



## Riforma del premierato: situazione attuale dell'esame

di Gianliborio Mazzola\*

17 Dicembre 2024

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Situazione esistente nelle altre Costituzioni. - 3. Motivazioni delle scelte della Costituzione e valutazione dell'attualità. - 4. Ruolo degli organismi di garanzia; 5. Previsioni della Costituzione vigente. - 6. Organizzazione costituzionale italiana. - 7. Sviluppi della situazione politica e richieste di modifica della Costituzione. - 8. Riforma Meloni e ruolo del Presidente della Repubblica. - 9. Attuale situazione del Parlamento e ruolo legislativo del Governo. - 10. Possibili modifiche al sistema parlamentare attuale secondo le indicazioni della Costituzione. - 11. Ruolo del Presidente del Consiglio e del Governo da modificare sulla base delle esperienze delle democrazie europee. - 12. Modifiche che si potrebbero introdurre in Italia per rafforzare il ruolo del Governo. - 13. Testo costituzionale approvato dal Senato in prima lettura. - 14. Situazione attuale dell'esame della riforma del premierato.

### 1. Introduzione

Il Presidente del Consiglio dei Ministri (Meloni) ed il Ministro per le riforme istituzionali (Casellati) hanno presentato il 15 Novembre 2023 il disegno di legge n. 935 riguardante modifiche degli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri ed il rafforzamento della stabilità del Governo<sup>1</sup>.

Nella prima stesura approvata dal Senato il 18 Giugno 2024 il testo ha apportato modifiche agli articoli 57, 59, 83, 88, 89, 92 e 94 della Costituzione.

La norma più importante (articolo 5) prevede modifiche all'articolo 92 della Costituzione: Il Presidente del Consiglio (ovvero Premier) "è eletto a suffragio diretto ed universale per la durata di cinque anni, per non più di due legislature consecutive..." (secondo comma). Le votazioni per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle due Camere avvengono contestualmente (secondo comma).

---

\* Già Segretario Generale dell'Assemblea Regionale Siciliana.

<sup>1</sup> Cfr. disegno di legge n. 935 "Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 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" presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Meloni) e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa (Alberti Casellati).



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

La legge nazionale disciplinerà il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e di rispetto delle minoranze linguistiche (terzo comma).

La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale (si prevedeva il 55%) che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri (terzo comma).

Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei Ministri eletto l'incarico di formare il Governo; nomina e revoca, su proposta del Presidente del Consiglio, i Ministri (quinto comma).

Ci si è soffermati espressamente su questo articolo del disegno di legge costituzionale perché il Governo ha dichiarato di volere "puntare" sulla stabilità e sulla governabilità mentre l'attuale testo della Costituzione privilegia la rappresentatività delle decisioni<sup>2</sup>.

A giudizio del Presidente del Consiglio Meloni, sarebbe questo il motivo per cui dall'entrata in vigore della Costituzione si sono succeduti diversi Presidenti del Consiglio con i relativi esecutivi.

Sostanzialmente la proposta costituzionale in esame vorrebbe a livello nazionale riproporre la figura del Governatore così come esiste per i Governatori delle Regioni: si istituirebbe il Governatore\_d'Italia. Si prevederebbe l'elezione del Presidente del Consiglio con modalità assai simili a quelle attuali per l'elezione dei Presidenti di Regione.

Con la proposta dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio si prevederebbe una modifica costituzionale riguardante la forma di Governo dello Stato italiano a differenza di quella molto più ridotta e meno impegnativa concernente i governi territoriali (Regioni, Province o Comuni).

I fautori della proposta in esame sostengono altresì che con l'elezione diretta del Premier i cittadini sceglierebbero direttamente chi li governerà per i successivi cinque anni; secondo i presentatori della riforma costituzionale si restituirebbe ai cittadini il diritto di scelta anziché lasciare le decisioni alla mediazione dei partiti all'interno del Parlamento<sup>3</sup>.

La modifica costituzionale, secondo i promotori, sarebbe necessaria essendo attualmente i poteri del Presidente del Consiglio limitati; i "continui ostacoli" non permetterebbero ai Governi, ma soprattutto ai Presidenti del Consiglio, di realizzare il programma elettorale votato dalla maggioranza degli elettori.

---

<sup>2</sup> Sul tema: A. LUCARELLI: *Premierato e Riforme Costituzionali: Il mito della governabilità*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti AIC*, n.4/2023; A. D'ATENA: *Metodo e merito delle riforme costituzionali*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. AIC*, lettera n. 9/ 2024.

