

Orizzonti
del Diritto

FASCIOLO n.
1/2026

ORIZZONTE GIURIDICO

Orizzonti del Diritto

ISSN 00000 Numero 1, 2026

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a double blind peer review e ad antiplagio.

Direttore responsabile: Flavia Dominelli

Vice Direttore responsabile: Mari Vittoria Califano

Comitato scientifico: Alberto Lucarelli, Daniela Mone, Marco Plutino, Pasquale De Sena, Rosario Patalano, Enrico Cuccocodoro, Giuseppe Campanelli, Stefano Ceccanti

Redazione: Martina Guida (Redattrice Capo), Tommaso Belfiore, Laura Galloro, Nicholas Ferrante, Federico Mastroianni, Gianfranco Peluso

Segreteria di redazione: Letizia Tinti Previtali, Stella Tomasicchio, Orianna Kolaveri, Chiara Vitone, Maria Laura Leo, Salvatore Gaudiello

E-mail: redazione@orizzontideldiritto.orizzontegiuridico.com

Il premierato come forma di governo ibrida: limiti e criticità di una riforma sistemicamente incoerente.....	4
Il premierato come forma di governo ibrida: limiti e criticità di una riforma sistemicamente incoerente.....	5
1. Introduzione	6
2. Il dibattito in Assemblea Costituente sulla forma di governo: tra parlamentarismo e alternative	7
3. Il premierato nel progetto di riforma costituzionale: contenuto e implicazioni sulla forma di Governo	9
3.1 Struttura e meccanismi dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio	11
3.2. La trasformazione del circuito fiduciario e la riduzione del ruolo del Parlamento	13
3.3 Gli effetti sugli organi di garanzia e sull'equilibrio costituzionale	15
3.4 La legge elettorale come elemento sostanzialmente costituzionale nella determinazione della forma di governo	18
3.5 Il premierato come forma di governo ibrida: una qualificazione sistematica.....	20
4. Stabilità governativa e alternative al premierato: prospettive compatibili con la forma di governo parlamentare	21
Modello stesura articoli della rivista Orizzonti del Diritto	25
CRITERI REDAZIONALI	27

Orizzonti *del* Diritto

Il premierato come forma di governo ibrida:
limiti e criticità di una riforma
sistemicamente incoerente

Di Francesco Miragliuolo

Il premierato come forma di governo ibrida: limiti e criticità di una riforma sistemicamente incoerente**

FRANCESCO MIRAGLIUOLO*

Abstract [It]: Il contributo analizza criticamente la proposta di premierato nel sistema costituzionale italiano, collocandola nel dibattito sulla revisione della forma di governo. Attraverso la ricostruzione del confronto in Assemblea Costituente, in particolare tra Mortati e Calamandrei e alla luce dell'ordine del giorno Perassi, si evidenzia come la Costituzione del 1948 abbia optato per un parlamentarismo razionalizzato. La proposta di elezione diretta del Presidente del Consiglio viene quindi esaminata nei suoi effetti sistemici, mostrando come essa determini una trasformazione implicita della forma di governo. Si sostiene infine che la stabilità possa essere perseguita con strumenti alternativi compatibili con l'assetto costituzionale vigente.

Title: **The Premiership as a Hybrid Form of Government: Limits and Critical Issues of a Systemically Incoherent Reform**

Abstract [En]: This article critically examines the proposed introduction of a directly elected Prime Minister in the Italian constitutional system, placing it within the broader debate on the reform of the form of government. By revisiting the Constituent Assembly debates—particularly the positions of Mortati and Calamandrei and the Perassi agenda—it highlights how the 1948 Constitution adopted a model of rationalized parliamentarism. The paper argues that the proposed reform entails an implicit transformation of the form of government. It finally suggests that governmental stability can be achieved through alternative mechanisms consistent with the existing constitutional framework.

Parole chiave: Forma di governo, Premierato, Ibridazione istituzionale, Equilibrio dei poteri, Governabilità

Keywords: Form of government, Premiership, Institutional hybridization, Balance of powers, Governability

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il dibattito in Assemblea Costituente sulla forma di governo: tra parlamentarismo e alternative – 3. Il premierato nel progetto di riforma costituzionale: contenuto e implicazioni sulla forma di governo – 3.1 Struttura e meccanismi dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio – 3.2. La trasformazione del circuito fiduciario e la riduzione del ruolo del Parlamento – 3.3 Gli effetti sugli organi di garanzia e sull'equilibrio costituzionale – 3.4 La legge elettorale come elemento sostanzialmente costituzionale nella determinazione della forma di governo - 3.5 Il premierato come

** Articolo sottoposto a referaggio e controllo anti plagio

* Studente presso il Dipartimento di Giurisprudenza della “Federico II” di Napoli e Presidente dell'Associazione Orizzonte Giuridico ETS.

forma di governo ibrida: una qualificazione sistematica – 4. Stabilità governativa e alternative al premierato: prospettive compatibili con la forma di governo parlamentare

1. Introduzione

Negli ultimi decenni, la riflessione dottrinale si è ampiamente concentrata sul tema della stabilità governativa, soffermandosi in particolare sulla posizione del Presidente del Consiglio, tradizionalmente considerata meno incisiva, sul piano costituzionale, rispetto a quella di figure omologhe presenti in altri ordinamenti europei.

Non è casuale, del resto, che la disciplina costituzionale¹ del Governo si presenti in termini essenziali: la dottrina ha da tempo sottolineato come le norme sulla forma di governo e sul Governo siano caratterizzate da una struttura “a fattispecie aperta”, bisognosa di integrazione mediante convenzioni costituzionali, nella cui formazione il sistema dei partiti ha storicamente svolto un ruolo decisivo.² In siffatta prospettiva un ruolo determinante è svolto dalla legislazione elettorale, qualificata dalla dottrina quale legge costituzionalmente necessaria³, in quanto senza di essa l'ordinamento non potrebbe funzionare; essa incide profondamente sui rapporti fra Parlamento e Governo, definendone gli equilibri. Le riforme elettorali succedutesi nel tempo hanno sempre avuto quale primario obiettivo il raggiungimento della stabilità, intesa come mera continuità temporale; tuttavia, non hanno mai inciso realmente sulla forma di governo.

Il problema della stabilità si è posto, del resto, in termini differenti anche in altri ordinamenti europei. Se nel modello tedesco esso è stato affrontato attraverso la previsione di istituti di razionalizzazione del parlamentarismo — quale l'adozione del meccanismo della sfiducia costruttiva — di contro, nel modello francese, si è optato per un sistema diarchico: il vertice del potere esecutivo è composto dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro, ove il primo è eletto a suffragio universale diretto, mentre il secondo è espressione della maggioranza presente in Parlamento. In tale quadro, la proposta di introduzione del premierato nell'ordinamento italiano solleva l'interrogativo se essa si collochi nel solco delle esperienze comparate ovvero delinei un modello ibrido, privo di un assetto sistematico coerente.

Il *dubium* che si determina è, dunque, quello di verificare se il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio mediante l'elezione diretta possa configurarsi come una alterazione dei caratteri propri della forma di governo parlamentare, determinandone una radicale trasformazione. L'indagine muove, a tal

¹ Artt. 92-96 Cost.

² E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, pp. 2–3.

³ P. VIPIANA, *La legge elettorale come legge costituzionalmente necessaria*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

fine, dalla ricostruzione del dibattito in Assemblea Costituente, allo scopo di cogliere le ragioni sottese alle scelte originarie, per poi esaminare la proposta di riforma nei suoi effetti sistematici.

In quest'ottica, il presente contributo intende sostenere che il premierato non configuri una mera evoluzione del parlamentarismo razionalizzato, ma introduca un modello di forma di governo ibrido, caratterizzato da una legittimazione diretta del vertice dell'esecutivo non accompagnata da un sistema di contrappesi equivalente a quello proprio dei modelli presidenziali o semipresidenziali, risultando per tale ragione sistemicamente incoerente.

Il presente lavoro si articola, conseguentemente, in una prima parte dedicata alla ricostruzione del dibattito costituente sulla forma di governo, cui segue l'analisi della proposta di riforma e delle sue criticità, per concludersi con alcune considerazioni sulle possibili alternative compatibili con l'impianto costituzionale vigente.

