Droit Public Comparé
ISSN : 3036-2490

6 | 2026

La réforme du *premierato* italien à l'épreuve du droit comparé : entre rationalisation de l'exécutif et persistance de l'instabilité institutionnelle

Francesco Natoli

https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=934

DOI : 10.35562/droit-public-compare.934

Electronic reference
Francesco Natoli, « La réforme du *premierato* italien à l'épreuve du droit comparé : entre rationalisation de l'exécutif et persistance de l'instabilité institutionnelle », *Droit Public Comparé* [Online], 6 | 2026, Online since 22 juillet 2026, connection on 25 juillet 2026. URL : https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=934

Copyright
CC BY-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

La réforme du *premierato* italien à l'épreuve du droit comparé : entre rationalisation de l'exécutif et persistance de l'instabilité institutionnelle

Francesco Natoli

OUTLINE

1. La réforme du « *premierato* » dans la dynamique des révisions constitutionnelles italiennes
   1.1. Les tentatives de réforme du parlementarisme italien : entre aspirations semi-présidentielles et renforcement du Président du Conseil des ministres
      1.1.1. Les contraintes politico-constitutionnelles liées à la mise en place d'un régime semi-présidentiel à la française
      1.1.2. La justification politique du choix primoministériel par le constituant italien au prisme des enjeux électoraux
   1.2. Le texte voté par les Sénat : vers une réduction des prérogatives du Président de la République
      1.2.1. La méthode du « *premierato* » : fondements théoriques et justification technique de la réforme
      1.2.2. La réforme du « *premierato* » à l'épreuve de la comparaison fonctionnelle avec les modèles étrangers
2. Les enjeux systémiques du « *premierato* » : entre stabilisation de l'exécutif et fragilisation de l'équilibre institutionnel général
   2.1. La réception doctrinale du « *premierato* » : entre réserves théoriques et reconnaissance de certains apports techniques
      2.1.1. La réforme du « *premierato* » au-delà des enjeux méthodologiques
      2.1.2. La loi électorale : un remède illusoire à l'instabilité politique et au déficit de représentation
         2.1.2.1. La mise en place d'un scrutin hyper-majoritaire : une verticalisation potentielle du pouvoir en Italie
         2.1.2.2. La fin du compromis politique : l'apport de l'expérience française
   2.2. Des garanties constitutionnelles sous tension : les dispositifs anti-crises dans le projet du « *premierato* »
      2.2.1. Le refus des gouvernements techniques comme facteur de stabilité institutionnelle : les enseignements de la crise française de 2024
      2.2.2. Les outils technocratiques de gouvernance dans la Constitution française : une lacune du système italien

TEXT

1 Le 18 juin 2024, le Sénat italien a voté un projet de révision constitutionnelle (AS nº 935)[1], à l'initiative du Gouvernement Meloni, visant à modifier en profondeur les caractéristiques du régime parlementaire instauré en 1947. La mesure centrale consiste à faire élire directement par le corps électoral le Président du Conseil des ministres, pour une durée de cinq ans et avec une limite de deux mandats, tout en organisant, en concomitance, les élections des deux Chambres. Ce mécanisme s'accompagnerait d'une prime majoritaire attribuée nationalement aux forces politiques liées au chef du Gouvernement élu, ce qui lui permettrait, en théorie, de lui garantir une majorité stable au sein du Parlement.

2 À titre préliminaire, afin de situer brièvement le cadre institutionnel de cette réforme, il convient de rappeler que la procédure de révision constitutionnelle en Italie est régie par l'article 138 de la Constitution. Ce dernier prévoit que les lois de révision de la Constitution ainsi que les autres lois constitutionnelles soient adoptées à deux reprises par chaque branche du Parlement, avec un intervalle minimal de trois mois entre la première et la deuxième délibération. Les textes doivent être adoptés à la majorité absolue des membres de chaque assemblée lors de la deuxième votation. Si, lors de ce second vote, la majorité qualifiée des deux-tiers des membres de chaque chambre n'est pas atteinte, le texte peut être soumis à un référendum populaire à la demande d'un cinquième des membres de chaque chambre, de cinq cent mille électeurs ou de cinq Conseils régionaux.

3 En l'espèce, la réforme dite du « *premierato* » a achevé sa première étape institutionnelle. Le projet de loi a été transmis à la Chambre des députés où son parcours a connu des ralentissements au cours de l'année 2025 en raison de la complexité des débats parlementaires et de la priorité d'autres mesures urgentes[2]. Au début de l'année 2026, le texte est revenu en discussion dans l'hémicycle pour conclure la première délibération avant de procéder au second tour de scrutin prévu par la Constitution.

4 Pour ses promoteurs, il s'agirait d'un remède contre l'instabilité ministérielle chronique des exécutifs italiens. Elle permettrait d'empêcher les changements de majorité en cours de législature et, par ricochet, les renversements d'alliances. À cette fin, serait, notamment, introduit un mécanisme de dissolution automatique du parlement en cas de refus renouvelé du vote de confiance ou de motion de censure contre le chef du Gouvernement [3].

5 Pour ses détracteurs, cette réforme pourrait à la fois conduire à un renforcement excessif du pouvoir exécutif, notamment grâce à l'activation des leviers majoritaires accordés au Président du Conseil des ministres, ou, à l'inverse, dégrader davantage l'instabilité institutionnelle italienne en raison du mécanisme de dissolution automatique du Parlement [4].

L'examen des travaux parlementaires témoigne du fait que le constituant italien s'est largement inspiré aussi bien de projets antérieurs de révision constitutionnelle qui n'ont pas abouti que des expériences constitutionnelles étrangères, notamment en ce qu'il s'agit des dispositifs de rationalisation parlementaire permettant d'assurer la stabilité des gouvernements et, plus largement, des Institutions politiques.

6 Dans cette perspective, la confrontation entre la réforme du « *premierato* » et le fonctionnement actuel du système constitutionnel français, en particulier à la lumière de la crise issue de la dissolution du 9 juin 2024, illustre de manière significative la démarche du constituant, oscillant entre une exigence de « réflexivité institutionnelle » [5] et la recherche d'un « modèle-type » [6].

7 En effet, comme évoqué précédemment, l'Italie est historiquement marquée par une instabilité chronique et a tenté d'importer – à plusieurs reprises – une dose de présidentialisme de fait [7]. La France, à l'inverse, traverse un moment d'instabilité institutionnel majeur caractérisé par une tripolarisation du paysage politique, l'absence d'une majorité absolue au sein de l'Assemblée nationale ainsi que la difficulté de former des gouvernements durables.

8 En termes de modèles-types, il est possible de dégager le paradigme suivant. Alors que l'Italie entend contraindre la stabilité de l'exécutif par le biais du mode de scrutin et de la légitimation populaire du

Président du Conseil des ministres, le système français révèle, à l'inverse, une dissociation croissante entre le Président de la République et la représentation parlementaire. À cet égard, la crise française de 2024 constitue, pour les opposants à la réforme italienne, un modèle à valeur prédictive [8]. En France, le recours à la dissolution a été mobilisé par le chef de l'État comme un pari politique aboutissant à une situation de blocage institutionnel inédite. Cette séquence a mis en exergue qu'un pouvoir conçu pour garantir l'efficacité gouvernementale, au sein d'un parlementarisme fortement rationalisé, peut devenir un facteur de paralysie lorsque le paysage politique se fragmente.

9 L'Italie envisage, pour sa part, la dissolution automatique comme un instrument technique de discipline destiné à dissuader les parlementaires de remettre en cause le Gouvernement. La comparaison ainsi opérée conduit dès lors à poser la question du *tertium comparationis* [9] : comment assurer la stabilité institutionnelle sans porter atteinte à l'exigence de représentativité démocratique ?

10 Sur le plan méthodologique, l'analyse des travaux parlementaires italiens témoigne du recours à une approche à la fois descriptive et fonctionnelle. Il s'agit, dans un premier temps de présenter l'organisation des systèmes étrangers, puis, dans un second temps, de comparer les solutions qu'ils apportent à un même problème politico-institutionnel. Toutefois, une telle démarche ne saurait faire abstraction de la dimension historique de la réforme.
Le « *premierato* » [10], en tant que solution italienne à l'instabilité chronique, s'est en large partie construit de manière spéculaire par rapport à la tradition parlementaire française, en prenant pour point de départ les dysfonctionnements des IIIe et IVe République et en intégrant les enseignements tirés de l'instauration de la Ve République [11].

11 Ce travail d'ingénierie institutionnelle, qui consiste à décrire les systèmes juridiques, à appréhender la circulation des concepts juridiques dans leur historicité et à envisager leur éventuelle transposition dans un ordre juridique étranger peut, à terme, se révéler un exercice insatisfaisant, compte tenu de la complexité des réalités constitutionnelles, qui excèdent largement le seul cadre normatif. Il devient alors nécessaire d'isoler les facteurs extra-

juridiques afin de saisir le contexte et les pratiques dans lesquels les acteurs constitutionnels évoluent [12]. Il n'échappera pas au comparatiste averti que les différences entre la France et l'Italie tiennent moins à l'organisation formelle des pouvoirs qu'aux divergences de pratiques institutionnelles et de constructions jurisprudentielles.

12 Faut-il, dès lors, conclure à l'absence de toute troisième voie (*tertium non datur*) ? L'examen du contenu de la réforme révèle que le constituant italien a puisé dans une pluralité de systèmes juridiques parfois très hétérogènes [13], ce qui rend à la fois la lecture d'ensemble et la qualification de la réforme particulièrement délicates, au point d'en obscurcir la portée normative et l'utilité institutionnelle. Toutefois, loin de conduire à un constat d'indétermination, la démarche comparative ouvre une interrogation épistémologique plus large invitant à s'interroger sur la nature du projet politique sous-jacent à la réforme, et sur l'orientation idéologique qu'elle tend à imprimer à l'architecture constitutionnelle italienne dans un contexte d'instabilité géopolitique de plus en plus marqués.

13 Ainsi, afin de saisir la portée de la réforme du « *premierato* », il conviendra, avant tout, de la replacer dans la dynamique des projets de révision constitutionnelle ayant poursuivi l'objectif de renforcer la fonction exécutive dans une perspective de stabilisation gouvernementale **(1)**, puis d'en dégager les enjeux systémiques lesquels sont, paradoxalement, susceptibles de fragiliser l'équilibre institutionnel d'ensemble **(2)**.

1. La réforme du « *premierato* » dans la dynamique des révisions constitutionnelles italiennes

14 Depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 1948, la Constitution de la République italienne a fait l'objet d'un nombre significatif de révisions. À ce jour, quarante-huit lois constitutionnelles ont été adoptées aux fins d'intégrer ou de modifier des dispositions constitutionnelles, parmi lesquelles seize sont exclusivement consacrées à l'approbation ou à la révision des statuts des Régions à statut spécial. Dans ce

cadre, la révision constitutionnelle de plus grande envergure demeure celle ayant affecté le Titre V de la deuxième partie de la Constitution [14] par laquelle le constituant a procédé à une réorganisation substantielle des rapports entre l'État, les Régions et les autres collectivités territoriales.

15 En revanche, en dehors de certaines révisions portant, de manière ponctuelle, sur la composition des Chambres [15], la réduction du nombre des parlementaires [16], les modalités d'élection du Sénat [17] ou encore l'institution de nouvelles commissions parlementaires [18], aucune intervention constitutionnelle n'a modifié les rapports entre l'exécutif et le Parlement : le régime politique demeure rigoureusement parlementaire.

16 Pour autant, il ressort de l'analyse des travaux parlementaires [19] qu'à compter de la fin des années 1990 de nombreux projets de révision constitutionnelle ont été examinés aux fins de modifier, notamment, la structure de l'exécutif. Deux orientations réformatrices, de nature antinomique, peuvent ainsi être identifiées : l'une tendant à élever le Président de la République au rang de « chef de l'exécutif », dans le cadre d'un système de type semi-présidentiel ; l'autre visant, à l'inverse, à renforcer la position du Président du Conseil des ministres dans le cadre d'un schéma primoministériel **(1.1)**. Le projet le plus récent, approuvé par le Sénat sur initiative du Gouvernement Meloni, s'inscrit dans cette seconde orientation, en consolidant les prérogatives du Président du Conseil des ministres et en restreignant corrélativement le rôle du chef d'État **(1.2)**.

1.1. Les tentatives de réforme du parlementarisme italien : entre aspirations semi-présidentielles et renforcement du Président du Conseil des ministres

17 À titre de rappel, l'Italie est une république parlementaire fondée sur un bicamérisme parfait au sein duquel la Chambre des députés et le Sénat exercent des pouvoirs identiques aussi bien en matière législative que de contrôle de l'action de l'exécutif. Le Gouvernement, organe collégial dirigé par le Président du Conseil des ministres, doit impérativement bénéficier de la confiance des deux chambres pour

exercer ses fonctions, sa responsabilité pouvant être engagée à tout moment par le vote d'une motion de censure ou le rejet d'une question de confiance ou d'un vote d'investiture [20]. Au sommet de la hiérarchie institutionnelle, le Président de la République agit en tant que chef de l'État en garantie de l'unité nationale et de la Constitution. Bien qu'il ne dispose pas de pouvoirs de direction politique, il joue un rôle d'arbitre en nommant le chef du Gouvernement, les ministres – sur proposition de ce dernier – et en disposant du pouvoir de dissolution des assemblées en cas de crise politico-institutionnelle.

18 Sans entrer dans les détails de l'histoire constitutionnelle italienne, ce système a été conçu en réponse aux vingt années de dictature fasciste (1922-1943) ayant, de fait, mis fin à la monarchie constitutionnelle mise en place par le Statut Albertin. Il s'agissait, alors, de garantir au Parlement des prérogatives fortes en matière d'orientation et de direction de la politique du Gouvernement, de sorte à éviter le risque d'une concentration de pouvoir dans les mains d'un seul homme. Le bicamérisme parfait et le scrutin proportionnel permettait, dans cette perspective, de neutraliser le risque de réformes trop rapides via une navette législative lente et une représentation politique de tous les partis [21].

19 Ce système s'est toutefois révélé largement instable sur le plan institutionnel. Depuis la proclamation de la République italienne, le 2 juin 1946, l'Italie a connu 68 gouvernements successifs et 67 crises de gouvernement. Cette instabilité se traduit par une durée moyenne d'environ 14 mois par gouvernement [22].

20 C'est la raison pour laquelle la doctrine, dans un premier temps, puis le constituant, dans un second temps, ont été conduits à s'interroger sur le fonctionnement des systèmes juridiques étrangers. Dans cette perspective, l'expérience française a rapidement retenu l'attention des juristes italiens, non seulement en raison de sa proximité linguistique et culturelle, mais également en raison de la similitude des difficultés institutionnelles rencontrées quelques décennies auparavant [23].

21 Sous la IIIe République, la France a connu environ 104 gouvernements pour un nombre comparable de crises ministérielles ; sous la IVe République, la situation n'était guère différente, avec

24 gouvernements formés à l'occasion de 24 crises ministérielles. Dans l'un et l'autre cas, le diagnostic institutionnel était identique : le Président de la République se trouvait cantonné à un rôle marginal, comme en témoigne le recours exceptionnel à la dissolution – une seule fois sous la IIIe République (16 mai 1877), sous la présidence de Mac-Mahon, et une seule fois sous la IVe République (2 décembre 1955), sous le gouvernement Edgard Faure II.

22 Il est, ainsi, apparu aux constitutionnalistes italiens que le Président de la République ne saurait être relégué à un rôle strictement notarial, se limitant à certifier les décisions du Parlement ou du Gouvernement, mais devant prendre activement part à l'exercice du pouvoir via ses prérogatives constitutionnelles, notamment en matière de formation du Gouvernement et de dissolutions des assemblées. Cette exigence est d'ailleurs largement confirmée par la pratique institutionnelle. Alors que la Ve République française a connu 6 dissolutions (1962, 1968, 1981, 1988, 1997, 2024), l'Italie en a enregistré 9 (1972, 1976, 1979, 1983, 1987,1994, 1996, 2008, 2022), le plus souvent motivées par l'incapacité des partis politiques de former une majorité stable et cohérente pendant toute la durée de législature [24].