<sup>3</sup> Appare opportuno superare questa contrapposizione fra cittadini e partiti perché in un sistema democratico non si può "richiamare frequentemente" tale contrasto, soprattutto dal vertice delle istituzioni italiane. Tale contrapposizione produce soltanto disaffezione al voto, qualunquismo e soprattutto populismo con la richiesta conseguente dell'uomo o della donna "forte" al fine di risolvere le questioni politiche, sociali ed economiche quasi sempre "irrisolvibili" da una sola persona.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Ad un esame approfondito, e soprattutto dopo l'esperienza di questi ultimi anni, non sembra che il sistema dell'elezione diretta dei Presidenti della Regione abbia dato i frutti sperati (introdotto con la legge costituzionale n.1/1999) in tema di governabilità e partecipazione dei cittadini alla risoluzione dei problemi delle diverse realtà regionali.

Ne è una conferma l'elevato grado di astensione nelle recenti competizioni regionali; in alcune Regioni i Governatori sono stati eletti con meno del 50% degli aventi diritto (ne sono stati esempi le recenti elezioni dei Governatori della Liguria e dell'Emilia Romagna!); quando si è superata tale soglia i livelli di partecipazione al voto sono stati di poco superiori a tale livello minimo! (Esempio Sardegna, Umbria)

D'altronde il gradimento dei Governatori è fra i più bassi delle diverse figure istituzionali del Paese!

Con l'elezione diretta dei Governatori non si è realizzata peraltro una semplificazione dei partiti presenti nell'ambito regionale. Basta esaminare il numero delle liste di sostegno dei candidati Presidente della Regione, a cui si aggiungono spesso le liste personali dei medesimi candidati Presidente; in qualche caso queste ultime hanno superato il 20% dei votanti!

Tali coalizioni nel corso delle legislature regionali o degli enti locali spesso si "scompongono e ricompongono" secondo i diversi interessi degli eletti non sempre "chiari e politicamente fondati"<sup>4</sup>.

L'elezione diretta dei Governatori regionali ha ridotto notevolmente il ruolo delle Assemblee e dei Consigli regionali. Gli organismi legislativi e consiliari in genere spesso si limitano principalmente all'approvazione dei documenti finanziari. Gli esecutivi regionali agiscono autonomamente rispetto alle Assemblee legislative ed agli organismi consiliari, avendo i Governatori "presumibilmente" un rapporto diretto con gli elettori in termini di comunicazione politica.

### **2. Situazione esistente nelle altre Costituzioni**

È da notare che quanto proposto dal disegno di legge Meloni non ha alcun precedente nei sistemi istituzionali di carattere democratico del mondo.

Le forme di Governo attualmente vigenti sono prevalentemente di carattere presidenziale (es: Stati Uniti), semipresidenziale (es: Francia) e parlamentare (es: Italia)<sup>5</sup>.

È bene premettere che il problema della governabilità esiste in qualsiasi sistema

---

<sup>4</sup> Questi "fenomeni di trasmigrazione" sono normali in quasi tutti i Consigli regionali e "attraversano partiti e coalizioni". Recentemente sono "tornati alla ribalta" gli episodi verificatisi all'interno dei Consigli Regionali della Puglia, del Piemonte, della Liguria e della Sicilia ma fenomeni simili si riscontrano in quasi tutti i Consigli regionali. I Governatori "eletti" attraggono diversi consiglieri regionali anche per il potere esercitato o da esercitare per diversi anni.

<sup>5</sup> Sul tema: M. LUCIANI: *Questioni Generali della forma di Governo italiana*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti (AIC)*, 1/2024.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Negli Stati Uniti, ad esempio, pur essendo il Presidente eletto direttamente dai cittadini, il Congresso è dotato di una sua autonomia. Il Congresso talvolta esprime maggioranze contrarie al partito del Presidente.

In Francia, dopo la crisi dei partiti tradizionali, Macron ha costituito un suo partito ed è stato eletto direttamente dal popolo. Tuttavia, non gode della maggioranza parlamentare e spesso, oltre ad assistere a grandi proteste, deve ricorrere ai poteri presidenziali per approvare importanti riforme come ad esempio quella delle pensioni.

Dopo il risultato "insoddisfacente" delle elezioni europee Macron ha sciolto il Parlamento ed ha indetto delle elezioni anticipate con il rischio di avere per alcuni anni un governo, come quello recentemente nominato, privo di maggioranza parlamentare.

In nessuna delle Costituzioni di questi Paesi è previsto, a tutela della democrazia, che il Presidente del Consiglio sia eletto congiuntamente al Parlamento.

I Parlamenti in un sistema democratico hanno il compito di rappresentare un'istituzione differente dai Presidenti; il Parlamento talvolta può condividere le scelte presidenziali ma in altre occasioni può anche opporsi o comunque differenziarsi.

