aliyà* russa furono

<sup>23</sup> Uno degli iniziatori del dibattito sulla riforma fu il deputato socialista David Libai, il quale, in un famoso editoriale in cui per primo propose l'introduzione dell'elezione diretta del Primo ministro, ebbe così a descrivere la situazione partitica israeliana: «elections are held, and no one knows who will be prime minister. Not only because it is a matter for coalition negotiations, but because a situation has been created where parties, especially small ones, are the ones who decide. At times the decision is made not within the party but without, by an authority or a great rabbi. The whim of a single Knesset member can decide not only who will be the prime minister but also the fate of the people». Così D. Libai, U. Lynn, A. Rubinstein, Y. Tsiddon (1990), "Changing the System of Government in Israel: Direct Election of the Prime Minister", in Jerusalem Centre for Public Affairs, Jerusalem, p. 59). Sul dibattito politico e giuridico che ha anticipato la legge fondamentale, si veda V. Bogdanor (1993), "Israel debates reform", *Journal of Democracy*, 4, 1, pp. 66-78, come anche A. Diskin, H. Diskin (1995), "The Politics of Electoral Reform in Israel", *International Political Science Review*, 16, 1, pp. 31-45.

di poco inferiori al milione (996.000)<sup>24</sup>. Insomma, difronte alla disgregazione del sistema e al rischio di una sempre più difficile sintesi politica della frammentata composizione identitaria della società israeliana, si provarono a introdurre nella forma di governo degli elementi di rigidità che favorissero la ricomposizione dicotomica del sistema partitico.

Queste le linee essenziali della legge fondamentale sul governo del 1992: 1) il Primo ministro «serves by virtue of his being elected in the national general elections»<sup>25</sup> (sez. 3 b); 2) l'elezione del Primo ministro è contestuale a quella della Knesset (egli non può non esserne membro in quanto capolista del proprio partito), se non nei casi specifici di "elezione speciale" (cioè del solo Primo ministro, che in quel caso dovrà essere un parlamentare eletto) (sez. 8 a2 e a3); 3) risulta eletto Primo ministro il candidato che abbia superato la metà più uno dei voti validi (sez. 13 a); 4) in caso contrario si procederà quindici giorni dopo a un'"elezione di ritorno" tra i soli due candidati più votati al primo turno (sez. 13 b e c); 5) si può essere candidati alla carica di Primo ministro solo con il formale appoggio di almeno dieci membri di una o più fazioni della Knesset uscente ovvero di cinquantamila elettori (sez. 9); 6) i ministri sono nominati dal Primo ministro e compongono insieme a lui il Governo (sez. 3 c); 7) la loro nomina richiede l'approvazione della Knesset e l'eventuale respingimento della detta nomina comporta lo scioglimento della camera stessa (sez. 3 c e d); 8) entro 45 giorni dalla pubblicazione dei risultati elettorali, il Primo Ministro eletto si presenterà davanti alla Knesset, presenterà i ministri del Governo, annuncerà la divisione dei compiti e i principi guida delle politiche dell'Esecutivo, inizieranno così il loro servizio prestando giuramento innanzi al Parlamento (sez. 14); 9) la Knesset può sfiduciare il Governo a maggioranza dei suoi membri, decisione che impone il contestuale scioglimento dello stesso Parlamento e l'indizione di nuove elezioni (sez. 19); 10) il Primo ministro può sciogliere la Knesset con propria decisione, approvata dal Presidente dello Stato (sez. 22); (11) la legge disciplina i casi specifici in cui possono tenersi elezioni speciali, cioè per la sola carica del Primo ministro (se ne riportano qui alcuni): a. in caso di dimissioni del Primo ministro (sez. 23), b. in caso di destituzione del Primo ministro da parte della Knesset, proposta da almeno 40 dei suoi membri e approvata a maggioranza di 80 (sez. 27), c. in caso di destituzione del Primo ministro a

<sup>24</sup> Sull'influenza politica e culturale in Israele dell'immigrazione dai Paesi del blocco sovietico negli anni Novanta si vedano V. Khanin (2000), "Israeli 'Russian' parties and the new immigrant vote", *Israel Affairs*, 7, pp. 101-134; Id. (2002), "The new Russian Jewish Diaspora and 'Russian' party politics in Israel", *Nationalism and Ethnic Politics*, 8, pp. 37-60.

<sup>25</sup> Così la traduzione inglese della sezione 3 della legge in commento.

maggioranza semplice dei membri della Knesset in ragione della sua condanna giudiziaria (sez. 26), d. in caso di morte del Primo ministro (sez. 28), e. in caso il Primo ministro non riesca a presentare il Governo alla Knesset entro 45 giorni dalle elezioni (sez. 15).

In buona sostanza, nel modello qui ricostruito le elezioni divengono un attivo strumento riequilibrante dei rapporti tra vertice dell'Esecutivo e Parlamento, con l'idea che, affidando a ciascuno dei due organi una simile e contestuale legittimazione popolare, come anche un reciproco potere di "blocco", si potessero rendere più fluidi i processi di concertazione politica e abbattere l'influenza determinante delle piccole formazioni, pur senza toccare quell'irrinunciabile impostazione proporzionale della rappresentanza in seno alla Knesset. Il Primo ministro veniva dunque eletto con voto popolare e diretto il medesimo giorno delle elezioni per la Knesset, anche se su scheda separata e con la necessità di superare almeno la metà dei voti al primo turno, per evitare un voto di ritorno quindici giorni dopo. Il neoeletto aveva dunque quarantacinque giorni per stipulare un accordo di coalizione con le altre forze parlamentari così da contare su una maggioranza solida, nominare i ministri e presentarsi davanti alla Knesset per l'approvazione (sez. 3 c). Qui già il primo caso di "blocco" reciproco: nel caso in cui il Primo ministro non fosse riuscito nel detto termine a presentare il Governo, automaticamente sarebbe cessato dalla sua carica e si sarebbe proceduto all'automatica indizione di nuove elezioni speciali – quindi solo per il vertice del Governo; nel caso il Primo ministro avesse presentato invece il nuovo Governo, ma la Knesset non avesse concesso l'approvazione alla compagine governativa, sarebbe stata la stessa camera a essere sciolta automaticamente.