23 La question se posait, dès lors, de savoir s'il était possible de transposer en Italie le modèle français du parlementarisme rationalisé tout en conservant l'élément pivot dans la résolution des crises politiques, à savoir l'existence d'un exécutif bicéphale placé sous l'impulsion du Président de la République. Or, le semi-présidentialisme français ne procède pas d'une simple ingénierie institutionnelle, mais s'inscrit dans une tradition parlementaire et – surtout – jurisprudentielle antérieure à la Ve République ayant façonné le rôle administratif du chef de l'État de manière profondément différente à son évolution en Italie **(1.1.1.)**. Cette constante politico-institutionnelle a conduit le constituant italien, à la suite de la chute de la Première République (1946-1994), à privilégier le renforcement de la figure du Président du Conseil des ministres dans le cadre d'un régime primoministériel **(1.1.2.)**.

1.1.1. Les contraintes politico-constitutionnelles liées à la mise en place d'un régime semi-présidentiel à la française

24 L'attrait exercé par le régime semi-présidentiel français constitue une constante de l'histoire constitutionnelle italienne, tout en demeurant une source de réserves récurrentes. Entre 1958 et 1980, la classe politique italienne a majoritairement rejeté le modèle gaullien, perçu comme porteur de dérives autoritaires ou plébiscitaires incompatibles avec un système institutionnel fondé sur la centralité du Parlement. Dans cette perspective, la Ve République apparaissait comme une remise en cause du principe démocratique tel qu'il s'était historiquement structuré en Italie [25].

25 Au cours des années 1980, l'expérience des périodes de cohabitation a conduit à une réévaluation partielle de ce jugement, en mettant en lumière le dualisme de l'exécutif comme un mécanisme potentiel de *checks and balances* apte à contenir la concentration du pouvoir entre les mains d'un seul leader politique tout en assurant la stabilité gouvernementale et institutionnelle [26].

26 Le passage à un régime semi-présidentiel a néanmoins été progressivement écarté par le constituant italien en raison des difficultés institutionnelles et techniques propres à un tel changement. Il serait, notamment, nécessaire de réorganiser le système des sources du droit en clarifiant le rapport normatif entre la loi et le règlement [27].

27 Un tel obstacle ne saurait être réduit à une simple difficulté formelle tenant à la réorganisation de la hiérarchie des normes, dès lors qu'il implique une remise en cause plus fondamentale des rapports entre les pouvoirs de l'État, laquelle procède d'une conception différente de la structure même de l'exécutif.

28 En l'occurrence, l'obstacle principal résiderait dans la position constitutionnelle même du chef de l'État et, corrélativement, dans le rôle institutionnel qui lui est attribué. Alors qu'en Italie le Président de la République est traditionnellement conçu comme un organe *super partes*, distinct tant du pouvoir exécutif que du pouvoir

législatif, le chef de l'État français constitue, au contraire, l'une des deux composantes de l'exécutif.

29 À cet égard, il convient de rappeler qu'en France le Conseil d'État qualifie – depuis les débuts de la IIIe République – le chef de l'État d'autorité administrative [28], tout en encadrant strictement l'exercice de son pouvoir réglementaire. Sans entrer dans un examen détaillé de la jurisprudence administrative en la matière, il suffit de rappeler que le Président de la République ne saurait exercer ses compétences réglementaires en dehors du cadre du Conseil des ministres [29]. Dès lors qu'un texte a été délibéré en Conseil des ministres, l'article 13 de la Constitution française trouve application, impliquant nécessairement l'apposition de la signature présidentielle [30]. Il s'ensuit que le Premier ministre ne saurait modifier ou abroger un décret pris en Conseil des ministres sans l'accord préalable du Président de la République [31].

30 Ce schéma administratif, propre à la tradition française, ne se limite point à établir une dyarchie formelle au sein de l'exécutif, mais attribue au Président de la République – non sans contradictions avec l'article 21 de la Constitution de 1958 – un pouvoir de coordination de l'action administrative gouvernementale, de sorte que sa mission d'arbitrage, consacrée par l'article 5 de la Constitution, constitue « le point de bascule des équilibres politiques » [32].

31 Autrement dit, en France, le Président de la République exerce une fonction d'arbitrage qui ne se réduit pas à un simple rôle de modération institutionnelle. Indépendamment des enjeux politiques liés à son élection, il intervient en tant qu'acteur à part entière du pouvoir exécutif, disposant de prérogatives propres au sein du Conseil des ministres lesquelles sont susceptibles d'influencer directement l'orientation et le fonctionnement de l'action gouvernementale.

32 Or, si la doctrine constitutionnaliste italienne a révélé l'existence de certaines analogies, dans la pratique constitutionnelle, entre les fonctions exercées par le Président de la République en France et en Italie – notamment en ce qui concerne l'existence de prérogatives propres du chef de l'État [33] susceptibles, en théorie de fonder une évolution vers un régime semi-présidentiel – il n'en demeure pas

moins que la conception institutionnelle du rôle présidentiel reste substantiellement distincte dans les deux ordres constitutionnels.

33 À titre illustratif, la Cour constitutionnelle italienne a expressément qualifié le Président de la République d'organe « extérieur au circuit de l'orientation politico-gouvernementale », notamment à l'occasion d'un conflit d'attribution [34], soulevé devant la Cour constitutionnelle aux termes de l'article 134 de la Constitution, qui opposait le garde des Sceaux au chef de l'État dans le cadre d'une affaire relative à la titularité de l'exercice du droit grâce [35].

34 Le pouvoir d'arbitrage exercé par le Président de la République, dans le cadre des prérogatives qui lui sont propres ne s'exerce donc pas depuis l'intérieur du pouvoir exécutif, mais relève d'une fonction de modération et de garantie aux contours rigoureusement procéduraux, visant à préserver l'équilibre du système parlementaire sans y prendre part sur le plan politique.

35 La transposition du modèle français en Italie supposerait, ainsi, une refonte globale de la Constitution, ce qui reviendrait, autrement dit, à opérer une rupture définitive avec la tradition parlementaire italienne dont l'identité politique [36] repose sur un multipartisme structurel et la centralité de l'organe législatif dans la formation et le contrôle de l'action du Gouvernement.

36 C'est la raison pour laquelle certains auteurs, tels que S. Mangiameli [37], ont prolongé ce raisonnement à son terme en soutenant que, dès lors qu'un changement de régime est envisagé, il serait préférable de rompre de manière définitive avec le parlementarisme par l'adoption d'un régime rigoureusement présidentiel.

37 Cet argument repose sur l'idée selon laquelle le régime français, formellement qualifié de parlementaire rationalisé, fonctionne en pratique selon des logiques proches de celles d'un régime présidentiel. Depuis l'instauration de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, le chef de l'État exerce un pouvoir de direction politique affirmé, tout en disposant, par ailleurs d'un pouvoir de dissolution à l'égard de l'Assemblée nationale. La combinaison de ces prérogatives confère, ainsi, au Président une position institutionnelle plus prééminente que celle reconnue au chef

de l'État dans les régimes présidentiels classiques, aux prix d'un brouillage des frontières traditionnelles entre les pouvoirs de l'État.

38 Dès lors, la mise en place d'un régime présidentiel constituerait un moyen d'assurer une séparation stricte des pouvoirs tout en renforçant la stabilité institutionnelle ainsi que l'ancrage territorial de la démocratie – propre à la tradition décentralisée italienne – par la création d'une véritable Chambre des Régions [38].

39 Cette solution radicale ne s'est pas, toutefois, traduite, dans la pratique parlementaire, par l'engagement de projets de révision de la Constitution et demeure, encore aujourd'hui, une hypothèse doctrinale plus que l'expression d'un véritable dessein politique.

1.1.2. La justification politique du choix primoministériel par le constituant italien au prisme des enjeux électoraux

40 La question relative à la mise en place d'un régime primoministériel procède d'un diagnostic partagé par la doctrine selon lequel les démocraties occidentales contemporaines s'organisent, en droit comme en pratique, autour d'une logique de personnalisation du pouvoir exécutif, conçue comme un vecteur de stabilisation gouvernementale et de clarification des responsabilités politiques [39].

41 L'instabilité chronique propre au système italien trouverait, ainsi, son origine dans l'affaiblissement progressif des partis politiques, dont la fonction historique de médiation – garante de la cohérence de l'édifice constitutionnel – a été progressivement supplantée par des logiques partisanes. La paralysie récurrente des assemblées parlementaires a, en conséquence, conduit la Cour constitutionnelle à intervenir sur des questions sociétales majeures ou à sanctionner certaines pratiques institutionnelles, telles que le recours abusif aux décrets-lois [40], contribuant de la sorte à l'émergence d'une instabilité de nature systémique [41].

42 Il a été observé, à juste titre, que, depuis le début des années 1990, les tentatives de transition vers un système électoral majoritaire – dont, notamment, la réforme électorale de 1993 [42] – ont été largement court-circuitées par les partis politiques, soucieux d'échapper à une responsabilisation devant le corps électoral. Dans ce cadre, les

réformes électorales successives, au premier rang desquelles figure la loi de 2005 [43], ont contribué à accentuer la distance entre les citoyens et le processus décisionnel, en supprimant, notamment, le vote de préférence [44] et en favorisant la constitution de coalitions essentiellement électorales, dépourvues de tout projet gouvernemental cohérent [45].

43 Dans ce cadre, une redéfinition des prérogatives et du mode d'élection du Président de la République ne représenterait pas une solution adéquate, étant donné que ce dernier a largement fait preuve, durant l'histoire constitutionnelle italienne, de constituer un gage de stabilité institutionnelle, notamment en matière de résolution des crises ministérielles [46].

44 C'est la raison pour laquelle le passage à un régime primoministériel doit être appréhendé avant tout comme une question de « méthode » [47]. L'objectif sous-jacent ne consisterait pas à procéder à une refonte radicale de la Constitution, mais à opérer des ajustements ciblés susceptibles de reconfigurer l'équilibre des pouvoirs. Il s'agirait, tout particulièrement, d'intervenir sur la loi électorale afin de renforcer les leviers majoritaires existant, en dépassant les seules logiques de représentativité partisane, tout en assurant la désignation directe du chef du Gouvernement par le corps électoral.

45 L'articulation entre la recherche de la stabilité institutionnelle, l'exigence de représentation adéquate des partis politiques et leur responsabilisation peut être appréhendée à la lumière des projets de révision constitutionnelle ayant jalonnés l'histoire de la Seconde République italienne (18 avril 1993-en cours) [48] jusqu'à nos jours. Il conviendra d'en proposer une illustration synthétique afin de mettre en exergue des solutions techniques parfois diamétralement opposées retenues par le constituant, tout en relevant une préférence récurrente pour l'option primoministérielle.

46 À la suite des crises gouvernementales de 1995 et de 1998, une révision de la Constitution fut envisagée pour renforcer la position du gouvernement face au Parlement en réduisant, notamment, la faculté des parlementaires de changer de coalition en cours de législature. Pour ce faire, la *bozza Salvi* [49] proposait l'élection directe du Premier ministre, ce dernier tenant, uniquement, sa confiance de la Chambre

des députés, le Sénat n'étant pas en mesure de la lui retirer. Dans ce schéma, il revenait, entre autres, au Premier ministre le pouvoir de nommer et de révoquer les ministres ainsi que de proposer au Président de la République la dissolution des assemblées législatives.

47 Il était, notamment, prévu un mécanisme de liaison entre les candidats à la charge de Premier ministre et les candidats à la Chambre des députés, selon les modalités établies par la loi électorale, laquelle devait également assurer la publication du nom du candidat au poste de Premier ministre sur le bulletin de vote. Lors de la proclamation des résultats de l'élection de la Chambre, ne pouvait être candidat au poste de Premier ministre qu'une personne n'ayant pas déjà exercé cette fonction pendant deux législatures consécutives ; le Président de la République devant désigner le candidat issu de la liste ayant la majorité des députés élus [50].

48 Le texte attribuait, par ailleurs, au Premier ministre le pouvoir de nommer et de révoquer les ministres par « décret propre », après avoir présenté son programme à la Chambre, sans vote de confiance préalable. Le Premier ministre pouvait, par la suite, demander au Président de la République la dissolution de la Chambre, mais une telle demande ne pouvait être formalisée qu'en l'absence de motion de censure constructive [51].

49 Sans entrer dans le détail des débats doctrinaux, c'est, notamment, le recours à la motion de censure constructive qui a suscité – et qui suscite encore aujourd'hui – le plus de réserves.

50 La doctrine italienne a mis en évidence – à juste titre – que la fonction véritable de la motion de censure constructive ne se limite pas à la recherche de la stabilité gouvernementale fondée sur la primauté absolue du législatif sur l'exécutif. Elle opère, au contraire, une transformation substantielle du pouvoir parlementaire, lequel passe d'une prérogative essentiellement négative – la faculté de renverser le Gouvernement – à une compétence positive consistant à en désigner un successeur [52].

51 Toutefois, la doctrine espagnole a souligné – de manière plus pragmatique – que l'obligation de proposer un candidat alternatif est susceptible d'imposer des contraintes excessives au Parlement, au risque de maintenir en fonction des gouvernements minoritaires,

fragiles et dépourvus d'un véritable consensus politique, sacrifiant ainsi l'exigence de la responsabilité politique au bénéfice d'une stabilité factice [53].

52 En 1998, la commission bicamérale [54] décidait, ainsi, d'entériner ce projet lui préférant, dans une perspective à long terme, une réforme pointant à la mise en place d'un régime semi-présidentiel, ce système étant jugé plus apte à assurer à la stabilité de l'exécutif, en entendant, par-là, non seulement les systèmes qui prévoient l'élection au suffrage universel direct du chef d'État [55], mais également ceux qui lui attribuent des pouvoirs, « plus ou moins influents » [56], d'adresse politique [57].

53 La question du « *premierato* » faisait, néanmoins, son retour quelques années plus tard. Un nouveau projet de révision constitutionnelle [58] était présenté, durant la XIV législature (30 mai 2001-27 avril 2006), par le Gouvernement Berlusconi. Ce texte s'écartait de la proposition précédente en ce que le Premier ministre était, cette fois-ci, formellement nommé par le Président de la République, mais sa désignation était, quant à elle, étroitement liée aux résultats de l'élection de la Chambre des députés : le candidat étant, ainsi, indirectement désigné par les électeurs en même temps que sa majorité [59].

54 Dans ce cadre, l'articulation des rapports entre l'exécutif et le législatif répondait essentiellement à une logique d'encadrement strict des coalitions parlementaires. Le projet de révision instaurait, à l'aune du régime français ou du parlementarisme minoritaire suédois, un mécanisme de confiance présumée : le vote d'investiture du Gouvernement étant, ainsi, supprimé. La Chambre des députés restait, toutefois, en mesure d'engager la responsabilité du Gouvernement via une motion de censure, mais un tel choix entraînait automatiquement sa dissolution et l'organisation d'élections anticipées. Pour pallier ce déséquilibre, la Chambre bénéficiait, néanmoins, de la possibilité de remplacer le Premier ministre en recourant à une motion de censure constructive, laquelle ne pouvait être présentée et adoptée que par les députés issus de la majorité gouvernementale.

55 Soumis à un référendum constitutionnel les 25 et 26 juin 2006, ce projet de révision faisait, toutefois, l'objet d'un rejet de la part du

corps électoral. Il était suivi, durant la XV législature (28 avril 2006-28 avril 2008) par un autre projet de révision constitutionnelle, plus connu sous le nom de *bozza Violante* [60], proposant, cette fois-ci, un renforcement des prérogatives de l'exécutif via quatre leviers principaux.

