

**queste istituzioni**

---

**Premierato e la sfida  
all'equilibrio istituzionale**

**Gianluca Trenta**

**Numero 4/2025**  
**31 dicembre 2025**

---

# Premierato e la sfida all'equilibrio istituzionale

di Gianluca Trenta\*

## Sommario

1. Premessa. – 2. Il progetto di revisione costituzionale per l'investitura popolare del Premier. – 3. Gli obiettivi della riforma e tutela dei pesi e contrappesi costituzionali. – 4. L'inedita forma di governo delineata dalla modifica costituzionale. – 5. L'investitura popolare del Premier e ruolo del Presidente della Repubblica. – 6. Note conclusive.

## Sintesi

Il presente contributo analizza le potenziali implicazioni derivanti dal progetto di riforma costituzionale concernente l'elezione diretta del Presidente del Consiglio sulle attribuzioni presidenziali, con specifico riferimento alla nomina del Governo e al potere di scioglimento delle Camere. Nel corso del tempo, l'esercizio di tali prerogative ha consentito al Capo dello Stato di svolgere una funzione di mediazione, finalizzata a preservare l'equilibrio istituzionale in un contesto politico caratterizzato da frammentazione e conflittualità, quale quello italiano. In tale scenario, i poteri del Parlamento risultano già significativamente limitati dall'ampia attività normativa del Governo, e la riforma in oggetto potrebbe ulteriormente compromettere il funzionamento equilibrato del sistema di garanzie costituzionali.

## Abstract

This contribution analyzes the potential implications arising from the constitutional reform project concerning the direct election of the Prime Minister on presidential powers, specifically regarding the appointment of the Government and the power to dissolve the Chambers. Over time, the exercise of these prerogatives has allowed the Head of State to perform a mediating function aimed at preserving institutional balance in a political context characterized by fragmentation and conflict, such as the Italian one. In this scenario, the powers of Parliament are already significantly limited by the extensive legislative activity of the Government, and the reform in question could further compromise the balanced functioning of the system of constitutional guarantees.

## Parole chiave

Revisione costituzionale; forma di governo; elezione diretta del Primo Ministro italiano; Presidente della Repubblica.

## Keywords

Constitutional revision; form of government; direct election of the Italian Prime Minister; President of the Republic.

## 1. Premessa.

L'11 agosto 2022 i partiti del centrodestra presentavano l'accordo programmatico "Per l'Italia", che includeva la proposta di «elezione diretta del Presidente della Repubblica», prospettando un possibile superamento dell'attuale parlamentarismo a favore di modelli presidenziali o

---

\* Docente a contratto di Diritto pubblico presso l'Università Politecnica delle Marche.

semipresidenziali<sup>1</sup>. Nel programma di Fratelli d'Italia per le elezioni del 25 settembre 2022, tale orientamento si traduceva in un richiamo a una «riforma presidenziale dello Stato» finalizzata a garantire stabilità e un rapporto diretto tra cittadini e vertice dell'esecutivo<sup>2</sup>.

Successivamente, la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ribadiva la necessità di una riforma per superare la frammentazione politica e rafforzare il ruolo internazionale dell'Italia<sup>3</sup>. Nel dibattito sulle riforme istituzionali<sup>4</sup>, pur constatando la contrarietà verso modelli presidenziali o semipresidenziali, emergeva un generico favore per il premierato, inteso come elezione diretta del Capo del Governo. Tale proposta, tuttavia, non si collocava entro schemi di governo compiutamente strutturati e riconosciuti dalla dottrina costituzionale e dalla teoria generale del diritto pubblico<sup>5</sup>, configurandosi come ipotesi vaga e non definita<sup>6</sup>.

La pluralità delle possibili soluzioni rende evidente la necessità di una revisione costituzionale organica e complessa, in grado di ridefinire le competenze degli organi istituzionali<sup>7</sup>.

In questa prospettiva, il disegno di legge costituzionale n. 935, approvato in prima deliberazione dal Senato il 18 giugno 2024, appare finalizzato soprattutto al rafforzamento del Presidente del Consiglio più che alla stabilizzazione della forma di governo parlamentare<sup>8</sup>.

Il presente contributo si propone di analizzare la nuova formulazione della riforma, valutando le disposizioni già approvate e la loro effettiva capacità di conseguire gli obiettivi prefissati dai proponenti. L'indagine mira, inoltre, a evidenziare le potenziali criticità sistemiche, con particolare attenzione agli effetti sull'equilibrio istituzionale complessivo e, in special modo, sull'impatto delle innovazioni sulle prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica.

---

<sup>1</sup> P. GENTILUCCI, *Il disegno di legge sul premierato: inizia la III repubblica?*, in *diritto.it*, 2023, p. 2.

<sup>2</sup> C. CANEPA, *Meloni dimentica che aveva promesso l'elezione diretta del presidente della Repubblica*, in *Pagella Politica*, 2022, p. 1.

<sup>3</sup> Il testo integrale del discorso pronunciato il 26 ottobre 2022 dal Presidente del Consiglio Meloni, contenente le dichiarazioni programmatiche del Governo, è disponibile sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, XIX Legislatura, alla sezione dedicata ai resoconti stenografici dell'Assemblea della Camera dei deputati.

<sup>4</sup> La dichiarazione rilasciata il 9 maggio 2023 dal Presidente del Consiglio Meloni, relativa al confronto tra Governo e opposizioni sulle riforme istituzionali, consultabile *online* <https://www.governo.it/it/articolo/confronto-governo-opposizione-sulle-riforme-istituzionali-dichiarazione-del-presidente>

<sup>5</sup> Nella tradizionale tripartizione classificazione delle forme di governo rientrano il Presidenzialismo, semi-presidenzialismo e parlamentare. T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Astrid Rassegna, Studi in onore di Gianni Ferrara*, n. 21/2005, p. 1.

<sup>6</sup> R. MIRANDA, *Potestà statutaria e forma di governo regionale: dati attuali e prospettive evolutive*, in AA.VV. *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, Tomo III, 2008, pp. 1320.

<sup>7</sup> A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. 1.

<sup>8</sup> AS n. 935 recante le «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». Il titolo originario era «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».

## 2. Il progetto di revisione costituzionale per l'investitura popolare del *Premier*.

Il disegno di legge costituzionale, impropriamente denominato «premierato», appare sospeso fra il presidenzialismo e il semi-presidenzialismo, nelle loro plurali declinazioni, determinando un radicale mutamento della forma di governo parlamentare<sup>9</sup>.

La proposta di revisione costituzionale avanzata dal Governo nel novembre 2023 interviene sugli articoli 59, 88, 92 e 94 della Carta, introducendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e sancendo a livello costituzionale un premio di maggioranza volto a garantire la stabilità parlamentare.

Il nuovo testo dell'articolo 92 della Costituzione introduce l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri a suffragio universale e diretto, per la durata di cinque anni, contestualmente al rinnovo delle Camere, con il fine di creare maggiore coesione tra l'esecutivo e il legislativo.

La disposizione stabilisce che il titolare della carica debba essere eletto nella Camera in cui ha presentato la propria candidatura, rendendo così obbligatoria la sua appartenenza parlamentare<sup>10</sup>. L'obiettivo di tale previsione è quello di escludere la possibilità di incaricare soggetti esterni alle Assemblee rappresentative, limitando il ricorso a esecutivi di natura “tecnica” e rafforzando il legame tra la legittimazione popolare e la funzione di governo<sup>11</sup>.

