

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2024

Data: 2 gennaio 2024

***Su quanto possa o debba essere “forte” un Presidente del Consiglio eletto
direttamente****

*di Nicolò Zanon – Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di
Milano, già Vicepresidente della Corte costituzionale*

TITLE: How much power should be given to a Prime Minister elected by the people

ABSTRACT: Il testo analizza criticamente i DDL 830 e 935 relativi all’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio nell’ordinamento costituzionale italiano, proponendo alcune ipotesi di modifica.

The Work proposes a critical analysis of the Constitutional Amendment Law n. 830 and 935 relating to the introduction of the election of the Prime Minister by the people, suggesting some modifications.

KEYWORDS: Riforme costituzionali; forma di governo; elezione diretta del Presidente del Consiglio; Costituzione italiana; Parlamento e Governo; Constitutional Amendment Law; Election of the Prime Minister by the people; Parliament and Cabinet

SOMMARIO: 1. I problemi dell’elezione diretta e della prestazione di unità che le si richiede. – 2. Come garantire in Costituzione la rappresentatività del Presidente del Consiglio eletto. – 3.

* Rielaborazione dell’audizione tenuta in data 30 novembre 2023 presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato della Repubblica. Testo chiesto dalla Direzione.

L'incarico conferito al Presidente eletto: una singolare retrocessione. – 4. Fiducia iniziale e forme di stillicidio politico da evitare. – 5. In caso di crisi: come garantire il rispetto del voto popolare senza eccessive rigidità. – 6. Da ultimo ma non per ultimo: ruolo del Capo dello Stato e contro-poteri.

1. I problemi dell'elezione diretta e della prestazione di unità che le si richiede

Il primo aspetto da esaminare riguarda, in sé stessa considerata, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, prevista da entrambi i progetti di revisione qui discussi.

Il progetto di revisione del Governo n. 935 stabilisce (in quello che dovrebbe essere il nuovo art. 92, secondo comma, Cost.), che il Presidente del Consiglio dei ministri «è *eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni*», contestualmente all'elezione delle due Camere.

Il progetto n. 830 (Renzi, Paita ed altri), per parte sua, prevede analogamente, senza però stabilire la durata quinquennale.

Ci si potrebbe preliminarmente interrogare, quanto alla prima formula, sul significato di un'elezione stabilita «per la durata di cinque anni». La Costituzione vigente conosce, ovviamente, regole analoghe, in particolare per le assemblee parlamentari (l'art. 60, primo comma stabilisce che esse sono elette «per cinque anni»), e si può concedere che l'elezione a suffragio diretto introdotta per la carica di Presidente del Consiglio richieda a sua volta un termine temporale preciso. La durata del Governo non è invece prevista dal testo costituzionale vigente, ma, come è noto, si ritiene che il Presidente del Consiglio debba presentare le proprie dimissioni a seguito di nuove elezioni, per vedersi eventualmente rinnovare la fiducia dalle camere neo-elette. Come è pure noto, nell'esperienza repubblicana il cd. “Governo di legislatura” è stata più una vana ambizione che una realtà. Considerata da questo angolo visuale, la previsione qui considerata ambisce probabilmente a esibire in norma costituzionale, fin dall'inizio, l'obiettivo della stabilità: ma, come sappiamo, è un obiettivo che le norme giuridiche possono tentar di favorire, anche al massimo grado, ma che non possono assicurare. Del resto, così come non sono incostituzionali le elezioni anticipate delle Camere, non si potrebbe certo sostenere l'illegittimità costituzionale di ogni crisi politica, che possa nei fatti tradursi in un mandato men che quinquennale del Presidente del Consiglio eletto ...

Prescindendo da tutto ciò, indubbiamente l'aspetto qualificante di entrambi i progetti di riforma è, si diceva, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. È bene dunque precisare che, per quanto concerne il progetto n. 830, eliminare questo elemento vorrebbe dire eliminare il progetto stesso.

Per ciò che riguarda il progetto n. 935, significherebbe presentare una riforma del tutto diversa. Coloro che presentano progetti alternativi, o auspicano comunque ripensamenti su questo aspetto, credo debbano tenerne conto.

Ciò posto, non sono personalmente contrario all'obiettivo di fondo che la scelta dell'elezione diretta, nelle intenzioni, persegue: dare agli elettori lo strumento per disporre di un potere reale di scelta circa l'indirizzo politico (evidentemente, si suppone, "incarnato" nel candidato votato) che desiderano imprimere alla vita della società di cui fanno parte. Una riappropriazione di sovranità (esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione», secondo quanto recita l'art. 1), dopo troppe esperienze di segno ben diverso. Come vedremo, il problema sta nella coerenza tra le intenzioni e i mezzi utilizzati.

