

Paolo Gentilucci - 2023-11-06

Il disegno di legge sul premierato: inizia la III repubblica?

Dopo un dibattito durato più di un anno e il lavoro di una commissione di esperti, in data 3 novembre 2023 il governo ha approvato il disegno di legge costituzionale sul premierato. Il provvedimento, che aveva ricevuto il maggior consenso da parte delle forze politiche di maggioranza e di parte dell'opposizione (Italia Viva), delinea un sistema che attribuisce al primo ministro notevoli poteri, ma indebolisce inevitabilmente la figura del Capo dello Stato. Tale situazione, unitamente alla necessità di procedere ad una riforma del sistema elettorale, costituiscono un ostacolo all'approvazione del disegno di legge. L'avvio di tale procedimento ha fatto dichiarare con enfasi al Presidente del Consiglio che la riforma di cui trattasi è la madre di tutte le riforme e che con essa sarebbe iniziata la III Repubblica.

Indice

- 1. Il dibattito sul premierato
- 2. Il disegno di legge costituzionale sul premierato
- 3. Conclusioni
- Note
- Vuoi rimanere informato?

1. Il dibattito sul premierato

All'indomani delle elezioni politiche del 25 settembre 2022 la coalizione di centrodestra ha cercato di dare attuazione al programma elettorale che prevedeva al terzo punto le "Riforme istituzionali, della giustizia e della Pubblica Amministrazione secondo Costituzione", ipotizzando semplicemente l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.[1]

La previsione presente nel programma era del tutto generica e, pertanto dopo i lavori di una commissione di esperti, in data 9 maggio 2023 il Presidente del Consiglio ha effettuato un giro di consultazioni con le forze politiche di maggioranza e di minoranza per cercare di definire una proposta unitaria. La proposta che ha conseguito maggiori consensi è stata quella del c.d. premierato. Tuttavia, non esiste una definizione chiara di premierato e con questo termine ci si riferisce, in maniera generica, a varie forme di governo basate sulla legittimazione popolare del primo ministro. Inoltre, si parla di premierato forte o debole, a seconda del modo e del grado di autonomia e di supremazia nel rapporto tra governo e Parlamento.[2]

Nelle intenzioni del Premier, si vorrebbe far passare l'idea che l'obiettivo della riforma sia solamente dare alla cittadinanza la possibilità di votare direttamente il capo del governo, per creare un "rapporto diretto" con le persone e "garantire stabilità".

Ma il punto fondamentale della riforma è proprio questo: come cambierà il rapporto di potere tra il Presidente del Consiglio e il Parlamento? E inoltre quali saranno i rapporti tra il Presidente del Consiglio e il Presidente della Repubblica?

Infatti, il semplice termine premierato non è sufficiente a chiarire tutti questi interrogativi, perché forza o debolezza del premier sono decisi da chi vuole fare la riforma e non dalla letteratura scientifica sul tema.

Infatti, il premierato c.d. forte, si verifica nel caso in cui il presidente del Consiglio viene eletto dai cittadini; in questo caso, in teoria, se il Parlamento sfiduciasse il primo ministro, quest'ultimo non potrebbe essere sostituito nel corso della legislatura e, quindi, in caso di crisi di governo bisognerebbe tornare alle urne.

Tale problema potrebbe essere superato con l'istituto della "sfiducia costruttiva", che consiste nell'impossibilità da parte del Parlamento di votare la sfiducia al governo in carica se, contestualmente, non concede la fiducia ad un nuovo esecutivo.[3]

La seconda ipotesi, che non è stata scelta dal governo, quella del c.d. premierato debole, non prevede l'elezione diretta del primo ministro, ma solo un'indicazione da parte degli elettori. In tal caso, non ci sarebbe una vera e propria elezione diretta, ma gli elettori, votando una determinata coalizione, potrebbero indicare il

leader di quella coalizione come futuro premier. È esattamente quello che è successo con Giorgia Meloni: tutti sapevano che se avesse vinto il centrodestra il leader del partito più votato, in questo caso FdI, sarebbe diventato presidente del Consiglio. La stessa cosa è successa con Silvio Berlusconi nel 1994, nel 2001 e nel 2008.[\[4\]](#)

Un prototipo di premierato debole è il modello Westminster della monarchia parlamentare del Regno Unito, dove però non è prevista l'elezione diretta del capo del governo, ma esiste la consuetudine costituzionale in base alla quale il primo ministro è sempre il leader del partito principale. In questo modo l'elettorato sa già che votando questo o quel partito (conservatori o laburisti) si avrà questo o quel premier.

