

Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni

STEFANO EMANUELE PIZZORNO*

Abstract: *This paper analyzes the critical points of the recent bill proposing the direct election of the Prime Minister. It focuses on the consequences of not reaching the necessary quorum for achieving the majority bonus and the roles of the President of the Republic and the Prime Minister in the new system. It examines the opportunity to maintain the vote of confidence in the Government, deemed necessary, as well as the strength of the commitment to the program outlined by the elected Prime Minister on the actions of the succeeding President. Finally, an alternative proposal is put forth as opposed to the one outlined in the bill.*

Sommario

1. Premessa. – 2. I punti critici. – 2.1. Il mancato raggiungimento del *quorum*. – 2.2. L'impossibilità di formare governi tecnici. – 2.3. Il nuovo ruolo del Presidente della Repubblica. – 2.4. I Poteri del Presidente del Consiglio. – 2.5. La fiducia. – 2.6. Le dichiarazioni programmatiche del Presidente eletto. – 2.7. I poteri del secondo Presidente. – 3. Un modello alternativo.

Parole chiave: Elezione diretta del Capo del Governo, premio di maggioranza, Capo dello Stato, Presidente del Consiglio, voto di fiducia.

Data della pubblicazione sul sito: 22 febbraio 2024

Suggerimento di citazione

S.E. PIZZORNO, *Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

*Avvocato dello Stato presso l'Avvocatura distrettuale di Firenze. Indirizzo mail: stefano.pizzorno@avvocaturastato.it

1. Premessa

Il Governo ha recentemente presentato il disegno di legge n. 935 volto a riformare la Costituzione¹, introducendo il cosiddetto *premierato*, una formula che pone al centro del sistema il Capo dell'esecutivo, attribuendogli una netta preminenza sugli altri membri dell'esecutivo medesimo.

Con il premierato si intende perseguire una più efficace azione di governo, da un lato grazie alla posizione di superiorità del premier, in condizione di dirigere in maniera più incisiva le politiche dell'esecutivo, dall'altro in forza di una maggiore stabilità del Governo, la cui durata dovrebbe tendenzialmente coincidere con la durata della legislatura.

Nel disegno di legge l'obiettivo viene perseguito sia attraverso l'elezione diretta² da parte del corpo elettorale del Presidente del Consiglio dei ministri, sia con la

¹ Modifiche agli artt. 59, 88, 92 e 94 Cost. per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del presidente della Repubblica.

² È stato Maurice Duverger, politologo francese, a proporre per primo nel 1956 l'elezione diretta del primo ministro con due articoli apparsi su *Le Monde*, *Réformer Le Régime. I. Un système présidentiel?* in *Le Monde*, 12 aprile 1956 e *Réformer Le Régime. II. Un véritable régime parlementaire*, *ibidem*, 13 aprile 1956. Gli eventi successivi, con la crisi algerina al suo apice, videro l'avvento della Costituzione ispirata da De Gaulle del 1958, con la successiva introduzione nel 1962 dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, che affossarono le proposte di Duverger. Duverger era un ammiratore del modello Westminster che però presupponeva un sistema bipartitico. L'elezione diretta del Capo del Governo avrebbe spinto, secondo lui, le forze politiche ad accorparsi e a dividersi in due schieramenti per vincere le elezioni, v. anche M. DUVERGER, *Demain, la République*, Julliard, 1958. In Italia l'idea di Duverger fu ripresa da Serio Galeotti, v. S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di Governo*, in P.L. ZAMPETTI, *La funzionalità dei partiti nello stato democratico*, Atti del I Congresso nazionale di Dottrina dello Stato, La Nuova Europa, 1967, p. 123-143; ID., *Alla ricerca della Governabilità*, Giuffrè, 1984; ID., *Un Governo scelto dal Popolo "Il Governo di Legislatura"*, Giuffrè, 1984. Altri Autori hanno poi esaminato la possibilità, v. tra gli altri, A. BARBERA, *Un'alternativa parlamentare al presidenzialismo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 1989; ID., *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, 1991; C. FUSARO, *Forma di governo e leadership; l'ipotesi del governo con premier elettivo. La strada per Londra passa per Parigi*, in AA. VV., *Politica e Società. Studi in Onore di Luciano Cavalli*, Cedam, 1997; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, 1997; F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2000; S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2003, p. 281 ss., oltreché, *ivi*, G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato*, p. 323 ss.; T.E.