Trattasi comunque di sistemi che sono espressioni di formazioni politiche radicate nella società cui il Presidente deve rispondere. (es: Presidente degli Stati Uniti nei confronti del Congresso americano che peraltro parzialmente è eletto unitamente al Presidente; Francia dove le elezioni del Parlamento avvengono in altro "momento" rispetto a quelle del Presidente della Repubblica e possono avere dei risultati differenti se non opposti a quelli delle Presidenziali).

Escluso un tentativo effettuato in Israele, successivamente rientrato, nessun Paese democratico è guidato da un Premier che "traina" il Parlamento.

### **3. Motivazioni delle scelte della Costituzione e valutazione dell'attualità**

In sede di Costituente, dopo ampio dibattito, si scelse di privilegiare il Parlamento e quindi la partecipazione, esistendo "fratture profonde" nel tessuto economico, sociale e politico del Paese<sup>6</sup>. Tutto ciò fu aggravato dalle tensioni internazionali (basti ricordare la collocazione geopolitica dell'Italia nello scontro tra i due blocchi) unitamente al mancato "decollo" dell'Unione europea.

I Costituenti privilegiarono la difesa dell'unità di un Paese dopo l'esperienza della guerra civile ed una democrazia pluralista in un tessuto sociale "...poco incline ad accettare un sistema politico ispirato ai principi di tolleranza e di reciproca legittimazione propri della democrazia"<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> È bene ricordare che in sede di Assemblea Costituente si "scontrarono" due visioni costituzionali: la prima tendeva a privilegiare la stabilità e quindi il ruolo del Governo mentre la seconda "metteva in primo piano" la partecipazione dei cittadini e la mediazione politica da realizzare tramite il Parlamento ed i partiti.

<sup>7</sup> Cfr. E. CHELI: *Costituzione e politica: Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, in *Mulino*, pag. 17.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Rispetto a questi obiettivi originari il rendimento della Costituzione vigente è stato elevato. Si è rafforzata l'unità del Paese, nonostante alcuni tentativi secessionisti.

La democrazia si è consolidata anche per lo sviluppo degli organismi intermedi (sindacati, organismi di categoria etc.) che esercitano anche un controllo sociale.

Il sistema delle libertà individuali, partendo dalla Costituzione anche tramite la giurisprudenza costituzionale ed ordinaria, si è sviluppato in modo considerevole (es: diverse forme della libertà di pensiero, decisioni giurisprudenziali riferentesi alla famiglia, al lavoro, alla scuola, all'ambiente emesse in rapporto ai principi della Costituzione!).

Se complessivamente il sistema costituzionale ha retto, non altrettanto si può dire per il sistema politico. La Costituzione presupponeva lo sviluppo di un sistema dei partiti che fino agli inizi degli anni 90 è stato favorito da una legge elettorale proporzionale.

Dopo il crollo dei partiti storici, in conseguenza delle vicende di "Tangentopoli" e l'affermarsi dei partiti "personali", la legge elettorale abbandonò il principio proporzionale e fu scelto un sistema elettorale prevalentemente maggioritario. Si cercò di adottare un sistema bipolare favorendo l'alternanza tra forze politiche accorpate e coese in grado di garantire la stabilità e l'efficienza dei Governi.

Tuttavia, la realtà è stata ben diversa dai propositi dei legislatori.

Pur alternandosi gli schieramenti di destra e di sinistra, la frammentazione del sistema politico si è aggravata con una tendenza eccessiva al multipolarismo con fenomeni frequenti di trasformismo<sup>8</sup>.

Tutto ciò ha generato fenomeni di disaffezione dei cittadini con notevole incremento dell'astensionismo.

I partiti politici sono "ricorsi" a continue revisioni delle leggi elettorali nazionali che (es. legge Rosato del 2017) hanno "esautorato" sempre più i cittadini nelle loro capacità di scelta dei candidati da eleggere; le segreterie dei partiti fin ad ora hanno individuato i soggetti prescelti ed agli elettori è rimasto semplicemente un potere di ratifica.

#### **4. Ruolo degli organismi di garanzia**

L'Assemblea Costituente nella Costituzione inserì due organi di garanzia e di controllo per l'intero sistema: il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale<sup>9</sup>.

Entrambi gli organismi hanno svolto puntualmente i loro ruoli e, favorendo un'oggettiva connessione fra i due poteri neutrali, è stato possibile per il Presidente della Repubblica

---

<sup>8</sup> Nei primi due anni della XIX legislatura nazionale hanno cambiato gruppi 52 parlamentari di cui 43 Deputati e 9 Senatori. Si è trattato soprattutto di eletti del Terzo polo (in conseguenza della scissione tra Azione ed Italia viva) e del Movimento Cinque Stelle (dati Openpolis).