C'è però da affrontare un problema di ordine culturale. È la singolare ostilità alla democrazia diretta che alcuni critici del progetto hanno immediatamente manifestato. Per alcuni tratti, questa ostilità ricorda i toni apocalittici che, anche nell'accademia italiana, accompagnarono la revisione promossa nel 1962 da De Gaulle per ottenere l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica nella Costituzione francese del 1958. Veniva prefigurato, come noto, l'avvento di una sorta di fascismo di ritorno, mentre poi la V Repubblica, smentendo le fosche previsioni, avrebbe vissuto di vita tutto sommato prospera almeno fino ad anni recenti. Per altri aspetti, più di fondo, l'ostilità in parola rimanda non tanto alle rispettabilissime diffidenze tradizionali, già ben teorizzate da tempo, nei confronti delle varie espressioni di "direttismo" emerse nei dibattiti italiani sulle riforme istituzionali¹, quanto, piuttosto, ad una posizione più recente e radicale: quella che valuta inidoneo, quando non francamente pericoloso, l'affidare al voto popolare le scelte decisive in delicate materie di ordine politico-istituzionale, ritenendo preferibile che esse vengano compiute da "tecnici" o esperti, da poteri pretesamente "neutri" o genericamente di "garanzia", oppure, più nettamente ancora, che siano sottratte ai corpi elettorali nazionali e riservate ad istanze sovranazionali o internazionali.

È qui all'opera, comunque sia, un'ostilità di principio nei confronti del voto popolare, una sorta di reazionarismo di ritorno, le cui motivazioni, sociologiche e filosofiche, andrebbero analizzate e comprese a fondo, ma che trovo assai poco convincente e non conciliabile con il principio

¹ Mi fa piacere ricordare, per profondità e densità di analisi, che qualunque riformatore dovrebbe tener presenti, gli scritti di A. DI GIOVINE, ad esempio quelli riuniti in ID. *Democrazia diretta e sistema politico*, Torino, Cedam, 2001.

solennemente iscritto nell'art. 1 della nostra Costituzione, che afferma tuttora (finché vige!) l'appartenenza al popolo della sovranità.

Non mi persuadono nemmeno le critiche, più sottili, di chi osserva che l'elezione diretta sarebbe, oggi, inadeguata a fornire la prestazione che le si richiede: costruire unità politica intorno alla persona del Presidente del Consiglio eletto. Osservano questi critici che il corpo elettorale, la società, insomma i "rappresentati" stessi, si presenterebbero in forme talmente frammentate, plurali e complesse, da non poter esprimere col voto alcuna definitiva istanza unitaria. Si chiederebbe, insomma, una prestazione di unità a chi non può per definizione fornirla.

Comprendo il problema, e tenendolo presente indicherò qualche possibile rimedio più avanti. Ma mi chiedo in generale: perché rinunciare in principio a fornire agli elettori un'occasione universale di partecipazione politica, dai caratteri certo semplificati e ... "immediati", ma innegabilmente coinvolgenti (e, forse, idonei a rimediare al crescente astensionismo)? La divisione e il conflitto sono il sale della democrazia, e trovo semmai preoccupante che una società matura debba esprimere la programmatica rinuncia ad affrontarli, con lo strumento pacifico del voto.

2. Come garantire in Costituzione la rappresentatività del Presidente del Consiglio eletto

Proprio nella direzione appena indicata è peraltro da osservare che il ddl n. 830 trasferisce integralmente il modello del Sindaco d'Italia al Governo della Nazione, ed appare per questo aspetto di notevole rigidità. Non è infatti da trascurare che ciò che può essere adeguato per enti che svolgono in prevalenza funzioni amministrative, o che anche hanno competenze legislative (come le Regioni), non è detto lo sia per una forma di governo che deve tenere insieme la complessità di una intera Nazione. Dal canto loro le Regioni, che pure detengono potere legislativo, hanno posizione e funzioni ben diverse da un Parlamento (nazionale), per gli interessi di cui devono prendersi cura, di natura assai differente rispetto a quelli che è chiamato a gestire lo Stato.

Ciò detto, e considerando le critiche prima ricordate circa l'inadeguatezza dell'elezione diretta a fornire le prestazioni unificanti che le sarebbero richieste, osservo che andrebbe resa più evidente, nei progetti di revisione, la necessità che il Presidente del Consiglio eletto si giovi della più ampia legittimazione e rappresentatività.

Nel progetto n. 935, l'accento cade, invece, sulla legge elettorale per le due Camere, e particolarmente sul premio di maggioranza, assegnato su base nazionale, che deve garantire l'attribuzione del 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri. Qui, inoltre, la stabilita contestualità delle due elezioni, quella per il Presidente del Consiglio e quella delle Camere, dovrebbe assicurare coerenza dei risultati elettorali, e quindi al massimo grado stabilità: una sorta di complessivo "*fait majoritaire*", usando l'espressione un tempo in uso presso i costituzionalisti francesi per descrivere il successo della forma semi-presidenziale di governo dopo il 1962 (contestualità che in Francia, peraltro, non è attualmente prevista).