Al fine di assicurare poi la durata del Governo entrato in carica, la legge fondamentale sviluppava, in maniera più ampia, la distinzione tra ipotesi di scioglimento dell'intera Camera, con indizione di elezioni generali per Parlamento e vertice del Governo, e ipotesi di indizione di sole elezioni speciali (o straordinarie), cioè per il rinnovo della sola carica di Primo ministro, senza il contestuale scioglimento del Parlamento. Per la prima tipologia (a) la sfiducia al Governo poteva essere votata a maggioranza semplice dei membri della Knesset, con conseguente indizione, però, di elezioni generali; (b) le medesime elezioni generali potevano essere provocate anche da un provvedimento di scioglimento emesso dal Primo ministro, previa approvazione del Presidente dello Stato; (c) ancora, sarebbero state indette automaticamente elezioni generali nei casi in cui la Knesset non avesse approvato la legge di bilancio entro tre mesi dall'inizio dell'anno fiscale (sez. 20). Nel primo caso, far dipendere dalla sfiducia lo scioglimento dell'intera Camera rendeva l'eventuale decisione parlamentare più costosa politicamente. Nel secondo

caso, si dava al Primo ministro uno strumento importante di condizionamento del consenso parlamentare. Nel terzo caso, si impediva che la Knesset potesse condizionare eccessivamente il Governo, dilatando i tempi di approvazione della legge di bilancio. Anche qui la logica di “blocco” reciproca e alcune forme di scioglimento auto-provocato cercavano di creare elementi duraturi di stabilità politica. Con riguardo invece alle elezioni speciali, la legge introduceva l’istituto della destituzione, ben distinto da quello della sfiducia. Mentre quest’ultima, infatti, era indirizzata verso il Governo nella sua interezza e, ove votata a maggioranza semplice dei membri, comportava lo scioglimento dell’intera Camera, la prima era indirizzata nei confronti del solo Primo ministro: quando questo fosse stato condannato per un qualche reato di moral turpitude, la Knesset avrebbe potuto rimuoverlo a maggioranza semplice; in ogni altro caso, a maggioranza di ottanta dei suoi membri. In entrambi i casi a essere indette sarebbero state elezioni speciali, quindi senza provocare lo scioglimento della camera, ma con la sola cessazione del Primo ministro dall’incarico. Un potere certo incisivo nei confronti del Capo dell’Esecutivo, che però era vincolato al raggiungimento di un amplissimo consenso (80 membri su 120), proprio in virtù del mandato popolare che questi aveva ricevuto. Anche il Primo ministro avrebbe potuto però chiamare in autonomia le elezioni speciali, provocandole con le proprie dimissioni (sez. 23). Un modo per superare un’eventuale situazione di stallo politico, ricercando un nuovo e più forte mandato popolare. Approvazione, sfiducia, scioglimento, destituzione, sono tutti strumenti di reciproco condizionamento, utili a indirizzare e facilitare la dialettica tra Parlamento e organo guida dell’Esecutivo, rendendo la prospettiva del voto, generale o speciale che sia, sempre incombente e quindi soluzione possibile a eventuali blocchi politici. Le nuove elezioni per la Knesset o l’eventuale richiesta di una nuova legittimazione per il Primo ministro in carica erano essenzialmente un modo di superare attraverso il ricorso alle urne (o anche semplicemente con la minaccia di tale ricorso) i possibili veti dei piccoli partiti. Forme nuove, che dovevano sterilizzare le derive materiali che il particolarismo partitico stava pian piano imponendo. I risultati non furono però propriamente quelli sperati<sup>26</sup>.

Le prime elezioni generali sotto la vigenza della nuova basic law si tennero il 29 maggio 1996, poco meno di sei mesi dopo l’assassinio del Primo ministro Yitzhak Rabin. La firma degli accordi di Oslo aveva sollevato profonde divisioni nella società israeliana, che avevano trovato l’apice in tale violento episodio. Quelle prime elezioni dirette si giocarono dunque in

<sup>26</sup> Si è qui attinto all’ampia ricostruzione di Y. Sezgin (2001), “The implications of the direct elections in Israel”, *Turkish Yearbook of International Relations*, 30, pp. 67-105.

un clima molto teso e portarono a un risultato inaspettato: il successore di Rabin alla guida del Partito laburista, Shimon Peres, che aveva chiamato elezioni anticipate per cercare un forte mandato popolare al fine di portare avanti il processo di pace, venne sconfitto contro ogni pronostico da Benjamin Netanyahu, leader del Likud, per soli 29.457 voti (meno dell'1% del totale – 50,50% contro il 49,50%). A questa affermazione elettorale però, al contrario di quanto ci si aspettava, non corrispose una polarizzazione del voto partitico. Si pensi che, nelle contestuali elezioni parlamentari, il partito del vincitore, il Likud di Netanyahu, conquistò solo il 25,14% dei voti (32 seggi) e arrivò secondo dietro i laburisti al 26,83% (34 seggi). Il Primo ministro eletto riuscì comunque a varare il suo Governo, ma fu costretto a farlo aprendo a una coalizione ampia, di oltre sei partiti, non tra loro propriamente omogenei, soprattutto con riguardo alle questioni legate al processo di pace<sup>27</sup>. Questo provocò un primo smottamento della maggioranza nel gennaio 1998 e, dopo una difficile sessione di bilancio, Netanyahu fece approvare dalla Knesset un disegno di legge di scioglimento, con fissazione delle elezioni generali al 17 maggio 1999. Il leader del Likud subì in quell'occasione una cocente sconfitta per mano di Ehud Barak, alla guida di un cartello elettorale di centro-sinistra chiamato One Israel. Nonostante Barak avesse conquistato la carica con oltre il 56% dei voti, la sua lista ottenne nelle contestuali elezioni parlamentari solo il 20,30% dei voti (26 seggi), costringendo lo stesso a varare un eterogeneo Governo di coalizione con ben sette diversi partiti. L'Esecutivo entrò in crisi nel settembre del 2000, con l'inizio della seconda Intifada. Barak tentò allora di utilizzare uno degli strumenti di cui la legge fondamentale del 1992 lo aveva dotato quale Primo ministro: provocare le elezioni speciali con le proprie dimissioni (sez. 23). L'obiettivo era quello di ottenere una forte legittimazione popolare per imporre un Governo di coalizione e affrontare con maggior forza politica la grave crisi che il Paese stava vivendo. I suoi piani si infransero però nelle urne: alle elezioni speciali del 6 febbraio 2001, Barak fu duramente sconfitto dal nuovo leader del Likud, Ariel Sharon, che conquistò la carica di Primo ministro con il 62,38% dei voti<sup>28</sup>. Fu sotto il suo Governo che la Knesset varò la nuova legge fondamentale sul governo (2001), che aboliva il precedente del 1992 e cancellava l'elezione

<sup>27</sup> Si vedano B. Susser (1997), "The direct election of the prime minister: a balance sheet", *Israel Affairs*, 4, 1, pp. 237-257; G. Mahler (1997), "The forming of the Netanyahu Government: coalition formation in a quasi-parliamentary setting", *Israel Affairs*, 3, 3, pp. 3-27. Ancora, sul tema, C. Klein (1997), "Direct election of the prime minister in Israel: the Basic Law in its first year", *European Public Law*, 3.