2. Il dibattito in Assemblea Costituente sulla forma di governo: tra parlamentarismo e alternative

Il tema della forma di governo, con particolare riguardo al rapporto fra Parlamento e Governo, rappresentò uno dei cardini dei lavori della Costituente, segnatamente all'interno della Seconda Sottocommissione incaricata di redigere la parte relativa all'organizzazione costituzionale dello Stato. Durante i lavori emersero diversi orientamenti circa il modello istituzionale da adottare. Particolare rilievo assumono le sedute del 4 e 5 settembre 1946⁴, nelle quali emersero, in modo particolarmente significativo, le posizioni di Piero Calamandrei, fautore di una forma di governo di matrice presidenziale, e di Costantino Mortati, sostenitore di una forma di governo parlamentare a forte razionalizzazione.⁵

Risulta, pertanto, necessario soffermarsi sulle ragioni che indussero i due illustri giuristi ad assumere tali posizioni. Entrambi muovevano dall'esigenza di evitare il riproporsi di derive autoritarie, il che rendeva necessario individuare una soluzione idonea a garantire, al contempo, la stabilità dell'azione di governo e la prevenzione di possibili degenerazioni in senso dittatoriale. Calamandrei, in particolare, mostrava una preferenza per una forma di governo di tipo presidenziale, muovendo dal presupposto che il parlamentarismo, come attestato dall'esperienza della Terza Repubblica francese e dell'Italia prefascista, fosse strutturalmente esposto a fenomeni di instabilità. Tale instabilità, nella sua prospettiva, rischiava di determinare vuoti di potere suscettibili di favorire l'emersione di nuove forme di autoritarismo.

⁴ Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione, resoconti sommari delle sedute del 4 e 5 settembre 1946, consultabili su: https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed008/sed008nc.pdf e https://legislature.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/II_Sottocommissione/sed009/sed009nc.pdf.

⁵ M. SICLARI, *Costantino Mortati, il rafforzamento dell'esecutivo e la partecipazione popolare*, in *Nomos*, n. 3/2025, pp. 6-7.

Di contro, Mortati si faceva interprete di una concezione del parlamentarismo razionalizzato, orientata a coniugare il mantenimento del circuito fiduciario con l'introduzione di meccanismi idonei a rafforzare la stabilità dell'esecutivo, quali il potere di scioglimento delle Camere, la nomina del Presidente del Consiglio e la previsione della fiducia iniziale.

Nell'ambito del dibattito costituente emerse anche una terza posizione, riconducibile a Tosato, il quale prospettava un modello volto a coniugare la centralità parlamentare con l'esigenza di stabilità dell'esecutivo. In particolare, a seguito delle consultazioni politiche, il Capo dello Stato avrebbe predisposto una lista di candidati alla carica di Presidente del Consiglio, sulla quale si sarebbero espresse le Camere mediante votazione, mentre la nomina sarebbe rimasta formalmente attribuita al Capo dello Stato.

Quanto alla cessazione dalla carica, la proposta prevedeva un articolato meccanismo di sfiducia: l'approvazione di una mozione a maggioranza assoluta avrebbe comportato la sostituzione del Presidente del Consiglio con il primo firmatario della mozione stessa, mentre, in caso di approvazione a maggioranza semplice, sarebbe stata rimessa al Capo dello Stato la scelta tra lo scioglimento delle Camere e la nomina del soggetto designato.⁶

Il dibattito trovò il proprio punto di sintesi nell'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, dal nome del costituente Tomaso Perassi, con il quale la Seconda Sottocommissione si pronunciò a favore del sistema parlamentare, da disciplinarsi tuttavia mediante strumenti idonei a garantire la stabilità dell'azione di governo e a evitare le degenerazioni del parlamentarismo.⁷

In Assemblea Costituente prevalse una diffusa diffidenza nei confronti della concentrazione del potere esecutivo, spesso ricondotta in dottrina al c.d. "complesso del tiranno", che condusse a mantenere la figura del Presidente del Consiglio entro i limiti di un ruolo non eccessivamente accentuato rispetto agli altri componenti dell'esecutivo.⁸ In tale prospettiva, pur a fronte delle posizioni espresse da Tosato e Mortati in favore di un rafforzamento del vertice governativo⁹, si affermò un modello nel quale il Presidente del Consiglio resta configurato come *primus inter pares*. Tuttavia, nel corso dell'esperienza repubblicana, e in particolare a partire dal processo di integrazione europea, tale figura ha conosciuto un progressivo rafforzamento, soprattutto sul piano politico e della direzione dell'indirizzo governativo. La stabilità del Governo ha risentito di tale configurazione originaria, sebbene una parte della dottrina — e in particolare Lelio Basso — abbia individuato nei partiti politici i principali

⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, Seconda Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, https://documenti.camera.it/_dati/constituente/lavori/II_Sottocommissione/sed008/sed008.pdf.

⁷ Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione, ordine del giorno Perassi, seduta del 5 settembre 1946, in *Resoconti sommari*, consultabile su: https://legislature.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/II_Sottocommissione/sed009/sed009nc.pdf

⁸ F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri: mediatore o decisore*, il Mulino, 2023, pp. 57-68.

⁹ S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Giappichelli, 2023, pp. 110-112.

strumenti di attuazione dell'indirizzo politico, secondo il modello della c.d. "democrazia dei partiti".¹⁰

In tale contesto, almeno fino al superamento della c.d. Prima Repubblica, i partiti hanno svolto un ruolo predominante, tale per cui il baricentro dell'indirizzo politico risultava spesso collocato nelle segreterie di partito, più che negli organi di governo. In concreto, tale assetto ha garantito una sostanziale continuità dell'indirizzo politico, pur a fronte di una marcata instabilità degli esecutivi.

Tale ricostruzione consente di comprendere come il problema della stabilità dell'esecutivo sia stato affrontato, in sede costituente, attraverso strumenti interni al parlamentarismo, senza ricorrere a forme di legittimazione diretta del vertice dell'esecutivo.

3. Il premierato nel progetto di riforma costituzionale: contenuto e implicazioni sulla forma di Governo

Alla luce del quadro ricostruito, è necessario procedere a un'analisi del disegno di legge di revisione costituzionale recante "Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica", volto all'introduzione del c.d. premierato, al fine di valutarne la compatibilità con i principi che informano la forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione.

In tale prospettiva, appare opportuno procedere, in primo luogo, a una ricostruzione delle principali previsioni della riforma, per poi soffermarsi sulle questioni di ordine sistematico che essa solleva.

In via preliminare, occorre osservare che la revisione costituzionale costituisce un istituto fisiologico degli ordinamenti rigidi, funzionale ad assicurare l'adattamento della Carta all'evoluzione del contesto storico-politico, senza che ciò comporti, di per sé, una messa in discussione dei suoi principi fondamentali. In tale senso, la Costituzione è concepita per durare nel tempo proprio in quanto suscettibile di aggiornamento attraverso le forme e i limiti predisposti dall'art. 138 Cost.¹¹

In questo contesto si collocano anche alcune riflessioni dottrinali, tra le quali quelle di Costantino Mortati, che già negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione evidenziava le difficoltà connesse alla posizione del Presidente del Consiglio, prospettando ipotesi di rafforzamento del vertice

¹⁰ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, seduta del 20 novembre 1946, resoconto sommario; sul punto, v. anche F. BONINI, *La democrazia dei (e nei) partiti: l'approccio dei costituenti*, in DPCE online, 1/2021, spec. pp. 373 ss.

¹¹ Sul carattere fisiologico della revisione costituzionale negli ordinamenti rigidi, v. G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase delle riforme costituzionali*, spec. p. 5 ss.; A. RUGGERI, *La procedura di revisione della Costituzione e il ruolo del Capo dello Stato*, spec. p. 2 ss.

dell'esecutivo, anche attraverso meccanismi di investitura più diretta, pur nel rispetto dell'equilibrio complessivo del sistema e del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica.¹²

In tale quadro, la proposta di premierato può essere letta anche alla luce della categoria del c.d. *néo-parlementarisme*, con la quale Maurice Duverger aveva descritto modelli caratterizzati da una investitura popolare diretta del vertice dell'esecutivo, pur all'interno di una cornice formalmente parlamentare.¹³ Ciò nondimeno, la trasposizione di tale categoria all'esperienza italiana richiede particolare cautela, in ragione delle specificità dell'assetto costituzionale vigente e dell'assenza di un sistema compiuto di contrappesi.