Al fine di assicurare la stabilità delle maggioranze parlamentari e, più in generale, la cosiddetta “governabilità” del sistema, il novellando articolo 92 introduce una riserva di legge rinforzata in materia elettorale<sup>12</sup> prevedendo un premio su base nazionale al fine di garantire una maggioranza dei seggi sia alla Camera che al Senato alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio<sup>13</sup>, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze<sup>14</sup>.

Se da un lato la riforma rafforza il ruolo del Presidente del Consiglio conferendogli un potere più incisivo e maggiore capacità di governare tramite un eventuale premio di maggioranza e l'elezione diretta, dall'altro esiste il rischio di personalizzare la politica con una centralità della

---

<sup>9</sup> A. MORRONE, *Sul “premierato elettivo” nei progetti di revisione costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4/2025, p. 6.

<sup>10</sup> A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premierato? Dilemmi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2024, p. 39.

<sup>11</sup> N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *federalismi.it*, n. 8/2021, pp. 144 ss.

<sup>12</sup> F. BILANCIA, *Il c.d. premierato all'italiana. A prima lettura*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 25 gennaio 2024, pp. 2 ss.

<sup>13</sup> Art. 3, d.d.l cost. A.S. 935.

<sup>14</sup> D. CASANOVA, *La proposta di riforma costituzionale del Governo Meloni e la composizione del Parlamento*, in *Nomos*, n. 2/2024, pp. 4 ss. A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premierato? Dilemmi e prospettive*, op.cit., pp. 39 ss.

figura del *leader* rispetto ai partiti con conseguente limitazione del ruolo del Parlamento e il rischio di un indebolimento del controllo democratico sull'esecutivo<sup>15</sup>.

La proposta di legge costituzionale incide sul tema della stabilità degli esecutivi mediante una rimodulazione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, attuata attraverso l'inserimento di due nuovi commi all'articolo 94 della Costituzione. In deroga al principio del *simul stabunt, simul cadent*, tipico negli ordinamenti regionali<sup>16</sup>, il progetto riformatore prevede che, nell'ipotesi di mancata concessione della fiducia iniziale, al Presidente della Repubblica sia attribuita la facoltà di rinnovare l'incarico al Presidente del Consiglio eletto, consentendogli un secondo tentativo di acquisire il sostegno delle Camere. Inoltre, qualora intervenga la cessazione dalla carica del *Premier*, il Capo dello Stato potrà procedere alla nomina di un nuovo esecutivo, affidando l'incarico allo stesso Presidente uscente ovvero a un parlamentare a lui collegato, al fine di assicurare la continuità dell'indirizzo politico e la realizzazione degli impegni programmatici originariamente assunti.

La recente riforma costituzionale apporta anche cambiamenti rilevanti alle modalità di formazione del governo, ridefinendo i rapporti istituzionali tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei ministri. La nuova disciplina conferisce a quest'ultimo una legittimazione diretta, poiché non è più il Parlamento a designarlo, ma i cittadini attraverso il voto. In base a tali disposizioni, spetta al Presidente della Repubblica il compito di affidare formalmente l'incarico al Presidente del Consiglio eletto. Inoltre, su proposta di quest'ultimo, il Capo dello Stato provvede a nominare e revocare i ministri, prerogativa specificata a seguito di successivi emendamenti. La riforma introduce il vincolo di un massimo di due mandati consecutivi. È ammessa un'eccezione solo qualora i mandati già svolti non abbiano superato complessivamente i sette anni e mezzo, circostanza che rende possibile un terzo incarico<sup>17</sup>.

L'articolo 94 della Costituzione rimane invariato nella parte in cui stabilisce che il Governo deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere per esercitare pienamente le proprie funzioni, mentre le modifiche introdotte intervengono esclusivamente sulla gestione dei possibili esiti del

---

<sup>15</sup> D. CODUTI, *La forma di governo con elezione diretta del Presidente del Consiglio nella proposta di riforma costituzionale del Governo Meloni*, in *Revista da faculdade de direito da Univeridade de Lisboa*, nn. 1-2/2024, p. 75.

<sup>16</sup> Si sottolinea che il modello regionale non può essere assunto come valido termine di paragone, poiché privo di un organo di garanzia analogo al Presidente della Repubblica. Inoltre, l'esperienza concreta ha mostrato criticità quali la marginalizzazione delle assemblee rappresentative, la frammentazione dei partiti e la crescente personalizzazione del potere. La stabilità, spesso richiamata come risultato positivo, non si è tradotta in maggiore efficienza, producendo talora maggioranze deboli e instabili. In tal senso, il premierato rischierebbe di amplificare questi squilibri, rafforzando l'Esecutivo a scapito del Parlamento. Sul tema cfr. S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 70 ss.; A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premierato? Dilemmi e prospettive*, op.cit., pp. 39 ss.; P. PILUSO, *Alcune considerazioni critiche intorno al dibattito sul premierato elettivo. Tra falsi esempi e nuovi squilibri*, in *dirittifondamentali.it*, n. 3/2024, pp. 7 ss.

<sup>17</sup> V. PUPO, *Premierato, prerogative del Presidente della Repubblica ed equilibri istituzionali*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2024, pp. 64 ss.

voto di fiducia. Secondo la nuova disciplina, il Governo presieduto dal Presidente del Consiglio eletto deve presentarsi alle Camere entro dieci giorni dalla sua costituzione per ottenere la fiducia; in caso di voto negativo, il Presidente della Repubblica è chiamato a rinnovare l'incarico al Premier eletto. Se anche la seconda richiesta di fiducia dovesse fallire, il Capo dello Stato procederà allo scioglimento delle Camere<sup>18</sup>.

In termini paradossali, la proposta di riforma configura un sistema in cui, da un lato, il Presidente del Consiglio viene eletto direttamente e sostenuto da un meccanismo elettorale che gli assicura la maggioranza parlamentare; dall'altro, permane l'istituto della fiducia iniziale, tipico della forma di governo parlamentare razionalizzata. Ne risulta un assetto ibrido, in cui strumenti riconducibili a logiche differenti vengono combinati senza un coerente disegno sistematico<sup>19</sup>.

La riforma disciplina anche le conseguenze della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio eletto, prevedendone le dimissioni e lo scioglimento automatico delle Camere da parte del Presidente della Repubblica<sup>20</sup>. Negli altri casi di cessazione dalla carica, il Premier può, entro sette giorni e previa comunicazione al Parlamento, richiedere lo scioglimento delle Camere, cui il Capo dello Stato non può opporsi. Qualora tale facoltà non venga esercitata, la Costituzione consente al Presidente della Repubblica di conferire una sola volta, durante la legislatura, l'incarico di formare il Governo al Premier dimissionario o a un parlamentare a lui collegato. Questa disciplina si applica anche in caso di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio eletto<sup>21</sup>.

Inoltre, merita particolare attenzione l'intervento sull'art. 88, co. 2, Cost., volto a ridefinire la disciplina del cosiddetto semestre bianco<sup>22</sup>. La riforma stabilisce che, negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, il Capo dello Stato non possa esercitare la facoltà di scioglimento delle Camere, salvo nei casi in cui tale scioglimento assuma la natura di atto dovuto.

La riforma costituzionale interviene in maniera significativa sulle prerogative del Presidente della Repubblica, in particolare con l'abrogazione del secondo comma dell'articolo 59, che elimina la sua facoltà di nominare senatori a vita. Tale potere, tradizionalmente riservato a personalità di spicco nei campi sociale, scientifico, artistico o letterario, viene così limitato ai soli ex Capi di Stato<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 4, d.d.l. cost. A.S. 935.