Mentre l'unico sistema di governo dove è esistita una forma di premierato con elezione diretta del primo ministro è stato quello della forma di governo di Israele. In questa repubblica c.d. "semiparlamentare" dal 1992 al 2001, il capo del governo è stato eletto direttamente dai cittadini, ma il modello è stato abolito nel 2002, perché non aveva garantito la stabilità che si sperava di ottenere.

Un'altra forma di premierato, che però ha caratteristiche e un nome diverso, è il cancellierato della Germania. In questo caso il capo del governo ha poteri più ampi rispetto a quelli del presidente del Consiglio in Italia, potendo nominare e revocare i ministri a sua discrezione, anche se comunque il premier non viene eletto direttamente dai cittadini elettori. Inoltre, in questo sistema esiste la cosiddetta sfiducia costruttiva, per cui il Parlamento può sfiduciare il governo solo se è già pronta la maggioranza per un altro esecutivo; uno strumento usato solo due volte nella storia del Paese.

Si rileva, inoltre, che la forma di governo parlamentare prevista nella nostra Costituzione potrebbe rientrare tra i punti immodificabili della nostra carta costituzionale.[\[5\]](#) Infatti, se le Costituzioni sono sempre modificabili, non sono invece modificabili in ogni loro parte, il che significa che la revisione incontra dei limiti di contenuto. Si ritiene, pertanto, che la Costituzione includa dei limiti impliciti, a meno che la stessa Costituzione non dichiari espressamente che non c'è alcun limite al potere del Parlamento di modificare qualsiasi disposizione costituzionale, cosa che non avviene in Italia. Pur in assenza di previsioni espresse alcuni autori ritengono quindi che la Costituzione non sia comunque emendabile nelle sue norme chiave, quelle cioè che contengono i principi di struttura dell'ordinamento, come potrebbe essere la forma di governo. E tale controllo, in caso di approvazione della legge in questione, sarebbe eventualmente di competenza della Corte costituzionale.[\[6\]](#)

Potrebbero interessarti anche:

- [La fragile democrazia francese e il dibattito sul presidenzialismo in Italia](#)
- [Il sistema elettorale per le prossime elezioni politiche](#)

2. Il disegno di legge costituzionale sul premierato

In data 3 novembre 2023 il Consiglio dei ministri ha approvato all'unanimità il disegno di legge, che si compone di cinque articoli, con cui il governo vuole introdurre l'elezione diretta del premier.

Con l'articolo 1 viene abrogato il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione il quale prevede che il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico artistico e letterario. Tale norma si ritiene opportuna in quanto l'attuale dettato costituzionale mortifica il principio dell'elezione dei parlamentari da parte dei cittadini; inoltre, talvolta, la nomina è stata influenzata dalle convinzioni ideologiche del Presidente della Repubblica e spesso ha dato luogo a fenomeni di assenteismo. L'art. 5, precisa, altresì, che fino al termine del loro mandato i senatori di diritto a vita, nominati ai sensi del previgente comma dell'art. 59 della Costituzione, restano in carica. Si ritiene, al riguardo, che il termine del mandato debba intendersi il decesso e non la fine dell'attuale legislatura, anche se la norma poteva essere formulata meglio. Viene fatta salva la nomina degli ex Presidenti della Repubblica, norma che garantisce il principio dell'imparzialità e che incide in modo non determinante sul potere deliberante del Senato.

L'art. 2, poi, sopprime al primo comma dell'art. 88 Cost. le parole "o anche una sola di esse". Tale norma della Costituzione prevede che il Presidente possa sciogliere una sola Camera; infatti, per sintonizzare il dettato costituzionale alla riforma viene circoscritto il potere del Capo dello Stato nel senso di rendere possibile solo lo scioglimento contestuale di entrambe le camere.

Si osserva al riguardo, come già ritenuto da parte della dottrina anche nell'attuale ordinamento costituzionale, che lo scioglimento assumerà natura duumvirale o di atto complesso in quanto sarà necessaria l'iniziativa del primo ministro su

deliberazione dell'organo collegiale. Anche in questo senso potrebbe esserci una limitazione delle prerogative del Presidente della Repubblica.[1]

L'art. 3, invece, modifica l'art. 92 della Costituzione e stabilisce che:

“Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri [...]”. Questa precisazione, che potrebbe sembrare pleonastica, in realtà attribuisce chiaramente un potere di direttiva al Premier che non è quindi considerato, come in precedenza, un primo inter pares.