<sup>9</sup> Sul ruolo degli organismi di garanzia costituzionale recentemente: cfr. AMATO, "La Repubblica", 13 Ottobre 2024. Sul ruolo della Corte Costituzionale: G.SILVESTRI: *La Corte Costituzionale nel sistema istituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 8/2024.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

esercitare un potere di controllo e vigilanza di carattere preventivo mentre la Corte Costituzionale ha sviluppato un potere di controllo e vigilanza successivo.

I poteri del Presidente della Repubblica per prassi si sono gradualmente accresciuti parallelamente alla crisi ed alla fluidità dei partiti.

La Corte Costituzionale ha "arricchito" gli strumenti di controllo della costituzionalità anche attraverso il ricorso al principio di ragionevolezza ed alle sentenze interpretative e creative.

Nonostante tutte le difficoltà del sistema politico, il "governo parlamentare corretto" ha funzionato per una forma di compensazione interna tra indirizzo e controllo<sup>10</sup>.

Tutto ciò è potuto avvenire per l'"elasticità" del sistema costituzionale che ha favorito il bilanciamento fra i diversi valori ed interessi, consentendo l'adeguamento delle norme agli sviluppi della realtà sociale. Ci si è trovati in presenza di una rigidità "formale" del testo costituzionale compatibile con l'"elasticità sostanziale" del disegno costituzionale.

È legittimo chiedersi se siano superate le motivazioni che portarono i nostri Costituenti ad adottare il sistema parlamentare favorendo la partecipazione democratica dei cittadini.

### 5. Previsioni della Costituzione vigente

All'Assemblea Costituente, dopo il ventennio fascista, i nostri Costituenti scelsero la Repubblica Parlamentare.

Dopo il lungo periodo del Partito Unico i Costituenti, per difendere la democrazia da tentazioni autoritarie, intuirono che il Parlamento "doveva" essere il luogo della mediazione politica fra i diversi partiti.

Tutto ciò era ed è necessario perché l'Italia è costituita da diversi territori con condizioni economiche, sociali e politiche differenti che non possono essere semplificate.

Fin dalla Costituente furono presenti le diverse scelte degli italiani che, secondo le rispettive ideologie, furono convogliate nei differenti partiti.

Fu ritenuto pertanto opportuno che i cittadini potessero continuare ad esprimere liberamente le proprie difformi opinioni politiche, individuando nel Parlamento il luogo della sintesi politica pur tra diversità e talora contrasti. La mediazione è certamente talvolta "faticosa e difficile" ma dovrebbe permettere di corrispondere maggiormente alle esigenze ed ai bisogni di tutti i cittadini

### 6. Organizzazione costituzionale italiana

Per le considerazioni in precedenza espresse, la Costituzione italiana ha stabilito che i cittadini eleggono il Parlamento e, per permettere la maggiore partecipazione e

---

<sup>10</sup> Pertanto "sembrano essersi realizzati gli obiettivi storici che la Costituzione si era posta: preservare l'unità nazionale e radicare una democrazia pluralista in un ambiente segnato da un elevato livello di conflittualità". Così E. CHELI: *op.cit.*, pag. 20 ss.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

diversificazione degli elettori tramite i rispettivi partiti, si scelse il sistema elettorale proporzionale.

Il Presidente della Repubblica, dopo ampie consultazioni, nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di quest'ultimo, i Ministri.

Il Governo è strettamente legato al Parlamento perché deve ottenere la fiducia delle due Camere.

Il Presidente della Repubblica è eletto in seduta comune dal Parlamento. Il Capo dello Stato, oltre a nominare il Governo, ha la possibilità di sciogliere le Camere.

Se la Costituzione ha individuato la necessità di un rapporto di fiducia fra due organismi autonomi Parlamento e Governo, ha altresì previsto due organi di garanzia della Costituzione che debbono essere assolutamente autonomi e terzi: Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale.

### **7. Sviluppi della situazione politica e richieste di modifica della Costituzione**

Indubbiamente la Costituzione delineò una Repubblica che si incentra sul Parlamento come luogo di confronto e di mediazione dei partiti che dovrebbero rappresentare lo strumento di maggiore partecipazione dei cittadini.

Entrati in crisi i partiti alla fine del secolo scorso anche per vicende estranee al Parlamento (es: tangentopoli), sono state approvate leggi elettorali con tendenze maggioritarie e soprattutto "si accusò" la Costituzione di avere troppo privilegiato la partecipazione a danno della governabilità del sistema<sup>11</sup>.