<sup>19</sup> D. CODUTI, *La forma di governo con elezione diretta del Presidente del Consiglio nella proposta di riforma costituzionale del Governo Meloni*, op.cit., p. 76.

<sup>20</sup> P. MAGARÒ, *Suggerimenti comparate (e anomalie) nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Consulta online*, n. 3/2024, p. 1272. S. CECCANTI, *Verso un premierato non elettivo. Quattro strategie possibili per la transizione incompiuta*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2023, pp. 621ss.

<sup>21</sup> A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 1/2024, pp. 78 ss.

<sup>22</sup> E. FURNO, *La revisione del semestre bianco nella riforma costituzionale sul premierato elettivo: un'occasione mancata?*, in *Nomos*, n. 3/2024, pp. 2 ss.

<sup>23</sup> Si sottolinea che la legge costituzionale n. 1 del 2020 ha inciso sull'art. 59 della Costituzione stabilendo che il numero complessivo dei senatori a vita di nomina presidenziale non possa eccedere le cinque unità, precisando così

### 3. Gli obiettivi della riforma e tutela dei pesi e contrappesi costituzionali.

Il disegno di legge approvato dal Senato mira ad attribuire al Presidente del Consiglio una maggiore stabilità e continuità nell'esercizio delle funzioni di governo. La ricerca della governabilità costituisce da decenni un tema centrale nel dibattito sulle riforme costituzionali, in Italia come in altri ordinamenti comparati. Si ritiene infatti che un esecutivo stabile possa assicurare una gestione più efficace delle politiche pubbliche, una migliore efficienza decisionale e una più chiara individuazione delle responsabilità politiche, oltre a rafforzare la credibilità internazionale del Paese<sup>24</sup>.

Secondo i sostenitori della riforma, l'instabilità politica italiana sarebbe imputabile all'assetto istituzionale delineato dalla Costituzione del 1948, caratterizzato da un bicameralismo perfetto e da un sistema proporzionale che hanno favorito la frammentazione partitica e reso complessa la formazione di coalizioni solide. In tale contesto, l'esecutivo si è rivelato strutturalmente debole e fortemente dipendente dalle mutevoli maggioranze parlamentari, con conseguente difficoltà a garantire continuità di indirizzo e coerenza nelle scelte politiche<sup>25</sup>.

Per superare tali criticità, sono state avanzate diverse proposte di revisione volte a rafforzare la legittimazione popolare e l'autonomia del Presidente del Consiglio. Tra queste figurano l'ipotesi dell'elezione diretta del *Premier*, la limitazione del potere di sfiducia e l'introduzione di elementi propri dei sistemi presidenziali o semipresidenziali. L'obiettivo comune è quello di consolidare la capacità di governo e ridurre la dipendenza dell'esecutivo dalle contingenze parlamentari<sup>26</sup>.

La riforma attualmente in discussione è stata presentata come un intervento "minimale", limitato a pochi articoli della Carta costituzionale, al fine di evitare modifiche radicali e garantire la continuità con la tradizione parlamentare italiana. Tuttavia, tale dichiarazione di intenti appare difficilmente conciliabile con gli effetti prospettati, che inciderebbero in misura significativa sugli equilibri istituzionali. In particolare, il Presidente della Repubblica, pur

---

in via definitiva un limite già oggetto di dibattito dottrinale e istituzionale. E. FURNO, *Il tramonto dei senatori a vita nel d.d.l. costituzionale sull'elezione diretta del Premier*, in *Nomos*, n. 1/2024, p. 10.

<sup>24</sup> E. CATELANI, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*, in *federalismi.it, paper*, 7 giugno 2023; L. DELL'ATTI, *Governabilità e principio rappresentativo. Dalla recente giurisprudenza sulla decretazione d'urgenza al dibattito sul cd. premierato elettivo*, in *federalismi.it*, n. 29/2024, p. 28.

<sup>25</sup> M COTTA, L. DE SIO, *Il sistema politico italiano. Storia, cambiamento, attualità*, Bologna, Il Mulino, 2020.

<sup>26</sup> Tra le principali riforme costituzionali si ricorda la Riforma del Titolo V del 2001 che ha ridisegnato i rapporti tra Stato e Regioni, attribuendo a queste ultime maggiori competenze in diversi settori. È stata una riforma di grande portata, ma ha anche generato numerose controversie interpretative. Per ciò che riguarda le proposte di riforme sulla forma di governo si sottolinea che sono state diverse ma nessuna è stata approvata. La riduzione del numero dei parlamentari approvata nel 2020 che ha comportato una significativa riduzione del numero dei seggi in Parlamento. L'obiettivo era di ridurre i costi della politica e di rendere il Parlamento più efficiente. I referendum costituzionali del 2006 e del 2016 sono stati bocciati dai cittadini: il primo riguardava una riforma complessiva del titolo V della Costituzione, mentre il secondo proponeva una riforma del titolo V e una riforma del bicameralismo perfetto. Per un maggior approfondimento sul tema cfr. F. FABBRIZZI, G. PITRUZZELLA, A. POGGI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forma di governo*, Torino, Giappichelli, 2023.

mantenendo le attribuzioni previste dall'art. 87 Cost., vedrebbe ridimensionato il proprio ruolo di garante e mediatore politico a seguito della perdita delle prerogative di nomina del Governo e di scioglimento delle Camere<sup>27</sup>.

Un simile assetto potrebbe accentuare ulteriormente la debolezza del Parlamento, già caratterizzato da una limitata capacità di azione, rischiando di subordinare l'istituzione alle esigenze delle maggioranze di governo e di compromettere l'efficacia dei meccanismi di controllo e bilanciamento, privando così le forze politiche di opposizione di adeguati strumenti di tutela. Ne deriverebbe una trasformazione sostanziale della tradizione parlamentare italiana, con l'emergere di una forma di governo inedita e non ancora compiutamente definita, i cui effetti sistemici rimangono oggetto di valutazione critica<sup>28</sup>.

#### **4. L'inedita forma di governo delineata dalla modifica costituzionale.**

Come si è avuto modo di analizzare, il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo mira a ridefinire l'assetto istituzionale con l'obiettivo dichiarato di rafforzare la stabilità politica e l'efficienza decisionale. Tale scopo viene perseguito principalmente mediante l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri da parte del corpo elettorale, considerata dalla maggioranza parlamentare una soluzione più agevole rispetto all'ipotesi di elezione popolare del Capo dello Stato.

Se l'intento di superare le criticità del parlamentarismo appare evidente, l'esito dell'operazione solleva rilevanti perplessità sul piano della qualificazione della forma di governo. La proposta, infatti, non si inserisce in modelli comparatistici consolidati, ma delinea un assetto inedito, la cui coerenza sistematica e sostenibilità istituzionale restano altamente problematiche<sup>29</sup>.

Tuttavia, nel tentativo di delineare i tratti qualificanti di questa forma di governo, così come risultano dalle diverse elaborazioni dottrinali, a partire dalla ricostruzione originaria di Duverger, è possibile individuare tre elementi fondamentali. In primo luogo, l'elezione diretta del Primo ministro a suffragio universale, contestuale al rinnovo del Parlamento. In secondo luogo, l'instaurazione di un rapporto definito, non senza qualche forzatura concettuale, «fiduciario» tra l'assemblea parlamentare e il Primo ministro. Infine, la vigenza della regola «*simul stabunt, simul cadent*», in forza della quale il Primo ministro si colloca in posizione di preminenza tanto rispetto

---

<sup>27</sup> La formulazione del testo è ispirata a un criterio «*minimale*» di modifica della Costituzione vigente», secondo quanto dichiarato nella Relazione di accompagnamento al DDL AS n. 935, pp. 4 ss. R. CALVANO, *I limiti alla revisione costituzionale e il convitato di pietra degli italiani all'estero nei DDL sul "premierato"*, in *Nomos*, n. 2/2024, p. 2; M. LUCIANI, *Il giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *AIC*, n. 2/ 2017, pp. 1-24.