Contestualità a parte, uno scrupolo ispirato a realismo induce, tuttavia, a ritenere del tutto inopportuno irrigidire nel testo costituzionale una scelta così specifica relativa alla legge elettorale.

Oltretutto, così presentata, si tratta di una scelta che appare monca di un presupposto, cioè la previsione di quella soglia minima di voti validi che, sola, può autorizzare l'attribuzione di un premio.

La Corte costituzionale (nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017) ha appunto chiarito che una soglia per l'attribuzione del premio è necessaria, e che una legge ordinaria che la preveda (nell'ipotesi allora scrutinata: una soglia minima di voti validi pari al 40 per cento) non eccede la ragionevole discrezionalità da lasciare al legislatore².

Ne ricavo che trasferire tutto questo in Costituzione è inopportuno, ed anche realizzato, nel progetto, in forma parziale, giacché manca la soglia minima. Parrebbe comunque un riferimento inutile e sovradimensionato all'eventuale scopo di "parare" un'eccezione di illegittimità costituzionale, proprio perché la legge ordinaria stessa può legittimamente prevedere il premio, alle condizioni già indicate. Insomma, senza coinvolgere la Costituzione, potrà essere la legge elettorale ordinaria ad accompagnare l'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Piuttosto, c'è da tenere presente che se si prevede un premio di maggioranza in Costituzione, ebbene parrebbe poi difficile innestarlo su qualunque sistema elettorale maggioritario, perché ciò produrrebbe evidenti effetti distorsivi di probabile illegittimità costituzionale. L'ambientazione più

² Cfr. Corte cost. sent. n. 35 del 2017, punto n. 6 del Considerato in diritto: «*tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro*».

coerente del premio si ha, invece, in sistemi a impianto (esclusivo o prevalente) proporzionale: a riprova del fatto che usare parole “pesanti” in Costituzione (come, appunto, “premio di maggioranza”) può avere conseguenze inattese e paradossali, cioè può determinare vincoli (anche non voluti) a carico della legge elettorale ordinaria.

Alla luce di quanto detto sulle ipotetiche “prestazioni di unità”, è invece e proprio la previsione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio a richiedere che la stessa Costituzione fornisca direttamente garanzie circa la ampia legittimazione popolare di quest’ultimo. Tale legittimazione e rappresentatività devono poter trovare precisi agganci nel testo costituzionale, che attualmente non ci sono, né nel ddl 935, né nel progetto n. 830.

Il testo attuale del ddl. n. 935 si presta all’obiezione opposta, perché, come dicevo, prevede un elevato premio di maggioranza alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri: ma, per poterne fruire, non pare sufficiente che un candidato alla carica di Presidente Consiglio vinca le elezioni con una qualunque percentuale di voti, e in particolare senza che sia prevista, come si diceva, una soglia minima di suffragi.

Parrebbe pertanto molto meglio che nel testo del secondo comma del nuovo art. 92 non si preveda nulla di specifico sul premio alle liste collegate al candidato alla carica di Presidente del Consiglio, ma siano invece contenute (per entrambi i progetti) formule che, da un lato, alludano all’esigenza di assicurare stabilità agli esecutivi, e, dall’altro, assicurino la massima rappresentatività, in primo luogo, allo stesso Presidente del Consiglio eletto.

Le possibilità, qui, mi parrebbero due.

Secondo la prima, il testo costituzionale potrebbe limitarsi a prevedere che la legge ordinaria disciplini l’elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle due Camere secondo principi che assicurino *rappresentatività dei candidati e stabilità dell’esecutivo*. Questa formulazione, naturalmente, imporrebbe alla legge elettorale ordinaria una serie di scelte, ma senza irrigidire troppo il novero delle opzioni possibili. Sarebbe certo compresa tra queste opzioni l’eventualità del ballottaggio per l’elezione alla carica di Presidente. È dubbio, invece, che la legge elettorale ordinaria possa limitarsi a stabilire che il candidato è eletto se raggiunga al primo turno una congrua soglia minima di voti (pari, ad esempio, al 40% dei suffragi espressi): che accadrebbe, infatti, se tale soglia non sia raggiunta? La previsione di un secondo turno di ballottaggio fra i più votati (due?) parrebbe insomma indispensabile.

Quanto alla regola di fondo per la trasformazione dei voti in seggi (formula elettorale) da inserire in legge ordinaria, il testo costituzionale appena ipotizzato lascia a sua volta aperte varie scelte, ma esclude sistemi, da un lato, eccessivamente distorsivi, e, dall'altro, formule che aprano alla frammentazione e all'instabilità.