56 Il était, avant tout, prévu que le Président de la République choisisse le Premier ministre compte tenu des résultats de l'élection de la Chambre des députés. Dans ce cadre, le vote de confiance initial devait être accordé par la Chambre non pas au Gouvernement dans son ensemble, mais uniquement au Président du Conseil des ministres, à l'instar de la procédure d'investiture prévu par l'article 99 de la Constitution espagnole pour le *Présidente del Gobierno*. Le texte attribuait, ensuite, sans de véritables éléments de nouveauté, au chef du Gouvernement le pouvoir de nommer et de révoquer ses ministres. En parallèle, il attribuait à l'exécutif des prérogatives supplémentaires concernant la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées législatives.

57 Les projets de révision constitutionnelle successifs témoignaient, cependant, du désaccord persistant des forces politiques quant aux évolutions institutionnelles potentielles de la République italienne.

58 Au demeurant, le 25 juillet 2012, le Sénat approuvait un projet de révision constitutionnelle [61] visant à introduire l'élection au suffrage universel direct du Président de la République. Ce projet modifiait, notamment, de manière substantielle le contenu de l'article 89 de la Constitution italienne en identifiant une série d'actes présidentiels soustraits à l'obligation du contreseing ministériel, dont la nomination du Premier ministre, l'organisation des élections des assemblées et la dissolution de ces dernières, l'organisation des référendums prévus par la Constitution, le renvoi et la promulgation des textes de lois, l'envoi de messages aux assemblées ainsi que les nominations attribuées formellement au Président de la République et pour lesquelles la loi ne prévoit pas une proposition préalable du Gouvernement.

59 Ce projet de révision constitutionnelle prévoyait, ainsi, le passage à un régime parlementaire caractérisé, à l'instar du modèle français, par un présidentialisme de fait, où les pouvoirs propres du chef d'État

étaient encore plus accentués que ceux attribués à son homologue français, aux termes de l'article 19 de la Constitution [62].

60 Il convient de souligner, à cet égard, que ladite réforme reposait, notamment, sur le constat – déjà évoqué – selon lequel la pratique présidentielle italienne révélait l'existence de plusieurs catégories d'actes présidentiels [63], dont certains – en particulier ceux relatifs à la formation du Gouvernement ou à la dissolution – étaient l'expression de pouvoirs propres du chef de l'État. Toutefois, ce projet de révision ne se limitait pas à formaliser une réalité normative déjà existante [64]. Il visait, également, à inclure parmi les prérogatives propres au Président de la République des actes pris par décret présidentiel, mais relevant de la compétence matérielle du Gouvernement [65].

61 Au cours de la XVII législature (15 mars 2013-22 mars 2018), la majorité de centre gauche proposait, en avril 2016, un projet de révision constitutionnelle [66] recentrant, cette fois-ci, le débat sur la nature et les prérogatives du législatif en proposant, notamment, la suppression du bicamérisme égalitaire. Ce projet faisait l'objet d'un rejet par la voie d'un référendum constitutionnel organisé en décembre 2016.

62 En l'espèce, le dépassement du bicamérisme égalitaire était justifié, encore une fois, par une exigence de renforcement du pouvoir exécutif en prenant, notamment, comme modèle de référence le système français, caractérisé par l'existence de nombreux dispositifs de rationalisation parlementaire [67]. Parmi les principales critiques formulées à l'encontre de cette réforme figurait, en première ligne, la complexité des différentes procédures législatives ainsi que l'excès de technicité des textes, rendant ces derniers cryptiques quant à leurs possibles interprétations [68].

63 La réforme du « *premierato* », souhaitée par le Gouvernement Meloni, s'inspire largement des projets de révision constitutionnelle précédents et s'inscrit pleinement dans cette démarche politique de renforcement du pouvoir exécutif et de responsabilisation des partis à l'égard de l'électeur.

1.2. Le texte voté par les Sénat : vers une réduction des prérogatives du Président de la République

64 La réforme du « *premierato* » a été largement examinée par A. Sterpa dans de nombreuses contributions, dont un essai [69] résumant de manière exhaustive les points essentiels abordés par le constituant italien à la lumière des problématiques qui caractérisent le système actuel. Sans entrer dans un examen détaillé de son œuvre, l'auteur considère la révision constitutionnelle comme une sorte d'acte de maintenance. Autrement dit, lorsque la Constitution ne parvient plus à garantir l'application de ses principes en raison de l'instabilité politique, il est nécessaire d'intervenir pour restaurer sa fonctionnalité [70].

65 Dans ce cadre, l'auteur qualifie comme une erreur méthodologique le fait de copier des modèles étrangers existants ; le constituant devant, à l'inverse, s'inspirer davantage des spécificités du système politique local pour trouver des solutions adéquates aux problématiques nationales [71].

66 Contrairement à la position dominante au sein de la doctrine, A. Sterpa ne considère pas l'élection au suffrage universel direct du Président du Conseil des ministres comme un facteur de renforcement disproportionné de l'exécutif ; le chef de l'État conservant ses prérogatives en matière de formation du Gouvernement [72]. Elle ne permettrait pas non plus de renforcer sa légitimation politique au sens propre. Cependant, un tel mécanisme permettrait de mettre un terme aux « jeux de palais » qui, en raison des changements soudains de coalition, permettent aux partis politiques de provoquer délibérément la démission d'un gouvernement sans devoir en répondre aux électeurs [73].

67 Il s'agirait, ainsi, d'opérer un véritable changement de paradigme qui prenne, toutefois, en compte les apports des contrepouvoirs ayant prouvé, au cours de l'histoire constitutionnelle italienne, leur efficacité [74].

68 Il ressort, ainsi, de cette analyse que la consécration d'un régime « primoministériel » en Italie est, avant tout, une question de

méthode dont il convient de dégager les fondements théoriques et la justification technique **(1.2.1.)**. Comme évoqué, l'approche méthodologique de A. Sterpa part d'un constat partageable selon lequel les modèles étrangers ne sont pas applicables dans leur intégralité à la réalité juridique d'un autre pays. Toutefois, on ne saurait ignorer le fait que les travaux parlementaires font état d'une étude approfondie des systèmes juridiques étrangers tels que ceux israélien, français, britannique, allemand ou espagnol.
Le « *premierato all'italiana* » ne saurait, ainsi, être qualifié de nouveau régime politique à part entière en ce qu'il s'inspire de dispositifs institutionnels spécifiques expérimentés à l'étranger afin d'apporter des réponses concrètes à des problématiques communes à tous les États, telles que l'instabilité ministérielle et l'insuffisance de la représentation politique, d'où l'intérêt d'examiner si ces comparaisons sont satisfaites sur un plan méthodologique rigoureusement fonctionnel **(1.2.2.)**.

1.2.1. La méthode du « *premierato* » : fondements théoriques et justification technique de la réforme

69 Selon A. Sterpa, la transposition de modèles institutionnels étrangers se révèle dépourvue de pertinence dès lors que ceux-ci reposent sur des traditions juridiques et constitutionnelles profondément différentes. Une telle démarche impliquerait, de fait, une réécriture quasi-intégrale de la Constitution, alors qu'il apparaît méthodologiquement préférable que celle-ci conserve la fonction d'un cadre de principes souples, laissant aux sources infraconstitutionnelles, comme les lois électorales et les règlements parlementaires, ainsi qu'aux pratiques des acteurs politiques le soin d'en préciser les modalités de fonctionnement [75].

70 La démarche comparative doit, dès lors, être rigoureusement fonctionnelle afin d'identifier l'ensemble des leviers institutionnels concourant au fonctionnement effectif des institutions. À cet égard, l'argument central développé par l'auteur consiste à souligner que l'Italie dispose déjà, depuis plusieurs décennies, d'un modèle opérationnel d'élection directe de l'exécutif au niveau régional et communal. Le cadre constitutionnel applicable aux Régions se

caractérise volontairement par son caractère succinct, laissant aux statuts régionaux et à la législation ordinaire le soin d'en préciser les modalités d'application. En dépit de cette relative indétermination constitutionnelle, le système des « autonomies locales » s'est progressivement stabilisé, sous l'effet conjugué de l'implication des acteurs politiques et de la complémentarité des sources du droit [76].

71 Dans ce cadre, la présente réforme ne remettrait pas en cause la logique de répartition des pouvoirs propres à la tradition parlementaire italienne en ce qu'elle s'inscrit dans un cadre constitutionnel dont les deux piliers fondamentaux – le Président de la République et la Cour constitutionnelle – restent inchangés [77].

72 La synthèse entre les exigences de stabilité institutionnelle, de représentation politique et de responsabilisation des acteurs résiderait, ainsi, selon la thèse défendue par G. Guzzetta, dans l'instauration d'un « gouvernement de législature » [78]. Ce modèle repose sur l'idée selon laquelle la formation du Gouvernement – en tant que procédé constitutionnel – constitue un engagement politique pris devant le corps électoral. Dès lors que cet engagement est rompu, un nouveau recours au suffrage apparaît nécessaire afin de rétablir une légitimation démocratique.

73 Dans cette perspective, l'efficacité du « *premierato* » à l'italienne ne dépendrait ni exclusivement du mode d'élection du Président du Conseil des ministres, ni du seul système électoral, mais bien des conditions encadrant la dissolution du Parlement. À défaut d'un mécanisme liant le sort du chef du Gouvernement à celui de la législature, les recompositions de coalition en cours de mandat seraient, ainsi, vouées à se perpétuer.

74 Toutefois, afin d'apprécier si ce pari institutionnel est effectivement susceptible d'être tenu, il convient d'examiner de manière approfondie les éléments structurants de la réforme en tenant compte, notamment, de plusieurs variables déterminantes : les règles relatives à l'attribution et à la durée des mandats électifs, les conditions et modalités de formation du Gouvernement, les mécanismes d'engagement de la responsabilité gouvernementale ainsi que les conditions de recours aux élections anticipées.

75 Dans cette perspective, le droit comparé constitue un instrument d'analyse particulièrement utile en ce qu'il permet de confronter, sur le plan fonctionnel, les solutions envisagées par le constituant italien à la mise en œuvre concrète de dispositifs analogues dans des systèmes étrangers, afin d'en mesurer les écarts, les similitudes et les limites en termes d'efficacité politico-institutionnelle.

1.2.2. La réforme du « *premierato* » à l'épreuve de la comparaison fonctionnelle avec les modèles étrangers

76 Le 15 novembre 2023, sous la XIX législature (13 octobre 2022-en cours), le gouvernement Meloni a présenté au Sénat un projet de révision constitutionnelle [79] intitulé « modifications aux articles 59, 88, 92 et 94 de la Constitution pour l'élection directe du Président du Conseil des ministres, le renforcement de la stabilité du Gouvernement et l'abolition de la nomination des sénateurs à vie » [80].

77 Ce texte a été approuvé, en première lecture, le 18 juin 2024 par les sénateurs, et transmis à la Chambre des députés pour examen [81], avec un total de 109 votes favorables, 77 votes contraires et une abstention [82]. Le projet de révision prévoit, notamment, l'élection au suffrage universel direct du Président du Conseil des ministres pour une durée de cinq ans. Dans ce cadre, le chef du Gouvernement ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs, un troisième mandat ne pouvant être autorisé que si, durant les précédentes législatures, ce dernier a recouvert cette même charge pour une période inférieure à sept ans et six mois. L'élection du Président du Conseil des ministres a lieu en même temps que celle des assemblées législatives [83].

78 Les travaux parlementaires de la Chambre des députés, issus du rapport du 4 juillet 2024 [84], permettent d'éclairer les motivations de ce choix. Il est, notamment, mis en exergue qu'entre 1996 et 2001, l'État d'Israël a expérimenté l'élection directe du Premier ministre, sur le fondement de la Loi fondamentale de 1992, abrogée en 2001. En l'espèce, le chef du Gouvernement était élu au suffrage direct à deux tours, tandis que la *Knesset*, élue à sur la base d'un scrutin proportionnel, était chargée d'approuver les nominations des ministres. Un vote négatif du Parlement israélien sur la composition

du gouvernement entraînait sa dissolution ainsi que l'organisation concomitante de nouvelles élections législatives et du Premier ministre.

79 La *Knesset* pouvait également renverser le Gouvernement, ce qui impliquait également des élections conjointes. Le scrutin se faisait au moyen de deux bulletins distincts, ce dernier étant dépourvu de mécanismes permettant de garantir au Premier ministre élu une majorité parlementaire : un facteur susceptible d'entacher la stabilité gouvernementale [85].

80 Pour prévenir l'instabilité ministérielle, la réforme italienne du « *premierato* » a prévu, notamment, l'attribution d'une prime de majorité aux listes liées au Président du Conseil des ministres, de sorte que le risque de recomposition soudaine des coalitions politiques soit réduit en favorisant l'émergence d'une majorité gouvernementale nette au sein des deux branches du Parlement [86].

81 S'agissant de la fonction présidentielle, le texte interdit dorénavant au Président de la République de procéder à la dissolution d'une seule branche du Parlement, conformément à la réglementation actuelle régie par le premier alinéa de l'article 88 de la Constitution [87].

82 Par ailleurs, aux termes du deuxième alinéa de ce même article, il est formellement interdit au chef de l'État de procéder à un acte de dissolution du Parlement au cours des six derniers mois de son mandat, à moins que ces derniers ne coïncident pas avec les six derniers mois de la législature. Une dérogation à cette règle est introduite, en la matière, par ledit projet de révision constitutionnelle lequel autorise, à l'inverse, le chef de l'État à dissoudre les assemblées lorsqu'il s'agit d'un « acte dû » [88].

83 Au demeurant, ledit projet de révision constitutionnelle modifie également le régime du contreseing ministériel en supprimant, notamment, cette obligation pour une série d'actes présidentiels tels que la nomination du Président du Conseil des ministres, la nomination des juges de la Cour constitutionnelle, la concession de la grâce présidentielle, le décret portant organisation des élections et des consultations référendaires, les messages adressés aux assemblées législatives ainsi que le renvoi d'un texte de loi à ces dernières en cas de non-promulgation [89].

84 Le Président de la République se verrait, ainsi, reconnaître des prérogatives propres, à l'instar de son homologue français, dans des domaines qui relèvent déjà, pour partie, de ses attributions, au regard de la pratique institutionnelle.

85 Notons toutefois que, dans ce cadre, la nomination du Président du Conseil des ministres ne constitue pas un pouvoir propre du chef d'État, bien que le décret pris par ce dernier soit dispensé de l'obligation du contreseing ministériel. Le Président de la République doit, en effet, impérativement conférer au candidat élu la charge de former le nouveau gouvernement pour, ensuite, procéder, sur proposition de ce dernier, à la nomination et à la révocation des ministres [90].

86 En conséquence, le chef de l'État se trouve *de facto* privé de l'une de ses prérogatives essentielles, à savoir sa participation active au processus de formation du Gouvernement, laquelle s'exerce, en l'état, par une fonction de médiation entre l'exécutif, le Parlement et les partis politiques.

87 Cette conclusion est, par ailleurs, corroborée par les autres dispositions de la réforme lesquelles prévoient également un régime transitoire encadrant, de manière très détaillée, les cas de vacance au sein de la présidence du Conseil des ministres.

88 En cas de démissions volontaires, décès, empêchement permanent ou décadence du chef du Gouvernement nouvellement élu, le Président de la République doit procéder à la désignation d'un remplaçant, ce dernier devant être choisi parmi les parlementaires issus de la liste électorale associée au candidat ayant remporté l'élection à la présidence du Conseil des ministres [91].

89 Enfin, s'agissant des conditions d'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement, le projet de révision constitutionnelle confirme la réglementation actuelle selon laquelle un gouvernement nouvellement formé doit se présenter, dans les dix jours qui suivent sa formation, aux assemblées pour obtenir leur confiance.