Alla luce delle considerazioni svolte, si impone ora un esame delle disposizioni del disegno di legge, al fine di delinearne l'impianto complessivo.

Il disegno di legge costituzionale interviene su diversi articoli della Parte II della Costituzione,¹⁴ introducendo, in primo luogo, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri contestualmente a quella delle Camere, con conseguente attribuzione al corpo elettorale della scelta del vertice dell'esecutivo.

La riforma prevede, inoltre, l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica, nonché una modifica della disciplina relativa allo scioglimento delle Camere, consentendo l'esercizio di tale potere anche nel corso del semestre bianco, ove esso costituisca atto dovuto in conseguenza delle dinamiche parlamentari.

Particolare rilievo assume, poi, l'introduzione di un meccanismo volto a limitare i c.d. "ribaltamenti" della maggioranza parlamentare. In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto a seguito di voto di sfiducia o di dimissioni, la riforma prevede, infatti, tre possibili soluzioni: il conferimento di un nuovo incarico al Presidente del Consiglio eletto; lo scioglimento anticipato delle Camere, su proposta del medesimo; ovvero la nomina di un nuovo Presidente del Consiglio, purché espressione della medesima maggioranza parlamentare.

La ricostruzione del contenuto del disegno di legge consente, pertanto, di cogliere la portata innovativa della riforma, rendendo ora necessario procedere all'analisi delle criticità che essa solleva sotto il profilo della forma di governo.

¹² O. SPATARO, *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri tra razionalizzazione del parlamentarismo e cambiamenti di sistema. Su alcune criticità del d.d.l. AC 1921*, in F. BLANDO (a cura di), *Un presidente eletto dal popolo? Obiettivi, limiti, vie praticabili del premierato*, Giappichelli, 2024, p. 195.

¹³ M. DUVERGER, *Les régimes politiques*, cit.; sul c.d. *néo-parlementarisme*, v. anche G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino.

¹⁴ Disegno di legge costituzionale A.S. n. 935 (XIX legislatura), recante "Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri...", disponibile su: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01368545.pdf>

3.1 Struttura e meccanismi dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio

La novità più rilevante del disegno di legge in esame è rappresentata dall'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. La riforma interviene, dunque, non sulla dimensione collegiale del Consiglio dei ministri, ma sul rafforzamento dell'organo monocratico di vertice, collocandosi nel solco di una tendenza evolutiva già emersa nell'esperienza costituzionale italiana.

Tale impostazione poteva trovare una propria giustificazione nella fase iniziale dell'esperienza repubblicana, in quanto funzionale ad assicurare un più efficace coordinamento dell'indirizzo politico, pur sempre destinato a esprimersi in forma collegiale. In questa prospettiva, deve osservarsi come il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio non sia affatto estraneo all'evoluzione dell'ordinamento repubblicano, essendo stato già significativamente perseguito anche attraverso la legge n. 400 del 1988, che, come rilevato da Luciani, ha contribuito a chiarire il rapporto tra Presidente del Consiglio e ministri e a valorizzare, pur nel rispetto del principio collegiale, la funzione unificante e di coordinamento del vertice dell'esecutivo.¹⁵

Del resto, la figura del Presidente del Consiglio dei ministri ha tradizionalmente risentito di una certa vaghezza del dettato costituzionale, oscillando tra la configurazione di *primus inter pares* e l'esigenza di assicurare un'effettiva funzione di direzione e coordinamento dell'attività di Governo.¹⁶

Tale ambivalenza trova fondamento nella stessa formulazione dell'art. 95 Cost., che, pur riconoscendo al Presidente del Consiglio il compito di dirigere la politica generale del Governo, ne inserisce l'azione all'interno di una struttura collegiale.¹⁷

In questa prospettiva, la posizione del Presidente del Consiglio tende a variare in relazione al contesto politico-istituzionale in cui si colloca: essa può assumere i tratti di una funzione prevalentemente mediatrice in presenza di sistemi partitici fortemente strutturati¹⁸, ovvero evolvere verso un ruolo più incisivo di leadership in contesti caratterizzati da una maggiore debolezza o frammentazione del sistema dei partiti.

In questa prospettiva, parte della dottrina ha evidenziato come le proposte di riforma orientate all'introduzione dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo riflettano una crescente diffidenza nei confronti del Parlamento e, più in generale, del principio della rappresentanza politica esercitata attraverso un organo collegiale.

In particolare, è stato osservato come il dibattito sulle riforme istituzionali si sia concentrato prevalentemente sul rafforzamento dell'esecutivo e sulla stabilità dell'azione di governo, trascurando,

¹⁵ M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in Varenna 2016, spec. pp. 12-13 e 18.

¹⁶ F. CLEMENTI, *op. cit.*

¹⁷ F. CLEMENTI, *op. cit.*

¹⁸ F. CLEMENTI, *op. cit.*

invece, possibili interventi di razionalizzazione del modello parlamentare volti a correggerne le disfunzioni senza alterarne i principi fondamentali.

In tale quadro, le ipotesi di riforma si sono progressivamente orientate verso modelli fondati sull'elezione diretta del capo dell'esecutivo, dando luogo a forme di "democrazia governante"¹⁹ tendenzialmente escludenti, in contrapposizione a modelli fondati sulla democrazia rappresentativa, maggiormente inclusivi e coerenti con l'impianto complessivo della Costituzione.

Venendo al merito della novità introdotta dalla riforma, è opportuno soffermarsi sulle criticità derivanti dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Una prima questione concerne la stessa configurazione della figura del Presidente del Consiglio. Appare, infatti, discutibile il mantenimento della denominazione tradizionale in presenza di un sistema volto a rafforzarne non soltanto la legittimazione, ma soprattutto i poteri. Tale scelta sembra assumere un carattere prevalentemente formale, poiché la riforma delinea, in sostanza, una figura assimilabile a quella di un vero e proprio Primo ministro, dotato di incisivi poteri di indirizzo e di influenza sull'equilibrio complessivo dei poteri dello Stato.

Ulteriore profilo problematico attiene alla permanenza in capo al Presidente della Repubblica del potere di nomina dei ministri. In assenza di un espresso potere di nomina in capo al Presidente del Consiglio eletto, permane il rischio di possibili tensioni istituzionali, analogamente a quanto già avvenuto in alcune esperienze recenti, nelle quali il Capo dello Stato ha esercitato un ruolo non meramente notarile nella composizione dell'esecutivo.

In tale contesto, la riforma sembra dar luogo a un assetto riconducibile a una forma di governo tendenzialmente ibrida, caratterizzata da una possibile diarchia tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio.²⁰ Tale dualismo emerge con particolare evidenza anche in relazione al potere di scioglimento delle Camere: in presenza di una crisi politica, il Presidente del Consiglio eletto potrebbe, di fatto, determinare lo scioglimento anticipato, orientando in modo significativo una decisione che, nella forma di governo parlamentare, è tradizionalmente rimessa al Capo dello Stato.

²¹Ne deriva il rischio di una torsione in senso monocratico dell'equilibrio istituzionale.

Sotto un profilo di palese distonia sistematica, la possibilità di nominare un nuovo Presidente del Consiglio, purché espressione della medesima maggioranza parlamentare. Tale previsione solleva dubbi in relazione al principio di sovranità popolare, in quanto il corpo elettorale ha già espresso la propria preferenza in favore di uno specifico candidato.²² Il subentrante, inoltre, potrebbe trovarsi in

¹⁹ A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in Rivista AIC, 2023.