<sup>28</sup> Puntuale l'analisi di E. Ottolenghi (2001), "Explaining systemic failure: the direct elections system and Israel's special elections of February 2001", *Israel Affairs*, 3, pp. 301-312.

diretta del Primo ministro, ristabilendo il tradizionale rapporto di fiducia con il Parlamento e riaffidando al Presidente dello Stato il compito di assegnare l'incarico per la formazione del Governo<sup>29</sup>.

Ora, dall'analisi storico-fattuale qui riportata emerge con chiarezza come gli sviluppi materiali della legge fondamentale del 1992 non furono quelli auspicati. O almeno, è evidente come la contestualità tra elezioni parlamentari ed elezione diretta del Primo ministro non abbia comportato alcun effetto di trascinarsi, o comunque nessuna semplificazione del quadro politico. Sia per le elezioni del 1996 sia per quelle del 1999, all'affermazione elettorale più o meno netta del Capo dell'Esecutivo non è corrisposta un'altrettanto forte affermazione del partito politico di appartenenza di quest'ultimo. È chiaro che l'assenza di elementi di sintesi nella formula elettorale per l'elezione della Knesset e quindi l'impossibilità di un collegamento reale tra liste per la camera e candidato Primo ministro ha segnato l'intima debolezza del sistema del 1992. Una debolezza che è però insuperabile in Israele, dove la formula proporzionale per il Parlamento resta elemento irrinunciabile del patto costituzionale fondativo. C'è anche da dire, però, che il sistema dei blocchi reciproci, che prima abbiamo provato a descrivere, non ha mancato il suo obiettivo, cioè quello di favorire una maggiore fluidità del sistema politico. Il modello dell'approvazione (sez. 3c) ha sempre comunque permesso il varo iniziale del nuovo Governo, pur sostenuto da coalizioni estremamente eterogenee, e gli ha assicurato una vita mediamente lunga. Questo significa che il nuovo modello non è riuscito certo a instaurare un nuovo ciclo materiale virtuoso, capace quindi di semplificare la struttura partitica israeliana, ma ha però facilitato (forse meglio, imposto), in una logica di blocco, il contenimento di alcune derive disgregatrici, pur al costo di un'estremizzazione dello scontro politico e del serio rischio di una deriva di tipo plebiscitario (Barak che utilizza l'elezione speciale per imporre al Parlamento la sua leadership e la sua linea politica). Più allora che individuare nel conservato rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo la causa del fallimento della riforma (molti giudicano l'istituto incompatibile con gli elementi spiccatamente "presidenziali" introdotti dalla riforma nel sistema israeliano), dovremmo forse individuarla nel disallineamento tra elezione della Knesset ed elezione

<sup>29</sup> La nuova legge fondamentale del 2001, pur ristabilendo il tradizionale modello parlamentare già in vigore prima del 1992, ha aggiunto una specifica novità: si decise di arricchire la formula di governo con l'istituto della sfiducia costruttiva. Della legge fondamentale del 1992 si conservò il potere del Primo ministro di convocare elezioni anticipate con il consenso del Presidente e lo scioglimento automatico della Knesset in caso di mancata approvazione del bilancio entro il 31 marzo di ogni anno.

del Primo ministro<sup>30</sup>. L'elezione diretta è un elemento di rigidità sistemica che, se innestato su un contesto politico frammentario e senza correzioni nella rappresentanza, rischia solo di estremizzare lo scontro e aumentare la disgregazione. Disgregazione che nel caso israeliano è stata paradossalmente contenuta dagli strumenti di blocco reciproco, quelli sì funzionali a imporre una sintesi. Pur partita con l'obiettivo di correggere alcune derive materiali, la riforma del 1992 in Israele ha forse raggiunto il solo scopo di contenerle, al prezzo però di un confronto politico fattosi sempre più divisivo ed estremo. Un'esperienza che forse può insegnarci qualcosa, soprattutto con riguardo al rapporto tra forma e materialità e a quanto a volte non rappresenti altro che un'illusione l'idea che si possa modellare la seconda semplicemente cambiando la prima.

### 3. Possibili declinazioni materiali della proposta italiana

La proposta di revisione costituzionale licenziata dal Consiglio dei ministri lo scorso 3 novembre insiste sull'ordinamento costituzionale italiano con minor peso specifico di quanto non abbia fatto la legge fondamentale del 1992 su quello dello Stato ebraico. Eppure, la puntualità della forma nasconde

<sup>30</sup> E. Ottolenghi sottolinea nei suoi scritti le negative conseguenze che sono derivate nel caso israeliano dal mantenere in un sistema a elezione diretta del vertice dell'Esecutivo il necessario passaggio della fiducia parlamentare, tanto più quando questo Parlamento risulta eletto su base proporzionale: «la necessita di ottenere la fiducia ha significato al lato pratico che ogni Premier eletto direttamente dal popolo ha poi dovuto formare una coalizione sostenuta da una maggioranza parlamentare, cosa che l'elezione diretta di per sé non garantiva: il legame fiduciario ha reso così ancora più cruciale il sistema elettorale in uso e ha aumentato la dipendenza del Premier nei confronti di formazioni partitiche in Parlamento diverse dalla sua. In pratica, l'elezione diretta ha sostituito il popolo al Presidente della Repubblica nella scelta del candidato alla formazione della coalizione di governo, e ha reso questa scelta inappellabile, ma nulla di più». Così E. Ottolenghi (2022), "Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo ministro in Israele", *Rivista italiana di Scienza politica*, 2, pp. 134-156. Si veda anche E. Ottolenghi (2001), "Why Direct Election Failed in Israel", *The Journal of Democracy*, 4, pp. 109-122. In realtà, il modello dell'approvazione dei ministri, che comportava in caso di voto negativo della Knesset l'indizione di elezioni generali, proprio per come consegnato non ha posto problemi al varo immediato di governi, anche quando sostenuti da maggioranze larghe e non omogenee. La disarmonia di fondo resta quella dell'assenza di forme di correzione maggioritaria per l'elezione della Knesset: una scelta che ha sì comportato un sostanziale malfunzionamento del modello, ma che, come detto, risponde alla logica costituzionale del patto fondativo dello Stato di Israele. Sul tema si vedano anche B. Bueno De Mesquita (2000), "Strategic and Nonpolicy Voting: A Coalitional Analysis of Israel Electoral Reform", *Comparative Politics*, 1, pp. 63-80; G. Doron, M. Harris (2000), *Public Policy and Electoral Reform. The Case of Israel*, Lexington Books, Lanham.