Aggiungo che l'ostilità al secondo turno tradizionalmente espressa dalle forze riconducibili all'attuale maggioranza politica dovrebbe ragionevolmente attenuarsi: anche nei confronti degli elettori più ... pigri, sarebbe presumibilmente forte l'*appeal* di poter contribuire alla scelta del *premier*.

Vi è una seconda, e ben diversa, possibilità.

Il testo, prendendo molto sul serio la prestazione di unità che la Costituzione chiede all'elezione diretta in questione, potrebbe (e secondo alcuni dovrebbe) stabilire con precisione le regole per tale elezione, sul modello della Costituzione francese del 1958, modificata nel 1962, che ovviamente si riferisce al Presidente della Repubblica. Sarebbe lo stesso testo costituzionale, in tal caso, a stabilire minuziosamente le regole elettorali: suffragio universale e diretto, maggioranza assoluta dei voti espressi; inoltre, se tale maggioranza non venga conseguita, una seconda votazione cui possono partecipare i due candidati che abbiano conseguito il maggior numero di voti, dopo eventuali ritiri dalla competizione.

Operare scelte del genere potrebbe determinare probabili ostacoli politici, di varia natura. Ma sarebbe certo un modo per venire incontro alle più serie obiezioni prima ricordate.

Potrebbe essere infine importante inserire in Costituzione un limite ai mandati consecutivi (due?). Sarebbe una scelta conforme a principi diffusi e condivisi nelle liberal democrazie occidentali. La si può certo discutere, in nome della libertà di scelta degli elettori e del diritto di elettorato passivo. Ma, dal punto di vista della previsione dei necessari bilanciamenti alla forza di un *premier* elettivo, costituirebbe, credo, una scelta opportuna.

3. L'incarico conferito al Presidente eletto: una singolare retrocessione

Il progetto governativo n. 935, al nuovo ultimo comma dell'art. 92 cost. stabilisce che «*Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri*».

L'obiettivo parrebbe, in primo luogo, quello di avere certezze. Qui, viene reso evidente che il Presidente della Repubblica non può che conferire l'incarico al "Presidente eletto". Sono state scartate formule ambigue del tipo «*nomina sulla base (o alla luce) dei risultati delle elezioni*», ecc., formule che lasciano margini, evidentemente non voluti.

L'altro trasparente obiettivo, pare, è quello di dar peso, attraverso il ricorso all'istituto dell'*incarico*, alle procedure di consultazione con gli alleati, per la formazione della compagine governativa, in attesa della fiducia parlamentare. Come avrò modo di dire anche sulla fiducia iniziale, questa scelta, però, sembra in notevole tensione con la forza di un *premier* uscito vincitore dalle urne, che dovrebbe spostare su di sé tutta la capacità di crearsi una compagine idonea a realizzare l'indirizzo politico prevalso alle elezioni (e potrebbe conseguentemente avere per sé solo il voto di fiducia, ammesso che questa si debba proprio prevedere).

Risulta evidente, inoltre, una singolarità. Nel progetto n. 935, mentre il Presidente della Repubblica *nomina* i ministri, al «Presidente del Consiglio eletto» viene appunto conferito l'*incarico* di formare il Governo.

Ora, come è noto, l'incarico di formare il Governo, nella nostra esperienza repubblicana, precede la nomina a Presidente del Consiglio, sia per "schermare" la responsabilità del Presidente della Repubblica in caso di insuccesso dell'incaricato, sia per garantire la contestualità della nomina dell'intero Governo, (Presidente e Ministri). Qui, invece, il testo ci presenta questo singolare disallineamento³, e ne risulta, alla fine, che il candidato che vince l'elezione vince ... l'incarico di formare il Governo, non già la carica di *premier*!

Può essere (ma è una congettura) che non si sia voluto dire che la nomina del Presidente eletto dipenda dalla volontà del Presidente della Repubblica, perché essa dipende direttamente dal corpo elettorale, ma, appunto, se questa è l'intenzione, appare realizzata in forme incongrue.

Il progetto n. 830, per parte sua e invece, nulla dice sul punto, dando per scontato che l'eletto direttamente è, senza mediazioni, a tutti gli effetti Presidente del Consiglio.

È comunque da osservare, su entrambi i progetti, che non ci sarebbe nulla di sbagliato nell'affermare a chiare lettere che il Presidente eletto è nominato tale dal Presidente della

³ Ma, ad esempio, nel nuovo ultimo comma dell'art. 92 Cost. quale previsto dal ddl n. 935 (che contiene la cd. "norma antiribaltone") incarico al – e nomina del – Presidente del Consiglio sembrano usati come sinonimi.

Repubblica. Ed anzi, non ritengo, né necessario, né corretto chiamare in campo la procedura dell'incarico, proprio perché essa "retrocede", anziché esaltare, la posizione del Presidente eletto!