²⁰ A. LUCARELLI, *op. cit.*

²¹ O. SPATARO, *op. cit.*, p. 201

²² G. LAURICELLA, *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio tra ragioni e anomalie*, in F. BLANDO (a cura di), *Un presidente eletto dal popolo? Obiettivi, limiti, vie praticabili del premierato*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 104-105.

una posizione di particolare forza, potendo incidere sulla durata della legislatura in virtù del meccanismo del *simul stabunt simul cadent*, con il rischio di esercitare un potere di pressione nei confronti della maggioranza parlamentare.²³

Inoltre, pur essendo la disposizione volta a evitare fenomeni di trasformismo e la formazione di governi tecnici, la mancata previsione di un vincolo esplicito di continuità dell'indirizzo politico potrebbe consentire la formazione di esecutivi sostenuti da maggioranze diverse da quelle emerse dalle elezioni, in potenziale tensione con la ratio complessiva della riforma.²⁴

Infine, tra le criticità maggiormente segnalate in dottrina, merita particolare attenzione il possibile ridimensionamento del ruolo del Presidente della Repubblica. Se, infatti, nella prassi costituzionale più recente il Capo dello Stato ha frequentemente proceduto alla nomina del leader della coalizione risultata vincente,²⁵ pur conservando un ruolo non secondario soprattutto nelle fasi di crisi, la riforma sembra prefigurare un assetto a geometria variabile, nel quale il Presidente della Repubblica potrebbe, in talune circostanze, recuperare spazi di intervento, mentre in altre risultare più strettamente condizionato dalle dinamiche politico-elettorali. Ne deriverebbe, secondo una qualificazione proposta in dottrina, una forma di governo ibrida²⁶, non del tutto lineare sul piano sistematico, caratterizzata dall'alternanza tra fasi di rinnovato protagonismo e fasi di recessività del ruolo del Capo dello Stato.

3.2. La trasformazione del circuito fiduciario e la riduzione del ruolo del Parlamento

Le criticità sopra evidenziate risultano ancor più evidenti se lette alla luce della trasformazione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, tradizionalmente posto al centro della forma di governo parlamentare.

Dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge emerge, infatti, la volontà di rafforzare la legittimazione dell'esecutivo attraverso l'investitura diretta del Presidente del Consiglio²⁷, con una conseguente riduzione del peso delle dinamiche parlamentari nella formazione e nella stabilità del Governo. Ne deriva uno spostamento del baricentro della rappresentanza politica dal Parlamento al corpo elettorale, che colloca il modello in una posizione intermedia tra parlamentarismo e presidenzialismo.²⁸

²³ G. LAURICELLA, *op. cit.*

²⁴ G. LAURICELLA, *op. cit.*

²⁵ G. LAURICELLA, *op. cit.*

²⁶ S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in Osservatorio costituzionale, fasc. 2/2024, spec. pp. 147-148.

²⁷ S. CAFIERO, *op. cit.*, spec. pp. 147-148.

²⁸ L. DI MAJO, *Il premierato elettivo: un disegno in chiaroscuro*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2, 2024.

Ciò nondimeno, permane formalmente il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, dando luogo a una evidente tensione sistematica: da un lato, il Presidente del Consiglio trae la propria legittimazione direttamente dal corpo elettorale; dall'altro, il Governo continua a dipendere dalla fiducia delle Camere.

Tale assetto si discosta dalla ricostruzione della forma di governo parlamentare proposta da Leopoldo Elia, secondo cui il tratto qualificante del parlamentarismo risiede nella derivazione del Governo dalla maggioranza parlamentare.²⁹ Non è, infatti, sufficiente che il rapporto fiduciario sia formalmente previsto, essendo necessario che esso mantenga una funzione effettivamente determinante nella formazione e nella permanenza in carica dell'esecutivo.

L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio incide su tale equilibrio, poiché la legittimazione del Governo tende a radicarsi al di fuori del Parlamento, con la conseguenza che la fiducia parlamentare rischia di assumere un ruolo meramente formale.

Ne deriva un evidente profilo di incoerenza sistematica. Nei modelli riconducibili al c.d. neoparlamentarismo, quali quelli degli enti locali e delle Regioni, anch'essi fondati sul principio del *simul stabunt simul cadent*, la legittimazione dell'esecutivo si radica direttamente nel corpo elettorale e il rapporto con l'assemblea assume carattere derivato. In tali sistemi, la fiducia non costituisce un momento autonomo del rapporto tra esecutivo e assemblea, ma risulta presunta in quanto espressione della medesima investitura elettorale.

Diversamente, nel modello delineato dalla riforma, si mantiene formalmente il rapporto fiduciario parlamentare pur in presenza di una legittimazione diretta del vertice dell'esecutivo, determinando una commistione tra logiche proprie di sistemi differenti, difficilmente conciliabili sul piano sistematico.³⁰

In tale prospettiva, la previsione della fiducia iniziale appare funzionale più a ricondurre il nuovo assetto entro il circuito delle forme di governo parlamentari che a realizzare una effettiva razionalizzazione del sistema.

Si assume, inoltre, che, in presenza di una elezione contestuale del Presidente del Consiglio e delle Camere, la fiducia parlamentare sia sostanzialmente garantita. Tuttavia, non può escludersi, in via teorica, un'ipotesi in cui tale fiducia non venga accordata, determinando una frizione tra la volontà espressa dal corpo elettorale e le dinamiche parlamentari.

In una simile evenienza, verrebbe in rilievo un possibile contrasto con il principio di sovranità popolare, poiché l'investitura diretta del Presidente del Consiglio rischierebbe di essere neutralizzata da una decisione dell'assemblea rappresentativa.

²⁹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, spec. pp. 642-645.

³⁰ G. LAURICELLA, *op. cit.*, pp. 103-104.

Ne deriva, in definitiva, un assetto caratterizzato da una intrinseca tensione tra legittimazione popolare e rapporto fiduciario parlamentare, che contribuisce a delineare un modello non pienamente coerente con i principi della forma di governo parlamentare.

3.3 Gli effetti sugli organi di garanzia e sull'equilibrio costituzionale

La riforma incide significativamente anche sul ruolo del Presidente della Repubblica, tradizionalmente configurato quale organo di garanzia e di equilibrio tra i poteri dello Stato.

In particolare, l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio è idonea a determinare una rimodulazione delle dinamiche istituzionali, incidendo sulle funzioni che la Costituzione attribuisce al Capo dello Stato, specie nelle fasi di formazione del Governo e di gestione delle crisi.

In tale prospettiva, si pone la questione se le novità introdotte dal c.d. "premierato elettivo" siano idonee a incidere sulla figura del Presidente della Repubblica, il quale, a partire dalla Presidenza di Sandro Pertini, ha progressivamente assunto un ruolo di mediazione tra i diversi attori politici.

Tale evoluzione è stata efficacemente descritta attraverso la formula della c.d. "fisarmonica presidenziale", che esprime la capacità del Capo dello Stato di espandere o comprimere il proprio intervento in relazione alle esigenze del sistema politico-istituzionale, garantendo un ruolo più incisivo nelle fasi di crisi.

In tal senso, esperienze quali quelle maturate durante i mandati di Giorgio Napolitano e di Sergio Mattarella hanno evidenziato un significativo protagonismo del Presidente della Repubblica nella gestione delle crisi di governo e nella formazione degli esecutivi.

Nel contesto, risulta utile richiamare il dibattito sviluppatosi in sede costituente in ordine alla figura del Presidente della Repubblica.

In particolare, Vittorio Emanuele Orlando tendeva a configurare il Capo dello Stato come un organo sostanzialmente privo di un ruolo incisivo, qualificandolo come una figura tendenzialmente "evanescente" e di mera rappresentanza.³¹

Di diverso avviso era Meuccio Ruini, il quale sottolineava come il Presidente della Repubblica dovesse essere concepito quale organo dotato di una propria consistenza e di una posizione autonoma nell'ambito dell'assetto costituzionale. L'evoluzione della prassi costituzionale sembra aver confermato tale impostazione, evidenziando un progressivo rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato.³²

³¹ A. RANDAZZO, *Premierato elettivo e ruolo del Presidente della Repubblica, con specifico riferimento alla politica estera (prime osservazioni)*, in F. BLANDO (a cura di), *Un presidente eletto dal popolo? Obiettivi, limiti, vie praticabili del premierato*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 162.

³² A. RANDANZZO, *op. cit.*

In questa direzione si colloca anche la riflessione di Temistocle Martines, secondo cui il Presidente della Repubblica, pur essendo un organo di garanzia, è dotato di una propria rilevanza politico-costituzionale, che si manifesta nella capacità di incidere, seppur indirettamente, sull'indirizzo politico, anche attraverso strumenti di persuasione istituzionale (*moral suasion*).³³

Inevitabilmente, la proposta incide profondamente sul ruolo del Presidente della Repubblica e, come già evidenziato, anche sul rapporto tra quest'ultimo e il Presidente del Consiglio eletto.