previsione che la legge elettorale debba attribuire un premio che consenta alle liste e ai candidati collegati al Presidente stesso di ottenere il 55% dei seggi. Tale seconda indicazione è stata evidentemente inserita alla luce dell'esperienza israeliana del premierato, fallita perché mentre il Primo ministro veniva eletto a suffragio universale, la legge elettorale rimaneva proporzionale, oltretutto con una soglia di accesso alla rappresentanza estremamente bassa, impedendo al premier di contare su una solida maggioranza³. Altro obiettivo che si prefigge la riforma è assicurare il rispetto della volontà degli elettori sia al momento della formazione del Governo, sia successivamente nel corso della legislatura, impedendo ribaltoni, cioè la formazione di maggioranze diverse da quella votata dal corpo elettorale⁴.

FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio è stato anche uno dei possibili modelli presi in considerazione dalla Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali, presieduta da Massimo D'Alema, v. R. BIFULCO, *La commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, 1998, oltre che di alcune proposte parlamentari di legge successive nonché del disegno di legge ad iniziativa governativa n. 2544 presentato nella XIV legislatura.

³ In Israele la riforma, introdotta nel 1990, fu soppressa dopo tre elezioni, nel 1996, 1999 e 2001. Sulle cause del suo fallimento v. E. OTTOLENGHI, *Why Direct Election Failed in Israel*, in *Journal of Democracy*, vol. 12 no. 4, 2001, pp. 109-122. V. anche E. OTTOLENGHI, *Israel's Direct Elections System and the (not so) Unforseeable Consequences of Electoral Reform*, in *Israel Studies Forum*, vol. 18, n. 1, 2002, pp. 88-116, che contiene anche un interessante confronto tra i sistemi istituzionali israeliano, francese ed italiano.

⁴ Si discute se l'elezione diretta del Capo del Governo introduca una forma di governo diversa da quella parlamentare, in particolare presidenziale. In Italia essa è stata definita neoparlamentare, v. A. BARBERA, *Una Riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, 1991. Altri Autori l'hanno chiamata semiparlamentare (E. VIRGALA FORURIA, *La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1995, pp. 121-134), come parlamentarismo presidenziale, *presidential parliamentarism* (R.Y. HAZAN, *Presidential parliamentarism: direct popular election of the Prime Minister, Israel new electoral and political system*, in *Electoral Studies*, 15, 1, 1996) o anche come *parliadentialism* (B. SUSSER, *Toward a constitution for Israel*, in *Saint Louis University Law Journal*, 37, 4, 1993) per evidenziare la coesistenza di elementi del parlamentarismo e del presidenzialismo. Per Sartori il sistema resta parlamentare, potendo il parlamento sempre sfiduciare il Governo, v. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, terza ed. 1998. Sul punto v. anche S. PASQUETTI, *La Nuova Forma di Governo israeliana*, in *Il Politico*, 63, 2, 1998, pp. 311-331.

Duverger al riguardo preferiva la distinzione tra democrazie immediate e democrazie mediate. Come detto da Galeotti, le prime sono caratterizzate dal fatto che chi elegge o licenzia oggi il Governo nelle democrazie più sicure non è dunque più il Parlamento, ma è (ed è questa una applicazione immediata e autentica del principio della sovranità popolare)

Invece non è esatto dire che si persegua lo scopo di far durare la legislatura, potendo questa al contrario accorciarsi, impedendo che si formi, anche qualora ve ne sarebbero le condizioni, un'altra maggioranza. Infatti è previsto che, qualora, dopo le elezioni, il Governo presieduto dal Presidente del Consiglio non abbia ottenuto la fiducia dalle Camere, il Presidente della Repubblica non possa verificare l'esistenza di una diversa maggioranza in parlamento, ma debba senz'altro procedere allo scioglimento. Inoltre, in caso di cessazione dalla carica del Presidente eletto, il Presidente della Repubblica è tenuto ad affidare l'incarico o allo stesso Presidente dimissionario o ad altro parlamentare che era stato eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio, con il vincolo dell'attuazione del medesimo programma su cui il Presidente eletto aveva ottenuto la fiducia iniziale⁵. In questa seconda ipotesi, a rigore, il parlamentare a cui venisse affidato l'incarico, pur dovendo appartenere alla maggioranza che aveva vinto le elezioni, potrebbe essere sostenuto anche da una maggioranza diversa, ma il vincolo di dover attuare le stesse politiche su cui il Presidente del Consiglio eletto aveva ottenuto la fiducia, rende questa possibilità del tutto irrealistica.

