

*(18 giugno 2025. Audizione presso commissione Affari costituzionali della Camera su ddl cost. “Premierato”)*

Cerchiamo, nei pochi minuti a disposizione di esprimere in estrema sintesi e con linguaggio piano, quindi con chiarezza, le più importanti contestazioni in punto di costituzionalità sul disegno di legge di iniziativa del Governo che vorrebbe modificare gli artt. 59, 88, 92 e 94 della Costituzione, introducendo il cosiddetto “premierato” (più precisamente definibile come “premierato assoluto”).

Nel testo infine adottato dal Senato dopo i primi animati dibattiti sono stati introdotti alcuni minori emendamenti delle disposizioni originariamente proposte, così dimostrando la vistosa modestia del progetto in varie parti, ma al tempo stesso sostanzialmente confermando le tre discutibili maggiori innovazioni proposte fin dall’inizio :

1) far eleggere direttamente dal corpo elettorale il Presidente del Consiglio, che dovrebbe quindi restare in carica l’intera legislatura, salva la possibilità di una sua nuova candidatura anche nella legislatura seguente e pure in quella ancora successiva, secondo quanto sarebbe previsto nel nuovo art. 92.2 Cost.; naturalmente molto rilevante è l’assenza nel testo proposto di ogni contrappeso durante il periodo della sua permanenza in carica, secondo i vari modelli previsti normalmente nei regimi presidenziali e semi-presidenziali;

2) unificare il momento elettorale del Presidente del Consiglio e delle due Camere (“Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente”, direbbe espressamente il nuovo art. 92 Cost.) utilizzando una nuova legge elettorale dotata di premio di maggioranza; legge di cui però non si opera nelle disposizioni proposte alcuna specificazione, dall’ammontare del premio, alla determinazione del quorum minimo richiesto per la sua attribuzione, all’eventuale ballottaggio fra le liste più votate, allo stesso peso elettorale riconosciuto al voto dei cittadini della circoscrizione estera nella scelta del Presidente del Consiglio (come dovrebbe essere noto, il voto degli italiani all’estero è

disciplinato in modo da contribuire all'elezione di solo 8 deputati e 4 senatori, mentre nel disegno di legge cost. non si dice nulla, con tutto ciò che ne conseguirebbe);

3) escludere ogni forma di immissione di non parlamentari al vertice del Governo e nella composizione del Senato.

Naturalmente queste innovazioni proposte comportano implicitamente una corrispondente diminuzione degli attuali poteri del Presidente della Repubblica (nella formazione e nel ricambio dei Governi, nello scioglimento delle Camere, nella possibilità di far accedere al vertice del Governo personalità non parlamentari e di nominare Senatori a vita). La conseguenza che ne deriva è il notevole degrado del ruolo complessivo del Presidente della Repubblica, organo già dotato di relativamente pochi poteri nella complessiva configurazione della nostra forma di governo.

Al tempo stesso, un sistema del genere legittima fortemente lo stesso esercizio del potere legislativo da parte del Governo e del suo vertice (o Capo), risolvendo quindi decisamente a favore del Governo il confronto sulla titolarità sostanziale del potere legislativo, oggetto negli anni più recenti di diffuse e forti polemiche.

Per valutare queste rilevanti innovazioni proposte occorre ricordare che la forma di governo prevista dalla Costituzione è stata consapevolmente caratterizzata dalla ricerca di un ordinamento di tipo parlamentare, seppure evitando gli eccessi del parlamentarismo <sup>1</sup>: ciò che alla Costituente stava particolarmente a cuore era evitare il riemergere del rischio “del cesarismo”, che aveva largamente caratterizzato nei precedenti decenni il cattivo funzionamento di molte forme di governo parlamentari (come ricordò Meuccio Ruini nella relazione al progetto della Costituzione elaborato dalla “Commissione dei 75”).

---

<sup>1</sup> Come ben noto, l'odg Perassi determinò il favore per “l'adozione del sistema parlamentare” mediante “dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione del Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”.