90 Toutefois, le nouveau texte introduit une nouvelle règle en la matière précisant qu'en cas de rejet du vote de confiance le Président de la République doit impérativement charger le Président du Conseil des ministres élu de procéder à la formation d'un nouveau

Gouvernement. En cas d'échec, le chef d'État doit, alors, procéder à la dissolution des assemblées. Ce même mécanisme de dissolution automatique des Chambres est également prévu lorsque le Parlement procède à l'adoption d'une motion de censure [92].

91 Ce mécanisme de dissolution automatique du Parlement s'inspire des traditions de différents pays, dont le Royaume-Uni, l'Allemagne [93] et l'Espagne.

92 En Allemagne, ce mécanisme, prévu par l'article 68 de la Loi fondamentale, peut être engagé dès lors qu'une motion de confiance proposée par le Chancelier fédéral n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres du *Bundestag* ; le président fédéral pouvant, alors, sur proposition du Chancelier dissoudre la chambre basse. Selon D. Reignier, ce dispositif aurait fait l'objet d'au moins trois détournements de procédure en 1972 (gouvernement Willy Brandt), 1982 (gouvernement Helmut Kohl) et 2005 (gouvernement Gerhard Schröder) : les chefs de Gouvernement ayant en demandé à leur propre majorité de voter contre le gouvernement, de s'abstenir délibérément du vote ou ayant négocié – en dehors de l'hémicycle – la constitution d'une majorité hostile pour pouvoir solliciter une dissolution de convenance [94].

93 Au Royaume-Uni, la dissolution automatique a fait l'objet de vives critiques en ce qu'elle empêcherait – paradoxalement – une clarification des responsabilités politiques auprès des électeurs en cas de crise majeure, créant ainsi des « gouvernements canards boiteux » (*lame duck*) restant en place malgré leur impopularité [95].

94 En Espagne, l'article 99 al. 5 de la Constitution espagnole [96] impose le recours à des élections législatives anticipées en cas de rejet du vote d'investiture du chef du Gouvernement. Sans entrer dans les détails, l'article 99 dispose qu'après chaque renouvellement du Congrès, le Roi propose un candidat à la présidence du Gouvernement, choisi après consultation des groupes politiques. Le candidat désigné doit, alors, obtenir la confiance du Congrès à la majorité absolue ou, à défaut, à la majorité simple à la suite d'une nouvelle délibération organisée après quarante-huit heures. Si aucun candidat n'obtient la confiance dans un délai de deux mois, le Roi procède à la dissolution des deux Chambres.

95 Notons, avant tout, qu'au regard des éléments susmentionnés la Constitution espagnole semble accorder une plus large place aux consultations entre le chef d'État et les groupes parlementaires, par rapport au présent projet de révision constitutionnelle italien, avant de procéder à la mise en œuvre d'une dissolution automatique du Parlement.

96 Il résulte, en outre, qu'en l'espèce le décret de dissolution est contresigné par le président du Congrès, la jurisprudence du Tribunal constitutionnel espagnol ayant précisé que ce choix procède d'une exigence de neutralité institutionnelle [97] ; ce qui témoigne du caractère rigoureusement technique et non-sanctionnateur d'une telle dissolution.

97 Il convient enfin de relever qu'en Espagne, si le Roi doit impérativement procéder à la dissolution d'une des deux assemblées lorsqu'elle est sollicitée par le chef du Gouvernement, une telle initiative ne saurait avoir lieu, aux termes de l'article 115 de la Constitution, durant l'examen d'une motion de censure.

98 L'élection du Président du Conseil des ministres au suffrage universel direct, bien qu'elle constitue la pierre angulaire de la réforme sur un plan, du moins, symbolique, ne représente pas l'aspect le plus problématique de la réforme. Les difficultés majeures résident davantage dans l'articulation entre les mécanismes d'engagement de la responsabilité gouvernementale et le recours à la dissolution automatique du Parlement, laquelle apparaît, à la lumière de l'expérience comparée, susceptible d'accentuer, plutôt que de résorber, l'instabilité institutionnelle, notamment dans les formes de gouvernement républicaines comme l'Allemagne où l'Italie.

99 Se pose, alors, la question de savoir si ce nouveau dessein fournit des remèdes spécifiques et efficaces à cette problématique.

2. Les enjeux systémiques du « *premierato* » : entre stabilisation de l'exécutif et fragilisation de l'équilibre institutionnel général

100 Si l'examen du discours politique témoigne d'une volonté affirmée de dépasser le modèle parlementaire classique, instauré en 1947, les prises de position de la doctrine à l'égard de cette évolution – et, plus largement, de l'émergence d'un régime primoministériel – demeurent nuancées. Certes, les progrès techniques proposés, qu'ils relèvent de l'ingénierie électorale ou de mécanismes institutionnels, tendent à renforcer la fonction de direction du Président du Conseil des ministres. Toutefois, de nombreuses réserves subsistent quant à la redéfinition du rôle du Président de la République et à la nature du lien politico-institutionnel qu'entretiendrait le chef du Gouvernement – désigné par voie électorale – avec le Parlement **(2.1)**. Pour en apprécier la portée politique, l'analyse doit davantage se concentrer sur les dispositifs relatifs à la gestion des crises ministérielles. Le projet entend clairement mettre fin à la centralité du chef d'État dans leur résolution, notamment en limitant la formation de « gouvernements techniques ». Les mécanismes proposés – en particulier le recours à la dissolution automatique du Parlement – présentent, néanmoins, des fragilités susceptibles de transformer les crises ministérielles en crises institutionnelles plus larges, voire systémiques **(2.2)**.

2.1. La réception doctrinale du « *premierato* » : entre réserves théoriques et reconnaissance de certains apports techniques

101 Il ressort de l'ensemble des débats doctrinaux portant sur la réforme du « *premierato* » l'existence d'une problématique épistémologique

majeure qui tient à l'exercice même du pouvoir constituant. Ce dernier, notamment lorsqu'il porte sur une réforme de grande envergure afférente aux caractéristiques du régime politique, ne peut pas être considéré comme politiquement neutre. La réorganisation des pouvoirs de l'État se traduit nécessairement par une reconfiguration des règles relatives à la séparation des pouvoirs et impose, ainsi, aux constitutionnalistes de se prononcer – en termes de valeurs – sur le choix opéré par le constituant **(2.1.1.)**. Cet exercice suppose, le plus souvent, de s'interroger sur les modèles étrangers qui semblent les plus aptes à assurer un juste équilibre entre représentation et légitimité démocratique, d'une part, et stabilité institutionnelle, d'autre part. Un tel exercice d'ingénierie se heurte, toutefois, à la complexité des réalités politiques propres à chaque État, d'où la tendance – parfois un peu réductrice – à identifier dans le mode de scrutin un remède miraculeux contre l'instabilité et la crise de la représentation **(2.1.2)**.

2.1.1. La réforme du « *premierato* » au-delà des enjeux méthodologiques

102 Une prémisse épistémologique s'impose : la réforme du « *premierato* » ne saurait être appréhendée comme un simple exercice de technique institutionnelle ou de réagencement procédural. L'enjeu central réside dans le fait que la méthode, dans sa dimension formelle, révèle la substance politique de la réforme. Lorsqu'un projet de révision constitutionnelle affecte l'architecture générale des Institutions, la frontière entre « pouvoir constituant dérivé » et « pouvoir constituant originaire » tend à s'estomper, dès lors qu'il provoque une rupture idéologique avec l'ordonnancement constitutionnel antérieur, susceptible de mettre en cause les limites constitutionnelles implicites qui s'imposent à la révision constitutionnelle elle-même [98].

103 Dans ce cadre, le droit comparé ne saurait être mobilisé dans une logique de transposition mécanique de modèles institutionnels préexistants, mais doit être appréhendé comme un instrument critique permettant d'évaluer les risques et les opportunités inhérents à la réforme italienne.

104 À titre illustratif, courant l'année 2004, T. E. Frosini observait que le modèle *Westminster*, considéré comme l'archétype du régime primoministériel, n'est tout simplement pas transposable en Italie, et ce en raison de différences historiques, institutionnelles et culturelles. Sans entrer dans une analyse détaillée des arguments mobilisés par l'auteur, ce dernier évoque, notamment, l'existence, au Royaume-Uni, d'un système bipartite consolidé permettant de légitimer, plus facilement, le rôle direction politique assumé par le Premier ministre. Un tel système ne serait, alors, applicable en Italie qu'en procédant à une réorganisation totale du système électoral – largement proportionnel à l'époque de la rédaction de cette contribution – tout en assurant aux parlementaires des garanties constitutionnelles suffisamment claires pour éviter un déséquilibre excessif en faveur de l'exécutif [99].

105 Vingt ans plus tard, le constat demeure inchangé. L'analyse des systèmes scandinaves, et en particulier du modèle suédois, ainsi que des traditions anglosaxonnes met en évidence l'insuffisance des mécanismes de contre-pouvoir prévus par le projet italien, au regard d'autres démocraties dans lesquelles le renforcement de l'exécutif s'accompagne systématiquement d'un accroissement corrélatif des contrôles parlementaires ou juridictionnels [100].

106 En ce sens, nombreuses sont les interrogations relatives à la nature politique du régime mis en place par la réforme du « *premierato* ». L'analyse de l'expérience israélienne ne saurait, à elle seule, épuiser la compréhension des enjeux soulevés par ce projet. L'échec du dispositif d'élection directe du Premier ministre en Israël, entre 1992 et 2001, met en évidence que ce mécanisme, loin de garantir la stabilité gouvernementale, a contribué à une fragmentation accrue du paysage politique, conduisant finalement à son abandon. À ce titre, cette expérience constitue un contre-modèle pertinent pour l'appréciation de la proposition italienne [101].

107 Si l'on déplace le terme de la comparaison vers les modèles allemand et français, il apparaît difficile de déterminer si la réforme du « *premierato* » entend s'inspirer de la stabilité propre au modèle allemand, fondée sur la représentation équilibrée des partis politiques et sur la pratique des gouvernements de coalition, ou si elle tend, au contraire, à reproduire la prééminence de l'exécutif

caractéristique du modèle français. Cette indétermination conduit à considérer la réforme comme une construction hybride empruntant simultanément à des logiques institutionnelles distinctes [102].

108 En l'occurrence, les critiques exprimées – en droit interne – à l'égard de l'actuel projet de révision constitutionnelle ne s'écartent pas des observations formulées par les comparatistes. Il a été observé que ce texte instaurerait une sorte de « démocratie d'investiture » en contradiction avec le principe de souveraineté populaire prévu par l'article 1er de la Constitution italienne [103]. Cette critique pointe, notamment, le doigt contre le caractère insuffisamment déterminé du lien juridique existant entre le chef du Gouvernement élu et sa majorité. En ce sens, la légitimation populaire du chef du Gouvernement serait potentiellement susceptible d'entraîner des distorsions des mécanismes de représentativité, déjà sanctionnés, dans le passé, par la Cour constitutionnelle à plusieurs reprises [104], et d'affaiblir, par ricochet, le rôle du Parlement [105].

109 D'autres auteurs, tels que A. Ciancio [106], ont souligné que les objectifs de stabilité recherchés par le constituant pourraient être plus facilement atteints par une simple réforme de la loi électorale, sans toucher à l'architecture institutionnelle générale. À l'inverse, l'élection directe du Président du Conseil des ministres se traduirait par une sorte de mécanisme de « double confiance », à la fois populaire et parlementaire, difficilement conciliable avec le fonctionnement d'un régime parlementaire classique [107].

110 Dans cette même perspective, il a été observé que cette double investiture du Président du Conseil des ministres aurait pour effet d'affaiblir les prérogatives du chef d'État qui, étant dépourvu d'une légitimation populaire, ne serait plus en mesure, du moins sur le plan politique, d'exercer son rôle de médiation, de persuasion et d'orientation politique [108].

111 De même, par ses mécanismes de stabilisation gouvernementale, tels que la dissolution automatique des assemblées, la présente réforme ne ferait qu'accentuer la rigidité structurelle du système parlementaire [109] en favorisant, notamment, le risque de paralysie institutionnelle ainsi que de « personnalisation » de la vie politique [110], sans fournir de solutions concrètes à l'instabilité ministérielle.

112 Malgré ces observations critiques, certains auteurs ont, néanmoins, mis en exergue les mérites de cette réforme, à savoir la prise en compte par le constituant italien de la centralité du pouvoir exécutif dans les grandes démocraties libérales. Comme l'explique L. Di Maio, dans un système qui exige des décisions rapides, mais, en même temps, complexes sur le plan technique, seul l'organe exécutif est en mesure d'assurer une telle conciliation. La réforme voulue par le Gouvernement Meloni s'inscrirait, ainsi, dans le cadre d'une démarche « physiologique », visant à octroyer à l'exécutif les prérogatives nécessaires pour exercer son pouvoir de direction politique en prenant acte des défaillances du système parlementaire actuel [111].

113 L'auteur rappelle, ainsi, à juste titre, que la pratique parlementaire témoigne déjà de l'existence d'un déséquilibre institutionnel – *pathologique* – ancré en faveur de l'exécutif. Dans ces conditions, le recours quasi-systématique du Gouvernement aux décrets-lois – déjà évoqué – pour faire adopter des réformes ordinaires – alors qu'au regard de la lettre de l'article 77 de la Constitution, ces actes ne devraient être pris qu'en cas de nécessité et d'urgence – illustre clairement la réduction du Parlement au rôle de chambre d'enregistrement des décisions exécutives [112].

114 Dans cette optique, S. Cassese a déclaré, lors d'un entretien accordé au quotidien *Il Tempo* [113], que la réforme du *premierato* présente une orientation institutionnelle cohérente. D'une part, la concomitance entre l'élection du Président du Conseil des ministres et celles des Chambres est susceptible de favoriser la consolidation d'une coalition parlementaire homogène et stable. D'autre part, le régime de limitation temporelle des mandats assignés au chef du Gouvernement constitue, selon lui, une garantie contre des phénomènes de cristallisation durable du pouvoir exécutif au bénéfice d'un seul titulaire, en plafonnant l'exercice de la charge à dix ans. Enfin, S. Cassese souligne la nécessité de calibrer avec précision, au sein de la loi électorale, le mécanisme d'attribution de la prime majoritaire, de sorte à ne pas compromettre les prérogatives constitutionnelles des minorités parlementaires.

115 La réforme italienne du « *premierato* » interroge, notamment, le rôle des contrepouvoirs dans le cadre d'un schéma institutionnel érigeant

le Président du Conseil des ministres au rôle de chef politique de la majorité, mais également *lato sensu* en raison de sa légitimation populaire. Or, cette verticalisation du pouvoir ne semble pas, pour autant, assortie de garanties procédurales suffisantes pour assurer sa mission première : assurer un équilibre entre la stabilité générale du système parlementaire et la représentation équitable des forces politiques. La loi électorale ne saurait, à elle seule, palier ces défaillances.

2.1.2. La loi électorale : un remède illusoire à l'instabilité politique et au déficit de représentation

116 Il a été souligné que la réussite de la réforme du « *premierato* » est indissociablement liée à l'adoption d'une loi électorale permettant de garantir au Président du Conseil des ministres élu l'existence d'une majorité absolue au sein du Parlement. Il serait toutefois erroné de considérer cette démarche comme purement technique, dès lors qu'elle emporte des effets systémiques sur l'ensemble des équilibres institutionnels. D'une part, elle conduit à une verticalisation du pouvoir au profit du chef du Gouvernement, susceptible, à ce titre, non seulement de se heurter aux limites dégagées par la Cour constitutionnelle en la matière, mais également d'influencer indirectement les modalités d'élection du Président de la République **(2.1.2.1.)**. D'autre part, elle repose sur le postulat selon lequel le scrutin majoritaire constituerait un facteur de stabilité institutionnelle. Or, si cette affirmation peut être vraie d'un point de vue arithmétique, c'est essentiellement en raison de l'incitation qu'un tel système exerce sur l'électeur en faveur du « vote utile ». Les dernières échéances électorales françaises ont toutefois montré que les électeurs peuvent s'affranchir de cette contrainte psychologique, remettant ainsi en cause l'automaticité du lien entre scrutin majoritaire et stabilité politique. La pratique du « compromis politique à l'italienne » risque, dès lors, d'être compromise à son tour (2.1.2.2.).