2. I punti critici

2.1. *Il mancato raggiungimento del quorum*

La riforma, come sopra esposto, stabilisce che la legge elettorale attribuisca un premio di maggioranza che consenta alla coalizione o alla lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti di ottenere il 55% dei seggi⁶. Non si prevede alcuna

il popolo come corpo elettorale: pertanto, viene notevolmente ad attenuarsi, e quasi a superarsi, l'antica classificazione che contrappone la forma di Governo presidenziale alla forma di Governo parlamentare, S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di Governo*, cit., p. 128. Al riguardo v. A. CAMPATI, *La «democrazia immediata»: prospettive a confronto*, in *Teoria Politica*, 10, 2020, pp. 297-315.

⁵ Il d.d.l. 830, ad iniziativa Renzi ed altri, è ancora più radicale, perché prevede che in ogni caso in cui il Presidente del Consiglio eletto cessi dalle proprie funzioni si debba operare lo scioglimento, secondo il principio *simul stabunt simul cadent*. L'articolo 1 del disegno di legge, infatti, così dispone: All'art. 88 Cost. il primo e secondo comma sono sostituiti dal seguente: «In caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri il Presidente della Repubblica scioglie le Camere».

⁶ Questa scelta vincola sostanzialmente il legislatore ad una legge elettorale di tipo proporzionale. P. BECCHI, G. PALMA, *Analisi critica del ddl di revisione costituzionale che introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Qualche proposta correttiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it, osservano che si tratta di una forzatura che andrebbe evitata,

soglia minima per l'attribuzione del premio, ma un'interpretazione per cui una soglia non sarebbe necessaria è da escludersi, alla luce delle sentenze della Corte costituzionale 1 del 2014 e 35 del 2017 che hanno affermato la necessità del raggiungimento di una soglia minima non solo in un sistema a turno unico ma anche allorché sia previsto il ballottaggio tra le due liste più votate al primo turno⁷.

È vero che nella sentenza 35 del 2017 la Corte, per giustificare la circostanza di aver ritenuto in precedenza⁸ legittimo il premio nelle elezioni amministrative nei Comuni a maggiore dimensione a seguito del ballottaggio, che consente alle liste collegate al Sindaco eletto di ottenere una quota pari al 60% dei seggi del Consiglio comunale indipendentemente dal fatto di aver raggiunto una soglia minima al primo turno, aveva affermato che *ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale*. Ritenere però sulla base di questa affermazione della Corte che, prevista ora anche per il livello nazionale l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, non sia più necessario il raggiungimento di una soglia minima di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza⁹, sarebbe erroneo. La Corte ha infatti comunque anche affermato che un conto è una legge concernente l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare; altro l'elezione di Sindaco e consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria (sentenza 275 del 2014). Camera e Senato sono le sedi della

visto che impedisce al parlamento di adottare una legge elettorale che preveda l'assegnazione di seggi con il sistema uninominale.

⁷ Secondo la Corte il legittimo perseguimento dell'obiettivo della stabilità di Governo, di sicuro interesse costituzionale, non può provocare un eccessivo sacrificio dei principi costituzionali della rappresentanza e dell'uguaglianza del voto. «Se è vero che, nella legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio fra le liste più votate ha il compito di supplire al mancato raggiungimento, al primo turno, della soglia minima per il conseguimento del premio, al fine di indicare quale sia la parte politica destinata a sostenere, in prevalenza, il governo del Paese, tale obiettivo non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta» (sentenza 35 del 2017).

⁸ Sentenza 275 del 2014, v. sul punto anche Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 4680/13.

⁹ La Corte distingue tra premio di governabilità, che attribuisce un certo numero di seggi in più alla lista o coalizione di liste che abbiano già raggiunto il 50% dei voti e/o dei seggi al fine di assicurare la formazione di un esecutivo stabile, e premio di maggioranza volto a consentire la maggioranza assoluta dei seggi alla lista o coalizione di liste che abbiano conseguito una determinata maggioranza relativa, v. sentenza 35 del 2017

rappresentanza politica nazionale, gli organi fondamentali dell'assetto democratico dell'intero ordinamento, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto per eleggerne i componenti costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l'art. 1 della Costituzione (sentenze 35 del 2017 e 1 del 2014).