In primo luogo, assume rilievo l'abolizione della facoltà presidenziale di nominare i senatori a vita, prevista dall'art. 59 Cost. Tale istituto, come noto, rispondeva all'esigenza di valorizzare il merito, consentendo l'ingresso in Parlamento di personalità che avessero illustrato la Patria per altissimi meriti in ambito scientifico, artistico o sociale.

La presenza dei senatori a vita è stata tradizionalmente interpretata anche come uno strumento volto ad arricchire il dibattito parlamentare mediante l'apporto di competenze tecniche e, al contempo, a garantire la presenza di figure non direttamente riconducibili al circuito politico-partitico. In alcune fasi della storia repubblicana, inoltre, tali figure hanno assunto un ruolo non secondario nel contribuire alla stabilità di maggioranze parlamentari particolarmente fragili.

L'abolizione di tale istituto si inserisce nella logica della riforma, volta a ridurre possibili fattori di alterazione delle maggioranze politiche. Tuttavia, essa solleva interrogativi sotto il profilo della valorizzazione del merito e del pluralismo delle competenze all'interno delle assemblee parlamentari, rischiando di comprimere uno spazio di autonomia rispetto alle dinamiche strettamente politiche.³⁴

Il legislatore costituzionale afferma di voler preservare il ruolo del Capo dello Stato; tuttavia, la riforma incide in modo significativo sulla sua collocazione all'interno dell'ordinamento costituzionale, alterandone l'equilibrio funzionale e riducendone i margini di intervento nelle dinamiche politico-istituzionali.

Un ulteriore profilo di rilievo riguarda la modifica dell'art. 89 Cost., con l'eliminazione della controfirma ministeriale per una serie di atti, tra i quali rientrano, tra gli altri, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia, i messaggi alle Camere, il rinvio delle leggi e i decreti di indizione delle elezioni e dei referendum. Se, da un lato, tale intervento sembra rafforzare l'autonomia del Presidente della Repubblica su atti qualificabili come formalmente e sostanzialmente presidenziali, dall'altro lato esso appare inserito in un disegno complessivo caratterizzato da una evidente incoerenza sistematica.³⁵

³³ A. RANDAZZO, *op. cit.*

³⁴ V. PUPO, *Il premierato elettivo nel disegno di legge costituzionale: profili critici*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2024, pp. 78-79.

³⁵ V. PUPO, *op. cit.*

La scelta di sottrarre taluni atti alla controfirma sembra infatti rispondere all'esigenza di non alterare, almeno sul piano formale, il ruolo del Capo dello Stato, anche nella prospettiva di renderla maggiormente sostenibile sul piano politico-istituzionale. Tuttavia, tale operazione rischia di produrre un effetto opposto, poiché, nel contesto complessivo della riforma, tutti gli altri atti presidenziali tendono a essere ricondotti, in misura crescente, alla volontà sostanziale del Governo, determinando una progressiva riduzione dell'autonomia effettiva del Presidente.

Emblematico, in tal senso, è il potere di nomina del Presidente del Consiglio, che, a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta, si configura come una mera presa d'atto della volontà popolare. Anche nelle ipotesi di crisi, il Capo dello Stato risulta fortemente vincolato: ove intenda evitare lo scioglimento delle Camere, egli è tenuto a conferire l'incarico a un soggetto appartenente alla medesima maggioranza parlamentare. Analogamente, in altri casi, la riforma prevede meccanismi automatici che comprimono significativamente la discrezionalità presidenziale, come avviene, in particolare, con riferimento allo scioglimento delle Camere, che tende a trasformarsi da atto di valutazione politico-costituzionale in decisione sostanzialmente determinata dall'iniziativa del Presidente del Consiglio.³⁶

Ciò nondimeno, come già evidenziato, taluni profili di ambiguità e incompletezza della riforma potrebbero lasciare residuare spazi, seppur limitati, di intervento del Capo dello Stato. In particolare, l'assenza di una disciplina pienamente coerente e lineare potrebbe consentire al Presidente della Repubblica di esercitare, in via indiretta, un ruolo non del tutto marginale, soprattutto nelle fasi di crisi o di tensione istituzionale, anche attraverso strumenti informali quali la moral suasion.

In questa prospettiva, non può escludersi il rischio di una configurazione di tipo diarchico³⁷, caratterizzata dalla coesistenza di un Presidente del Consiglio dotato di legittimazione popolare diretta e di un Presidente della Repubblica che, pur ridimensionato, conserva taluni poteri di garanzia e margini di influenza. Tale dualismo, lungi dal realizzare un equilibrio stabile, potrebbe tradursi in una fonte di potenziali conflitti istituzionali³⁸, derivanti dalla diversa natura delle rispettive legittimazioni e dalla possibile sovrapposizione, seppur parziale, delle rispettive sfere di intervento.

Inoltre, la riforma sembra precludere definitivamente la possibilità di ricorrere a soluzioni quali i c.d. "governi del Presidente", che nella prassi costituzionale hanno rappresentato uno strumento essenziale per la gestione delle crisi politiche in contesti di particolare frammentazione del sistema partitico. La sottrazione di tale opzione al novero delle possibili soluzioni di crisi contribuisce ulteriormente a

³⁶ V. PUPO, op. cit., pp. 73 ss.

³⁷ A. MORRONE, Sul "premierato elettivo" nei progetti di revisione costituzionale, in Osservatorio AIC, n. 4/2025, pp. 5 ss.

³⁸ A. MORRONE, op. cit.

irrigidire il sistema, riducendo quella flessibilità che ha storicamente consentito al Capo dello Stato di svolgere una funzione di equilibrio e di garanzia.

Ne deriva, complessivamente, un assetto in cui il ruolo del Presidente della Repubblica risulta formalmente preservato in alcune sue prerogative, ma sostanzialmente ridimensionato nelle sue capacità di incidenza, con il rischio di generare un sistema caratterizzato da tensioni latenti e da una non piena coerenza tra i diversi livelli di legittimazione e di esercizio del potere.

3.4 La legge elettorale come elemento sostanzialmente costituzionale nella determinazione della forma di governo

Accanto agli interventi di revisione costituzionale, occorre soffermarsi sul ruolo della legge elettorale quale fattore determinante degli equilibri della forma di governo.

In dottrina è stato da tempo osservato, sin da Costantino Mortati, come la legge elettorale non si limiti a disciplinare il procedimento di selezione della rappresentanza, ma incida in modo diretto sulla configurazione dei rapporti tra gli organi costituzionali, contribuendo a determinare, in senso sostanziale, la forma di governo.³⁹ In tale prospettiva, essa può essere qualificata quale legge costituzionalmente necessaria, in quanto condiziona il funzionamento complessivo del circuito democratico e l'equilibrio tra Parlamento ed esecutivo.

L'esperienza costituzionale italiana offre un riscontro significativo di tale impostazione. Le riforme elettorali succedutesi a partire dagli anni Novanta hanno infatti inciso profondamente sulla dinamica del rapporto tra Governo e Parlamento, favorendo una progressiva evoluzione in senso maggioritario del sistema politico, pur in assenza di modifiche formali della Costituzione. La personalizzazione della competizione elettorale e il rafforzamento della leadership politica hanno così contribuito a determinare un assetto nel quale il Presidente del Consiglio tende ad assumere una posizione sempre più centrale, dando luogo, nella prassi, a forme di c.d. "premierato di fatto".

Tale evoluzione dimostra come la stabilità dell'esecutivo possa essere perseguita attraverso strumenti interni al sistema, senza incidere direttamente sul testo costituzionale. In questo senso, la legge elettorale si conferma quale leva idonea a orientare la formazione delle maggioranze parlamentari e a rafforzare il vertice dell'esecutivo, producendo effetti sostanziali sulla forma di governo.⁴⁰

In questo quadro si inserisce la disciplina elettorale prevista dal disegno di legge di riforma costituzionale, che configura un sistema proporzionale con premio di maggioranza su base nazionale, volto ad attribuire una quota aggiuntiva di seggi alla coalizione collegata al Presidente del Consiglio eletto che

³⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam.