2.1.2.1. La mise en place d'un scrutin hyper-majoritaire : une verticalisation potentielle du pouvoir en Italie

117 Traditionnellement, la Constitution italienne est considérée comme « neutre » en matière électorale, laissant au législateur ordinaire le soin de déterminer le mode de scrutin, qu'il soit proportionnel ou majoritaire, tout en fixant certaines règles et limites pour assurer la représentativité des suffrages exprimés.

118 S'agissant des assemblées parlementaires, l'article 56 établit que la Chambre des députés se compose de quatre cents députés. Aux termes de l'alinéa 3, La répartition des sièges entre les circonscriptions, sous réserve du nombre de sièges attribués à la circonscription Étranger, s'effectue en divisant le nombre d'habitants de la République, tel qu'il résulte du dernier recensement général de la population, par trois cent quatre-vingt-douze et en répartissant les sièges proportionnellement à la population de chaque circonscription, sur la base des quotients entiers et des plus forts restes.

119 L'article 57, quant à lui, énonce que le Sénat de la République est élu sur une base régionale [114], sous réserve des sièges attribués à la circonscription Étranger. Le nombre de sénateurs élus est de deux cents, dont quatre sont élus dans la circonscription Étranger. Aucune Région ou Province autonome ne peut avoir un nombre de sénateurs inférieur à trois ; le Molise en a deux, la Vallée d'Aoste un. La répartition des sièges entre les Régions ou les Provinces autonomes, après application des dispositions de l'alinéa précédent, s'effectue proportionnellement à leur population, telle qu'elle résulte du dernier recensement général, toujours sur la base des quotients entiers et des plus forts restes.

120 Aux termes de l'article 60, la législature a une durée de cinq ans. Dans ce cadre, l'article 61 précise que les élections des nouvelles Chambres ont lieu dans les soixante-dix jours suivant la fin des précédentes. La première réunion se tient au plus tard le vingtième jour après les élections.

121 Or, ainsi que précédemment évoqué [115], la réforme du « *premierato* » impliquerait une modification de l'article 92 de la Constitution. Le Président du Conseil des ministres ne serait plus nommé par le Président de la République à l'issue de consultations avec les représentants des groupes parlementaires, mais serait élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. L'élection du chef du Gouvernement interviendrait concomitamment à celle des assemblées parlementaires dans le cadre d'un scrutin unique [116]. Le Président du Conseil des ministres ne pourrait exercer plus de deux mandats consécutifs ; toutefois, cette limite pourrait être portée à trois mandats lorsque l'intéressé n'aurait pas achevé intégralement les deux mandats précédents [117].

122 L'un des éléments centraux du dispositif réside dans le mécanisme d'attribution des sièges, conçu comme un instrument de stabilisation gouvernementale. La future loi électorale devrait ainsi prévoir l'octroi, sur une base nationale, d'une prime majoritaire garantissant aux listes et aux candidats rattachés au Président du Conseil des ministres élu l'attribution de 55 % des sièges au sein de chacune des assemblées. Un tel mécanisme viserait à prévenir la formation de gouvernements de coalition instables et à assurer que la force politique victorieuse soit effectivement en mesure d'exercer la fonction exécutive.

123 Selon F. M. Gramegna [118], cette réforme électorale ne saurait être réduite à un simple ajustement technique des mécanismes de représentation, mais procèderait d'un véritable changement de paradigme politique.

124 En constitutionnalisation le principe majoritaire, la réforme restreint de manière significative la marge d'appréciation du Parlement pour adapter la législation électorale aux évolutions du contexte politique. Or, la Cour constitutionnelle italienne, notamment dans sa décision n° 1/2014 [119], a censuré les dispositifs majoritaires dépourvus d'un seuil minimal de suffrages au motif qu'ils portent une atteinte disproportionnée au principe de représentativité.

125 En l'espèce, le juge constitutionnel avait sanctionné la loi électorale du 21 décembre 2005 [120] qui produisait un écart excessif entre les votes exprimés et les sièges assignés, ce qui avait pour effet de porter atteinte au principe d'égalité du vote. La loi, qui mettait en place un scrutin de type proportionnel, était néanmoins assortie d'un

ensemble de leviers majoritaires permettant d'assigner 55 % des sièges à la liste ayant recueilli le plus de suffrages valides, tout en fixant des seuils électoraux de 4 % pour les partis et de 10 % pour les coalitions au niveau national.

126 Cette jurisprudence a été complétée par la décision n° 35/2017 [121] à l'occasion de laquelle la Cour constitutionnelle a censuré partiellement la loi électorale du 6 mai 2015 [122], entre autres, en ce qu'elle instaurait un système de ballotage au sein de la Chambre des députés portant, encore une fois, atteinte au principe de représentativité. En l'espèce, la loi prévoyait que, si aucune liste ne parvenait à atteindre le seuil de 40 % des suffrages exprimés au premier tour, les deux listes les plus votées auraient concouru dans le cadre d'un deuxième scrutin. La liste gagnante aurait, ainsi, bénéficié d'une prime correspondant à l'attribution automatique de 340 sièges équivalent – à l'époque des faits [123] – à environ 54 % des sièges.

127 La constitutionnalisation éventuelle du système électoral majoritaire serait, par ailleurs, susceptible de remettre en cause les principes dégagés par la Cour constitutionnelle en matière de représentation. À l'heure actuelle, la loi électorale italienne [124] institue, pour les deux chambres, un scrutin mixte caractérisé par la prédominance de la composante proportionnelle.

128 Environ un tiers des parlementaires – soit 37 % des sièges – est élu dans des circonscriptions uninominales selon le système « *first-past-the post* », dans lequel est proclamé élu le candidat ayant obtenu un nombre de voix supérieur à celui de ses concurrents au sein de la même circonscription. Les sièges restants, représentant environ 61 % du total, sont attribués dans le cadre de circonscriptions plurinominales selon une répartition proportionnelle entre les lises et les coalitions ayant franchi les seuils électoraux requis, fixés à 3 % pour les listes individuelles et à 10 % pour les coalitions.

129 De manière paradoxale, en l'absence de l'adoption d'une nouvelle loi électorale conforme aux exigences constitutionnelles ainsi redéfinies, le système actuellement en vigueur pourrait lui-même être exposé à un risque d'inconstitutionnalité, dès lors qu'il ne permettrait pas d'assurer la majorité parlementaire requise par la réforme [125].

130 Enfin, si une nouvelle loi électorale devait être prise sur le fondement de la réforme du « *premierato* », le Président du Conseil des ministres bénéficierait d'une majorité parlementaire automatique, structurellement liée à la composition des assemblées. Une telle configuration serait susceptible d'exercer une influence directe sur l'élection du Président de la République, en particulier à compter du quatrième tour de scrutin [126], pour lequel la seule majorité absolue des chambres réunies en séance commune suffit, faisant ainsi peser le risque d'un court-circuit institutionnel dans l'équilibre des pouvoirs [127].

2.1.2.2. La fin du compromis politique : l'apport de l'expérience française

131 Il ressort des éléments précédemment évoqués que la réforme du « *premierato* » italien suppose, pour produire ses effets, son insertion dans un schéma résolument majoritaire, lequel emporterait une verticalisation accrue du pouvoir. Toutefois, si une telle verticalisation est susceptible de porter atteinte à la représentation politique et au principe démocratique, encore convient-il de s'interroger sur sa capacité réelle à remédier à l'instabilité institutionnelle.

132 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que le scrutin majoritaire a longtemps été tenu pour un facteur déterminant de stabilité institutionnelle. Ses effets sont classiquement doubles : d'une part, il favorise la structuration de grandes formations politiques au détriment des partis minoritaires ou isolés ; d'autre part, il incite les électeurs à recourir au « vote utile » dès le premier tour en encourageant les partis à conclure des alliances, notamment en vue d'un éventuel second tour.

133 En France, ce mécanisme a ainsi conduit, jusqu'à récemment, à l'émergence d'un paysage politique structuré selon une logique de « quadrille bipolaire » opposant une droite et une gauche chacune organisée en deux pôles alliés [128].

134 Or, la crise politique française consécutive à la dissolution présidentielle intervenue en juin 2024 ne semble pas confirmer cette hypothèse. De commun accord, de nombreux historiens, politistes et constitutionnalistes [129] estiment que la France traverse – à la suite

des élections législatives des 29 et 30 juin et 6 et 7 juillet – une véritable crise de régime résultant d'un désalignement entre des institutions conçues pour produire de la stabilité et une réalité politique désormais structurée autour de trois blocs électoraux quasi-équivalents – gauche, centre et extrême droite. Cette situation de blocage institutionnel, accentuée par une pratique fortement verticalisée du pouvoir, alimente une forme de « fatigue démocratique ».

135 Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours apparaît, dans ce contexte, de moins en moins en mesure de dégager des majorités claires, favorisant au contraire une fragmentation durable en trois ou quatre camps politiquement antagonistes. Cependant, à la différence d'autres démocraties européennes, les forces politiques françaises peinent à normaliser le recours aux coalitions parlementaires, privilégiant soit des stratégies de blocage, soit la formation de gouvernements minoritaires structurellement instables [130].

136 En 2024, le mécanisme du *front républicain* a ainsi produit des effets proches de ceux d'un scrutin proportionnel en empêchant l'obtention d'une majorité absolue par le Rassemblement national, sans pour autant conduire les acteurs politiques à accepter une logique de gouvernement fondée sur le compromis [131].

137 D'après P. Martin [132] , une telle configuration n'est pas sans rappeler les alliances instables de la III[e] République, à cette différence près que les instruments de rationalisation parlementaire conçus pour surmonter ce type de crise – au premier rang desquels figure l'article 49 al. 3 de la Constitution – apparaissent désormais inopérants.

138 Au regard de ces éléments, la thèse défendue par F. Laffaille [133], dénonçant l'instauration d'un présidentialisme majoritaire de fait par la réforme du « *premierato* », trouve un solide fondement théorique. Elle met en garde contre le risque d'une disparition durable de la pratique du compromis politique – traditionnellement orchestrée par le Président de la République – laquelle a jusqu'à présent permis au système institutionnel italien de surmonter des crises ministérielles d'ampleur.

2.2. Des garanties constitutionnelles sous tension : les dispositifs anti-crises dans le projet du « *premierato* »

139 La présente analyse ne saurait être exhaustive sans s'interroger sur la nature des « dispositifs anti-crises » mis en place par la réforme du « *premierato* ». Cette dernière vise, notamment, à mettre un terme définitif à la crise de légitimité démocratique issue de la pratique présidentielle consistant à former des gouvernements techniques afin de surmonter des crises ministérielles récurrentes, sans recourir à la dissolution des assemblées. Pour autant, l'expérience française de 2024 montre, à l'inverse, que la multiplication des scrutins nationaux tend à prolonger et amplifier les crises institutionnelles, en exacerbant les tensions entre les pouvoirs de l'État et en favorisant l'émergence de stratégies opportunistes visant à provoquer une dissolution dans la perspective d'un accès aux fonctions exécutives **(2.2.1.)**. En France, de telles stratégies sont toutefois consubstantielles à l'architecture même de l'appareil étatique, dès lors que l'administration dispose, à tous les niveaux de l'État, d'outils techniques permettant d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, notamment sur le plan budgétaire. Tel n'est pas le cas dans l'ordre constitutionnel italien, où l'absence de dispositifs équivalents fait peser le risque d'une paralysie générale de l'État **(2.2.2.)**.

2.2.1. Le refus des gouvernements techniques comme facteur de stabilité institutionnelle : les enseignements de la crise française de 2024

140 Officiellement, la réforme du *premierato* en Italie s'inscrit dans le cadre d'une démarche politique tendant à vouloir mettre un terme à l'instabilité ministérielle qui caractérise le régime parlementaire italien depuis sa genèse. Cet argument émerge, de manière évidente, à la lecture des motivations préalables au projet de révision constitutionnelle AS n° 935[134], adopté en première lecture par le Sénat :

> « Et en effet, le manque de stabilité et de cohésion des coalitions gouvernementales et du *continuum* qui lie majorité parlementaire et Exécutif se traduit, avant tout, par la difficulté à concevoir des orientations politiques de moyen et long terme, à élaborer et à mettre en œuvre des réformes organiques, à prendre en charge, dans une analyse unitaire, les perspectives et l'avenir de la Nation » [135].

141 Ne se limitant point à des motivations rigoureusement techniques, à caractère institutionnel, le texte évoque également des motivations à caractère politique :

> « Elle [la réforme] garanti respect du vote populaire et à la continuité du mandat électoral conféré par les électeurs, en prévoyant, au moyen d'une clause spécifique dite « *anti-ribaltone* », que le Président du Conseil des ministres en fonction ne puisse être remplacé que par un parlementaire appartenant à la majorité et uniquement afin de poursuivre la mise en œuvre du même programme de gouvernement : la rupture définitive du pacte de gouvernement détermine la dissolution des Chambres et le retour au jugement des électeurs eux-mêmes » [136].

142 Dans le jargon politique italien, l'expression « *ribaltone* » [137], signifiant littéralement « grand renversement », fait référence à l'hypothèse dans laquelle le Président du Conseil des ministres et son cabinet sont contraints de démissionner, en cours de législature, à la suite d'une modification soudaine des coalitions parlementaires. En d'autres termes, il s'agit d'une recomposition interne du Parlement, négociée, le plus souvent, en coulisses, par les partis politiques et qui prive, *de facto*, le gouvernement en place d'une majorité.

143 À ce sujet, il a été observé, à juste titre, qu'en Italie seuls deux gouvernements – le Gouvernement Prodi I (18 mai 1996-21 octobre 1988) et le Gouvernement Prodi II (17 mai 2006-24 janvier 2008) – ont été contraints de démissionner à la suite du rejet d'une question de confiance. À l'exception de ces deux cas de figure, les crises ministérielles restantes ont toutes été qualifiées comme étant d'origine « extraparlementaire » : leur déclenchement ne procédant ni du rejet d'un vote d'investiture ou d'une question de confiance, ni de l'adoption d'une motion de censure, mais résultant d'une

modification substantielle et inattendue des équilibres politico-partisans de la majorité gouvernementale [138].

144 Ces évènements ont souvent conduit à la formation de « gouvernements techniques » [139] par le Président de la République. Par cette expression, la doctrine italienne entend, notamment, une modalité particulière de mise en œuvre de l'article 92 al. 2 de la Constitution, ce dernier disposant que « le Président de la République nomme le Président du Conseil des ministres et, sur proposition de celui-ci, les ministres ».

145 Dans le cas d'espèce, un tel exécutif demeure pleinement conforme aux mécanismes ordinaires de formation du Gouvernement, ses membres étant nommés par le chef d'État et investi de la confiance parlementaire par les Chambres [140]. Toutefois, il se distingue des gouvernements dits « politiques » dans la mesure où les personnalités désignées par le Président de la République sont externes à la sphère des partis et sont issues, le plus souvent, du monde économique, académique ou de la haute administration [141] s'agissant, notamment, de hauts fonctionnaires, reconnus pour leur expertise, et choisis expressément pour assurer la gestion de situations urgentes, tels que le vote du budget ou toute autre manœuvre financière complexe, nécessitant d'un mandat spécifique à cet effet [142].