La consapevolezza dei limiti di funzionamento della nostra forma di governo, sottoposta alle molteplici degenerazioni derivanti dalla fragilità del sistema dei partiti e dagli innumerevoli ritardi delle politiche istituzionali attuative (per tutti si pensi alla legge sull'ordinamento del Governo e della Presidenza del Consiglio, adottata solo nel 1988) ha notoriamente contribuito a produrre le tante spinte di revisione costituzionale che sono state avanzate in varie occasioni, tra cui anche quella a cui ci riferiamo. Non vi è quindi dubbio alcuno sulla necessità di garantire stabilità ed efficacia all'azione del Governo e del suo Presidente, ma si deve evitare di introdurre novità istituzionali errate, che possano addirittura mettere in forse la partecipazione democratica e ridurre il ruolo proprio dei partiti e movimenti politici. Non può sfuggire infatti che un sistema come quello proposto finisce per attribuire ai candidati alla carica di Presidente del Consiglio anche un vastissimo potere nella selezione dei candidati alla carica di parlamentare e -tanto più- dei componenti del Governo.

Al tempo stesso è assolutamente improprio paragonare -che pure è stato fatto- la proposta di far eleggere direttamente dal corpo elettorale il Presidente del Consiglio con l'elezione diretta di alcuni Sindaci e Presidenti di Regioni, trattandosi di incarichi pubblici totalmente diversi tra loro per poteri, responsabilità e sottoposizione a limiti e controlli. Soprattutto occorre essere consapevoli che sono assolutamente molto rilevanti i poteri di un Presidente del Consiglio, che sia posto stabilmente al vertice di tutte le politiche di indirizzo e di gestione della politica estera e di sicurezza, della gestione monetaria e finanziaria, della guida dei molteplici apparati di cui dispongono i moderni Stati sociali.

Appare davvero assai discutibile che il Presidente del Consiglio disponga stabilmente di tanti poteri del genere, senza limitazioni e condizionamenti nel Governo (i cui componenti sono da lui nominati e revocabili) e nel Parlamento (composto in prevalenza dai parlamentari appartenenti alle liste rappresentative dell'elettorato del Capo del Governo).

In buona sostanza si ipotizza una forma di governo dominata da un vertice straordinariamente stabile e rafforzato, non sottoposto ad alcun bilanciamento elettorale (così come avviene negli stessi regimi presidenziali e semi-presidenziali), né condizionabile dai suoi stessi parlamentari e partiti.

Commentato [ud1]:

In tutto ciò rischia perfino di scomparire il pluralismo politico e perfino lo stesso sistema democratico, divenendo il candidato al premierato un soggetto politico potentissimo, essendo colui che non solo sceglie i Ministri, ma determina gli stessi componenti delle liste elettorali. D'altra parte Leopoldo Elia, intervenendo sulle prime proposte in Italia di "premierato assoluto" è stato esplicito nel concludere che proposte del genere divengono addirittura pericolose in quanto espressive "di una democrazia del capo, che toccherebbe in fine anche la forma di Stato costituzionale (qualità della democrazia)"<sup>2</sup>. Non a caso, il giudizio decisamente critico di molti autorevoli colleghi sul progetto di legge governativo di cui stiamo parlando si è riferito non solo alla "sua inadeguatezza tecnica", ma pure al "suo contrasto con i principi che reggono le basi della nostra democrazia rappresentativa"<sup>3</sup>.

Tutto ciò avverrebbe in una fase istituzionale e politica particolarmente pericolosa, nella quale siamo recentemente entrati: occorre infatti riconoscere che si è venuto largamente esaurendo il grande patrimonio di principi e valori che ha caratterizzato il costituzionalismo democratico e la determinazione delle relazioni internazionali dopo la seconda guerra mondiale, di modo che alla riaffermazione in molti centri di potere nazionali ed internazionali della violenza e della guerra, in troppi ordinamenti costituzionali ha corrisposto la negazione sostanziale dei principi di eguaglianza, di solidarietà, di non violenza. In questo panorama assai preoccupante hanno trovato spazio nuove forme di nazionalismo, se non di imperialismo, con anche il riemergere di forme di governo assai rafforzate e concentrate, mentre sono diminuite nettamente le forme di partecipazione popolari.

<sup>2</sup> Leopoldo Elia, *Il premierato assoluto, Relazione al Seminario Astrid sul progetto governativo di riforma della seconda parte della Costituzione*, Astrid 2003.

<sup>3</sup> *Costituzione: quale riforma?*, Paper di Astrid n.94.

D'altra parte una conferma evidente di tutto ciò la si trova considerando quanto sta purtroppo intervenendo in diversi ordinamenti costituzionali, a cominciare dalla Federazione russa e dagli Stati Uniti di America.

In particolare mettono in evidenza rischi del genere non poche recenti prassi di comportamento del Presidente Trump, largamente derogatorie del rispetto delle norme e consuetudini statunitensi relative alla limitatezza dei poteri presidenziali.