Per tali ragioni sembra che i principi costituzionali di rappresentatività e uguaglianza del voto, comprimibili per favorire la stabilità ma non in modo sproporzionato, pena la violazione degli art. 1, 3 e 48 Cost., possano essere considerati principi supremi dell'ordinamento costituzionale¹⁰, la cui mancata osservanza travolgerebbe una legge elettorale che attribuisse la quota del 55% dei seggi, anche in sede di ballottaggio, senza la previsione del raggiungimento di una soglia minima di voti. In ogni caso non è necessario che l'indicazione della quota minima sia prevista in Costituzione, potendo bastare la previsione nella legge elettorale. L'eventuale giudizio di costituzionalità non riguarderebbe comunque la norma della Costituzione, perché questa non impone l'assenza di soglia minima, ma solo la legge elettorale che non la prevedesse¹¹.

Ma se la soglia è necessaria, che succede se non viene raggiunta e non scatta il premio per l'attribuzione del 55% dei seggi?¹²

A questo punto il Presidente del Consiglio eletto (o perché arrivato primo in un sistema a turno unico, o perché vincitore del ballottaggio ma comunque con una quota di seggi delle liste che l'hanno sostenuto corrispondente al risultato del primo turno a causa della mancata attribuzione del premio), ma senza maggioranza, dovrebbe ricercare il sostegno di partiti e/o parlamentari che non l'hanno sostenuto in sede di campagna elettorale. Qui potrebbe sorgere un primo dubbio se tale soluzione sia costituzionalmente corretta alla luce del sistema introdotto; ma in realtà non sembra che vi siano ostacoli né di ordine testuale né

¹⁰ Secondo la teoria dei controlimiti enunciata dalla Corte cost. sin dalla sentenza 183 del 1973 e di cui la Corte ha fatto applicazione in due circostanze (sentenze 18 del 1982 e 238 del 2014) con riferimento a fonti sopranazionali.

¹¹ Peraltro, nel senso che l'illegittimità potrebbe coinvolgere la stessa disposizione costituzionale, si sono espressi nelle audizioni dinanzi alla commissione per gli affari costituzionali del Senato i Proff. Cartabia, Pizzetti, De Petris, l'on. Finocchiaro e altri, v. memorie sul sito www.senato.it, audizioni e documenti acquisiti dalla Commissione. La Corte Cost. ha affermato che i principi supremi della Costituzione non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale nemmeno da leggi costituzionali, v. sentenza 1146 del 1988.

¹² È vero che la spinta politica ad accaparrarsi il premio dovrebbe ridurre la frammentazione e favorire l'alleanza tra forze politiche affini, ma l'ipotesi non può essere scartata, potendo comunque verificarsi, ad esempio in presenza di forze politiche di una certa consistenza che non intendano allearsi ad altre.

di ordine logico all'allargamento delle forze che hanno sostenuto il Presidente eletto in campagna elettorale ad altre che intendano ora supportarlo, pur immaginando che il Presidente dovrebbe far loro concessioni di natura politica al fine di ottenere la fiducia. Un'interpretazione diversa determinerebbe un irrigidimento totale e il rischio di elezioni ripetute con il possibile collasso del sistema democratico. In ogni caso questo scenario dimostra come la fiducia al Governo sia assolutamente necessaria anche in presenza dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Qualora invece il Presidente del Consiglio eletto non riesca ad allargare il perimetro delle forze che lo sostengono e non riesca ad ottenere la fiducia, si andrebbe a nuove elezioni, secondo quanto dispone il disegno di legge di riforma¹³. Le nuove elezioni, tenute a così breve distanza dalle precedenti, potrebbero peraltro dare nuovamente un esito incerto, non facendo scattare il premio di maggioranza e ci si potrebbe trovare davanti a un Presidente del Consiglio eletto che non riesca a sua volta, come il precedente (a prescindere dal fatto che potrebbe anche essere la stessa persona) ad ottenere la fiducia. Un tale meccanismo dovrebbe essere evitato perché, come già osservato e come la Storia dimostra, elezioni ripetute possono essere esiziali per una democrazia¹⁴. Occorrerebbe pertanto, a nostro avviso, inserire una clausola di salvaguardia che consenta, in caso di due elezioni consecutive che abbiano prodotto il risultato di un Presidente del Consiglio eletto che non sia riuscito ad ottenere la fiducia, al Presidente della Repubblica di verificare l'esistenza di una maggioranza in parlamento, affidando l'incarico a una personalità di sua scelta. Oppure si potrebbe stabilire che in prima battuta il Presidente della Repubblica debba affidare l'incarico a un parlamentare candidato in collegamento con il Presidente eletto e poi, in seconda battuta, preso atto del fallimento di questi, a una personalità di sua scelta¹⁵. Le soluzioni possono essere diverse ma una clausola di salvaguardia appare necessaria.