146 La qualification de « technique », sans altérer la nature politique du gouvernement [143], témoigne néanmoins d'une phase pathologique de la vie politique dans laquelle le rôle du Président de la République, au stade de la formation du Gouvernement, tend à se renforcer en raison d'une crise de représentativité des forces parlementaires [144]. Il en découle que les différents projets de révision constitutionnelle, visant tantôt à assurer le passage à un régime semi-présidentiel tantôt à établir un régime primoministériel, s'inscrivent dans le cadre d'une démarche politique destinée à mettre un terme à la pratique des gouvernements techniques.

147 Dans le premier cas, lorsque ces projets entendent instaurer un régime semi-présidentiel, l'objectif est de renforcer la légitimation politique du chef de l'État, en l'érigeant en véritable acteur de la direction politique de l'exécutif, à l'instar du modèle français. Dans le deuxième cas, lorsque les projets tendent à la mise en place d'un

régime primoministériel, il s'agit, au contraire, de reléguer le chef de l'État à un rôle essentiellement notarial, réduit à certifier la formation des majorités parlementaires et la nomination du chef du Gouvernement, sans intervenir dans la détermination de la politique nationale, même en cas de crise ministérielle.

148 En l'occurrence, ce constat apparaît de manière manifeste, dans le présent projet de révision constitutionnelle, lorsque l'on examine les conditions de dissolution automatique du Parlement qui, à titre de rappel, ne peut avoir lieu qu'en deux hypothèses : soit, en cas de rejet, à deux reprises, d'un vote de confiance prononcé à l'égard d'un gouvernement nouvellement formé ; soit en cas d'adoption par le Parlement d'une motion de censure.

149 Or, l'efficacité de tels mécanismes, et plus généralement du recours aux élections anticipées comme instrument de rationalisation et de résolution des crises politiques, demeure largement incertaine. L'expérience française en fournit d'ailleurs une illustration particulièrement significative : loin de garantir une clarification durable des rapports de force, la dissolution peut tout aussi bien conduire à une aggravation des tensions politiques ou à une recomposition imprévisible du paysage partisan.

150 En effet, la dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin 2024, voulue par le Président de la République Emmanuel Macron, n'a pas permis à l'exécutif de reconstituer une majorité parlementaire stable [145]. Cette fragilité majeure se répercute, notamment, sur la procédure budgétaire ainsi que sur la stabilité générale des Institutions politiques.

151 À titre de rappel, à la suite de la censure du gouvernement de Michel Barnier, le 4 décembre 2024, le Parlement n'était plus en mesure d'assurer l'adoption définitive du projet de loi de finances 2025, pour une promulgation avant le 1er janvier 2025. Dès lors, en application de l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001, relative aux lois de finances, le Parlement était contraint de recourir à une procédure dérogatoire permettant de reconduire le budget de l'année précédente tout en autorisant l'État à percevoir les impôts existants et à recourir à l'emprunt via une « loi spéciale » [146].

152 Par ailleurs, le débat démocratique s'est cristallisé autour de la question d'une éventuelle seconde dissolution voire de la destitution du chef de l'État [147], aux termes de l'article 68 de la Constitution, témoignant, ainsi, du caractère systémique de la crise ; cette dernière n'affectant plus simplement le Gouvernement, mais l'ensemble des Institutions.

153 Contrairement à une idée reçue imputant cette paralysie aux mécanismes institutionnels eux-mêmes, c'est la conjoncture électorale – marquée par une fragmentation extrême du paysage politique et l'absence de coalition majoritaire viable – qui constitue la cause déterminante de l'impasse actuelle. Autrement dit, la crise procède moins d'un vice structurel du régime que du verdict des urnes. Dans ce cadre, chaque scrutin fragmente davantage la représentation politique en contribuant, ainsi, à un blocage généralisé des Institutions.

154 Ces conclusions sont, par ailleurs, corroborées par les travaux de N. Béligh et G. Sutter lesquels ont mis en exergue, courant l'année 2009, que, si la Constitution de 1958 a permis de neutraliser l'instabilité ministérielle chronique propre à la IV République, elle a simultanément engendré une instabilité systémique – politique, sociale et institutionnelle – née de la concentration du pouvoir politique au sein de l'exécutif, de la cyclicité des élections présidentielles ainsi que de la souplesse interprétative du texte constitutionnel [148].

155 Selon ces auteurs, l'élection présidentielle au suffrage universel direct, censée stabiliser le régime, se serait traduite en une sorte de facteur d'instabilité « itératif » : chaque élection ouvrant une période de recomposition politique. Dans ce cadre, la pratique des démissions provoquées et des remaniements ministériels constitue l'un des signes patents de cette instabilité politique : le chef d'État, maître de la composition du Gouvernement, utilisant son pouvoir de révocation des ministres, non-inscrit dans les textes, aux fins de régulation politique et de désamorçage des crises, fragilisant, ainsi, la composition interne de l'exécutif [149].

156 Dans ces conditions, rien ne permet de supposer, par analogie, que l'élection au suffrage universel direct du Président du Conseil des ministres en Italie, bien qu'organisée en concomitance des élections

législatives, soit en mesure d'assurer l'émergence d'une majorité gouvernementale stable au sein du Parlement et de légitimer, ainsi, l'action de l'exécutif. En ce sens, l'expérience française témoigne, une fois de plus, que l'alignement des élections législatives avec celles présidentielles ne constitue pas nécessairement un gage de neutralisation des risques de cohabitation, même mineurs, comme le montrent les élections législatives de 2022 et de 2024.

157 Il en découle que la réforme italienne du « *premierato* », indépendamment de l'architecture de l'exécutif et de ses relations avec le Président de la République et le Parlement, contient différentes zones grises susceptibles de produire, à l'instar du système français [150], des mutations permanentes des pratiques politiques et, donc, des équilibres normatifs en fonction des aléas électoraux. Elle serait, de ce fait, susceptible de constituer l'antichambre de nouvelles stratégies politiques opportunistes consistant à provoquer délibérément une dissolution automatique afin de recomposer la majorité et de lui permettre d'accéder, en l'occurrence, aux fonctions exécutives.

2.2.2. Les outils technocratiques de gouvernance dans la Constitution française : une lacune du système italien

158 En France, le principe de continuité du service public s'inscrit dans une tradition ancienne, antérieure à l'instauration de la Ve République. Son importance a été affirmée dès 1909, à l'occasion de la reconnaissance et de l'encadrement du droit de grève des agents publics [151], avant d'être consacré comme principe général du droit [152]. À compter de 1979, il a acquis une valeur constitutionnelle [153]. Ce principe fonde, notamment, la théorie du fonctionnaire de fait [154] ainsi que les régimes de protection du domaine et des ouvrages publics [155]. Il irrigue, plus largement, le fonctionnement des administrations, le Conseil d'État ayant reconnu sa primauté, y compris sur certaines règles de compétence [156].

159 Au niveau local, cette exigence de continuité du service public, corrélée à la possibilité de déroger aux règles ordinaires de compétence, se traduit par l'attribution à certaines autorités d'un véritable pouvoir de substitution à l'égard des autorités défaillantes.

En droit français, le champ traditionnel de ce mécanisme s'organise autour de trois domaines principaux : la police administrative (article L. 2215-1, alinéa 3 du Code général des collectivités territoriales [CGCT], complété par l'article L. 2215-5), l'aménagement et l'habitat [157] et, surtout, la matière budgétaire, notamment à travers la procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires (article L. 1612-16 du CGCT).

160 La Constitution de 1958 confère un fondement textuel à l'ensemble de ces principes et dispositifs. En premier lieu, aux termes de l'article 5, le Président de la République « assure, par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État ». Cette mission se traduit, notamment, par l'attribution de pouvoirs exceptionnels, au titre de l'article 16 de la Constitution, en cas d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels lorsque sont menacées les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux.

161 Toutefois, c'est surtout en matière budgétaire que l'exigence de continuité des pouvoirs publics trouve une traduction particulièrement significative, notamment à travers la mise en œuvre éventuelle des ordonnances budgétaires en cas de défaillances du processus d'adoption de la loi de finances.

162 Sans entrer dans un examen détaillé de la procédure d'adoption de ce texte, il suffit de rappeler qu'aux termes de l'article 47 de la Constitution française « Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ». Il s'agit, en l'espèce, d'une véritable habilitation constitutionnelle autorisant le Gouvernement à intervenir dans la sphère de compétence du Parlement – sans habilitation législative préalable – pour neutraliser l'enlisement des débats par les parlementaires en évitant ainsi que le pays se retrouve dépourvu de budget au début de l'exercice, et ce dans le but d'assurer la continuité de l'action publique [158].

163 De tels instruments techniques de rationalisation parlementaire sont absents dans l'ordre constitutionnel italien, l'article 81 al. 5 de la Constitution se bornant à prévoir que « l'exercice provisoire du budget ne peut être autorisé que par la loi et pour des périodes

n'excédant pas, au total, quatre mois ». Dans ce cadre, l'article 32 de la loi nº 196 du 31 décembre 2009 [159], relative à la comptabilité et à la finance, précise que « pendant l'exercice provisoire, l'exécution du budget est autorisée à raison d'autant de douzièmes des dépenses prévues par chaque unité budgétaire élémentaire, aux fins de la gestion et de la reddition des comptes, qu'il y a de mois dans d'exercice provisoire, ou dans les limites de la dépense supérieure nécessaire s'il s'agit d'une dépense obligatoire ne pouvant faire l'objet d'engagements ou de paiement fractionnés en douzièmes » [160].

164 Autrement dit, l'exercice provisoire est un dispositif constitutionnel de sauvegarde qui autorise le Gouvernement à assurer la continuité financière de l'État en l'absence de budget voté, en limitant strictement les dépenses mensuelles à un douzième des crédits annuels, tout en garantissant le paiement des charges obligatoires et urgentes.

165 Si la réforme du « *premierato* » venait à être adoptée, ce dispositif serait susceptible de générer de multiples difficultés d'ordre institutionnel.

166 En premier lieu, il serait de nature à provoquer une crise de légitimité de l'exécutif. Un Président du Conseil des ministres élu au suffrage universel direct pourrait se retrouver contraint de se limiter à la gestion des affaires courantes dans le cadre de l'exercice provisoire du budget, assumant, *de facto*, un rôle proche de celui d'un administrateur technique. Une telle situation apparaît paradoxale au regard de l'objectif affiché de la réforme, qui entend précisément exclure le recours aux gouvernements techniques.

167 En second lieu, la réforme prévoit qu'en cas de cessation des fonctions du Président du Conseil des ministres, le Parlement serait automatiquement dissous. Dans cette hypothèse, si la loi de finances n'était pas adoptée avant le 31 décembre, l'État entrerait en régime d'exercice provisoire pendant la période de campagne électorale. Il en résulterait un fonctionnement institutionnel ralenti à un moment où une direction politique forte serait pourtant requise pour répondre à la crise ayant conduit à la chute du Gouvernement.

168 Enfin, le « *premierato* » ferait de la menace de l'exercice provisoire un instrument potentiel de contrainte politique. D'une part, l'exécutif

pourrait s'en prévaloir pour inciter le Parlement à adopter les textes qu'il soutient ; d'autre part, un Parlement en situation de confrontation avec l'exécutif pourrait, à l'inverse, neutraliser un Président du Conseil des ministres doté d'une forte légitimité électorale en le plaçant durablement dans un régime d'exercice provisoire.

169 La réforme du « *premierato* » apparaît ainsi fragile en ce qu'elle ne s'inspire pas des mécanismes d'administration de crise propres au système constitutionnel français, lesquels, indépendamment du caractère semi-présidentiel de ce régime, pourraient pourtant être transposés sans difficulté majeure dans la nouvelle architecture constitutionnelle envisagée par le constituant italien. Tel est notamment le cas des dispositifs de rationalisation budgétaire destinés à garantir la continuité de l'État et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, en particulier au regard des contraintes financières liées à l'allocation indispensable des ressources publiques.

170 *

171 La réforme du *premierato* paraît établir un mouvement de verticalisation du pouvoir exécutif en érigeant le Président du Conseil des ministres en pôle de légitimation démocratique directe, ce dernier n'assumant plus seulement la direction politique de la majorité parlementaire, mais se trouvant, en raison de son élection au suffrage universel direct, placé au centre de l'architecture institutionnelle en tant que titulaire d'un mandat politique populaire.

172 À cette reconfiguration du rapport majorité/exécutif s'ajoute un renversement fonctionnel du schéma classique de responsabilité gouvernementale : le mécanisme de dissolution automatique induit une contrainte structurelle pesant sur les Chambres lesquelles, en engageant la responsabilité du Gouvernement, s'exposent elles-mêmes à une éventuelle sanction de la part du corps électoral.

173 Sur le terrain de la représentation politique, le risque apparaît loin d'être négligeable. Bénéficiant d'une loi électorale lui garantissant une prime majoritaire de 55 % des sièges, le Président du Conseil des ministres disposerait d'une capacité accrue non seulement pour faire adopter sans difficultés les projets de loi du Gouvernement, mais également pour exercer une influence indirecte sur la désignation et

la composition des contre-pouvoirs constitutionnels. Comme il l'a été montré, un tel dispositif permettrait au chef du Gouvernement de favoriser l'élection, par le jeu de sa propre majorité parlementaire, d'un Président de la République de convenance, potentiellement aligné sur ses orientations, en activant les mécanismes majoritaires à compter du quatrième tour de scrutin.

174 Toutefois, ce schéma pyramidal pourrait également se révéler, à terme, comme une source d'instabilité systémique. En effet, si la prime majoritaire vise à assurer la cohésion politique, rien ne garantit que les formations partisanes intériorisent durablement la discipline gouvernementale attendue. Une stratégie opportuniste consistant à provoquer volontairement la dissolution automatique des Chambres afin de recomposer la majorité et d'accéder aux fonctions exécutives ne saurait être exclue, risquant ainsi de transformer les dispositifs de stabilisation institutionnelle en facteur d'instabilité chronique du système.

175 Enfin, sur le plan épistémologique, la présente analyse met en exergue les limites d'une approche purement fonctionnelle et techniciste des réformes constitutionnelles. Les Institutions politiques ne produisent pas mécaniquement les effets que leur attribuent leurs concepteurs : leur efficacité dépend étroitement des pratiques institutionnelles, des équilibres politiques, des cultures administratives et des constructions jurisprudentielles dans lesquelles elles s'insèrent.

176 L'expérience française montre, ainsi, qu'un système conçu pour garantir la stabilité et l'efficacité de l'exécutif peut, dans un contexte de fragmentation politique, engendrer des situations de blocage institutionnel dont les effets systémiques sont difficilement prévisibles. Il s'ensuit que les modèles constitutionnels ne sont pas des archétypes transposables, mais des configurations historiquement et politiquement situées.

177 Dans ce cadre, les micro-ajustements inspirés de solutions étrangères apparaissent comme un instrument ambivalent, dont l'utilité et la dangerosité procèdent d'une même logique. S'ils permettent de tester empiriquement des solutions ciblées, en limitant le risque d'une rupture brutale avec l'ordre constitutionnel existant, et d'enrichir la réflexion du constituant, il est vrai aussi que

la transposition d'un mécanisme isolé, sans les contrepoids qui lui donnent sens dans son système d'origine, risque de produire des effets inverses à ceux rechercher.

178 Cette même conclusion peut s'appliquer aussi dans le cadre de la comparaison intra-étatique : les solutions qui fonctionnent pour les collectivités territoriales ne sont pas forcément adaptées au niveau national et risquent de se traduire par des hybridations techniques insusceptibles de corriger des réalités politiques plus complexes.

179 En définitive, la comparaison montre que la « méthode » ne peut suppléer le projet : sans clarification préalable de la signification politique des variables d'ajustements mobilisées, aucune révision ne saurait être réellement engagée sans prendre le risque d'amplifier davantage les contradictions internes du système.