⁴⁰ In tal senso, v. R. D'ALIMONTE, *Nuova legge elettorale: un primo commento alla proposta della maggioranza*, in CISE – Centro Italiano Studi Elettorali, 27 febbraio 2026.

raggiunga una determinata soglia di voti, individuata intorno al 40%. In caso di mancato raggiungimento di tale soglia, è previsto un turno di ballottaggio tra le due forze più votate. Il sistema si caratterizza, inoltre, per l'adozione di liste bloccate e per il superamento dei collegi uninominali, con conseguente riduzione degli spazi di scelta diretta dell'elettore.⁴¹

Tale assetto deve essere valutato alla luce dei principi elaborati dalla Corte costituzionale, la quale ha affermato che il legislatore può introdurre meccanismi di correzione maggioritaria entro limiti di ragionevolezza, purché non si determini una compressione eccessiva del principio di rappresentatività e dell'uguaglianza del voto.⁴² In questa prospettiva, se la previsione di una soglia minima appare idonea a rispondere, almeno formalmente, a tali esigenze, il ricorso al ballottaggio e l'entità del premio di maggioranza sollevano possibili profili di tensione, in quanto suscettibili di determinare una sovrarappresentazione non proporzionata rispetto al consenso effettivamente conseguito.⁴³ Analogamente, l'adozione di liste bloccate incide sulla libertà di scelta dell'elettore, riducendo il grado di personalizzazione del voto.

A tali criticità si aggiunge l'assenza di interventi volti a garantire una più ampia effettività del diritto di voto, in particolare con riferimento agli elettori temporaneamente domiciliati fuori dal comune di residenza (c.d. fuorisede), il cui esercizio continua a incontrare ostacoli di natura organizzativa, con possibili ricadute sul principio di uguaglianza del voto.

Il dato di maggiore rilievo, ai fini dell'indagine qui svolta, è tuttavia rappresentato dal fatto che l'ordinamento costituzionale italiano ha già conosciuto significative trasformazioni degli equilibri di governo attraverso la sola leva elettorale. Ne deriva che l'introduzione del premierato si inserisce in un sistema già caratterizzato da una evoluzione in senso maggioritario, senza tuttavia coordinarsi pienamente con essa.

In questa prospettiva, la scelta di intervenire mediante revisione costituzionale appare discutibile, in quanto incide su un assetto già dinamico, accentuandone le tensioni anziché ricondurle a unità sistematica. La riforma, infatti, non si limita a rafforzare tendenze già presenti, ma introduce elementi ulteriori che si sovrappongono a quelli esistenti, contribuendo a determinare quella condizione di ibridazione dell'assetto complessivo che emerge con evidenza dall'analisi svolta.

⁴¹ Sulla struttura del sistema elettorale proposto, v. R. D'ALIMONTE, op. cit.

⁴² Corte cost., sent. n. 1 del 2014.

⁴³ Corte cost., sent. n. 35 del 2017; Corte cost., sent. n. 62 del 2022.

3.5 Il premierato come forma di governo ibrida: una qualificazione sistematica

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti consentono ora di procedere a una qualificazione unitaria del modello delineato dalla riforma, al fine di verificarne la riconducibilità alle categorie tradizionali della forma di governo.

Come è noto, la scienza costituzionalistica ha elaborato nel tempo modelli tipici — parlamentare, presidenziale e semipresidenziale — fondati su criteri strutturali relativi alla fonte di legittimazione degli organi, alla configurazione dei rapporti tra esecutivo e legislativo e al ruolo degli organi di garanzia. In tale prospettiva, la forma di governo parlamentare si caratterizza, in senso proprio, per la derivazione del Governo dalla maggioranza parlamentare e per la sua strutturale integrazione nel circuito rappresentativo.⁴⁴

Alla luce di tali coordinate teoriche, il modello di premierato delineato dal legislatore costituzionale non appare riconducibile in modo lineare ad alcuna delle tipologie note, ponendosi piuttosto come espressione di una configurazione composita, nella quale si sovrappongono elementi eterogenei non pienamente armonizzati.

Sotto un primo profilo, viene in rilievo una ibridazione sul piano della legittimazione, derivante dalla coesistenza di due fonti distinte: da un lato, l'investitura diretta del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale; dall'altro, la permanenza del rapporto fiduciario con il Parlamento. Tale combinazione determina una frizione sistematica, in quanto il Governo non risulta più esclusivamente espressione della maggioranza parlamentare, pur continuando formalmente a dipendere da essa.

Un secondo elemento concerne la struttura dei rapporti tra gli organi costituzionali, nella quale emerge una tensione tra logiche monocratiche e logiche collegiali. Il rafforzamento del Presidente del Consiglio, sostenuto da una legittimazione popolare diretta, si innesta infatti in un contesto che mantiene i tratti propri del parlamentarismo, senza tuttavia adeguare in modo coerente i meccanismi di bilanciamento. Ne deriva una alterazione dell'equilibrio complessivo tra gli organi costituzionali, che incide sulla stessa configurazione della forma di governo.⁴⁵

A tali profili si aggiunge una ibridazione sul piano delle garanzie costituzionali, con particolare riguardo al ruolo del Presidente della Repubblica. La riforma incide infatti sulla sua funzione di equilibrio, comprimendone gli spazi di intervento in alcune fasi, ma lasciando al contempo margini di influenza in altre, anche in ragione delle ambiguità del testo. Ne deriva una configurazione non lineare, nella

⁴⁴ In tal senso, cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, nonché Id., *La forma di governo italiana*, in scritti vari.

⁴⁵ Sul carattere sistemico della forma di governo quale equilibrio tra organi costituzionali e forze politiche, v. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, nonché Id., *Istituzioni di diritto pubblico*, in particolare nei passaggi dedicati alla dinamica dell'indirizzo politico.

quale il Capo dello Stato oscilla tra una posizione di ridimensionamento e possibili momenti di riemersione del proprio ruolo.⁴⁶

Considerati congiuntamente, tali elementi delineano un modello che non appare riconducibile alle categorie tipiche elaborate dalla scienza costituzionalistica.⁴⁷ Esso non può essere qualificato come forma di governo parlamentare, in quanto il rapporto tra Governo e Parlamento perde la propria centralità sostanziale; né come forma di governo neoparlamentare, non realizzandosi una coerente trasposizione del principio di investitura diretta all'intero sistema dei rapporti tra gli organi⁴⁸; né, infine, come forma di governo semipresidenziale, in assenza di un assetto dualistico compiuto e di un sistema di contrappesi coerente con i modelli comparati.⁴⁹

Il premierato, così configurato, si colloca dunque in una posizione intermedia, dando luogo a una forma di governo ibrida, caratterizzata dalla sovrapposizione di logiche eterogenee non pienamente integrate tra loro. Tale ibridazione non si traduce, tuttavia, in un modello evolutivo coerente, ma piuttosto in una combinazione di elementi che, anziché rafforzarsi reciprocamente, tendono a generare tensioni sistemiche.

In questa prospettiva, la categoria dell'ibridazione non assume un significato meramente descrittivo, ma consente di cogliere il tratto qualificante della riforma, rappresentato dalla sua incoerenza sistemica. L'assenza di un disegno unitario, capace di armonizzare le diverse componenti del modello, si riflette infatti nella difficoltà di ricondurre l'assetto risultante a una forma di governo compiuta e stabile, esponendolo al rischio di conflitti istituzionali e di disfunzioni operative.

Ne deriva, in definitiva, che il premierato non si configura come una semplice evoluzione del parlamentarismo, ma come una trasformazione incompiuta e non pienamente coerente, che altera gli equilibri costituzionali senza sostituirli con un assetto alternativo altrettanto strutturato.

4. Stabilità governativa e alternative al premierato: prospettive compatibili con la forma di governo parlamentare

La critica al modello di premierato non implica, tuttavia, una negazione dell'esigenza di stabilità dell'azione di governo. Al contrario, deve riconoscersi come la governabilità rappresenti un obiettivo fisiologico degli ordinamenti democratici, in quanto funzionale ad assicurare continuità dell'indirizzo

⁴⁶ Sul ruolo del Presidente della Repubblica quale organo di garanzia e di equilibrio nel sistema costituzionale, v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, nonché Id., *Il Presidente della Repubblica*, in *Scritti giuridici*.