Con specifico riferimento al progetto governativo, bisogna essere inoltre cauti nello spostare a livello di testo costituzionale quel che nell'esperienza costituzionale repubblicana si è consolidato in convenzioni o prassi costituzionali decennali. L'*incarico* scritto in Costituzione suscita perplessità (anche a prescindere da ciò che si è già detto), così come l'inserimento in essa della stessa figura del "Presidente eletto", distinta da quella del Presidente del Consiglio *tout court*. Avremmo, anzi, un proliferare di varianti costituzionalizzate del vertice dell'esecutivo: il Presidente eletto, il Presidente eletto incaricato ma in attesa di fiducia, e (dopo il voto di fiducia) quello, infine, nella pienezza dei suoi poteri. Come si può sospettare, sarebbero tutte da valutare le conseguenze, ai vari livelli possibili.

Insomma: sia per coerenza con la forza dell'elezione diretta, che è il principio direttivo della riforma, sia per evitare complicazioni, meglio optare per una formula molto più breve e semplice, che stabilisca che il candidato presidente eletto è nominato Presidente del Consiglio dal Presidente della Repubblica.

Non sarebbe preoccupante, inoltre, la perentorietà della formula, che parrebbe, più di quella proposta nel progetto, eliminare un potere del Presidente della Repubblica. Va già qui osservato, in termini generici (ma dovremo tornarci), che non sarebbe del resto possibile intervenire su aspetti così decisivi della forma di governo pretendendo, però, che la ripartizione e l'assetto rispettivo dei poteri rimangano in tutto e per tutto quelli di prima.

Inoltre, sempre in coerenza con la forza derivante dall'elezione diretta, bisognerebbe riconoscere al Presidente del Consiglio il potere di proporre al Presidente della Repubblica, oltre alla nomina, anche la revoca dei ministri.

Il problema è, in effetti, risolto molto radicalmente dal testo del ddl n. 830, secondo il quale (nuovo testo art. 92, secondo comma) «*Il presidente del Consiglio dei ministri nomina e revoca i ministri*».

4. Fiducia iniziale e forme di stillicidio politico da evitare

Il terzo punto da affrontare riguarda il voto di fiducia iniziale che, secondo il progetto di revisione n. 935, il Governo dovrebbe ottenere, anche a riforma approvata (Il ddl n. 830, per parte sua, esclude la fiducia iniziale e la sostituisce con un passaggio nel quale il Governo, entro dieci giorni dal giuramento, si presenta alle Camere per illustrare le linee programmatiche).

Nel ddl n. 935, il primo comma dell'art. 94 («*Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere*») resta invariato, e il nuovo terzo comma del medesimo articolo continua a prevedere che «*entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia*».

Anche questa scelta è probabilmente motivata dalla opportunità di non modificare eccessivamente l'assetto vigente, e particolarmente dalla necessità di non intaccare, anche a livello simbolico, il ruolo del Parlamento. Si può rilevare, però, che una volta eletto direttamente, il Presidente del Consiglio non ha, a stretto rigore, necessità di raccogliere una fiducia parlamentare, vista la diretta legittimazione popolare (e considerato il presumibile collegamento tra la candidatura che ha avuto successo alle urne e le liste che otterranno la maggioranza nei due rami del Parlamento). Dopo l'elezione diretta, la fiducia si presume, salvo prova del contrario.

Si può ammettere che la logica di questa “doppia fiducia” non sia del tutto incongrua, ma presenta qualche rischio mettere a confronto (e in ipotesi patologiche estreme, mettere in contrasto, come si dirà subito dopo) legittimazione popolare e parlamentare.

È stato sostenuto che il voto di fiducia si giustifica comunque, perché è voto sulla compagine governativa complessiva, formata dopo l'elezione del Presidente del Consiglio. È una opzione precisa. Anch'essa, però, come quella esaminata al punto precedente, sembra attenuare la forza di un Presidente del Consiglio uscito vincitore dalle urne. Sembra cioè pagare un forte tributo all'idea per cui il quadro entro cui l'eletto si muove è complesso, perché i delicati equilibri di una coalizione si giocano, fin dall'inizio, nelle aule parlamentari. Anche qui non si danno giudizi, ma si sottolinea il punto come problematico.

Quel che segue nel testo del ddl n. 935, del resto, ne conferma la problematicità. Il progetto governativo prende in esplicita considerazione proprio l'ipotesi che dovrebbe invece essere del tutto patologica ed estrema, cioè quella del mancato voto di fiducia iniziale a un presidente eletto

direttamente. E stabilisce, innanzitutto, che l'incarico (che compare nuovamente nel testo costituzionale!) gli viene rinnovato per una seconda volta dal Presidente della Repubblica.