180 Autrement dit, il ne s'agit pas de révéler des solutions prêtes à l'emploi. Le droit comparé doit être utilisé, avant tout, comme un outil heuristique permettant d'interroger la cohérence idéologique et technique, sans dissociation de l'une et de l'autre, des choix opérés par le constituant.

NOTES

1 Projet de loi constitutionnelle n° 935 – *Disegno di legge costituzionale* (DDL) n° 935. En ligne : < https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

2 Sans entrer dans les détails, l'examen du projet de révision a été ralenti par la réforme de la justice et de la séparation des carrières judiciaires, la réforme de « l'autonomie différenciée » au niveau régional ou encore la mise en œuvre des obligations budgétaires liées, notamment, au PNRR dans le cadre de la loi de finances.

3 De nombreuses positions en faveur de la réforme du « *premierato* » ont été exprimées à l'occasion du colloque « *La Costituzione di tutti. Dialogo sul premierato* », organisé par la *Fondazione De Gasperi* le 8 mai 2024, près la Chambre des députés. En ligne : < https://www.fondazionedegasperi.org/events/la-costituzione-di-tutti-dialogo-sul-premierato/ >, consulté le 27 mai 2026.

4 À titre illustratif, 180 constitutionnalistes ont signé une pétition pour mettre en garde la société civile et le constituant sur les enjeux de la réforme du « *premierato* ». *Appello dei costituzionalisti sull'introduzione del premierato*, en ligne : < https://www.questionegiustizia.it/articolo/appello-costituzionalisti-premierato >, consulté le 27 mai 2026.

5 A. Monat, « Le comparatiste et sa méthode », *Droit Public Comparé*, n° 2, 2024, en ligne.

6 C. Bordère, « Sylvain Soleil, Les Modèles juridiques. Histoire, usages et théories », Droit Public Comparé, n° 3, 2024, en ligne.

7 Par cette expression, on entend des réformes permettant au chef de l'État ou au chef du Gouvernement d'exercer une prédominance politique et décisionnelle effective sur l'ensemble des pouvoirs publics en passant soit par une révision de la Constitution, soit par des réformes législatives et électorales.

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*

10 On utilisera désormais le terme italien « *premierato* » pour désigner la conception italienne du régime primoministériel.

11 Pour plus de détails sur les différentes approches en droit comparé voir B. Jaluzot, « La méthodologie du droit comparé : bilan et prospective », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 57 (1), 2005, p. 29-48.

12 R. Sacco, « Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II) », *The American Journal of Comparative Law*, vol. 39, n° 1, Winter, 1991, p. 1-34 ; R. Sacco, « Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II) », *The American Journal of Comparative Law*, vol. 39, n° 2, Spring, 1991, p. 343-401.

13 La liste des pays examinés par le législateur italien est très longue et comprend, à titre illustratif, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, Israël, mais également la Slovénie, le Portugal ou l'Autriche, couvrant ainsi la quasi-intégralité des réalités parlementaires européennes.

14 Loi constitutionnelle du 18 octobre 2001, n° 3 – *Legge costituzionale 18 ottobre 2001*, n° 3, GU n.248 del 24-10-2001.

15 Loi constitutionnelle du 9 février 1963, n° 2 – *Legge costituzionale 9 febbraio 1963*, n° 2, GU n.40 del 12-02-1963.

16 Loi constitutionnelle du 23 janvier 2001, n° 1 ; Loi constitutionnelle du 19 octobre 2020 – *Legge costituzionale 23 gennaio 2001*, n° 1, GU n.19 del 24-01-2001 ; *Legge costituzionale 19 ottobre 2020*, n° 1, GU n.261 del 21-10-2020.

17 Loi constitutionnelle du 18 octobre 2021 n° 1 – *Legge costituzionale 18 ottobre 2021*, n° 1, GU n.251 del 20-10-2021.

18 Loi constitutionnelle du 6 août 1993, n° 1 ; Loi constitutionnelle du 24 janvier 1997 n° 1 – *Legge costituzionale 6 agosto 1993*, n° 1, GU n.186 del 10-08-1993 ; *Legge costituzionale 24 gennaio 1997*, n° 1, GU n.22 del 28-01-1997.

19 Chambre des députés, XIX législature, Documentation pour l'examen des projets de loi. Disposition l'introduction de l'élection directe du Président du Conseil des ministres dans la Constitution AA. C. 1354 et 1921 – *Camera dei deputati, XIX legislatura, Documentazione per l'esame di progetti di legge. Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Constituzione. AA. C. 1354 et 1921.* En ligne : < https://www.treccani.it/enciclopedia/costituzione_(Il-Libro-dell%27Anno)/ >, consulté le 27 mai 2026.

20 Aux termes de l'article 94 de la Constitution, le Gouvernement doit se présenter aux chambres dans les dix jours suivant sa formation pour en obtenir la confiance.

21 Pour plus de détails sur l'histoire de la Constitution italienne voir F. P. Casavola, « Costituzione », *Il Libro dell'Anno 2006*, *Enciclopedia Treccani online*. En ligne : < https://www.treccani.it/enciclopedia/costituzione_(Il-Libro-dell %27Anno)/ >, consulté le 27 mai 2026.

22 La liste des gouvernements et des législatures est disponible en ligne sur le site de la présidence du Conseil des ministres. Voir « I governi dal 1943 ad oggi », *Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri*. En ligne : < https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/191 >, consulté le 27 mai 2026.

23 A. Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia moderna*, Turin, Einaudi Editore, coll. « Biblioteca di cultura politica e giuridica », n° 6, 1952, p. 643.

24 *Ibid.*

25 E. GROSSO, « Il dialogo tra i sistemi francese e italiano: la circolazione negata », *Relazione per il convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Bari, 22-23 mai 2008, Collocazione : PDR. 25.A.72.

26 *Ibid.*

27 R. Dickmann, « Note sui poteri legislativi nel semipresidenzialismo francese », *federalismi.it*, nº 08, 2010, p. 19 *et sqq*.

28 CE, 8 août 1919, nº 56377, Labonne.

29 CE, 27 avril 1962, nº 50032, Sicard et autres.

30 CE, Ass., 10 septembre 1992, n° 140376 140377 140378 140379 140416 140417 140832, Meyet.

31 CE, 10/7 SSR, du 27 avril 1994, 147203 148545, Allimageon et Pageaux.

32 F. Bastien, « À quoi sert l'élection du Président au suffrage universel ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, nº 4, 2005/2, p. 128-143.

33 F. Furlan, « Ripensando la tassonomia degli atti del Presidente della Repubblica, tra attualità e possibili revisioni costituzionali », *federalismi.it*, nº 25, 2024, p. 112-142.

34 En droit constitutionnel italien, le « *conflitto di attribuzione* » est la procédure portée devant la Cour constitutionnelle visant à trancher un différend relatif à la répartition des compétences constitutionnelles entre les pouvoirs de l'État ou l'État et les Régions, lorsque l'un d'eux estime qu'un acte ou un comportement d'un autre pouvoir a porté atteinte aux attributions que la Constitution lui garantit.

35 Décision n° 200/2006 - Corte cost. Sentenza n° 200/2006.

36 Par l'expression « identité politique » de la Constitution on désigne non seulement le régime politique, tel qu'issu de la répartition des règles de compétences entre les différents organes de l'État, en termes de séparation des pouvoirs, mais plus largement le projet d'orientation politico-institutionnelle voulu par le constituant. Sur ce point voir R. Guastini, « La costituzione senza identità », *Consulta OnLine*, 14 avril 2020.

37 S. Mangiameli, « Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo : due su tre vanno bene », Texte du discours prononcé à la conférence « Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto » à Rome le 17 mars 2023. En ligne sur *federalismi.it*, 7 juin 2023.

38 *Ibid.*

39 G. Azzariti et M. Della Morte, « Il Führerprinzip. La scelta del capo », Actes du séminaire de Naples, 28 septembre 2023, publié dans *costituzionalismo.it*, nº 5, mai 2024.

40 En droit constitutionnel italien, le décret-loi (*decreto-legge*) est un acte provisoire ayant force de loi adopté par le Gouvernement, sous sa

responsabilité, dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence. Aux termes de l'article 77 de la Constitution, ces textes doivent être présentés le jour même au Parlement pour « conversion » (*conversione*) et perdent toute efficacité, de manière rétroactive, s'ils ne sont pas transformés en loi dans un délai de soixante jours.

41 A. Sterpa, « Superare questa forma di governo parlamentare che funziona senza un Parlamento e senza un Governo », Texte du discours prononcé à la conférence « Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto » à Rome le 17 mars 2023. En ligne sur *federalismi.it*, 7 juin 2023.

42 Loi du 4 août 1993, n° 277 – *Legge 4 agosto 1993*, n° 277.

43 Loi du 21 décembre 2005, n° 270 – *Legge 21 dicembre 2005*, n° 270.

44 Le vote de préférence, en Italie, était un mécanisme électoral par lequel l'électeur, en plus de choisir une liste, pouvait indiquer un ou plusieurs candidats précis y figurant afin qu'ils soient élus.

45 S. Mangiameli, « Premierato, elezione del PCM et presidenzialismo : due su tre vanno bene », *op. cit.*

46 F. Vari, « Per un Esecutivo più stabile. Primi spunti surlle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana », Texte du discours prononcé à la conférence « Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto » à Rome le 17 mars 2023. En ligne sur *federalismi.it*, 7 juin 2023.

47 *Ibid.*

48 Entre 1992 et 1994, l'opération « *Mani Pulite* » (Mains Propres) a provoqué l'effondrement des partis politiques traditionnels (DC, PSI, etc…). Le 18 avril 1993, est entré en vigueur le système majoritaire via la nouvelle réforme électorale, ce qui a mené à l'ascension de Silvio Berlusconi, en 1994, et marqué l'ère du « bipolarisme ».

49 Projet de loi constitutionnelle, Texte résultant de la prononciation de la Commission sur les amendements présentés aux termes de l'alinéa 5 de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 24 janvier 1997, n° 1, n°°3931-A-Chambre des députés, n° 2583-A – Sénat de la République, XIII législature, RIF. COST. 13-C3931A-S2583. *Progetto di legge costituzionale, Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2 della legge constituzionale 24 gennaio 1997, n° 1, n°°3931-Camera dei deputati, n° 2583-A – Senato della Repubblica, XIII legislatura, RIF. COST. 13-C3931A-S2583A.* En ligne : < http-

s://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/39310A.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

50 Chambre des députés, XIX législature, Documentation pour l'examen des projets de loi. Disposition l'introduction de l'élection directe du Président du Conseil des ministres dans la Constitution AA. C. 1354 et 1921, 4 juillet 2024, p. 94 *et sqq.* – *Camera dei deputati*, XIX *legislatura*, *Documentazione per l'esame di progetti di legge. Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Constituzione.* AA. C. 1354 *et* 1921, 4 *luglio* 2024 *p.* 94 *et sqq.* En ligne : < https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0243.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

51 La motion devant impérativement indiquer le successeur au poste de Premier ministre. Elle est, notamment, prévue par l'article 67 de la Loi fondamentale allemande et 113 de la Constitution espagnole.

52 M. Frau, « La funzione (fraintesa) della sfiducia costruttiva », *Rivista AIC*, nº 4, 2023, p. 272-295.

53 S. Yarza, « La moción de censura : ¿ constructiva u "obstructiva" ? », *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 103, 2015, p. 87-109.

54 En droit constitutionnel italien, une commission bicamérale est un organe parlementaire composé paritairement des membres des deux chambres (députés et sénateurs), dont les compétences en matière de consultation, contrôle, enquête ou élaboration de réformes constitutionnelles sont définies par la Constitution ou par la loi afin d'assurer une action coordonnée des branches du Parlement. Dans le débat constitutionnel italien, le terme désigne, souvent, par extension, les commissions spéciales chargées de préparer les grandes révisions de la Constitution.

55 Comme l'Autriche, l'Irlande ou l'Islande où, bien que le Président de la République soit élu au suffrage universel direct, le fonctionnement des Institutions est assimilable, dans la pratique, à celui d'un régime parlementaire classique.

56 Projet de loi constitutionnelle, Texte résultant de la prononciation de la Commission sur les amendements présentés aux termes de l'alinéa 5 de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 24 janvier 1997, nº 1, nºº3931-A-Chambre des députés, nº 2583-A – Sénat de la République, XIII législature, RIF. COST. 13-C3931A-S2583. *Progetto di legge costituzionale*, *Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma* 5 *dell'articolo* 2 *della constituzionale* 24 *gennaio* 1997, *nº* 1, *nº* 3931-A-

Camera dei deputati, *n*º 2583-A – *Senato della Repubblica*, XIII *legislatura*, *RIF. COST.* 13-C3931A-S2583A, *p. 32 et sqq.* En ligne : < https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/39310A.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

57 Tel est le cas de la France, qui représente, sous la Ve République, le « modèle-type » du régime semi-présidentiel, notamment en raison de l'interprétation rigoureusement présidentielle qui est faite de la Constitution, en dehors des cas de cohabitation.

58 JO nº 269 du 18 novembre 2005 – *GU nº 269 del 18 novembre 2005.*

59 Chambre des députés, XIX législature, Documentation pour l'examen des projets de loi. Disposition l'introduction de l'élection directe du Président du Conseil des ministres dans la Constitution AA. C. 1354 et 1921, 4 juillet 2024, p. 95 *et sqq*. *Camera dei deputati*, XIX *legislatura*, *Documentazione per l'esame di progetti di legge. Disposizioni perl'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Constituzione.* AA. *C.* 1354 *et* 1921, *4 luglio 2024*, *p. 95 et sqq.*

60 Proposition de loi constitutionnelle A.C. 553-A – *Proposta di legge costituzionale* A.C. 553-A. En ligne : < https://leg15.camera.it/_dati/lavori/stampati/pdf/15PDL0033820.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

61 Projet de loi constitutionnelle A.C. 5386 – *Disegno di legge costituzionale* A.C. 5386. En ligne : < https://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0061820.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

62 Rappelons, à ce titre, que le champ d'application de l'article 19 de la Constitution française est plus restreint par rapport à celui prévu par le projet de révision constitutionnelle du 25 juillet 2012. Sont des pouvoirs propres du Président de la République la nomination du Premier ministre (art. 8 al. 1), l'organisation du seul référendum législatif (art. 11), la dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12), le recours aux pouvoirs exceptionnels (art. 16) le droit de message (art. 18), la saisine du Conseil constitutionnel (art. 54 et 56) et la nomination de trois membres de cette instance (art. 56).

63 F. Furlan, « Ripensando la tassonomia degli atti del Presidente della Repubblica, tra attualità e possibili revisioni costituzionali », *op. cit.*

64 F. Ferrari, « Tra poteri e responsabilié. Prerogative presidenziali e controfirma ministeriale », *Rvista* AIC, nº 3, 2021, p. 388-408.

65 Il s'agit, à titre illustratif, des décrets portant organisation des consultations référendaires au titre de l'article 75 de la Constitution.

66 JO. Série générale nº 88 du 15-04-2016 – *GU. Serie Generale nº 88 del* 15-04-2016. En ligne : < https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/15/16A03075/sg >, consulté le 27 mai 2026.

67 M. Calamo Specchia, « Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale : verso quale bicameralismo ? », *Rivista* AIC, nº 3, 2016, p. 18 *et sqq*.

68 T. Mazzarese, « Questioni di stile. Sgrammaticature nel testo della riforma e pubblicità ingannevole per sollecitare il consenso », *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2016, p. 109-123.

69 A. Sterpa, *Premierato all'italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Milan, UTET, 2024.

70 *Ibid.*, p. 17-51 et p. 69-78.

71 *Ibid.*, p. 78-79.

72 *Ibid.*, p. 93-100.

73 *Ibid.*, p. 113-155.

74 *Ibid.*, p. 79-87 et p. 107-113.