<sup>28</sup> G. DI COSIMO, *Sviluppi del Governo parlamentare*, in *AIC*, n. 2/2020, pp. 50-64.

<sup>29</sup> A. MORRONE, *Sul "premierato elettivo" nei progetti di revisione costituzionale*, *op.cit.*, p. 6.

all'Esecutivo quanto al Parlamento, poiché le sue dimissioni (volontarie o conseguenti alla perdita della fiducia) determinano automaticamente lo scioglimento della Camera elettiva<sup>30</sup>.

La riforma della forma di governo delineata dal testo attualmente approvato si presenta come un'innovazione priva di precedenti nel diritto pubblico comparato, discostandosi dalle esperienze riconducibili al modello neoparlamentare<sup>31</sup>. Essa imprime al sistema politico-istituzionale italiano una trasformazione di portata rilevante, caratterizzata dall'introduzione di elementi eterogenei e non sorretta da consolidati riferimenti nelle principali esperienze ordinamentali straniere, con il rischio di generare un assetto istituzionale di natura ibrida e difficilmente classificabile<sup>32</sup>.

Il nodo centrale risiede nella consapevolezza che la forma di governo non possa essere concepita come modello universale, ma debba adattarsi alle specificità storiche, sociali e istituzionali del Paese. La proposta di riforma va quindi valutata non in base al confronto con altri sistemi, bensì in termini di coerenza interna e capacità di affrontare le criticità del sistema italiano. In tale prospettiva, il diritto pubblico comparato è utile per evidenziarne i limiti, senza fornire soluzioni precostituite. Tuttavia, un'analisi definitiva risulta ancora preclusa, poiché il testo rinvia a una legge ordinaria la disciplina delle modalità elettorali del Presidente del Consiglio e del Parlamento, lasciando irrisolte questioni fondamentali sul piano applicativo<sup>33</sup>.

Con riguardo al novellato articolo 92 della Costituzione, il comma 2 prevede che il «Presidente del Consiglio sia eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive». La Commissione Affari costituzionali del Senato ha approvato, in tal senso, un emendamento volto a introdurre un limite ai mandati del Presidente del Consiglio dei ministri. In tal modo, la disciplina del premierato si uniforma alle regole già vigenti per altri

---

<sup>30</sup> M. BETZU, *Il premierato e la trasfigurazione della fiducia parlamentare*, in *AIC*, n. 1/2025, p. 282.

<sup>31</sup> A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, *op.cit.*, pp. 2 ss.

<sup>32</sup> La proposta di una nuova forma di governo di tipo ibrido, incentrata sulla figura del Primo ministro, richiama parzialmente il modello britannico, sebbene con significative differenze: in Inghilterra, infatti, il premierato è il risultato di un lungo processo evolutivo fondato su convenzioni e consuetudini costituzionali non scritte, in cui l'elettore sceglie il partito e non il singolo candidato, sapendo che il leader della maggioranza sarà nominato Primo ministro. Un ulteriore riferimento comparatistico può rinvenirsi nell'esperienza israeliana del 1996-2001, quando la Knesset introdusse l'elezione diretta del Primo ministro per superare la frammentazione partitica e rafforzare il legame fiduciario tra legislativo ed esecutivo. Tale sistema, tuttavia, dopo appena tre elezioni fu abbandonato, poiché ritenuto responsabile di un'ulteriore accentuazione della frammentazione politica, con esiti opposti a quelli auspicati. G. CARAVALE, *Forma di governo britannica: le conseguenze della Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2023, pp. 5-14; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1993; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di Governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia*, in R. DI LEO, G. PITRUZZELLA (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 128 ss.

<sup>33</sup> P. MAGARÒ, *Suggerimenti comparate (e anomalie) nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, *op.cit.*, p. 1276.

incarichi monocratici a vertice politico-esecutivo di natura elettiva diretta<sup>34</sup>, dando attuazione a un principio consolidato del costituzionalismo contemporaneo, volto a contenere la concentrazione del potere mediante limiti temporali, con funzione di garanzia e tutela dell'equilibrio democratico<sup>35</sup>.

Appare opportuno evidenziare la rilevanza dell'introduzione di un limite ai mandati, soprattutto in un contesto segnato da una progressiva "presidenzializzazione degli esecutivi". Tale tendenza, già osservabile a livello regionale e locale, ha determinato una crescente centralità delle figure dei presidenti di giunta e dei sindaci, con un conseguente processo di personalizzazione del potere che ha inciso significativamente sull'equilibrio istituzionale, ridimensionando il ruolo e le prerogative degli altri organi rappresentativi<sup>36</sup>.

Un ulteriore profilo critico della riforma concerne la disciplina elettorale, che ne costituisce l'asse portante<sup>37</sup>. Desta infatti perplessità la scelta di costituzionalizzare un premio di maggioranza su base nazionale, soluzione che, pur perseguendo l'obiettivo della governabilità, determina una significativa rigidità del sistema elettorale e tende a subordinare il principio di rappresentatività a quello della stabilità<sup>38</sup>.

Tale impostazione appare atipica nel panorama comparato, ove le costituzioni, quando intervengono in materia elettorale, si limitano per lo più a fissare principi generali, volti a garantire il pluralismo e l'eguaglianza della competizione politica<sup>39</sup>. La proposta italiana, al contrario, introduce un meccanismo del tutto peculiare, privo di corrispettivi consolidati, e non contempla neppure una soglia minima di consenso per l'attribuzione del premio, con il rischio di

---

<sup>34</sup> In tal senso nella sentenza n. 60 del 2023, la Corte costituzionale ha enunciato il fondamento giuridico del limite ai mandati consecutivi per i sindaci, qualificandolo come un essenziale meccanismo di bilanciamento rispetto all'elezione diretta del titolare della carica. La *ratio* di tale vincolo risiede nella necessità di salvaguardare principi di rango costituzionale imprescindibili, quali «la par condicio effettiva tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della classe politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali».

<sup>35</sup> M. GALDI, *Il limite del doppio mandato e la "democrazia dei cittadini" (riflessioni a margine di Corte cost. sent. 10 luglio 2019, n. 173)*, in *Consulta Online*, n. 3/2019, pp. 550 ss.

<sup>36</sup> A. MICHIELI, *Appunti sul sistema elettorale regionale a trent'anni dalla legge Tatarella, con uno sguardo rivolto al d.d.l. costituzionale in materia di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Amministrazione in cammino*, 22 luglio 2024, pp. 18 ss.

<sup>37</sup> Audizione innanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato in data 16 aprile 2024 del Prof. Enzo Cheli sul disegno di legge costituzionale n. 935 in tema di premierato, pp. 2 ss.

<sup>38</sup> F. LANCHESTER, *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2017, pp. 721 ss.

<sup>39</sup> C. SPINIELLO, *Carte costituzionali e legislazioni elettorali: le ragioni di un inesauribile rapporto. Riflessioni sparse, in chiave comparata, a partire da alcuni recenti studi sul tema*, in *Nomos*, n. 1/2021. L'autore nel testo sottolinea l'importanza cruciale della legge elettorale, considerata da autori come Brunialti, Sturzo e Vuolo come la base fondamentale delle istituzioni rappresentative. Essa non è solo uno strumento tecnico, ma un fattore determinante che influenza la competizione politica, il funzionamento del governo e la tutela dei diritti, con un impatto profondo sull'intero assetto democratico di un Paese.

produrre effetti “ipermaggioritari” suscettibili di compromettere l’equilibrio democratico complessivo<sup>40</sup>.