Per queste considerazioni la riforma Meloni prevederebbe l'elezione diretta del Presidente del Consiglio che, avendo il consenso popolare, non avrebbe bisogno di ricorrere a mediazioni politiche.

Il Presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo necessiterebbe ovviamente di un Parlamento "ubbidiente" alle sue indicazioni, indicato insieme allo stesso Presidente del Consiglio, tramite una legge maggioritaria che garantisca al Governo la maggioranza in entrambe le Camere.

Il Parlamento, formalmente esprimerebbe la fiducia al nuovo Governo, ma si tratterebbe di un atto formale perché la fiducia al Presidente del Consiglio discenderebbe direttamente dal popolo con la sua elezione.

Peraltro, il Presidente del Consiglio potrebbe in ogni momento minacciare lo scioglimento del Parlamento in conseguenza delle sue dimissioni anticipate.

---

<sup>11</sup> Si sono succeduti diversi tentativi di riforma costituzionale che vorrebbero privilegiare il ruolo del Governo rispetto al Parlamento, considerato quest'ultimo inefficiente e soprattutto incapace di adottare decisioni rapide ed efficaci come richiederebbe la società contemporanea. E. CHELI, *op.cit.*: pag 35-37; G. FERRAIUOL, *La revisione della forma di Governo tra noto ed ignoto*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1/2024.



Nella formulazione attuale del testo di modifica costituzionale si prevederebbe che il Presidente del Consiglio per qualsiasi motivo (es. mancata fiducia del Parlamento su un atto parlamentare) potrebbe "sollecitare" lo scioglimento del Parlamento al fine di procedere a nuove elezioni; il Presidente della Repubblica dovrebbe concedere lo scioglimento dato il "ridimensionamento" dei suoi poteri.

### **8. Riforma Meloni e ruolo del Presidente della Repubblica**

I fautori della riforma Meloni sostengono che non si modificherebbero i rapporti fra Presidente del Consiglio e Presidente della Repubblica perché la riforma costituzionale non cambierebbe gli articoli della Costituzione concernenti il Presidente della Repubblica.

Tale tesi non corrisponde alla realtà perché i rapporti fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio diventerebbero squilibrati in favore del Presidente del Consiglio. Infatti, il Presidente della Repubblica avrebbe una "legittimazione" assai inferiore rispetto a quella del Presidente del Consiglio, essendo quest'ultimo eletto direttamente dal popolo. Il Presidente della Repubblica continuerebbe ad essere eletto dal Parlamento con un'elezione indiretta. Ciò impedirebbe al Presidente della Repubblica di svolgere il ruolo di garanzia cui si è accennato in precedenza. È chiaro che tutte le decisioni più significative si accentrerebbero sul Presidente del Consiglio ed il Presidente della Repubblica rappresenterebbe un "esecutore" delle decisioni adottate in altra sede.

Il Presidente della Repubblica non potrebbe più nominare il Presidente del Consiglio perché la nomina del nuovo Presidente del Consiglio costituirebbe un "atto dovuto", dovendo obbligatoriamente indicare chi è stato eletto dal popolo.

Analogha situazione si realizzerebbe per la nomina di un sostituto del Presidente del Consiglio. Il disegno di legge costituzionale recentemente approvato peraltro stabilisce le modalità e le procedure di un'eventuale sostituzione.

Il Presidente della Repubblica non potrà nominare un nuovo Governo né sciogliere le Camere perché secondo la riforma costituzionale in discussione sarebbero "neutralizzati" i due poteri maggiori dell'attuale Presidente della Repubblica: nomina del Governo e scioglimento del Parlamento.

È ovvio che dipenderà dal Presidente del Consiglio e dalla maggioranza parlamentare collegata a quest'ultimo/a la nomina dei giudici costituzionali. Conseguentemente verrebbe meno anche il ruolo di garanzia della Corte Costituzionale<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Come anticipazione della possibile situazione futura, è opportuno notare la "mancata condivisione" nell'indicazione del giudice costituzionale da eleggere, così come sta avvenendo recentemente. Sul tema, cfr. L. DELL'ATTI, *Poteri d'indirizzo del Presidente del Consiglio e leale collaborazione. Quali prospettive per i rapporti interni ed esterni del vertice monocratico dell'esecutivo?*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1/2024.



È abolita altresì la facoltà del Presidente della Repubblica di nominare Senatori a vita (articolo 59- secondo comma Costituzione).

### **9. Attuale situazione del Parlamento e ruolo legislativo del Governo**

La necessità di procedere immediatamente alla riforma costituzionale Meloni è assai dubbia.