⁴⁷ Per una ricostruzione delle tipologie classiche delle forme di governo e dei relativi criteri distintivi, v. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino.

⁴⁸ Sul tema del c.d. neoparlamentarismo e dei modelli caratterizzati da una investitura popolare del vertice dell'esecutivo, v. M. DUVERGER, *Les régimes semi-présidentiels*, nonché Id., *scritti in materia di "néo-parlementarisme"*.

⁴⁹ In tema di forme di governo presidenziali e semipresidenziali, v. A. LUCARELLI, *Le forme di governo presidenziali e semipresidenziali*, Napoli, Editoriale Scientifica.

politico, effettività dell'azione pubblica e credibilità delle istituzioni. In tal senso, i benefici connessi alla stabilità degli esecutivi risultano indubbi, specie in contesti caratterizzati da elevata complessità politico-sociale.

Ciò nondimeno, la ricerca della stabilità non può tradursi in una alterazione dei principi che sorreggono la forma di governo parlamentare, ma deve essere perseguita attraverso strumenti ad essa coerenti. In questa prospettiva, appare opportuno interrogarsi su possibili interventi alternativi al premierato, idonei a rafforzare l'efficienza del sistema senza comprometterne l'equilibrio costituzionale.

Un primo ambito di intervento riguarda il sistema elettorale, quale strumento idoneo a favorire la stabilità dell'indirizzo politico senza incidere sul piano costituzionale. In tale prospettiva, una riforma coerente con l'impianto parlamentare delineato dai Costituenti dovrebbe muovere dal recupero di una base proporzionale, eventualmente accompagnata da correttivi idonei a incentivare la formazione di maggioranze stabili, senza alterare il circuito fiduciario proprio della forma di governo parlamentare. In questa direzione si collocano alcune soluzioni emerse nel dibattito politico-istituzionale, tra cui quelle riconducibili al c.d. *Rosatellum*, nella versione proposta nel 2017, che miravano a coniugare esigenze di rappresentatività e governabilità attraverso un sistema misto.⁵⁰

In secondo luogo, la stabilità dell'esecutivo potrebbe essere rafforzata attraverso una più compiuta attuazione dell'indirizzo espresso dall'ordine del giorno Perassi, valorizzando strumenti di razionalizzazione del parlamentarismo pienamente compatibili con la forma di governo vigente. In tale prospettiva, particolare rilievo assume l'introduzione della sfiducia costruttiva, quale meccanismo idoneo a garantire la continuità dell'azione di governo senza alterare il circuito fiduciario, evitando crisi al buio e favorendo la formazione di maggioranze alternative già definite.⁵¹ Una simile soluzione, lungi dal rappresentare un elemento estraneo alla tradizione costituzionale italiana, trova un significativo antecedente nel dibattito costituente, ove fu prospettata, in forme sostanzialmente analoghe, da Egidio Tosato nel corso dei lavori della Seconda Sottocommissione.⁵²

Accanto a tali interventi, appare necessario agire sulle distorsioni derivanti da un uso eccessivo degli strumenti normativi governativi. In particolare, la crescente centralità della decretazione d'urgenza ha contribuito a determinare una compressione del ruolo del Parlamento, alterando l'equilibrio tra i poteri. Tale tendenza trova conferma anche sul piano empirico, ove si consideri il significativo incremento del ricorso al decreto-legge nel corso delle legislature repubblicane, passato da un utilizzo episodico nelle prime fasi dell'esperienza costituzionale a uno strumento di produzione normativa

⁵⁰ E. ROSATO, proposta di legge elettorale presentata nel settembre 2017 (c.d. *Rosatellum*), ispirata a un sistema misto proporzionale di derivazione tedesca, fondato sulla combinazione tra quota proporzionale e collegi uninominali.

⁵¹ Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione, ordine del giorno Perassi.

⁵² Cfr. intervento di Egidio Tosato nella seduta del 4 settembre 1946.

ordinaria nelle fasi più recenti.⁵³ In questa prospettiva, potrebbe risultare opportuno rafforzare e rendere più stringenti i limiti già previsti dalla legge n. 400 del 1988, anche attraverso una più puntuale

tipizzazione dei presupposti di necessità e urgenza e una più rigorosa disciplina del procedimento di conversione.⁵⁴

Un ulteriore ambito di intervento concerne il rafforzamento degli istituti di democrazia partecipativa, al fine di rendere più inclusivo il circuito democratico. In particolare, appare opportuno introdurre un obbligo di discussione parlamentare delle leggi di iniziativa popolare, evitando che esse restino prive di effettivo esame. In tal senso, si segnala la riforma del Regolamento del Senato del 20 dicembre 2017, che ha introdotto forme di calendarizzazione delle proposte di iniziativa popolare.⁵⁵ Analogamente, con riferimento all'istituto referendario, appare necessario garantire una effettiva attuazione della volontà espressa dal corpo elettorale, in coerenza con i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale.⁵⁶

Sotto altro profilo, appare necessario intervenire sul funzionamento del sistema politico, attraverso misure volte a contenere fenomeni di instabilità quali il transfughismo parlamentare e a rafforzare il ruolo delle opposizioni, anche mediante l'introduzione di uno statuto delle opposizioni. In tale contesto, assume particolare rilievo l'esigenza di dare attuazione all'art. 49 Cost., mediante una disciplina legislativa che, pur mantenendo un adeguato grado di flessibilità, assicuri il rispetto del metodo democratico all'interno dei partiti, quale presupposto per il corretto funzionamento della rappresentanza politica.⁵⁷

Da ultimo, non appare necessario intervenire sul superamento del c.d. bicameralismo perfetto. Sebbene sia stato spesso evidenziato come tale assetto possa incidere sui tempi del procedimento legislativo, deve tuttavia rilevarsi come la duplice lettura parlamentare costituisca anche una garanzia di ponderazione e di equilibrio, soprattutto con riferimento alla disciplina dei diritti fondamentali. In tale prospettiva, l'esigenza di celerità non può tradursi in una compressione del confronto parlamentare, dovendo il diritto sì adeguarsi ai mutamenti della società, ma senza rinunciare alla qualità del processo decisionale.

Nel loro complesso, gli interventi prospettati dimostrano come sia possibile perseguire l'obiettivo della stabilità governativa attraverso strumenti coerenti con la forma di governo parlamentare, senza

⁵³ A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam.

⁵⁴ In tema di abuso della decretazione d'urgenza e dei limiti posti dalla legge n. 400 del 1988, v. S. Cassese, scritti in materia di fonti del diritto.

⁵⁵ Regolamento del Senato della Repubblica, riforma del 20 dicembre 2017.

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 199 del 2012.

⁵⁷ Sul ruolo dei partiti nel circuito rappresentativo e sul metodo democratico quale condizione per il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, v. LELIO BASSO, interventi in Assemblea Costituente.

ricorrere a soluzioni che ne alterino l'equilibrio sistemico. In questa prospettiva, la governabilità può essere intesa non come contrapposta, ma come interna alla logica del parlamentarismo, ove adeguatamente sostenuta da strumenti di razionalizzazione e da un rafforzamento del circuito democratico.

Orizzonti *del* Diritto

Modello stesura articoli della rivista
Orizzonti del Diritto

Di Francesco Miragliuolo

Lorem ipsum dolor sit amet: modello di articolo scientifico*

NOME COGNOME**

Abstract [It]: Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. (Inserire: problema, metodo, risultati e tesi dell'articolo in max 700 parole).

Title: Lorem ipsum dolor sit amet: a template for a scientific article

Abstract [En]: Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. (Insert: research question, methodology, findings, and main argument).

Parole chiave: lorem, ipsum, diritto, costituzione, metodo

Keywords: lorem, ipsum, law, constitution, method

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Inquadramento teorico – 3. Analisi critica – 4. Profili problematici – 5. Conclusioni

1. Introduzione *(Qui inserire: inquadramento del tema, stato della questione, domanda di ricerca, tesi principale e metodo adottato)*

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed non risus. Suspendisse lectus tortor, dignissim sit amet, adipiscing nec, ultricies sed, dolor.⁵⁸ Cras elementum ultrices diam. Maecenas ligula massa, varius a, semper congue, euismod non, mi. Lorem ipsum dolor sit amet¹ consectetur adipiscing elit. Proin porttitor, orci nec nonummy molestie, enim est eleifend mi, non fermentum diam nisl sit amet erat.⁵⁹ Duis semper. Duis arcu massa, scelerisque vitae, consequat in, pretium a, enim. Pellentesque congue.