## 5. L’investitura popolare del *Premier* e ruolo del Presidente della Repubblica.

Il progetto di riforma costituzionale introduce trasformazioni significative nella distribuzione dei poteri tra il Presidente della Repubblica, il Parlamento e il Presidente del Consiglio, con implicazioni profonde per il funzionamento del sistema parlamentare italiano. Uno degli effetti principali riguarda la progressiva marginalizzazione del ruolo del Capo dello Stato nella fase di formazione del Governo.

Attualmente, il Presidente della Repubblica, attraverso il ciclo delle consultazioni post-elettorali, verifica la disponibilità di una maggioranza parlamentare in grado di sostenere l’esecutivo e procede alla nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, esercitando una funzione di mediazione e garanzia fondamentale per la stabilità politica. Con l’introduzione dell’elezione diretta del *Premier*, il Presidente della Repubblica si limiterebbe a conferire l’incarico al candidato eletto, mentre la nomina dei ministri verrebbe esercitata su proposta dello stesso *Premier*<sup>41</sup>.

In questo contesto, la discrezionalità presidenziale si riduce a mera formalità notarile<sup>42</sup> sebbene il Capo dello Stato conservi formalmente la possibilità di valutare la compatibilità dei ministri con i principi costituzionali<sup>43</sup>, la legittimazione popolare diretta del *Premier* ne indebolisce la sostanza, limitando la capacità di intervento in fase di formazione del Governo e riducendo il suo ruolo di garante dell’equilibrio istituzionale<sup>44</sup>.

Ciò significa che il Capo dello Stato manterrebbe il potere di valutare la compatibilità dei candidati ministri con i principi costituzionali e con la stabilità del sistema politico. In altre parole, il Presidente può rifiutare la nomina di un ministro se ritiene che la sua nomina possa mettere a rischio la Costituzione o la stabilità del Governo. Tale potere non è illimitato ma va esercitato nel rispetto della volontà popolare espressa attraverso le elezioni<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> La mancanza di una soglia minima di voti per il premio di maggioranza rischia di creare una dinamica “ipermaggioritaria” che indebolisce il Parlamento. L’approccio complessivo della riforma sembra privilegiare la “governabilità” a scapito del principio di rappresentatività e del bilanciamento dei poteri. A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premierato?* op.cit., p. 47.

<sup>41</sup> V. PUPO, *Premierato, prerogative del Presidente della Repubblica ed equilibri istituzionali*, op.cit., 71.

<sup>42</sup> A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze*, op.cit., p. 1014.

<sup>43</sup> Sul tema cfr. S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI, *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della Democrazia italiana*, Bologna, Il Mulino, vol. I e II, 2018; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica nella dinamica della forma di governo parlamentare italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2022, pp. 391-407.

<sup>44</sup> D. MONE, *Il ddl costituzionale sull’elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 2/2023, pp. VI-XI.

<sup>45</sup> G. DI COSIMO, *Sviluppi del Governo parlamentare*, op.cit., pp. 50-64. F.R. DE MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, pp. 71 ss.

Il mantenimento di questa prerogativa presidenziale rappresenterebbe un elemento di continuità volto a prevenire derive autoritarie o instabilità governative. Difatti, in un sistema parlamentare, è fondamentale che il Governo ottenga la fiducia delle Camere, e il Presidente della Repubblica, attraverso il suo potere di nomina, garantisce che il Governo designato abbia la potenzialità di ottenere tale fiducia<sup>46</sup>.

Tuttavia, nel quadro delineato, la figura di un Capo dello Stato investito solo di una legittimazione indiretta solleva interrogativi sulla sua capacità di esercitare in modo efficace le funzioni di mediazione e di garanzia costituzionale. L'autorevolezza e la forza necessarie per un'azione di persuasione, o per l'eventuale esercizio del veto su una proposta di nomina ministeriale non condivisa, potrebbero risultare compromesse di fronte a un Presidente del Consiglio, invece, dotato di una legittimazione popolare diretta e, quindi, percepito come detentore di un mandato politico più forte<sup>47</sup>.

Nella configurazione delineata, un Capo dello Stato dotato esclusivamente di legittimazione indiretta risulterebbe incapace di esprimere l'autorità e la forza necessarie per una funzione di mediazione, persuasione o per profilare un eventuale veto nei confronti di una proposta di nomina non concordata<sup>48</sup>, formulata da un Presidente del Consiglio che, al contrario, goda di una legittimazione popolare immediata, nell'ambito della formazione del Governo. Nella remota eventualità in cui tale potere di veto fosse esercitato, sarebbe agevole prevedere l'insorgenza di contrapposizioni istituzionali tra il Presidente della Repubblica, il Presidente eletto e la maggioranza parlamentare. Da ciò si desumerebbe che si tratterebbe di un potere di nomina sostanzialmente formale, il cui raccordo con l'assetto complessivo ipotizzato dal progetto forse avrebbe richiesto, invece, che la competenza fosse attribuita al Presidente del Consiglio eletto<sup>49</sup>.

Approfondendo l'analisi della riforma, il mantenimento del voto di fiducia iniziale da parte del Parlamento, sebbene formalmente previsto, assume con l'elezione diretta del *Premier* una funzione ambivalente. Questo meccanismo può generare tensioni tra la volontà degli elettori e

---

<sup>46</sup> A. BARBERA, C. FUSARO, C. CARUSO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 313 ss.

<sup>47</sup> A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso "Savona"*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018, pp. 1-6. M. POGETTA, *La sovraesposizione del Presidente Mattarella nella gestione delle crisi di Governo durante il suo primo mandato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, pp. 67-109.

<sup>48</sup> A. RAUTI, «*Scomporre e ricomporre*»: il potere di nomina dei ministri fra "partiti incoercibili" e categorie in via di ridefinizione, in A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 116 ss.

<sup>49</sup> L. D'ANDREA, *Il ruolo garantista del Presidente della Repubblica ed il procedimento di formazione del Governo Conte*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2018, pp. 1-15 ss. F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra "garanzia passiva" e "attivismo garantista"*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *L'eccezionale "bis" del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 2 ss. R. MANFRELLOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018, pp. 1-5.

quella del Parlamento, soprattutto su specifiche nomine ministeriali o sulla definizione di particolari segmenti del programma politico.

Pur teoricamente la maggioranza parlamentare dovrebbe esprimere fiducia al *Premier* eletto, grazie al premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale, la possibilità di dissensi concreti non può essere esclusa. Ciò comporta un rischio di crisi istituzionali e pone il voto di fiducia in una condizione di ambiguità: formalmente atto necessario, sostanzialmente potenzialmente conflittuale, in cui il Parlamento mantiene un margine di controllo ma la forza della legittimazione popolare può ridurre la sua efficacia di mediazione<sup>50</sup>.

Il voto di fiducia, pur potendo apparire una formalità politica, ha rilievo giuridico: è l'atto con cui il Parlamento esprime il proprio consenso alla formazione del Governo e al suo programma<sup>51</sup>. Senza questo voto, il Governo non potrebbe operare pienamente. Il principio parlamentare resta valido anche in un sistema in cui il *Premier* è eletto direttamente. Difatti, in un sistema parlamentare tradizionale, il voto di fiducia è lo strumento con cui il Parlamento conferisce la propria fiducia al Governo, permettendogli di governare; revocare la fiducia implica la caduta del Governo<sup>52</sup>.