Infatti, già oggi il Parlamento è fortemente “depotenziato” rispetto al ruolo assegnatogli dalla Costituzione perché, come si diceva in precedenza, l’elezione dei parlamentari avviene con dei meccanismi elettorali per cui gli “eletti” sono quelli indicati dalle segreterie dei partiti o delle forze politiche e non certamente dai votanti.

È proprio questo uno dei maggiori motivi di disaffezione dalla politica e conseguentemente di astensionismo. L’elettore sente di non contare nell’elezione dei parlamentari e pertanto non partecipa alle votazioni pur avendone diritto.

Il Parlamento attuale è in un ruolo subalterno rispetto al Governo perché con la riduzione dei parlamentari, e soprattutto con lo stretto rapporto fra maggioranza e Governo, difficilmente esistono votazioni in cui il Governo si trovi in contrasto con i gruppi di maggioranza.

I dibattiti spesso esprimono forti differenze fra partiti di maggioranza e di opposizione ma non all’interno della maggioranza di Governo. Anzi eventuali contrasti nella maggioranza quasi sempre “si ricompongono” al momento delle votazioni.

Nonostante tutto ciò il Governo presenta spesso Decreti legge. La Costituzione (art. 77 secondo comma) prevede che il Decreto legge possa essere adottato dal Governo soltanto in casi straordinari di necessità ed urgenza. Entra immediatamente in vigore ed entro 60 giorni va approvato dal Parlamento mediante una legge di conversione.

Con una prassi esistente da qualche tempo, il Governo ormai ricorre quasi sempre al Decreto legge anche quando non c’è la necessità e l’urgenza. Pertanto, esistono decreti legge che si occupano di qualsiasi fattispecie (definiti “omnibus”) anche in seguito all’esame da parte del Parlamento.

Il Governo con il Decreto legge fa sì che le decisioni adottate possano entrare immediatamente in vigore senza aspettare tempi più lunghi necessari per l’approvazione di un testo legislativo<sup>13</sup>.

Delle 151 leggi entrate in vigore dal 13 Ottobre 2022 il 75,5% sono di iniziativa governativa; peraltro, delle normative approvate per il 41,7 % trattasi di conversione di Decreti legge Ai parlamentari spetta fundamentalmente di convertire entro 60 giorni i

---

<sup>13</sup> Il Governo Meloni dalla data del suo insediamento a Palazzo Chigi Ottobre 2022 ha già approvato 72 Decreti legge con una media di 3,07 Decreti legge al mese; rapportando i dati a quelli dei precedenti esecutivi si può rilevare che il Governo Meloni continua a produrre decreti legge come i Governi durante le fasi più concitate della pandemia (dati Open Polis). Tutto ciò svilisce il ruolo del Parlamento perché l’iniziativa legislativa principale è diventata del Governo.



Decreti legge pena la decadenza di questi ultimi; dall'inizio della legislatura solo 8 sono i Decreti decaduti perché non convertiti in tempo, cioè l'11% dei Decreti emanati (dati Open Polis).

Tuttavia, il Parlamento, dato l'elevato numero delle normative d'urgenza, è stabilmente occupato, in considerazione dei tempi ristretti per l'approvazione dei Decreti legge ed i parlamentari presentano diversi emendamenti ai testi in discussione.

Tutto ciò produce leggi illeggibili, di difficile comprensione e spesso in contraddizione con precedenti disposizioni legislative. Il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale hanno invitato Governo e Parlamento a non utilizzare i Decreti legge come strumento ordinario di legislazione e soprattutto a non far rientrare i provvedimenti più svariati all'interno dei singoli Decreti Legge.

Appena il dibattito in Parlamento si prolunga, il Governo peraltro pone la questione di fiducia in ciascuna Camera<sup>14</sup>.

Il Governo in questi ultimi anni (anche antecedentemente al Governo Meloni!) ha spesso posto la questione di fiducia almeno in un ramo del Parlamento sulle leggi di bilancio; quest'ultime praticamente sono state approvate, dopo un adeguato esame, soltanto da una Camera: o il Senato o la Camera dei deputati.

Con questa grave situazione istituzionale di sostanziale emarginazione del Parlamento, le modifiche costituzionali proposte tendono a ridurre ulteriormente il ruolo delle Camere assoggettandole totalmente all'elezione ed all'esistenza del Governo!

Il progetto costituzionale in discussione, nonostante le dichiarazioni "ufficiali", secondo cui si vorrebbe favorire la partecipazione dei cittadini, con l'elezione diretta del Premier in realtà intenderebbe concentrare le decisioni sul Presidente del Consiglio, riducendo i poteri costituzionali di controllo e di "bilanciamento" del Parlamento, della Corte Costituzionale e del Presidente della Repubblica.