Qui verrebbe da chiedersi, pensando alle dinamiche parlamentari: che cosa mai dovrebbe dichiarare alle Camere, questa seconda volta, il Presidente già bocciato la prima volta? Dovrebbe forse modificare le sue linee di indirizzo politico – quelle magari sottoposte al voto elettorale – sperando in miglior successo? Oppure, più credibilmente, dovrebbe modificare, per ottenere il voto favorevole, la compagine dei ministri? Pare sia in effetti quest'ultima la logica prevalente, anche dal punto di vista testuale: «*il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto **di formare il Governo***». Il Presidente della Repubblica non rinnova (solo) l'invito a ripresentarsi alle Camere, ma, prima ancora, quello di formare il Governo, cambiandone presumibilmente la composizione, per poi ripresentarsi alle Camere. E, alla fine, è presumibile che compito del Parlamento sia quello di sindacare e intervenire sui nomi della squadra di Governo.

Il testo poi stabilisce che, se anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia, il Presidente procede allo scioglimento delle Camere.

Pare davvero incongruo questo stillicidio politico inflitto al Presidente del Consiglio dallo stesso testo costituzionale che gli conferisce la diretta legittimazione popolare. Difficile, anzi, immaginare una più forte umiliazione politico-istituzionale. Forte e anche un poco pericolosa: ha pur sempre vinto le elezioni per la carica! Qui, volontà parlamentare e volontà popolare vengono messe in contrasto diretto e ripetuto, e ciò non è affatto prudente. Più opportuno sarebbe (come si dirà anche dopo) stabilire chiaramente che, in caso di voto esplicito di sfiducia al Presidente eletto direttamente e al suo governo, ne deriva, come conseguenza obbligata, lo scioglimento delle Camere.

Meglio ancora sarebbe, come si è già detto, proprio per evitare questo stillicidio politico, non prevedere proprio la fiducia iniziale.

Si ripete: pur comprendendo la cautela, dalle scelte ora analizzate emerge una figura di *premier* davvero dimezzato: tutto il contrario dell'uomo solo (o della donna sola) al comando di cui ha detto qualcuno.

5. In caso di crisi: come garantire il rispetto del voto popolare senza eccessive rigidità

Il quarto punto, insieme all'elezione diretta, è forse il più importante, perché attiene alle regole che devono assicurare, ad un tempo, la stabilità dell'esecutivo, la sua aderenza, senza trasformismi, agli indirizzi premiati dal corpo elettorale, garantendo al contempo una dose di flessibilità indispensabile al funzionamento di una forma di governo nazionale capace di adattarsi alle esigenze mutevoli della realtà politica.

A questo scopo il ddl 935 aggiunge all'art. 94 cost. un ultimo comma, che recita: «*In caso di cessazione dalla carica del Presidente del consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere*».

Il ddl n. 830, per parte sua, anche su questi aspetti è molto radicale. Esso stabilisce che l'approvazione di una mozione di sfiducia comporta per il Presidente del Consiglio l'obbligo di rassegnare le dimissioni, cui consegue lo scioglimento anticipato. Se il Governo pone la questione di fiducia e ottiene su di essa un voto contrario, potrà chiedere, dal giorno successivo, una seconda deliberazione per verificare l'effettiva interruzione del rapporto fiduciario. Se questa interruzione viene riscontrata, anche in tal caso consegue lo scioglimento anticipato.

Come si vede, quest'ultimo ddl persegue la stabilità con la rigida applicazione del meccanismo *simul stabunt aut simul cadent*.

Il dd. 935 cerca invece di ottenere stabilità combinando regole per comodità definibili "anti-ribaltone" con una certa dose di elasticità.

Ne risulta però, in primo luogo, la singolarità (da molti osservata) per cui il secondo *premier* appare più forte del primo, giacché solo il secondo si giova della minaccia dello scioglimento delle Camere in caso di mancata fiducia. Il fatto è che, però, solo il primo è stato eletto direttamente nella competizione per la carica, mentre il secondo è un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto. Si tratta di una contraddizione interna al progetto, da correggere. In particolare, in caso di voto esplicito di sfiducia al Presidente del Consiglio eletto direttamente e

al suo governo, sarebbe necessario prevedere, come conseguenza obbligata, lo scioglimento delle Camere.

Bisognerebbe trovare invece una formulazione che riconosca la necessaria flessibilità nei casi in cui, senza un voto di sfiducia, il Presidente del Consiglio presenti le proprie dimissioni. In queste ipotesi, non convince la scelta per cui il Presidente dimissionario possa ricevere nuovamente l'incarico di formare il Governo, andando a chiedere di nuovo i voti in Parlamento. Le dimissioni, tanto più se sono politicamente motivate, vanno rispettate perché segnalano un problema politico, che evidentemente è stato ritenuto non superabile dall'interessato.