Nel contesto del Premierato eletto direttamente, il voto di fiducia perde in parte la sua ragion d'essere originaria, diventando piuttosto un presupposto per una possibile crisi. La revoca della fiducia, infatti, non provocherebbe automaticamente la caduta del Governo, ma darebbe via a un articolato meccanismo costituzionale finalizzato a gestire la crisi, con esiti incerti per la tenuta della stabilità politica<sup>53</sup>.

Inoltre, la rigidità del sistema, caratterizzata dal voto di fiducia iniziale e dal premio di maggioranza, potrebbe fissare rigidità nelle dinamiche politiche, restringendo la possibilità di aggregare coalizioni alternative e di adattarsi in modo flessibile alle mutate esigenze del Paese<sup>54</sup>. Di conseguenza, conservare il voto di fiducia iniziale, all'interno di un regime di Premierato eletto direttamente, costituisce un elemento di frizione che potrebbe compromettere la coerenza e l'efficacia della riforma. Pur potendo essere presentato come una garanzia del ruolo parlamentare,

---

<sup>50</sup> A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 novembre 2010, pp. 1-10.

<sup>51</sup> G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1/2024, pp. 268 ss.

<sup>52</sup> A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze*, *op.cit.*, pp. 1015 ss.

<sup>53</sup> A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Introduzione all'incontro di studio, dall'omonimo titolo, svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010. Per un ulteriore approfondimento v. P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 19 novembre 2010, pp. 3 ss.

<sup>54</sup> E. AURELI, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2024, pp. 5 ss. Per un eventuale approfondimento riguardante sulla costituzionalizzazione del premio di maggioranza cfr. D. CASANOVA, *La proposta di riforma costituzionale del governo meloni e la composizione del parlamento*, *op.cit.*, pp. 2-24.

tale istituto introduce un'ambiguità suscettibile di generare conflitti istituzionali e di restringere la flessibilità del sistema politico<sup>55</sup>.

La riforma introduce meccanismi specifici riguardanti le dimissioni del Presidente del Consiglio e il reincarico. In caso di dimissioni obbligatorie (ad esempio in seguito a una mozione di sfiducia costruttiva) il *Premier* è tenuto a proporre lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che deve conformarsi a tale indicazione<sup>56</sup>.

Se il Premier dimissionario non esercita questa facoltà, il Capo dello Stato è obbligato a conferire un nuovo incarico, limitatamente a una sola volta nel corso della legislatura, allo stesso Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto collegato. In situazioni di dimissioni volontarie, tale meccanismo introduce ulteriori criticità: la possibilità di ritiro delle dimissioni può diventare uno strumento di pressione sulla maggioranza parlamentare, configurando dinamiche di «ricatto istituzionale» in cui la minaccia di dimissioni e scioglimento delle Camere viene utilizzata per ottenere vantaggi politici o modifiche alla composizione della coalizione. In ogni caso, l'automatismo previsto riduce la flessibilità istituzionale e limita la capacità del Presidente della Repubblica di intervenire in maniera discrezionale per trovare soluzioni alternative alla crisi<sup>57</sup>.

Un'alternativa al sistema appena descritto potrebbe consistere in un meccanismo che permetta al Presidente della Repubblica di esplorare opzioni diverse e meno destabilizzanti per risolvere la crisi, evitando che lo scioglimento automatico delle Camere diventi l'unica via percorribile<sup>58</sup>.

Le modifiche all'articolo 94 introducono ulteriori problematiche relative al bilanciamento dei poteri. L'obbligatorietà del reincarico e dello scioglimento automatico limita la funzione di mediazione del Capo dello Stato, mentre la rigidità del sistema, accentuata dalla combinazione tra voto di fiducia iniziale, premio di maggioranza ed elezione diretta del Premier, rischia di "ingabbiare" le dinamiche parlamentari<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> S. CURRERI, *Quel "pasticciaccio brutto" del voto di fiducia iniziale*, in *LaCostituzione.info*, 15 dicembre 2023, pp. 3 ss.

<sup>56</sup> M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 1/2024, pp. 55 ss.

<sup>57</sup> G. MAZZOLA, *Riforma del premierato: situazione attuale dell'esame*, cit., pp. 8 ss.

<sup>58</sup> L. DE CARLO, *L'esercizio del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica: per una ricostruzione diacronica*, in *Nomos*, n. 2/2024, pp. 41-44.

<sup>59</sup> E. AURELI, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, op.cit., pp. 5 ss. Per un eventuale approfondimento riguardante sulla costituzionalizzazione del premio di maggioranza cfr. D. CASANOVA, *La proposta di riforma costituzionale del governo meloni e la composizione del parlamento*, op.cit., pp. 2-24.

Questo assetto può favorire un precario «equilibrio del terrore», in cui il Governo e il Parlamento mantengono capacità di ritorsione reciproca ma rischiano paralisi e conflitti improduttivi, con conseguenze negative per la stabilità politica e la qualità della *governance*<sup>60</sup>.

Inoltre, i partiti minoritari possono esercitare un potere sproporzionato di ricatto politico, minacciando di far cadere l'Esecutivo per ottenere vantaggi, accentuando la conflittualità istituzionale e riducendo la capacità di cooperazione virtuosa tra organi costituzionali<sup>61</sup>.

Un ulteriore profilo critico riguarda la proposta di modifica dell'art. 89, comma 1, Cost., concernente il meccanismo della controfirma sugli atti presidenziali, tanto formali quanto sostanziali<sup>62</sup>.

La riforma prospettata prevede infatti l'eliminazione dell'obbligo di controfirma per alcune categorie di atti, tra i quali figura il conferimento dell'incarico al Presidente del Consiglio eletto. Tuttavia, in tale contesto, la «nomina» del Presidente del Consiglio continua a essere annoverata tra gli atti sottratti a controfirma, pur risultando incoerente con l'introduzione dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, che di per sé rende superfluo un simile atto. Le proposte di revisione degli artt. 92 e 94 Cost., del resto, non contemplan più la «nomina», ma il «conferimento dell'incarico» al Presidente eletto, al dimissionario o, in casi particolari, a un parlamentare a lui collegato. In tale prospettiva, il mantenimento della «nomina» tra gli atti non soggetti a controfirma appare contraddittorio: la legittimazione diretta del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale esclude infatti ogni margine valutativo del Capo dello Stato nella fase di formazione del Governo, trasformando l'atto in un mero adempimento formale<sup>63</sup>.

Analogamente, la soppressione della controfirma per altri atti formali e sostanzialmente presidenziali, come l'indizione delle elezioni e dei referendum o la concessione della grazia, suscita perplessità, poiché richiedono comunque interazioni con il Governo e implicano scelte politiche che non risultano completamente autonome<sup>64</sup>.

Un ulteriore aspetto rilevante, con effetti significativi sulle prerogative del Presidente della Repubblica in quanto garante dell'unità nazionale, riguarda l'abrogazione del secondo comma dell'art. 59 Cost., che attribuisce al Capo dello Stato la facoltà di nominare senatori a vita cittadini italiani distintisi per altissimi meriti nei campi sociale, scientifico, artistico e letterario.

---

<sup>60</sup> G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia, Atti del Convegno annuale del "Gruppo di Pisa"*, Bergamo, 6-7 giugno 2014, Editoriale scientifica, pp. 79 ss. G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 210.

<sup>61</sup> A. RUGGERI, *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, cit., p. LXVI.