La norma prosegue disponendo che “[...] il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere avvengono tramite un'unica scheda elettorale. La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che il premio assegnato su base nazionale garantisca ai candidati e alle liste collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri il 55% di seggi. Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura [...]”.

Viene, quindi, posto in essere un sistema maggioritario puro che garantisce una maggiore stabilità, ma non certo una rappresentatività come affermato nel testo dell'articolo che, quindi, a tale riguardo, costituisce una contraddizione in termini. Questo aspetto viene accentuato dalla mancanza di una soglia minima che garantisca il premio di maggioranza. Inoltre, la norma si pone in contrasto con la sentenza n. 35 del 2017 della Corte Costituzionale che aveva ripristinato per entrambi i rami del Parlamento una formula elettorale sostanzialmente omogenea di stampo proporzionale. Tuttavia, il Presidente del Consiglio ha precisato in conferenza stampa che la percentuale del premio di maggioranza potrebbe essere ritoccata nel corso dei lavori parlamentari e che, in luogo del turno unico, potrebbe essere previsto un doppio turno di votazione.

Il terzo comma statuisce, poi, che “[...] Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei Ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i Ministri [...]”. Si tratta di un potere formale del Capo dello Stato che certamente non potrebbe nominare un Presidente del Consiglio diverso da quello eletto dai cittadini e che, probabilmente, non potrebbe neanche modificare la proposta sulla nomina dei Ministri.

L'art. 4, invece, apporta delle modifiche all'art. 94 della Costituzione e stabilisce che “Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non venga approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova

l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche quest'ultimo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere [...]". Si tratta di una previsione che si verificherà difficilmente considerata l'elevata percentuale del premio di maggioranza e che, comunque, conferma il ruolo centrale del Presidente del Consiglio.

Il secondo comma dell'art. 4 aggiunge un ulteriore comma all'art. 94 precisando che "[...] in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha chiesto la fiducia alle Camere".

E' questa la c.d. clausola "anti-ribaltone", che consentirebbe ai parlamentari di sostituire il capo del governo, senza però modificare la conformazione della maggioranza parlamentare per evitare cambi di maggioranza in corso di legislatura, anche mediante governi tecnici. A tal proposito si rileva che vi potrebbero essere problemi, come perimetrare la maggioranza in assenza di un voto di fiducia. E poi potrebbe essere violato il principio del divieto di mandato imperativo, previsto dall'art. 67 della Costituzione. Tale principio, che nasce con la costituzione francese del 1791, prevede che i parlamentari esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato e rappresentano l'intera nazione e non gli eletti. Tale principio è presente nella quasi totalità degli ordinamenti democratici attuali, tranne gli Stati socialisti, in Portogallo, a Panama, in Bangladesh e in India è prevista una decadenza automatica per il parlamentare che cambia gruppo politico e non un vero e proprio mandato imperativo. Tuttavia, non si può disconoscere tale principio favorisce i cc.dd. "cambi di casacca", cioè il passaggio in un altro gruppo parlamentare diverso da quello in cui sono stati eletti; nel corso della precedente legislatura ben 304 in relazione a 214 parlamentari.

3. Conclusioni

In Italia, il dibattito su una revisione in senso presidenzialista dello Stato si è aperto nel 2013, dividendo studiosi e politici. In linea generale, i partiti di destra

sostengono questo modello, a garanzia di una maggiore governabilità, la sinistra invece ne contesta la rigidità e l'inadeguatezza.[1]

Il presidenzialismo è un tema tradizionale della destra, già cavallo di battaglia del Movimento Sociale Italiano, poi portato avanti da Berlusconi. È invece estraneo alla visione democratica della sinistra e dei partiti cattolici. Questi ultimi si sono sempre opposti alla concezione politica che il potere poteva incarnarsi nell'uomo solo al comando.

Tale riforma, poi, potrebbe indebolire la figura di garanzia costituita dallo stesso Presidente della Repubblica, il quale, nel nostro sistema, è capace di influenzare i processi politici. Si attenuerebbe, perciò, la sua posizione *super partes* di rappresentante dell'unità nazionale. Questo ruolo non potrebbe essere svolto da un Presidente del Consiglio eletto direttamente dai cittadini, in quanto sarebbe espressione e capo della maggioranza.

Per alcuni costituzionalisti, potrebbe, anche, estremizzarsi la tendenza al leaderismo già presente nel nostro sistema. Infatti in Italia non vi è un problema di debolezza istituzionale del governo, ma di assenza di maggioranze che si formino sui programmi e non intorno ai leader.