un complesso campo di interazioni che, sistematizzate, restituiscono un certo grado di incisività materiale. Per questo l'analisi del dato testuale va accompagnata alla valutazione degli obiettivi sostanziali del testo e dei possibili sviluppi che esso potrebbe comportare. Gli elementi caratterizzanti della riforma sono ormai noti: 1) l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, agganciata all'elezione delle Camere tramite un meccanismo elettorale fortemente sintetico che assegnerà alle liste collegate al Presidente eletto il 55% dei seggi (una costituzionalizzazione della legge n. 270 del 2005); 2) il vincolo per il Presidente della Repubblica di affidare l'incarico al Presidente eletto; 3) la nomina dei ministri che resta prerogativa del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente eletto; 4) la necessità per il Presidente eletto di recarsi alle Camere al fine di ottenere la fiducia per sé e il suo Governo; 5) il rinnovo dell'incarico per il Presidente eletto in caso di una prima sfiducia parlamentare e l'obbligo di scioglimento delle Camere in caso di secondo voto di sfiducia; 6) la norma anti-ribaltone (meglio, anti-Draghi), che impone, in caso di cessazione del Presidente del Consiglio eletto, il conferimento dell'incarico a un parlamentare della medesima maggioranza uscita dalle urne, con l'impegno a perseguire il medesimo programma con cui questa si è presentata agli elettori; 7) l'obbligo di scioglimento nel caso il Presidente del Consiglio subentrante non riceva la fiducia ovvero cessi dalla funzione.

Ora, è chiaro come, nel caso della proposta italiana, quel disallineamento che aveva creato tanti problemi in Israele viene *ab origine* eliminato. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio viene agganciata all'elezione delle Camere attraverso un principio di "contestualità" che ha anche precisi risvolti elettorali. Il soggetto che si candida alla carica di Presidente del Consiglio è l'emanazione di una specifica lista o di una data coalizione che si candida a sostenerlo in Parlamento<sup>31</sup>. Il dato formale nasconde evidentemente un dato sostanziale di non poco momento: funzione di governo e funzione di rappresentanza si schiacciano e si sovrappongono, col rischio di assecondare, o forse meglio di formalizzare, le attuali contingenze materiali che hanno fortemente ridotto i margini di tutta quell'attività parlamentare che non è direttamente orientata dal Governo. Il fenomeno dell'utilizzo co-

<sup>31</sup> Nella prima versione del testo, trapeolata attraverso il comunicato stampa emesso dal Consiglio dei ministri dopo la riunione del 3 novembre 2023, si precisava che la proposta di revisione «introduce un meccanismo di legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, eletto a suffragio universale con apposita votazione popolare che si svolge contestualmente alle elezioni per le Camere, mediante una medesima scheda». Nella versione poi effettivamente depositata in Senato tale ultima specifica in merito all'unica scheda non era però presente. Si veda su questo E. Caterina (2023), "Sulla misteriosa sparizione della 'scheda unica' dal DDL costituzionale sul 'premierato'", *Lacostituzione.info*, 4 /12.

pioso dei decreti leggi, come anche quello del ricorso ormai regolare alla questione di fiducia, ha dimostrato di non essere legato semplicemente a esigenze di coesione interna delle maggioranze, quanto piuttosto al bisogno di prontezza e incisività nell'azione politica dell'Esecutivo, il quale, non potendo far altro che “governare per impulsi legislativi”, ha la necessità di dare risposte immediate e tarate sulle preoccupazioni attuali dell'opinione pubblica. Ciò significa che la sovrapposizione politica sempre più stretta tra maggioranza, Governo e Presidente del Consiglio, un vero e proprio *continuum* istituzionale<sup>32</sup>, non farà altro che rafforzare il fenomeno, sintonizzando sulle medesime esigenze (urgenze) politico-normative le due assemblee legislative, l'Esecutivo e il suo vertice<sup>33</sup>.

Diverso il ragionamento sul voto fiduciario, che non viene eliminato o sterilizzato (come era avvenuto nel caso israeliano con l'istituto dell'approvazione), ma anzi viene trasformato in un elemento dialettico tra vertice dell'Esecutivo e Capo dello Stato. Infatti, pur imponendo l'obbligo di affidamento dell'incarico al Presidente eletto, la nuova disciplina lascia al Presidente della Repubblica il compito di nominare i ministri. Potere che già negli ultimi anni ha assunto una sempre maggiore incisività (basti pensare al

<sup>32</sup> In un risalente testo, B. Caravita (1993) individuava proprio in tale assimilazione uno dei maggiori pericoli che possono derivare dall'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo. Scriveva il professore romano che, ove si prevedesse l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, da tenersi contestualmente a quella delle Camere, «introdurremmo nel sistema un pericoloso elemento di assimilazione tra la legittimazione del Parlamento e quella del Premier che condurrebbe inevitabilmente non a una situazione di Governo forte e Parlamento forte [...] ma a un assoggettamento dell'uno all'altro: o un Presidente del Consiglio e un Governo in balia del Parlamento; oppure un Parlamento succube del Presidente del Consiglio dei ministri» (*Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, p. 79).