2. Titolo secondo paragrafo *(Qui inserire: ricostruzione del quadro normativo e dei principali riferimenti dottrinali, con note complete alla prima citazione.)*

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed non risus. Suspendisse lectus tortor, dignissim sit amet, adipiscing nec, ultricies sed, dolor. Cras elementum ultrices diam. Maecenas ligula massa, varius a, semper congue, euismod non, mi. Lorem ipsum dolor sit amet⁶⁰ consectetur adipiscing elit. Proin porttitor, orci nec nonummy molestie, enim est eleifend mi, non fermentum diam nisl⁶¹ sit amet erat. Duis semper. Duis arcu massa, scelerisque vitae, consequat in, pretium⁶² a, enim. Pellentesque congue.

* Articolo sottoposto a referaggio. L'articolo è destinato al primo fascicolo che comporrà la rivista

** Dati dell'autore: professione, Ateneo di riferimento o eventuale carica associativa

⁵⁸ N. AUTORE, *Titolo dell'opera*, in *Rivista X*, Anno di pubblicazione, p. ...

⁵⁹ N. AUTORE, *Titolo del libro*, Anno di pubblicazione, p. ...

⁶⁰ N. COGNOME, *Titolo*, in N. COGNOME (a cura di), *Titolo*, Anno di pubblicazione, p. ...

⁶¹ N. COGNOME (a cura di), *Titolo*, 2006, p. ...

⁶² COGNOME, *op. cit.*, p. ...

3. Titolo terzo paragrafo *(Qui inserire: confronto tra orientamenti dottrinali e giurisprudenziali, con esplicitazione della posizione dell'autore.)*

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed non risus. Suspendisse lectus tortor, dignissim sit amet, adipiscing⁶³ nec, ultricies sed, dolor. Cras elementum ultrices diam. Maecenas ligula massa, varius a, semper congue, euismod non, mi. Lorem ipsum dolor sit amet⁶⁴ consectetur adipiscing elit. Proin porttitor, orci nec nonummy molestie, enim est eleifend mi, non fermentum diam nisl sit amet⁶⁵ erat. Duis semper. Duis arcu massa, scelerisque vitae, consequat in, pretium a, enim. Pellentesque⁶⁶ congue.

4. Titolo quarto paragrafo *(Qui inserire: sviluppo critico dei profili problematici, eventuali casi studio e ulteriori riferimenti bibliografici.)*

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed non risus. Suspendisse lectus tortor, dignissim sit amet, adipiscing nec, ultricies sed, dolor. Cras elementum ultrices diam. Maecenas ligula massa, varius a, semper congue, euismod non, mi. Lorem ipsum dolor sit amet⁶⁷ consectetur adipiscing elit. Proin porttitor⁶⁷, orci nec nonummy molestie, enim est eleifend mi, non fermentum diam nisl sit amet erat. Duis semper. Duis arcu massa, scelerisque vitae, consequat in, pretium a, enim. Pellentesque⁶⁸ congue.

5. Conclusioni *(Qui inserire: sintesi dei risultati, verifica della tesi iniziale e proposta finale dell'autore.)*

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Sed non risus. Suspendisse lectus tortor, dignissim sit amet, adipiscing nec, ultricies sed, dolor.⁶⁹ Cras elementum ultrices diam. Maecenas ligula massa, varius a, semper congue, euismod non, mi. Lorem ipsum dolor sit amet¹ consectetur adipiscing elit. Proin porttitor, orci nec nonummy molestie, enim est eleifend mi, non fermentum diam nisl sit amet erat. Duis semper. Duis arcu massa, scelerisque vitae, consequat in, pretium a, enim. Pellentesque congue.

CRITERI REDAZIONALI

La rivista adotta standard redazionali e scientifici conformi ai criteri richiesti per le pubblicazioni accademiche nell'ambito delle scienze giuridiche e in linea con i parametri elaborati dall'ANVUR per la classificazione delle riviste scientifiche e di fascia A. Tutti i contributi sottoposti alla rivista sono preliminarmente oggetto di verifica redazionale e, successivamente, sono sottoposti a procedura di **referaggio (peer review)**, al fine di garantire il rispetto degli standard di scientificità, originalità e rigore metodologico propri delle pubblicazioni accademiche. La valutazione è effettuata da esperti del settore disciplinare di riferimento e tiene conto

⁶³ Legge 25 maggio 1970, n. 352.

⁶⁴

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 16 del 1978.

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 6 del 1997, in Giur. cost., 1997, p. ...

⁶⁷ N. COGNOME, *Titolo dell'opera*, in Nome del giornale, data di pubblicazione.

⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁹ N. COGNOME, *Titolo dell'opera*, in ..., luogo/anno, p. ...; N. COGNOME, *Titolo dell'opera*, in ..., luogo/anno, p. ...

della qualità complessiva del contributo, della coerenza argomentativa e dell'adeguatezza dell'apparato critico.

Ai fini dell'accettazione, i contributi devono presentare caratteri di **originalità scientifica**, intesa come capacità di apportare un contributo autonomo al dibattito dottrinale o interpretativo, evitando meri intenti descrittivi o compilativi. È inoltre richiesto un adeguato **rigore metodologico**, che si traduce nell'uso corretto e sistematico delle fonti normative, giurisprudenziali e dottrinali, nonché nella chiarezza della struttura argomentativa e nella coerenza interna del lavoro. Particolare rilievo assume la **rilevanza scientifica del tema trattato**, che deve risultare attuale e inserito nel dibattito giuridico contemporaneo, nonché la capacità dell'autore di confrontarsi criticamente con gli orientamenti esistenti, esplicitando una propria posizione argomentata. In tale prospettiva, i contributi devono evitare approcci meramente espositivi e privilegiare una dimensione analitica e problematica.

La redazione verifica altresì la **correttezza e completezza dell'apparato di note a piè di pagina**, che deve essere redatto secondo criteri uniformi e conformi alla tradizione giuridica, con indicazione puntuale delle fonti e delle pagine di riferimento. Le citazioni devono essere coerenti e complete alla prima occorrenza e correttamente abbreviate nelle successive, secondo le formule consolidate (op. cit., cit., ivi, ibidem).

Sotto il profilo formale, i contributi devono rispettare specifici standard redazionali. Il titolo deve essere redatto in carattere Garamond 15, in grassetto e con allineamento centrato. Il nome dell'autore deve essere indicato immediatamente al di sotto del titolo, in maiuscoletto, con carattere Garamond 12 e centrato, accompagnato da un asterisco che rinvia alla nota a piè di pagina contenente la qualifica accademica o professionale e l'ente di appartenenza. Il contributo può essere corredato da un sommario, la cui dicitura deve essere riportata in maiuscoletto e in carattere Garamond 10, nel quale sono indicati i titoli dei paragrafi numerati progressivamente in forma araba ed eventualmente articolati in sottoparagrafi, separati da trattini. Il testo deve essere redatto in carattere Garamond 12, con allineamento giustificato, interlinea 1,5 e rientro speciale sporgente di 0,5 cm.

Ogni contributo deve essere inoltre corredato da un abstract in lingua italiana e da un abstract in lingua inglese, nei quali siano sinteticamente indicati l'oggetto della ricerca, il metodo adottato, i risultati raggiunti e la tesi sostenuta, nonché da parole chiave nelle medesime lingue. In conformità ai criteri adottati dall'ANVUR per la valutazione delle pubblicazioni scientifiche, la selezione dei contributi privilegia lavori caratterizzati da elevato livello di **impatto scientifico**, inteso come capacità di incidere sul dibattito accademico e di offrire strumenti interpretativi utili alla comunità scientifica. La rivista si propone, pertanto, di garantire standard qualitativi analoghi a quelli richiesti per le riviste classificate di fascia A, attraverso una rigorosa selezione dei contributi e una attenta valutazione del loro contenuto.