<sup>62</sup> A. RUGGERI, *La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero sia quando si modifica la Costituzione per tornare... all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2024, pp. 450 ss.

<sup>63</sup> C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2024.

<sup>64</sup> M. VOLPI, *Gli emendamenti al progetto di Premierato elettivo: cortine di fumo e negatività*, cit., pp. 3 ss.

La motivazione addotta, secondo cui tale istituto potrebbe alterare gli equilibri tra maggioranza e opposizione in Senato, non appare convincente. In primo luogo, dopo la riforma introdotta con la legge costituzionale n. 1/2020, il numero complessivo dei senatori a vita non può superare le cinque unità. In secondo luogo, si trascura la *ratio* originaria della disposizione, chiaramente emersa nei lavori dell'Assemblea costituente: valorizzare cittadini che, per competenza e prestigio, possano contribuire con esperienza e autorevolezza all'attività legislativa<sup>65</sup>.

Per preservare un istituto dal forte valore etico e simbolico, si potrebbe valutare una riduzione del numero dei senatori a vita<sup>66</sup> o la previsione di un mandato a termine<sup>67</sup>. In ogni caso, privare del tutto il Presidente della Repubblica di questa prerogativa equivarrebbe a ridurre la sua funzione a un ruolo meramente notarile, indebolendo una delle modalità più significative attraverso cui si esprime la sua rappresentanza dell'unità nazionale e la capacità di indicare alla collettività esempi di eccellenza culturale e civile<sup>68</sup>.

## 6. Note conclusive.

La riforma prospetta un rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio e della compagine parlamentare a lui collegata, mediante l'attribuzione di un premio di maggioranza, la cui specifica entità e modalità di assegnazione saranno definite da una successiva normazione legislativa<sup>69</sup>.

Tale impostazione determinerebbe l'emergere di una forma di governo inedita, non riconducibile ad un modello parlamentare tradizionale, né pienamente definibile come presidenziale o semipresidenziale<sup>70</sup>.

A fronte di una simile concentrazione di potere, si riscontra una carenza di adeguati contrappesi e di un sistema di garanzie che, in altre forme di governo, presidiano il principio di separazione dei poteri (*checks and balances*). Tale principio, cardine delle democrazie costituzionali, è indispensabile per evitare uno sbilanciamento o una degenerazione dei meccanismi istituzionali, con potenziali derive antidemocratiche<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> P. FRANCESCHI, *Art. 59*, in *Commentario della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Società ed. del Foro Italiano, 1984, pp. 105 ss. D. CHINNI, *Sulla revisione costituzionale delle disposizioni relative al Presidente della Repubblica*, in *AIC*, n. 4/2016, pp. 1-22.

<sup>66</sup> M. VOLPI, *Gli emendamenti*, cit., p. 1.

<sup>67</sup> G.M. SALERNO, *I senatori a vita, la "doppia maggioranza" e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 5/2007.

<sup>68</sup> G. SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 22.

<sup>69</sup> M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, n. 2/2023, pp. XXII.

<sup>70</sup> M. VOLPI, *Le molte facce del presidenzialismo*, in *DPCE online*, n. 1/2023, pp. 765 ss; A. MORRONE, *Sul "premierato elettivo" nei progetti di revisione costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4/2025, pp. 6 ss.

<sup>71</sup> B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n.1/2024, p. 63.

La legittimazione popolare diretta del Presidente del Consiglio, pur elemento qualificante della riforma, non può di per sé eludere i limiti che l'articolo 1 della Costituzione pone all'esercizio della sovranità popolare. Inoltre, è innegabile che il rafforzamento di un organo costituzionale, quale il Presidente del Consiglio, determini ripercussioni a cascata sugli altri organi e sulle sedi di esercizio delle funzioni pubbliche. Pertanto, si rende necessaria una adeguata ricalibratura dell'impianto istituzionale nel suo complesso, al fine di preservare l'equilibrio dei poteri e la funzionalità del sistema democratico<sup>72</sup>.

La riforma del premierato, pur perseguendo l'obiettivo di una maggiore stabilità e governabilità, solleva preoccupazioni circa la concentrazione del potere e la necessità di contrappesi efficaci. Un'analisi accurata dei potenziali rischi e benefici è imprescindibile per garantire che le modifiche proposte non compromettano i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale<sup>73</sup>.

L'attuale sistema, caratterizzato da un'impostazione iper-maggioritaria, e la prospettiva di una riforma costituzionale che ne rafforzerebbe gli aspetti, sollevano preoccupazioni riguardo a un possibile accentramento di potere nelle mani della coalizione vincente<sup>74</sup>.

Più in particolare, la nuova configurazione potrebbe permettere alla coalizione di maggioranza di incidere fortemente sull'elezione del Presidente della Repubblica e, indirettamente, sulla composizione di organi centrali come la Corte costituzionale e il Consiglio Superiore della Magistratura<sup>75</sup>.

In particolare, la possibilità di determinare due terzi dei membri della Corte e di influenzare il Consiglio Superiore della Magistratura rischierebbe di concentrare troppo potere nelle mani della maggioranza, riducendo pluralismo, indipendenza della magistratura ed equilibrio tra i poteri dello Stato<sup>76</sup>.

Inoltre, l'abbassamento del *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica, dal requisito dei due terzi alla maggioranza assoluta a partire dal settimo scrutinio (invece che dal quinto), non sembra rafforzare i meccanismi di garanzia. La modifica prolunga solo fino alla sesta votazione una fase di stallo e di tatticismi partitici, che rischia di favorire logiche di spartizione piuttosto che la ricerca di un ampio consenso. In un sistema a vocazione maggioritaria, invece,

---

<sup>72</sup> E. BALBONI, *Parola chiave: democrazia di investitura*, in *lacostituzione.info*, 26 gennaio 2024.

<sup>73</sup> G. AZZARITI, *Una riforma squilibrata che non garantisce stabilità. Le preoccupazioni e i dubbi della Commissione europea sul Premierato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2024, pp. 18-24.

<sup>74</sup> M. COSTA, *Legge 6 maggio 2015 n. 52 e forma di governo parlamentare: un italico ossimoro?*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2016, pp. 2 ss.

<sup>75</sup> V. PUPO, *Premierato, prerogative del Presidente della Repubblica ed equilibri istituzionali*, *op.cit.*, p. 81.

<sup>76</sup> N. ROSSI, *Presidenzialismo e premierato: i riflessi sul giudiziario*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2023, pp. 2 ss.

sarebbe essenziale mantenere la soglia dei due terzi per spingere fin dall'inizio verso la scelta di personalità altamente rappresentative e condivise<sup>77</sup>.

L'impostazione maggioritaria, se priva di adeguati correttivi, rischia non solo di favorire un controllo esclusivo sulla modifica dei regolamenti parlamentari ma anche di indebolire il principio di rigidità costituzionale e il procedimento aggravato di revisione. In questo modo, la Costituzione finirebbe per essere trattata come terreno di continua contrattazione politica e di modifiche imposte dalla maggioranza di turno, mentre le criticità istituzionali attribuite alla Carta derivano in realtà dal funzionamento concreto del sistema politico<sup>78</sup>.