Sostanzialmente si passerebbe da un sistema democratico parlamentare, quale quello delineato dalla Costituzione, ad un sistema concentrato su un'unica figura istituzionale senza adeguati contrappesi costituzionali<sup>15</sup>.

### **10. Possibili modifiche al sistema parlamentare attuale secondo le indicazioni della Costituzione**

---

<sup>14</sup> Il Governo Meloni dal suo insediamento ad Ottobre 2024 ha posto 67 voti di fiducia su disegni di legge; mediamente il Governo attuale ha sollevato 2,72 questioni di fiducia al mese al fine di far decadere tutti gli emendamenti. Sono già 27 le leggi approvate con doppio voto di fiducia. Trattasi del dato più alto delle ultime 4 legislature! (dati Open Polis).

<sup>15</sup> Si passerebbe dalla democrazia parlamentare di cui dovrebbero essere protagonisti i cittadini alla democrazia della "investitura" (Massari) con gli elettori che servirebbero soltanto ogni cinque anni a "delegare tutti i poteri ad un capo". Sul tema: O, MASSARI, *Premierato elettivo e premio: una miscela esplosiva*, in *Democrazia e diritto*, Franco Angeli, 1/ 2024.



Come si è detto in precedenza, la scelta del governo parlamentare fu obbligata in un Paese profondamente diviso, come l'Italia uscita dalla guerra.

Si dovette conferire al Parlamento un ruolo di centralità per permettere che la ricostruzione dell'Italia post-bellica avvenisse con il maggior consenso possibile espresso dai diversi partiti con le differenti impostazioni ideologiche. Si suggeriva comunque di accompagnare la scelta della forma di governo parlamentare con l'adozione di strumenti idonei "a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo ed ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo"<sup>16</sup>.

### **11. Ruolo del Presidente del Consiglio e del Governo da modificare sulla base delle esperienze delle democrazie europee**

È bene ricordare che la forma di governo parlamentare è la più diffusa a livello europeo. Il modello parlamentare per la sua flessibilità ha permesso di raggiungere risultati soddisfacenti che hanno garantito la stabilità dei governi e l'efficacia della loro azione, senza sacrificare i poteri del Parlamento, le istituzioni di garanzia ed in definitiva la partecipazione democratica dei cittadini.

È opportuno precisare che in Italia non sono state superate le differenze ideologiche e le frammentazioni anche territoriali del Paese che portarono i nostri Costituenti a scegliere la forma di governo parlamentare per garantire la democrazia e la libertà della Repubblica<sup>17</sup>.

### **12. Modifiche che si potrebbero introdurre in Italia per rafforzare il ruolo del Governo<sup>18</sup>**

1) Introduzione della mozione di sfiducia costruttiva: Bisognerebbe prevedere l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Parlamento che potrebbe produrre la crisi di governo solo se approvata a maggioranza assoluta con l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio. Ciò renderebbe più difficile la crisi del governo in carica e si eviterebbero crisi di governo "al buio";

2) Il Presidente della Repubblica, per rafforzare la stabilità e l'efficacia del Governo, potrebbe provvedere alla nomina del solo Presidente del Consiglio che si presenterebbe al Parlamento in seduta comune per ottenere la fiducia. Ottenuta la fiducia, i ministri verrebbero nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del

---

<sup>16</sup> 5 Settembre 1946, Ordine del giorno Perassi.

<sup>17</sup> In tal senso il modello tedesco di governo parlamentare si è dimostrato il più stabile tra quelli vigenti in Europa: in tutto 9 Cancellieri (corrispondenti al Presidente del Consiglio) e 25 Governi dal 1953 ai nostri giorni. Se la preoccupazione principale fosse realmente quella della stabilità dei governi sarebbe stato opportuno fare riferimento all'esperienza tedesca. Una cancelliera tedesca governò per un'intera legislatura con una maggioranza di un solo voto di scarto!

<sup>18</sup> Paper di Astrid: Costituzione: *Quale riforma?: La proposta del Governo e la possibile alternativa*: in particolare capitoli 6 ed 8, Dicembre 2023.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Consiglio, ormai nella pienezza dei poteri e rafforzato anche nei confronti dei componenti del Governo.

3) Il Presidente del Consiglio potrebbe proporre al Presidente della Repubblica la revoca dei ministri anche se la decisione definitiva si intesterebbe sempre al Capo dello Stato.

4) Rafforzare il ruolo del Parlamento mediante una legge proporzionale che permetta agli elettori effettivamente di partecipare alla scelta dei parlamentari con il proprio voto a differenza di quanto avviene oggi, anche con la reintroduzione di una o due preferenze con il rispetto delle differenze di genere. Tutto ciò produrrebbe un sistema dei partiti corrispondente anche alle differenti opzioni ideologiche e programmatiche degli elettori.