<sup>33</sup> La questione emerge con chiarezza in A. Poggi, F. Fabrizzi (2023), “Riforma costituzionale, serve il Parlamento per fare un salto di qualità”, *federalismi.it*, 27, pp. III-XI. Nel saggio si sottolinea come il “minimalismo” della proposta lasci irrisolti alcuni nodi centrali dell'attuale dibattito costituzionale. Tra questi, «non viene affrontato in nessuna previsione il tema dei poteri dell'Esecutivo; in particolare nulla si dice sulla grande questione degli ultimi anni, cioè la decretazione d'urgenza che urgente non è più, ma che è il modo ordinario di procedere di tutti gli esecutivi da decenni a questa parte. Naturalmente, intervenire sul decreto-legge significa intervenire sul diritto/dovere del Governo (e del Presidente del Consiglio legittimato dal popolo) di portare a compimento il suo indirizzo politico, ma significa anche il necessario bilanciamento con il ruolo dell'organo al quale è intestata la funzione legislativa, ossia il Parlamento. Nulla si dice, invece, né sui poteri dell'Esecutivo né sul ruolo delle Assemblee». Non si può escludere che la riforma, se approvata, non contenga affatto il fenomeno ma lo accentui. Sul tema, *ex plurimis*, si veda anche I. Massa Pinto (2022), “Il ‘monocameralismo di fatto’ e la questione della perdurante validità della costituzione”, *costituzionalismo.it*, 3, pp. 88-111.

caso di Paolo Savona<sup>34</sup>), che probabilmente continuerebbe ad aumentare con la nuova disciplina in vigore. Ora, se la composizione dell'Esecutivo viene affidata alla concertazione tra Presidente eletto e Quirinale, l'eventuale sfiducia comminata al nuovo Governo non vorrà tanto colpire il Capo dell'Esecutivo, appena legittimato dal voto popolare e teoricamente con un'ampia maggioranza a sostegno nelle Camere, quanto piuttosto apparirà come una bocciatura delle scelte ministeriali suggerite e orientate dal Capo dello Stato<sup>35</sup>. Con un limite però: l'obbligato scioglimento delle Camere in caso le stesse sanzionino con la sfiducia anche la seconda compagine di Governo costituita dal Presidente eletto, a cui il Presidente della Repubblica avrà rinnovato l'incarico. Di nuovo la logica dei blocchi, chiamata a facilitare la formazione del nuovo Governo a inizio legislatura, qui però non sviluppata nel dialogo tra Capo dell'Esecutivo e maggioranza parlamentare (come abbiamo visto per Israele), quanto piuttosto nel confronto tra i due Presidenti.

Il nuovo testo dell'art. 94, ultimo comma, descrive poi le conseguenze previste nei casi di cessazione anticipata dalla carica del Presidente del Consiglio eletto nel corso della legislatura. In quel caso, lo scioglimento non sarebbe automatico, ma si lascerebbe la possibilità al Capo dello Stato di individuare un nuovo possibile vertice dell'Esecutivo, di cui si precisano le caratteristiche: deve essere un parlamentare eletto nelle fila della maggioranza collegata al Presidente uscente, che sarà vincolato all'attuazione degli impegni programmatici del precedente Governo. L'eventuale sfiducia comminata al Presidente designato imporrebbe poi l'indizione di nuove elezioni politiche. Si prova, in sostanza, a creare un'eccezione al "governo di legislatura", costruendo però uno stringente modello che identifica in maniera precisa il profilo del possibile nuovo Presidente del Consiglio, a cui si impone di seguire l'indirizzo politico e il programma del precedente Governo, ma senza il divieto di farlo con una maggioranza composta da forze politiche diverse. Chiaro il tentativo di alzare il prezzo politico di un cambio di orientamento dell'indirizzo di governo, non è così facile individuare le forme e i limiti della continuità programmatica,

<sup>34</sup> Si veda, *ex plurimis*, A. D'Aloia (2018), "Nomina dei ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'", *Osservatorio AIC*, 2, pp. 1-6.

<sup>35</sup> Scrive A. Ruggeri (2023) che la necessaria fiducia al Presidente eletto, che sul piano politico potrebbe risultare insensata, continua ad avere una sua logica sul piano giuridico: «si può [...] osservare che la fiducia insita nell'elezione diretta riguarda la sola persona del Premier e, implicitamente, anche la formula politica, vale a dire il "tipo" di coalizione che lo sorregge, non pure la composizione dei Ministri, sconosciuti al momento del voto popolare, e, soprattutto, il programma, tutt'al più assai sommariamente enunciato nei suoi punti qualificanti prima del voto stesso» ("La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale e involuzione autoritaria", *Consulta online*, 3).

come anche comprendere chi ne dovrebbe verificare il rispetto. Infatti, l'elemento programmatico di una data coalizione è evidentemente soggetto a un invecchiamento alquanto precoce e difficilmente potrà restare attuale per tutto il corso di cinque anni di legislatura; non chiari appaiono poi i profili di compatibilità formale di questo testo con il contenuto dell'art. 67 Cost.

Venendo però a ragionare di assetti materiali, è interessante verificare come la nuova disciplina proposta risponda precisamente alla volontà di contenimento di alcune specifiche deviazioni che il sistema attuale ha formalmente permesso negli ultimi dieci anni, soprattutto sfruttando la formula asciutta ed essenziale dell'art. 92 Cost. In buona sostanza, vincolando di fatto il potere di incarico del Presidente della Repubblica e nel concreto eliminando ogni forma di previa consultazione, si crea un'insuperabile automatica corrispondenza tra risultato elettorale e Governo nascente, almeno sotto il profilo del vertice dell'Esecutivo. La composizione del Governo è invece affidata a una non troppo inedita dialettica tra Presidente eletto, che i ministri propone, e Presidente della Repubblica, che i ministri nomina; il passaggio fiduciario allora appare come un'arma nelle mani del primo, che potrebbe, almeno in prima battuta, usare la sua forte maggioranza parlamentare per bocciare la composizione suggerita (o comunque imposta) dal Capo dello Stato. Questo rigido modello dovrebbe comporre un assetto governativo astrattamente solido e quindi capace di durare nel tempo, anche per l'intera legislatura. Ma, come visto, il sistema prevede comunque un regime di eccezione, anch'esso caratterizzato da una certa rigidità delle forme. In caso di cessazione anticipata dall'incarico del Presidente eletto (quindi si immagina il caso di una sfiducia al Governo o delle dimissioni dello stesso), il Presidente della Repubblica potrà reincaricare lo stesso Presidente uscente ovvero un altro parlamentare dell'uscente maggioranza. Ora, il fatto che tale soggetto debba essere un parlamentare non è un fatto di poco momento: vigente tale previsione, sarebbe stato impossibile incaricare Matteo Renzi, Giuseppe Conte e Mario Draghi – perfino lo stesso Mario Monti, visto che nella nuova disciplina viene cancellata la previsione di cui all'art. 59 Cost., la cui abolizione acquista in questa prospettiva un senso preciso. Non si impedisce, in linea teorica, la formazione di un Governo con una maggioranza diversa da quella uscita dalle urne, ma si cerca, forse un po' forzatamente, di assicurare un pur labile legame del nuovo “governo di eccezione” con la precedente maggioranza elettorale e con il programma che questa si è impegnata a portare avanti. Si alza il costo politico di ogni operazione di “governo tecnico” o di “governo dell'unità”, ma attraverso previsioni che vorrebbero influenzare il contenuto politico delle decisioni dell'eventuale nuovo Esecutivo; con la difficoltà però di esercitare un controllo in concreto su un eventuale allontanamento dell'indirizzo politico da quello di inizio legislatura (conseguenza che forse appare in

alcuni casi perfino fisiologica). Quindi forse è proprio la norma “anti-ribaltone” a mostrare una certa debolezza nella sua effettiva vincolatività materiale<sup>36</sup>.