In tale situazione, ferme le valutazioni spettanti al Presidente della Repubblica, bisognerebbe invece consentire allo schieramento uscito vincitore dalle urne, entro un termine temporale congruo (sette-dieci giorni), di ricostruire il circuito fiduciario, votando la fiducia a un nuovo *premier*.

Qui si apre ovviamente il problema: come costruire una regola che impedisca modifiche decisive agli orientamenti espressi nel voto dal corpo elettorale? La trasposizione nel nostro ordinamento, in una delle sue possibili formule, dell'istituto della sfiducia costruttiva non eviterebbe, ma anzi codificherebbe, la possibilità di un rovesciamento di maggioranza esclusivamente parlamentare, ciò che è l'opposto degli obiettivi perseguiti dal ddl⁴.

Il ddl in esame immagina due strumenti: dopo le dimissioni, la fiducia può essere concessa ad 1) altro parlamentare che sia stato candidato in collegamento al Presidente eletto, e 2) per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto aveva ottenuto la fiducia.

Può risultare convincente il primo riferimento, perché potrebbe aprire a dinamiche che, con una certa generosità, parrebbero "all'inglese": il partito o i partiti della coalizione vincente alle elezioni

⁴ E' molto istruttivo riportare un commento (anonimo) comparso nel 1972 (in epoca quindi del tutto insospettabile) su *Politica del diritto*, pp. 164 ss., dedicato al funzionamento della sfiducia costruttiva nella forma di governo del cancellierato tedesco, e intitolato *La sfiducia costruttiva alla prova dei fatti*: in presenza di questo istituto, «*il partito di opposizione non può sperare di diventare maggioranza e di esprimere un proprio cancelliere, prima di nuove elezioni, se non facendo conto sullo sfaldamento interno della maggioranza e sul mutamento di campo di qualche deputato (...) Mentre la ratio della sfiducia costruttiva è che il cancelliere eletto si possa appoggiare su una solida maggioranza, politicamente definita, il risultato cui il voto parlamentare conduce è quella di un'aggregazione di forze politiche ottenuta con il sotterfugio e la corruzione, il cui prezzo è ulteriormente elevato dal requisito della maggioranza assoluta richiesto per l'elezione del nuovo capo del governo (...) Quanto più un paese si avvia verso un regime bipartitico bipolare che consente l'alternanza al potere di due opposto schieramenti parlamentari, tanto meno è concepibile un rovesciamento di maggioranza di origine esclusivamente parlamentare, e tanto più è necessaria una previa consultazione elettorale, senza la quale il leader dell'opposizione che pur riesca ad acquistare i voti che gli consentono di impadronirsi del governo apparirebbe un prevaricatore*».

devono trovare un nuovo esponente capace di raccogliere il testimone del *premier* eletto e ottenere la fiducia (ma probabilmente ha ragione chi teme che, invece, ciò scatenerrebbe litigiosità e diffidenze interne alla coalizione di maggioranza: non siamo in uno scenario britannico).

Non convince il secondo: le scelte di indirizzo politico e gli impegni programmatici sono la stella polare politica, ma difficilmente possono essere punti di riferimento per una valutazione come quella che si richiede qui. Intanto perché, in politica, come si sa, le cose cambiano, e le scelte devono adattarsi ai cambiamenti. In secondo luogo, perché non si può chiedere al secondo *premier* di “attuare” dichiarazioni o programmi altrui.

In ogni caso, se anche il secondo *premier* fallisce, il progetto prevede che non restano che lo scioglimento e le nuove elezioni.

Ora, si potrebbe immaginare di modificare quanto attualmente stabilito nel progetto n. 935, nel modo che segue.

In caso di morte o impedimento permanente del Presidente del consiglio eletto, il Presidente della Repubblica ben potrebbe conferire l’incarico di formare il Governo a, – o, meglio, nominare direttamente Presidente del Consiglio – un parlamentare che sia stato candidato in collegamento al Presidente eletto.

Invece, si potrebbe prevedere che, in caso di dimissioni volontarie del Presidente del consiglio eletto, oppure in seguito a un voto di sfiducia o all’approvazione di una mozione di sfiducia, il Presidente della Repubblica, trascorsi otto (dieci) giorni, possa sciogliere (su richiesta del primo ministro) le Camere, oppure conferire l’incarico di formare il Governo a un parlamentare che sia stato candidato in collegamento al Presidente eletto.

In entrambi i casi, qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia, il Presidente della Repubblica dovrebbe necessariamente sciogliere le Camere.