75 A. Sterpa, « La lezione delle autonomie sul "premierato all'italiana" : non è necessario scrivere tutto in Costituzione », *Italian Papers on Federalism*, nº 3, 2024, p. 29-44.

76 *Ibid.*

77 *Ibid.*

78 G. Guzzetta, « Il "governo di legislatura" : applicazione del modello e soluzioni incoerenti », Texte du discours prononcé à la conférence « Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto » à Rome le 17 mars 2023. En ligne sur *federalismi.it*, 7 juin 2023.

79 Projet de loi constitutionnelle nº 935 – *Disegno di legge costituzionale (DDL) nº* 935. En ligne : < https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

80 Littéralement : « Modifiche agli articoli 59, 88, 92 et 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 ».

81 Chambre des députés, XIX législature, Documentation pour l'examen des projets de loi. Disposition l'introduction de l'élection directe du Président du

Conseil des ministres dans la Constitution AA. C. 1354 et 1921, 4 juillet 2024. *Camera dei deputati*, XIX *legislatura*, *Documentazione per l'esame di progetti di legge. Disposizioni perl'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Constituzione.* AA. *C.* 1354 *et* 1921, 4 *luglio* 2024. En ligne : < https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0243.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

82 Fascicule Iter du projet de loi constitutionnelle nº 935, Sénat de la République, XIX législature – *Fascicolo Iter DDL S. 935*, *Senato della Republicca*, XIX *Legislatura*. En ligne : < https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/57694.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

83 *Ibid.*, p. 17.

84 Chambre des députés, XIX législature, Documentation pour l'examen des projets de loi. Disposition l'introduction de l'élection directe du Président du Conseil des ministres dans la Constitution AA. C. 1354 et 1921, 4 juillet 2024, p. 3, 43, 123 *et sqq.* – *Camera dei deputati*, XIX *legislatura*, *Documentazione per l'esame di progetti di legge. Disposizioni perl'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Constituzione.* AA. *C.* 1354 *et* 1921, 4 *luglio* 2024, *p.* 3, 43, 123 *et sqq*. En ligne : < https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0243.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

85 E. Ottolenghi, « Sopravvivere senza governare : l'elezione diretta del Primo ministro in Israele », *Rivista italiana di scienza politica*, nº 2, 2002, p. 239-267.

86 *Ibid.*

87 Actuellement, le Président de la République peut, une fois entendus leurs présidents, dissoudre les Chambres ou seulement une de celles-ci.

88 Littéralement : « *atto dovuto* ». Il s'agit des cas où la dissolution assume un caractère automatique, à la suite de l'engagement par le Parlement de la responsabilité politique du Gouvernement. Fascicule Iter du projet de loi S. 935, Sénat de la République, XIX Législature, p. 17 *et sqq.* – *Fascicolo Iter DDL S. 935*, *Senato della Republicca*, XIX *Legislatura*, *p.* 17 *et sqq.* En ligne : < https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/57694.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

89 *Ibid.*

90 *Ibid.*

91 *Ibid.*

92 *Ibid.*

93 D. Reignier, « Le Fixed-term Parliaments Act 2011: La révolution à l'anglaise », *Revue française de droit constitutionnel*, nº 91, 2012/3, p. 615-639.

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*

96 Chambre des députés, XIX législature, Documentation pour l'examen des projets de loi. Disposition l'introduction de l'élection directe du Président du Conseil des ministres dans la Constitution AA. C. 1354 et 1921, 4 juillet 2024, p. 138 – *Camera dei deputati*, XIX *legislatura*, *Documentazione per l'esame di progetti di legge. Disposizioni perl'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Constituzione. AA. C. 1354 et 1921, 4 luglio 2024, p.* 138. En ligne : < https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0243.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

97 Décision nº 5 du 27 janvier 1987 – *STC 5/1987, de 27 de enero.*

98 G. di Girolamo, « Solo una questione di metodo ? Epistemologia, strumenti e limiti dell'ingegneria costituzionale tra potere costituente e potere di revisione costituzionale » in A. Cardone, P. Caretti, M. Morisi *Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo : uno sguardo comparato*, (Università degli studi di Firenze, Seminario di studi e richerche parlamentari « Silvano Tosi »), Florence, Osservatorio sulle fonti.it, 2024, p. 33-63.

99 T. E. Frosini, « Premierato e sistema parlamentare », *Il Politico*, vol. 69, nº 1 (205), 2004, p. 5-25.

100 A. Cardone, P. Caretti, M. Morisi, *Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo : uno sguardo comparato*, *op. cit.*

101 M. Cicino, « L'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri : l'esperienza israeliana e il disegno di legge costituzionale nº 935 del 2023 », in A. Cardone, P. Caretti, M. Morisi, *Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo : uno sguardo comparato*, *op. cit.*, p. 81-100.

102 A. Cardone, P. Caretti, M. Morisi, *Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo : uno sguardo comparato*, *op. cit.*, p. 89 et 128-129.

103 F. Sorrentino, « I rischi del premierato. La riforma costituzionale della forma di governo », *Rivista* AIC, 14 luglio 2024, en ligne : < https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/07-2024-la-riforma-costituzionale-della-forma-di-governo/i-rischi-del-premierato >, consulté le 27 mai 2026.

104 Sur ce point, voir notamment D. Casanova, « La proposta di riforma costituzionale del Governo Meloni e la composizione del Parlamento », *Nomos. Le attualità nel diritto*, nº 2, 2024, p. 19 *et sqq*.

105 *Ibid.*

106 A. Ciancio, « La debolezza della democrazia rappresentativa e la tentazione del potere : notazioni critiche sul "premierat elettivo" », *federalismi.it*, nº 18, 2025, p. 1-14.

107 Dans un régime parlementaire dit « classique », le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement tout en disposant d'une autonomie d'action se traduisant, le cas échéant, par un pouvoir de direction politique. Ce modèle se caractérise par un exécutif bicéphale – bien qu'en Italie le Président de la République ne relève ni organiquement ni fonctionnellement de l'exécutif, mais constitue un pouvoir neutre *super partes* – et un équilibre des pouvoirs « souple », fondé sur la faculté de dissolution des assemblées législatives et la possibilité pour ces dernières ou l'une d'entre elles – généralement la Chambre basse – de provoquer la démission du Gouvernement.

108 V. Pupo, « Premierato, prerogative del Presidente della Repubblica ed equilibri istituzionali », *Italian Papers On Federalism*, nº 3, 2024, p. 64-85.

109 M. Betzu, « Il premierato e la trasfigurazione della fiducia parlamentare », *Rivista* AIC, nº 1, 2025, 4 marzo 2025, p. 281-295.

110 G. Tarli Barbieri, « Un discutibile salto di corsia. Osservazioni sul disegno di legge costituzionale relativo all'elezione diretta del President del Consiglio dei ministri (ricordando Stefano Merlini) », *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale 2024 « In difesa della Costituzione », Florence, 6 dicembre 2023, p. 78 *et sqq*.

111 L. di Maio, « Il premierato elettivo : un disegno chiaroscuro », *Forum di Quaderni Costituzionali*, nº 2, 2024, p. 28 *et sqq*.

112 *Ibid.*

113 « Il premierato si può fare. Assicura stabilità e coesione dei governi », *Il Tempo*, 13 giugno 2024. En ligne : < https://irpa-eu-images.b-cdn.net/wp-

content/uploads/2024/06/cs-13-6.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

114 Le Sénat est élu au suffrage universel direct, aux termes de l'article 58 de la Constitution.

115 Projet de loi constitutionnelle n° 935 – *Disegno di legge costituzionale (DDL) n° 935*. En ligne : < https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

116 Chambre des députés, XIX législature, Documentation pour l'examen des projets de loi. Disposition l'introduction de l'élection directe du Président du Conseil des ministres dans la Constitution AA. C. 1354 et 1921, 4 juillet 2024. *Camera dei deputati, XIX legislatura, Documentazione per l'esame di progetti di legge. Disposizioni perl'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Constituzione. AA. C. 1354 et 1921, 4 luglio 2024*. En ligne : < https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0243.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

117 Fascicule Iter du projet de loi constitutionnelle S. 935, Sénat de la République, XIX Législature – *Fascicolo Iter DDL S. 935, Senato della Republicca, XIX Legislatura.* En ligne : < https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/57694.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

118 F. M. Gramegna, « Il sistema elettorale nella riforma del premierato e l'introduzione del principio maggioritario in Costituzione : profili di legittimità costituzionale e riflessioni sulle prospettive di elezione del Presidente della Repubblica », *Italian Papers on Federalism*, n° 3, 2024, p. 247-263.

119 Décision n° 1/2014 – *Corte cost., sent. n° 1/2014.*

120 Loi du 21 décembre 2005, n° 270 – *Legge 21 dicembre 2005, n° 270.*

121 Décision n° 35/2017 – *Corte cost., sent. n° 35/2017.*

122 Loi du 6 mai 2015 n° 52 – *Legge 6 maggio 2015, n° 52.*

123 Avant la révision constitutionnelle de 2020, la Chambre des députés comptait 630 sièges. Le nombre de sièges a été diminué à 400 à la suite de la loi constitutionnelle n° 1 du 19 octobre 2020 – *Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n° 1.*

124 Loi du 3 novembre 2017, n° 65 – *Legge 3 novembre 2017, n° 165.*

125 F. M. Gramegna, « Il sistema elettorale nella riforma del premierato e l'introduzione del principio maggioritario in Costituzione : profili di

legittimità costituzionale e riflessioni sulle prospettive di elezione del Presidente della Repubblica », *op. cit.*

126 Voir article 83 de la Constitution italienne : « Le Président de la République est élu par le Parlement réuni en séance commune de ses membres. Trois délégués par Région participent à l'élection, élus par le Conseil régional de manière à assurer la représentation des minorités. La Vallée d'Aoste n'a qu'un seul délégué. L'élection du Président de la République a lieu au scrutin secret à la majorité des deux tiers de l'assemblée. Après le troisième tour de scrutin, la majorité absolue suffit », trad. personnelle.

127 F. M. Gramegna, « Il sistema elettorale nella riforma del premierato e l'introduzione del principio maggioritario in Costituzione : profili di legittimità costituzionale e riflessioni sulle prospettive di elezione del Presidente della Repubblica », *op. cit.*

128 B. Dolez, « Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, pilier de la Ve République ? », *vie-publique.fr*, 4 novembre 2024. En ligne : < https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/295985-le-scrutin-uninominal-majoritaire-deux-tours-par-bernard-dolez >, consulté le 27 mai 2026.

129 Entretien avec V. Martigny, J-C. Monod, B. Perret, J-Y. Pranchere, L. Schmid, Propos recueillis par A. Dujin et J. Chalier, « Notre crise politique », *Esprit*, n° 12, 2025, p. 73-84.

130 *Ibid.*

131 *Ibid.*

132 P. Martin, « Les élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024 », *Commentaire*, n° 187, 2024, p. 549-560.

133 F. Laffaille, « Élire le chef du Gouvernement au suffrage universel direct ? À propos du "premierato" », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 141, 2025, p. 275-279.

134 Projet de loi constitutionnelle n° 935 – *Disegno di legge costituzionale (DDL) n°* 935. En ligne : < https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf >, consulté le 27 mai 2026.

135 *Ibid.* Traduction personnelle, p. 3.

136 *Ibid.*, p. 3 et 4.

137 De l'italien « *ribaltare* », soit « renverser ». Pour plus de détails voir « Ribaltone », *Enciclopedia Treccani*. En ligne : < https://www.treccani.it/vocabolario/ribaltone/ >, consulté le 27 mai 2026.

138 Pour plus de détails sur les typologies de crises ministérielles voir M. Cecili, « Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana », *costituzionalismo.it*, fasc. nº 2, 2018.

139 F. Politi, « Governo tecnico », « Il Libro dell'anno del Diritto 2016 », *Enciclopedia Treccani*. En ligne : < https://www.treccani.it/enciclopedia/governo-tecnico_(Il-Libro-dell%27anno-del-Diritto)/ >, consulté le 27 mai 2026.

140 T. E. Frosini, « Anatomia e anomalia di un Governo tecnico », *Inaus. Diritto e finanza. Rivista di studi giuridici*, nº 7, 2012, p. 267-278.

141 Il est difficile d'établir le nombre précis de gouvernements techniques en Italie. À titre illustratif, sont généralement identifiés comme tels le Gouvernement Dini (1995-1996), le Gouvernement Monti (2011-2013) et le Gouvernement Draghi (2021-2022).

142 R. Manfrellotti, « Le Istituzioni in trasformazione – Profili costituzionali del governo tecnico », *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane (E.S.I.), nº 1, 2013.

143 Sur ce point, voir notamment T. E. Frosini, « Anatomia e anomalia di un Governo tecnico », *op. cit.*

144 Sur le rôle du Président de la République en matière de formation des gouvernements techniques voir également N. Lupo, « Un governo "tecnico-politico" ? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi », *federalismi.it*, nº 8/2021, p. 134-148.

145 Pour plus de détails voir Assemblée nationale, XVII législature, effectif des groupes. En ligne : < https://www2.assemblee-nationale.fr/instances/liste/groupes_politiques/effectif >, consulté le 27 mai 2026.

146 Loi nº 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

147 Proposition de résolution, visant à réunir le Parlement en Haute Cour, en vue d'engager la procédure de destitution à l'encontre du Président de la République, prévue à l'article 68 de la Constitution et à la loi organique nº 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution, nº 178.

148 N. Beligh, G. Sutter, « L'instabilité sous la Ve République », *Revue du droit public*, nº 6, novembre 2009, p. 1599-1634.

149 *Ibid.*

150 *Ibid.*

151 CE, 7 août 1909, nº 37317, Winkell.

152 CE, Ass., 7 juillet 1950, Dehaene.

153 Décision nº 79-105 DC du 25 juillet 1979.

154 CE, Sect., 16 mai 2001, nº 231717, Préfet de police de Paris.

155 CE, Sect. du contentieux, 29 janvier 2003, nº 245239, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans.

156 CE, 8 novembre 2002, nº 250813, Société Tiscali Télécom.

157 P. Melchior, *Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution*, mission ministérielle, juillet 2003, p. 78.

158 A. Baudu, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public*, nº 5, septembre 2010, p. 1423-1450.

159 Loi 31 décembre 2009, nº 196 – *Legge 31 dicembre 2009, nº 196.*

160 Littéralement : « *Durante l'esercizio provvisorio, la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ((ciascuna unità elementare di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione,)) quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi.* »

ABSTRACTS

Français

Le projet de révision constitutionnelle AS nº 935 vise à instaurer en Italie un régime « primoministériel » fondé sur l'élection au suffrage universel direct du Président du Conseil des ministres. Si cette réforme entend stabiliser les majorités et mettre fin aux crises ministérielles chroniques, le texte adopté par le Sénat suscite d'importantes réserves. L'analyse comparée démontre que ce mécanisme pourrait paradoxalement fragiliser les équilibres institutionnels. En altérant la séparation des pouvoirs, il ouvre la voie à des

manœuvres politiques opportunistes, notamment via le recours aux dissolutions automatiques pour recomposer les majorités.

English
Constitutional bill AS n° 935 seeks to establish a "premierato" system in Italy, centered on the direct election of the President of the Council. While intended to ensure political stability and discipline coalitions, the proposal raises significant concerns regarding the separation of powers. The article argues that the reform may paradoxically weaken institutional balances by encouraging opportunistic political strategies and the tactical use of automatic dissolutions.

INDEX

Mots-clés
Régime primoministériel, premierato, Italie, crises ministérielles, réforme constitutionnelle

Keywords
Prime-ministerial system, premierato, Cabinet crisis, Constitutional reform

AUTHOR

Francesco Natoli
Docteur en Droit public de l'Université Paris Nanterre
IDREF : https://www.idref.fr/256377537