Seguendo questa lettura, qualche osservazione interessante potrebbe farsi poi sul nuovo ruolo che la Presidenza della Repubblica acquisirebbe con l’approvazione della riforma. È vero, infatti, che, con riguardo alla formazione del Governo e al potere di incarico, la discrezionalità del Quirinale, per come nel tempo i vari Presidenti l’hanno invertea, sarebbe in qualche modo limitata dagli automatismi che abbiamo visto; però, questo nuovo carattere dialettico tra vertice dell’Esecutivo e Capo dello Stato che il voto di fiducia acquisirebbe lascia immaginare un ruolo sempre più marcatamente antimaggioritario del Presidente della Repubblica. In sostanza, data anche la maggior forza che il *continuum* Presidente del Consiglio/maggioranza parlamentare acquisirebbero<sup>37</sup>, sarebbe di certo giustificato da parte del Quirinale un controllo più serrato sull’azione del Governo; controllo che ben potrebbe realizzarsi attraverso una rilettura espansiva di alcuni istituti giuridici che già la nostra Costituzione assegna alla responsabilità del Capo dello Stato – al netto della controfirma. Si pensi al potere di rinvio ex art. 74 Cost., oppure al potere di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi alle Camere, previsto dall’art. 87, comma quattro, Cost. L’incisività di questa proposta di riforma, proprio perché rileggerebbe in forma più rarefatta il legame tra Presidenza della Repubblica e Governo, ben potrebbe comportare (e, anzi, con un certo grado di certezza lo comporterebbe) un ripensamento nel ruolo della prima in funzione di un controllo più stretto sull’attività del

<sup>36</sup> Ancora A. Ruggeri (2023), con riguardo alla cosiddetta “norma anti-ribaltone”: «un disposto su cui sono piovute critiche da più parti e di vario segno, con riferimento cioè all’ipotesi che l’incarico sia conferito a un parlamentare (dunque, non più, in alcun caso, a tecnici di valore che pure hanno costituito – come si sa – una preziosa risorsa per il Paese sull’orlo del baratro), candidato in collegamento con il Presidente eletto, che s’impegni a dare attuazione agli impegni programmatici assunti dal primo. Una previsione, questa, francamente sconcertante sol che si pensi, per un verso, che la rotta può essere mutata dallo stesso Presidente del Consiglio (e dal Governo da lui presieduto) per far fronte ad eventi dapprima imprevedibili, in specie ad emergenze le più varie che lo richiedano, e, per un altro verso, che nessuna garanzia lo stesso parlamentare può dare che resterà immutato l’indirizzo politico dapprima delineato né si vede chi mai, al di fuori dello stesso Parlamento, potrebbe assicurare l’osservanza di siffatto precetto costituzionale» (“La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale e involuzione autoritaria”, cit.).

<sup>37</sup> In realtà, stando a un’interessante osservazione di A. Lucarelli (2023), «la razionalizzazione del rapporto fiduciario determina più che un rafforzamento del Presidente del Consiglio e del Governo nel suo complesso, un forte posizionamento della maggioranza parlamentare» (“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”, *Diritto pubblico europeo*, 2, pp. I-V).

secondo. Sul versante opposto, la legittimazione elettorale del Presidente del Consiglio appare insufficiente da sola a dargli dei concreti poteri di controllo su una maggioranza che, per quanto forte, sarà comunque, in prospettiva, composita e non monopartitica. Il fatto che al Presidente eletto non si conceda il potere di nomina e revoca dei ministri, come anche il fatto che egli non abbia nessun autonomo potere di scioglimento delle Camere, rischia davvero di trasformare quello che abbiamo chiamato il “modello di eccezione” nello schema prevalente. Molti hanno, infatti, sottolineato come il Presidente d’eccezione possieda un vantaggio politico rispetto al Presidente eletto, in considerazione del fatto che, in caso di sua cessazione, non si potrebbe far altro che ricorrere alle urne<sup>38</sup>. Un potere implicito di scioglimento che al Presidente eletto non è in alcun modo riconosciuto. Forse, allora, nel complesso, la proposta potrebbe materialmente importare un rafforzamento inedito dei poteri del Capo dello Stato e un’inaspettata debolezza politica del Presidente eletto<sup>39</sup>. Possibili declinazioni materiali che in sostanza negherebbero le finalità che si sono posti i promotori della riforma e su cui è certo necessario ragionare, magari apportando le dovute modifiche riequilibranti al testo.

Un’ultima considerazione deve riguardare la sostenibilità costituzionale dell’operazione. E questo evidentemente impone di parlare dell’intenzione di inserire nel testo della Carta alcuni elementi caratterizzanti la formula elettorale: parliamo di un vero e proprio obbligo di risultato imposto alla legge elettorale politica, introdotto da quella previsione che vuole l’assegnazione del 55% dei seggi alla lista o alla coalizione di liste collegate al Presidente del Consiglio eletto attraverso uno specifico premio di maggioranza. La Corte costituzionale ha sottolineato come non sia costituzionalmente sostenibile «una compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea, nonché dell’eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente»<sup>40</sup>. Un’affermazione solenne e pregnante di conseguenze, perché in sostanza riconduce ai principi supremi dell’ordinamento l’esigenza di una rappresentanza demo-

<sup>38</sup> Con riferimento a ciò, è stato A. Sterpa a coniare la definizione di “semi-premierato” (“Migliorare questo semi-premierato”, *Il Riformista*, 2/11/2023).