La flessibilità starebbe nella scelta, rimessa al *premier* dimissionario: chiedere lo scioglimento o lasciare che l’incarico sia conferito a un parlamentare del suo schieramento. Si noti che, in queste ipotesi, il ruolo del Presidente della Repubblica risulterebbe tutt’altro che marginale, perché sia nella scelta se sciogliere o meno, sia nella individuazione del successore del *premier* dimissionario, potrebbe esercitare una certa discrezionalità: una discrezionalità, beninteso, indirizzata a garantire non già l’esistenza di una maggioranza parlamentare purchessia, ma di una maggioranza coerente agli esiti elettorali, dovendo invece, se ciò non fosse possibile, procedere necessariamente allo scioglimento.

6. Da ultimo ma non per ultimo: ruolo del Capo dello Stato e contro-poteri

Qualche breve considerazione, infine, su uno degli aspetti che ha suscitato la più ampia attenzione critica dei commentatori, ovvero il destino del ruolo da affidare al Presidente della Repubblica in caso di approvazione di una revisione che preveda l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Il tema si intreccia con quello dei necessari contrappesi alla riforma prospettata e richiederebbe ben altra attenzione e spazio.

Si dice da molti: questa riforma elimina o comunque riduce fortemente i poteri del Capo dello Stato, determinando un danno inaccettabile.

In realtà, come si è già rilevato sopra e come hanno notato osservatori attenti, coloro che pur riconoscono la necessità di una riforma sono contraddittori nel dire di volere un esecutivo più stabile e forte e poi, al tempo stesso, nel pretendere che gli altri organi costituzionali mantengano inalterati tutti i loro poteri⁵.

Bisogna partire da un dato di realtà. La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica hanno conosciuto negli ultimi decenni un notevole rafforzamento, ben al di là della lettera della Costituzione e delle aspettative dei costituenti. La metafora della “fisarmonica” dei poteri presidenziali (che si apre e si allarga in corrispondenza al restringersi della forza degli altri poteri e del sistema dei partiti) descrive bene questo dato di realtà. Ebbene, per alcuni si tratterebbe di mantenere il patrimonio di poteri e capacità di influenza che prassi e consuetudini, a fisarmonica larga, hanno finito per attribuire al Capo dello Stato, facendogli assumere quel ruolo di “tutore del quale non possiamo più fare a meno”. Una difesa non tanto della Costituzione, quindi, ma della prassi costituzionale, che vede la forza del Quirinale aumentare con la crisi e la debolezza del raccordo corpo elettorale - maggioranza parlamentare - Governo. È, in fin dei conti, la difesa della stessa debolezza del sistema, in quanto ne derivi la necessità di mantenere intatti i poteri del Presidente della Repubblica. Vi è in ciò qualche paradosso.

⁵ Così C. FUSARO, *Premierato, un progetto invotabile. Proposte riformiste per modificarlo*, in *Libertàeguale.it*, 9 novembre 2023.

Tra l'altro, la forma di governo parlamentare "a correttivo presidenziale" in cui viviamo conosce ormai, per una di quelle virtualità interpretative che il testo costituzionale consente⁶, la rielezione del Presidente della Repubblica, per mandati che possono essere ormai di quattordici anni: e un mandato di quattordici anni, con la fisarmonica dei poteri presidenziali spalancata, non è forse un'anomalia che dovrebbe preoccupare proprio coloro che paventano, come conseguenza della revisione proposta, l'uomo (o la donna) sola al comando?

Resta nondimeno vero che si pone il tema dei contrappesi, e dell'arbitro. Potrebbe il Presidente della Repubblica, se la riforma fosse approvata, svolgere ancora un efficace ruolo di garanzia arbitrale, o hanno ragione coloro che pensano, come Giuliano Amato, che approvandola "ci giochiamo" l'autorevolezza della figura e lo stesso ruolo arbitrale del Capo dello Stato?

È da premettere che, se è pur vero che il progetto governativo di revisione non tocca formalmente i poteri presidenziali, esso lavora "intorno" a questi poteri, e un'interpretazione sistematica del nuovo testo costituzionale post-riforma potrebbe esigere significative modifiche alle ricostruzioni oggi prevalenti. Si pensi (per fare solo l'esempio più ovvio) all'intera dommatica degli atti presidenziali soggetti a controfirma. Ciò va seriamente considerato.

Ma è anche vero che, in un'ottica di *checks and balances*, il ruolo presidenziale potrebbe ugualmente rinforzarsi nel "riscoprire" il significato potentemente ri-equilibratore di vari atti, come l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi alle Camere, e, soprattutto, come la richiesta di nuova deliberazione alle Camere in vece della promulgazione (art. 74 Cost.): poteri oggi in parte inutilizzati o utilizzati a metà, la cui virtualità "oppositiva" trarrebbe presumibilmente linfa dal nuovo contesto costituzionale.

⁶ Su questa virtualità interpretativa del testo costituzionale, criticamente (e coraggiosamente) A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva* al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia, 27- 28 ottobre 2023, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, 240 ss.