La riforma in esame appare orientata verso obiettivi discutibili, poiché il rafforzamento istituzionale dovrebbe riguardare principalmente il Parlamento, non il Governo né la figura del Presidente del Consiglio. L'organo parlamentare, infatti, ha progressivamente visto ridursi le proprie prerogative, in parte a causa della crisi del sistema partitico, fino a trovarsi subordinato alla preponderanza normativa dell'Esecutivo<sup>79</sup>. Tale squilibrio emerge con chiarezza nel ricorso al monocameralismo di fatto, nell'uso sistematico della decretazione d'urgenza, nel frequente impiego di maxiemendamenti e questioni di fiducia, strumenti che limitano l'autonomia parlamentare. La riforma in esame appare orientata verso obiettivi discutibili, poiché il rafforzamento istituzionale dovrebbe riguardare principalmente il Parlamento, non il Governo né la figura del Presidente del Consiglio. L'organo parlamentare, infatti, ha progressivamente visto ridursi le proprie prerogative, in parte a causa della crisi del sistema partitico, fino a trovarsi subordinato alla preponderanza normativa dell'Esecutivo. Tale squilibrio emerge con chiarezza nel ricorso al monocameralismo di fatto, nell'uso sistematico della decretazione d'urgenza, nel frequente impiego di maxiemendamenti e questioni di fiducia, strumenti che limitano l'autonomia parlamentare. Neppure la riduzione del numero dei parlamentari e le modifiche regolamentari delle Camere hanno prodotto i risultati attesi, sia per la persistente inadeguatezza della legge elettorale sul piano della rappresentatività, sia perché tale intervento ha riflesso soprattutto una disaffezione populista verso la politica e i suoi rappresentanti<sup>80</sup>.

In questo contesto, la spinta riformatrice sembra derivare più dall'incapacità della classe politica di avviare un processo di autocritica e di rinnovamento interno che da una reale esigenza istituzionale. Prevale, invece, la ricerca del consenso attraverso pratiche di disintermediazione e

---

<sup>77</sup> D. PARIS, *Brevi note sulla disciplina costituzionale dell'elezione del Presidente della Repubblica, tra storia e riforme*, in *federalismi.it*, n. 11/2024, pp. 118 ss.

<sup>78</sup> M. LUCIANI, *Riforme e saggezza*, in *federalismi.it, paper*, 7 giugno 2023, pp. 2-6. Sul tema cfr. anche A.M. NICO, *Alcuni possibili correttivi della forma di governo parlamentare*, in *federalismi.it, paper*, 9 giugno 2023, pp. 2 ss.

<sup>79</sup> B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 61.

<sup>80</sup> C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2020, pp. 70 ss. F.R. DE MARTINO, *Rappresentanza, antipolitica, taglio dei parlamentari. Una riforma contro il popolo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, pp. 16 ss.

slogan veicolati dai *social*<sup>81</sup>, mentre il progressivo sfaldamento del sistema partitico, il declino della qualità del personale politico e l'indebolimento degli intermediari sociali<sup>82</sup> hanno indebolito la rappresentanza e alimentato l'astensionismo<sup>83</sup>.

In un simile scenario, caratterizzato da un Parlamento fragile e da un sistema partitico delegittimato, il Presidente della Repubblica ha assunto un ruolo centrale quale garante dell'unità nazionale e mediatore dei conflitti<sup>84</sup>. Tuttavia, la rielezione del Capo dello Stato si configura più come sintomo della crisi parlamentare e della difficoltà delle forze politiche a convergere su nuove figure condivise che come rafforzamento della carica presidenziale<sup>85</sup>.

Un rafforzamento dell'Esecutivo senza adeguati meccanismi di garanzia e senza una contestuale valorizzazione del Parlamento rischia di accentuare derive personalistiche e di compromettere la rappresentatività, imponendo artificialmente un'impronta maggioritaria alle assemblee legislative. Ciò potrebbe non assicurare la stabilità auspicata, poiché la conflittualità delle coalizioni italiane continuerebbe a riflettersi nelle dinamiche parlamentari<sup>86</sup>.

Stabilità e governabilità non sono valori opposti alla democrazia, ma sue componenti essenziali. La governabilità è un obiettivo legittimo, capace di produrre effetti positivi sul piano socio-economico, ma non può essere perseguita a scapito della rappresentatività, che costituisce un principio costituzionale fondamentale<sup>87</sup>. Inoltre, la stabilità non deriva automaticamente da riforme istituzionali, ma dipende dalla qualità del personale politico e dalla capacità del sistema di rispondere alle istanze sociali<sup>88</sup>. Attribuire alle riforme costituzionali un potere risolutivo che

---

<sup>81</sup> F. DONATI, *Internet e campagne elettorali*, in *federalismi.it*, n. 16/2019, pp. 2 ss. D. SERVETTI, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *Medialaws*, n. 1/2020, pp. 194 ss. R. DE ROSA, V. REDA, *L'Italia elettorale in Rete*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2019, pp. 129-134.

<sup>82</sup> M. CERRUTO, C. FACELLO, *Il cambiamento dei partiti tradizionali al tempo dell'antipolitica*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 65/2014, pp. 75-96. F. SALMON, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *AIC*, n. 4/2020, pp. 518 ss.

<sup>83</sup> A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, in *ConsultaOnline*, n. 3/2023, pp. 991 ss. P.M. TORRIONI, *Astensionismo ragionato e personalizzazione della politica: come è cambiato il voto negli anni Novanta*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 23/2000, pp. 167-173. F. TRONCONI, D. TUORTO, *La partecipazione in caduta libera e i diversi volti dell'astensione*, in *Bologna, Il Mulino*, 2023, pp. 39 ss. M. CERRUTO, *La partecipazione elettorale in Italia*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 60/2012, pp. 17 ss.

<sup>84</sup> A. MASTROPAOLO, *Il Presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, pp. 137-197; M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *AIC*, n. 2/2011, pp. 1-16.

<sup>85</sup> D. PIERANTONI, *Rielezione del Presidente della Repubblica: qualche riflessione (ad un anno dalla rielezione del Presidente Mattarella)*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2023, pp. 2023, 151. F. SALMON, *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *federalismi.it*, paper, 23 febbraio 2022, pp. 2-11.

<sup>86</sup> P. PILUSO, *Alcune considerazioni critiche intorno al dibattito sul premierato elettivo. Tra falsi esempi e nuovi squilibri*, *op.cit.*, pp. 1-20. G. MAZZOLA, *Riforma del premierato: situazione attuale dell'esame*, *op.cit.*, pp. 2 ss.

<sup>87</sup> A. ALGOSTINO, *Premierato purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *AIC*, n. 3/2023, pp. 120 ss.

<sup>88</sup> G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, *op.cit.*, p. 268.

non possiedono rischia di distogliere l'attenzione dalle reali cause della crisi politica, che risiedono nel deterioramento etico e funzionale del sistema partitico<sup>89</sup>.

Se tutto questo si realizzasse, peraltro, si verrebbe ad un approdo strumentale a sgonfiare non poche problematiche – in verità – dischiuse nell'applicazione della celeberrima Legge Pinto: finora oggetto di diverse modifiche e di rimarchevoli dibattiti ed interventi giuridici<sup>90</sup> e politici.

---

<sup>89</sup> A. ALGOSTINO, *Premierato purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spoliticizzata*, *op.cit.*, p. 120. E. ROSSI, *La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2024, pp. 2 ss.

<sup>90</sup> «In linea con i principi sanciti dal giudice di Strasburgo, la Corte costituzionale nazionale ha perciò dichiarato in diverse parti l'illegittimità costituzionale della l. n. 89 del 2001, sì da eliminare i profili che più si ponevano in contrasto con la legalità (costituzionale e) convenzionale del canone del giusto processo» F. BAILO, *L'irragionevole durata del processo e gli strumenti per porvi rimedio: dall'implementazione del capitale umano alla digitalizzazione della giustizia*, in *Federalismi.it*, n. 27/2024, p. 3.