<sup>39</sup> Sul tema, anche *contra*, si vedano M. Ainis, “Bi-presidenzialismo ipocrita”, *la Repubblica*, 30/10/2023 e l’intervista a M. Pera, concessa al *Sole24Ore* il 4/11/2023 dal titolo “Una riforma forzata, c’è il rischio di conflitti con il Capo dello Stato”. Sulla debolezza politico-istituzionale del Presidente eletto si vedano A. Morrone, “Il ‘premieratino’ di Meloni è inutile e dannoso”, *Domani*, 1/11/2023 e S. Curreri, “Troppi poteri al Premier? No, sarà un’anatra zoppa”, *l’Unità*, 2/11/2023.

<sup>40</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

cratica il più possibile plurale, creando quindi un limite alla discrezionalità del legislatore in questo senso; limite anche per il legislatore costituzionale. Se la soglia del 55% è stata immaginata, a dire degli estensori, come la minima utile ad assicurare la funzionalità della maggioranza parlamentare<sup>41</sup>, è di certo un dato di interesse il riferimento nel nuovo testo al principio di rappresentatività e a quello di governabilità. In sostanza, si dice, la nuova legge elettorale deve essere costruita bilanciando i due detti principi e nel rispetto del vincolo di obiettivo su rammentato. Ha forse una sua logica il tentativo di inserire in Costituzione il principio di governabilità, ma rischia in questo caso di essere ridondante e superfluo. La governabilità già risiede tutta nella percentuale blindata che deve caratterizzare la maggioranza (il 55%, appunto). Dunque, ragionevolmente, a essere tutelata nelle disposizioni della nuova legge elettorale politica deve essere innanzitutto la rappresentatività. Qualche riflessione sulla formula possiamo allora farla. Il nuovo assetto impone evidentemente uno schema che sia a base proporzionale, corretto in funzione del vincolo di obiettivo da un doppio turno con soglia di accesso, così da assicurare una percentuale di voti importanti alla lista o alla coalizione di liste che raggiunga la percentuale imposta in Costituzione senza sacrificare il pluralismo partitico<sup>42</sup>. Nella logica della riforma, meno costituzional-

<sup>41</sup> Da sottolineare che il testo precisamente dispone: «in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere». Garantisca il raggiungimento di quella precisa percentuale e non il raggiungimento “almeno” di quella precisa percentuale.

<sup>42</sup> Un’ipotesi simile emerge dalla riflessione di M. Ruotolo, il quale sottolinea la necessità di una legge elettorale che, pur non smentendo l’assegnazione del premio, assicuri la pluralità della rappresentanza in seno alle Camere, sul modello delineato dalla Corte costituzionale nelle varie pronunce in tema di legge elettorale e diritto di voto. Un modello possibile, quello della legge elettorale che regola l’elezione del Parlamento monocamerale della Repubblica di San Marino. Scrive il professore romano, «il nuovo art. 92 Cost. sembrerebbe indirizzare verso la strada del jackpot system, che, come è noto, si caratterizza per un premio a quota variabile tale da assicurare la maggioranza parlamentare a una delle forze in campo (lista o coalizione), con eventuale doppio turno. È un sistema che può produrre un’alterazione della composizione della rappresentanza democratica ancora più profonda di quella generata dall’attribuzione del premio di maggioranza in quota fissa (bonus system), che, attribuendo un surplus di seggi numericamente predeterminato alla lista più votata, non è detto garantisca il raggiungimento della maggioranza assoluta. Il modello elettorale potrebbe essere quello della Repubblica di San Marino, ove almeno 35 dei 60 seggi del Consiglio grande e generale sono assegnati alla coalizione o alla lista vittoriosa. Per arrivare a garantire questo esito la legge elettorale sanmarinese prevede un sistema proporzionale, ma con l’introduzione di un doppio turno che trova applicazione qualora al primo turno nessuna delle liste o coalizioni raggiunga la maggioranza assoluta dei voti espressi. In tale ultima ipotesi, si procede, infatti, a ballottaggio tra le due liste più votate» (così M. Ruotolo, 2023, “Tra premierato e possibile jackpot system. L’idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale”, *Diritto pubblico europeo*, 2, pp. XXI-XXV). Molto critico sull’in-

mente sostenibile sarebbe invece un sistema uninominale o a forte tendenza uninominale (come erano, per esempio, le leggi n. 276 del 1993 e n. 277 del 1993), magari, a imitazione del sistema elettorale francese, con il doppio turno anche nei collegi, come qualcuno propone. Infatti, in questo secondo caso il principio pluralistico sarebbe intaccato in maniera troppo forte, sia in virtù della tendenza maggioritaria già imposta dall'uninominale, sia in ragione del vincolo di obiettivo per i seggi di maggioranza. Sta di fatto che è difficile ravvisare di per sé nell'obiettivo vincolato del 55% dei seggi da affidare alla nuova maggioranza parlamentare una compressione eccessiva del principio di rappresentanza, anche sotto il profilo delle soglie di elezione delle cariche di garanzie: basti osservare che alle elezioni del settembre 2022, vigente la legge n. 165 del 2017<sup>43</sup>, la coalizione di centrodestra ha ottenuto 237 seggi su 400 alla Camera dei deputati, pari al 59,25% del totale, e 115 seggi su 200 al Senato, pari al 57,50% del totale. In questa prospettiva, l'inserimento della soglia del 55%, anche per come testualmente formulata, appare paradossalmente come una modalità indiretta di contenimento della possibile eccessiva espansione della maggioranza, come anche della predisposizione di leggi elettorali a tendenza eccessivamente sintetica. Il problema allora non è tanto il vincolo di obiettivo presente nel testo, ma la specifica formula elettorale che a quel vincolo sarà affiancata, ma lì ormai a vigilare c'è la Consulta.

#### 4. Conclusioni

Cercando allora di tirare le fila del discorso, è necessario sottolineare un dato. Il parallelo tra la riforma istituzionale israeliana del 1992 e la riforma costituzionale italiana del 2023 non sta solo nella scelta del modello, ma soprattutto nella logica dell'intervento di revisione, finalizzata a correggere le derive materiali della forma di governo irrigidendo alcuni meccanismi giuridici che la strutturano. Va detto, questo approccio puntuale è di certo più coerente con il modello dell'art. 138 Cost. rispetto ai tentativi organici di riforma del 2006 e del 2016<sup>44</sup>. Quando si parla di forma di governo, il principio di rigidità costituziona-

serimento nel testo costituzionale della percentuale di seggi da assegnare tramite un premio elettorale alla maggioranza uscita vincitrice dalle elezioni C. De Fiores (2023), "La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale", *Diritto pubblico europeo*, 2, pp. XXVI-XIX.