5) Per evitare la frammentazione dei partiti sarebbe opportuno introdurre una soglia ragionevole di sbarramento per le differenti formazioni politiche.

6) Il Governo, con le adeguate modifiche dei Regolamenti parlamentari, potrebbe ottenere che la discussione e la decisione su singoli provvedimenti avvenga entro termini certi e ragionevolmente brevi.

7) La determinazione di tempi certi e ragionevoli dei lavori parlamentari dovrebbe limitare l'attuale ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza, facendola rientrare nelle previsioni dell'articolo 77 della Costituzione.

8) Si produrrebbe altresì un minore ricorso alle votazioni di fiducia, escludendola per certi tipi di leggi: esempio leggi costituzionali, disciplina elettorale, indipendenza della magistratura etc.

### **13. Testo costituzionale approvato dal Senato in prima lettura**

Il Senato approvò il 18 Giugno 2024 il testo costituzionale dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio in prima lettura.

Appare opportuno avanzare qualche osservazione sulle modalità di trattazione.

Per quanto riguarda l'esame della riforma costituzionale in Senato, si avanzarono perplessità sulle modalità di trattazione degli emendamenti in Aula. Si è utilizzato il sistema del canguro che prevede di unificare l'esame e la votazione degli emendamenti che abbiano un qualche collegamento. Tale accorpamento appare dubbio trattandosi dell'esame di un testo costituzionale ed è servito esclusivamente ad accelerare l'iter, limitando il dibattito e la discussione sulla legge elettorale che presentano caratteristiche uniche!

È stata inserita la norma che intende abolire i Senatori a vita. (articolo 1) Si tratterebbe di un'"impuntatura politicista" perché il numero sempre assai ridotto e soprattutto il ruolo qualitativamente significativo di personalità autorevoli, è stato espressione di un certo collegamento del Parlamento con la società civile!

Al Senato la trattazione del testo costituzionale si è sviluppata senza la previsione di alcuna legge elettorale per l'elezione del Parlamento. I presentatori sostengono che la



legge elettorale sarà approvata in una fase successiva. È opportuno ricordare che la determinazione del sistema elettorale è fondamentale per esprimere un giudizio complessivo ed articolato sull'intera riforma costituzionale.

C'è il rischio di accentuare l'attuale "polarizzazione" del sistema politico concentrata soprattutto sui leaders dei principali partiti politici. Le strutture politiche talvolta costituiscono "comitati elettorali" di sostegno ai vertici politici su cui si indirizza il consenso elettorale. La riforma costituzionale dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio accentuerebbe probabilmente le attuali "storture" nella formazione democratica delle istituzioni.

#### **14. Situazione attuale dell'esame della riforma del premierato**

Inaspettatamente la riforma del premierato, dopo l'approvazione in prima lettura da parte del Senato, è stata accantonata dagli stessi proponenti. E' probabile che il testo sarà riproposto alla Camera dopo l'approvazione del bilancio e della legge finanziaria in conclusione della relativa sessione di bilancio.

L'accordo che si era profilato fra Autonomia differenziata, riforma del Premierato e riforma della Giustizia sembra presenti "delle difficoltà" anche come conseguenza della recente sentenza della Corte Costituzionale in tema di Autonomia differenziata. La sentenza della Corte Costituzionale n. 192 del 2024 in tema di Autonomia differenziata ha chiarito che l'attuale normativa necessita di significative modifiche.

Comunque, il motivo più profondo di questo stato di "stallo della riforma del premierato" appare essere costituito dal mancato accordo sulla legge elettorale. Senza normativa elettorale, infatti, la riforma del premierato è inattuabile perché non sarebbero fissate le modalità per realizzare l'elezione diretta.

Bisognerebbe altresì stabilire se l'elettore debba votare con tre schede (Presidente del Consiglio, Camera e Senato) oppure con due o con un'unica scheda tenendo conto che la Costituzione attuale prevede il Bicameralismo.

La legge elettorale dovrebbe inoltre determinare se alla maggioranza sarebbe opportuno assegnare un premio di maggioranza ed in quale entità oppure non attribuire alcun premio di maggioranza.

Qualora nessun candidato raggiungesse un quoziente minimo di elettori sarebbe opportuno procedere ad un ballottaggio (così come avviene nei Comuni sopra i 15.000 abitanti) o l'elezione si dovrebbe effettuare in base ad un turno unico (così come si realizza nelle Regioni)?

Sarebbe infine necessario regolare le modalità per la votazione degli elettori all'estero.