Secondo taluni autori il premierato, poi, sarebbe in contraddizione con la democrazia partecipativa, definita dall'attuale Costituzione. La sovranità, secondo i padri costituenti, non deriva dal popolo ma gli appartiene, e continua ad appartenergli, non trasferendosi con l'elezione. Nella democrazia italiana non c'è il trasferimento della sovranità, ma il suo esercizio da parte del popolo anche attraverso i suoi rappresentanti.

D'altro canto, invece, si potrebbe sostenere che l'elezione diretta del Presidente del Consiglio potrebbe garantire che questi sia scelto dai cittadini, rappresentando, dunque, la Nazione, anziché i partiti. Rispetto alla forma parlamentare, questo sistema potrebbe avere maggiore connotazione rappresentativa.

Nel premierato, inoltre, potrebbe esserci un rapporto diretto tra Presidente del Consiglio ed elettori, che garantisce identificabilità e responsabilità dell'eletto che sarà responsabile della sua politica. Ciò dà la possibilità di esercitare il diritto di voto in modo consapevole e razionale. Inoltre, secondo alcuni autori, il rapporto tra Presidente e assemblee rappresentative, entrambi eletti dal popolo, potrebbe impedire derive antidemocratiche.

In questo senso il premier eletto dal popolo potrebbe assicurare una maggiore governabilità attraverso un rafforzamento delle competenze e dei poteri di chi governa in quanto vi sarebbe un rapporto diretto tra persona e istituzione. In Italia

un modello analogo di questo tipo è quello del Sindaco nelle elezioni comunali che costituisce un soggetto vicino al popolo e direttamente controllabile nelle sue iniziative.

Appare, poi, necessario che si addivenga ad una nuova elettorale, come prevede la riforma. Ma mentre per la scelta di una riforma in senso di un premierato forte non vi sono divergenze tra le forze politiche della coalizione di centro destra, diversamente potrebbe avvenire per la riforma elettorale che istituisce un sistema maggioritario a turno unico come previsto dal disegno di legge. Infatti, Fratelli d'Italia e la Lega sono fautori di un sistema maggioritario che garantirebbe l'esigenza della governabilità, Forza Italia e le altre formazioni centriste aderenti alla coalizione sono favorevoli ad un sistema proporzionale che assicurerebbe l'esigenza della rappresentatività.^[2] Pertanto, l'elezione con sistema maggioritario a turno unico scelto dal governo potrebbe non recepire le istanze di tutti i partiti di coalizione.

In conclusione, pur non ignorando le difficoltà di tale scelta normativa, non si può disconoscere che il programma elettorale del centro destra a tale riguardo appare chiaro come obiettivo di fondo e quindi gli elettori potranno scegliere liberamente e democraticamente sostenendo o meno con il proprio voto la riforma dal momento che, come probabilmente avverrà, la stessa verrà approvata in Parlamento con una maggioranza inferiore ai due terzi dei parlamentari e sarà necessario, quindi, un referendum costituzionale ai sensi dell'art. 138 della Costituzione. Appare evidente, tuttavia, che l'iter di approvazione della riforma sarà lungo, complesso e dall'esito incerto.

Note

1. [1]A. Cipolla, Programma centrodestra elezioni 2022: le proposte di Meloni, Salvini e Berlusconi, in Money.it del 12 agosto 2022.
2. [2]K. Carboni, Che cos'è il premierato che vuole Giorgia Meloni, in Wired del 18 maggio 2023.
3. [3]A. Cangemi, Che cos'è il premierato e perché la riforma del governo Meloni limiterà i poteri del Capo dello Stato, in Fanpage.it del 26 ottobre

2023.

4. [4]A. Cangemi, Che cos'è il premierato e perché la riforma del governo Meloni limiterà i poteri del Capo dello Stato,cit.
5. [5]G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, Diritto pubblico comparato, Giappichelli editore, Torino, 2016, pp. 182-183.
6. [6]P. Gentilucci, Il possibile presidenzialismo in Italia, in Altalex del 25 agosto 2022.
7. [7]G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, Diritto pubblico comparato, cit. p.539.
8. [8]Riforma presidenzialista dello stato italiano:favorevole o contrario?, in pro/versi dell'11 gennaio 2018.
9. [9]P. Gentilucci, Il sistema elettorale per le prossime elezioni politiche, in Diritto.it del 5 agosto 2022.

Vuoi rimanere informato?

Con le [nostre Newsletter](#) riceverai settimanalmente tutte le novità normative e giurisprudenziali!

Iscriviti!