<sup>43</sup> Anche la "legge Rosato", basata su un modello a prevalenza proporzionale, con correttivo maggioritario, difficilmente sarebbe compatibile con le nuove previsioni costituzionali.

<sup>44</sup> Si veda sul tema N. Lupo (2023), "Revisioni costituzionali 'puntuali' e 'a tappe' della forma di governo. Perché no?", in G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., p. 270-ss.

le impone di limitare l'azione di revisione a quei soli "spazi vuoti" che nel testo costituzionale siano rinvenibili, cioè lì dove nel testo insistono formule aperte o generiche, che lasciano una discrezionalità di intervento alle forze politico-sociali nell'attività di inveroamento<sup>45</sup>. La revisione è, in sostanza, l'inveroamento formale di una delle alternative materiali costituzionalmente possibili, meglio costituzionalmente sostenibili. Essa insiste sul medesimo spazio di manovra che Mortati aveva ritagliato per le forze politiche dominanti, che è poi lo spazio di razionalizzazione della forma di governo, affidata appunto ai partiti. Ecco perché, a ragione, Sandro Staiano individua nel "revisionismo" una manifestazione di debolezza del sistema politico italiano. Scrive il giurista napoletano:

Il modello di parlamentarismo accolto dalla Costituzione con gli artt. 92 ss. è formulato come una fattispecie aperta, "a formazione progressiva": la definizione compiuta degli elementi strutturali della forma di governo e del suo funzionamento sono affidati a determinazioni ulteriori (intese ad apprestare "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e a evitare le degenerazioni del parlamentarismo": l'ordine del giorno presentato da Tomaso Perassi e approvato il 4 settembre 1946 dalla seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione è assai di frequente richiamato, ma di rado ne viene colta la sostanza di pactum de modo stipulato tra i partiti alla Costituente per guidare la messa in opera della forma di governo). Dunque, i partiti sono i formanti soggettivi della forma di governo, e da essi procedono i formanti oggettivi: atti e fatti fonte, legge elettorale e convenzioni costituzionali. Il secondo formante soggettivo, che viene in luce in una fase più recente della vicenda di ristrutturazione partitica, è la Corte costituzionale, quando essa si orienta a decidere sulla legittimità delle leggi elettorali ridefinendone i contenuti. Il revisionismo costituzionale disattende quel pactum, poiché i partiti, incapaci di definire efficacemente il formante legge elettorale e di regolare convenzionalmente in modo stabile i loro rapporti, si dispongono piuttosto a rimodellare la disciplina costituzionale<sup>46</sup>.

Intervenire sulla Costituzione per revisionarne le forme significa per la politica limitare il suo stesso spazio di manovra, inibendo l'elasticità che alcune specifiche situazioni impongono. Senza contare poi che, spesso, da

<sup>45</sup> Scrive T. Martines (1994) che le modificazioni costituzionali ex art. 138 Cost. «sono legittime se e in quanto contenute entro limiti che le rendano compatibili con la rigidità della costituzione; limiti che derivano da quella che è stata definita elasticità o duttilità della costituzione, dovuta essenzialmente alla formulazione del testo costituzionale che si presta – per la genericità di alcune formule, per l'indeterminatezza e la plurivalenza di alcuni concetti (i c.d. "concetti valvola"), per gli stessi "spazi vuoti in esso rinvenibili – a essere interpretato e attuato in modo non univoco da parte delle varie forze politico-sociali che, di volta in volta, assumono il governo» (*Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, p. 356).

<sup>46</sup> Così S. Staiano (2022), "Splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale", *associazionedeicostituzionalisti.it, Lettera*, 12.

nuove rigidità formali derivano anche nuove e inaspettate materialità e che quindi è fondamentale, quando si procede a una riforma tanto incisiva benché puntuale, prevedere e comprendere le possibili declinazioni materiali che da essa potrebbero svilupparsi. Qualcosa è emerso in questo scritto, soprattutto dall'analisi del precedente israeliano.

Sta di fatto che, inevitabilmente, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e il corrispondente blocco di maggioranza nelle Camere comporteranno un irrigidimento del sistema: in pratica si vorrebbero sostituire le consultazioni con le elezioni. Però forse, ciò che rende problematico il testo proposto dal Governo e oggi in discussione al Senato è il fatto che questa rigidità non viene portata fino in fondo, ma si tenta al contrario di sfumarla, quasi se ne temessero le conseguenze. Il fatto che all'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, avvenuta contestualmente a quella delle Camere, non corrisponda poi anche la contestualità della cessazione del primo e dello scioglimento delle seconde; il fatto che non si sia dotato il Presidente eletto di un effettivo potere di scioglimento; il fatto che si sia dovuto introdurre l'arzigogolato meccanismo del nuovo art. 94, ultimo comma, quale eccezione al modello di costituzione del Governo a inizio legislatura. Sono tutti tentativi di temperare il modello del "governo di legislatura", con il serio rischio però di diluirlo eccessivamente e renderlo assolutamente inutile per gli obiettivi che i proponenti si sono posti.

Che fare? L'elezione diretta non assicura al vertice dell'Esecutivo una forza politica corrispondente alla legittimazione elettorale ricevuta, se a essa non si accompagna il concreto potere per lo stesso di incidere sulle sorti della propria maggioranza, provocando lo scioglimento delle Camere. Il meccanismo di cui al novello art. 94, ultimo comma, è chiaramente disfunzionale e andrebbe dunque ripensato. La fiducia come dialettica tra Presidenti rischia di alterare la natura dei rapporti tra Quirinale e Palazzo Chigi, aumentando il rischio di uno scontro istituzionale. Data la discussione in atto, è già qualcosa da cui poter partire<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Il 23 novembre 2023, la Commissione Affari costituzionali del Senato ha avviato l'esame della proposta di legge di revisione costituzionale presentata dal Governo, rubricando il testo come AS 935. È stata abbinata alla discussione la proposta di revisione presentata dal sen. Renzi, rubricata con AS 830. Entrambe le iniziative di riforma sono incentrate sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio, anche se con alcune specifiche differenze. Per esempio, la proposta Renzi prevede in capo al Presidente del Consiglio un indiretto potere di scioglimento, derivante dall'obbligo per il Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere in caso di dimissioni del vertice dell'Esecutivo. Per seguire e approfondire l'iter parlamentare della riforma, si segnala la rubrica "Osservatorio per un nuovo tentativo di riforma costituzionale", disponibile sulla rivista *federalismi.it* e aggiornata settimanalmente da F. Fabrizzi, G. Piccirilli, F. Severa e F. Micari.