¹³ All'art. 94 Cost. sono apportate le seguenti modificazioni: a) il terzo comma è sostituito dal seguente: «Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

¹⁴ Il caso della crisi della Repubblica di Weimar è ampiamente citato, su di esso v. T. MERGEL, *Elections, Election Campaigns, and Democracy*, in N. ROSSOL, B. ZIEMANN (eds.), *The Oxford Handbook of the Weimar Republic*, Oxford Handbooks, 2020, pp. 164-192.

¹⁵ In questo caso non necessariamente un parlamentare. Da notare che il disegno di legge stabilisce che il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura, quindi che sia un membro del parlamento. Non si dice nulla

2.2. L'impossibilità di formare governi tecnici

La riforma si propone lo scopo di impedire la formazione di governi non sostenuti dalla maggioranza che ha vinto le elezioni. Per questo motivo, in caso di dimissioni del Presidente eletto dalla carica, se questi non ottiene il rinnovo della fiducia, si stabilisce che il Presidente della Repubblica debba affidare l'incarico a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio ormai cessato dalla carica. Se quello non ottiene la fiducia o, ottenutala, successivamente perde la carica, il Presidente della Repubblica deve sciogliere le Camere. Non c'è spazio per governi cosiddetti tecnici o di unità nazionale. Peraltro, potrebbe verificarsi il caso, come avvenuto in passato, che, di fronte a una crisi grave, i partiti preferiscano stare in seconda linea, lasciando il compito di prendere misure impopolari a una personalità scelta dal Presidente della Repubblica (è quanto avvenuto con il Governo Monti), oppure che sentano la necessità di far ricorso a una figura di particolare prestigio non presente in parlamento (è stato il caso del Governo presieduto da Mario Draghi). Sembra opportuno che venga lasciata questa possibilità alle forze politiche, ad esempio stabilendosi, come è stato proposto¹⁶, che si possa derogare al meccanismo delineato dal riformato art. 94 Cost. con decisione delle Camere presa a maggioranza qualificata.

2.3. Il nuovo ruolo del Presidente della Repubblica

Un punto dibattuto riguarda la diminuzione dei poteri del Presidente della Repubblica che si verificherebbe a seguito dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Il parlamento nel sistema attuale è infatti l'unico organismo che trova la propria legittimazione direttamente nel voto popolare, mentre il Governo e il Capo dello Stato sono organi che sono legittimati dal parlamento stesso, attraverso la fiducia il primo, e tramite elezione il secondo. Con la riforma, si osserva, dinanzi a un Presidente del Consiglio eletto direttamente, il Presidente della Repubblica vedrebbe inevitabilmente ridotto il suo ruolo, in particolare quello di influenza politica¹⁷.

Dall'altro invece si sottolinea come i poteri del Capo dello Stato non siano formalmente toccati e del resto, introducendosi con la riforma meccanismi costituzionali destinati a portare il beneficio della stabilità, non vi sarebbe neppure

invece dell'ipotesi in cui perda il seggio (peraltro un'ipotesi di scuola) a differenza della legge israeliana che la considerava causa di cessazione dalla carica con conseguente, in quel sistema, obbligo di elezioni.

¹⁶ Vedi audizione al Senato del Prof. Fusaro.

¹⁷ Vedi audizione al Senato del Prof. Amato e altri.

necessità di interventi straordinari del Presidente della Repubblica che nel nostro Paese hanno avuto modo di esplicarsi in particolare in situazioni di crisi.

Al riguardo, il ruolo del Capo dello Stato negli ultimi decenni si è ampliato considerevolmente, sia dal punto di vista dell'influenza politica, con la creazione anche di Governi del Presidente¹⁸, sia dal punto di vista dell'esercizio dei poteri formali¹⁹. Per quanto riguarda questi ultimi, essi potranno comunque essere esercitati, mentre l'ambito discrezionale del potere di scioglimento diviene fortemente limitato come conseguenza dell'obiettivo di impedire la formazione di maggioranze diverse da quella vincitrice delle elezioni. D'altro canto, se il Governo è stabile e gode di una solida maggioranza, è del tutto corretto che gli spazi di influenza del Capo dello Stato si riducano, considerando che è il Governo che è destinato ad assumersi le responsabilità del proprio operato dinanzi agli elettori²⁰.

¹⁸ Si veda, tra i molti, C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali*, 11, 2021, pp. 25-50; M. VOLPI, *Tecnocrazia e crisi della democrazia, Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, 2017.

¹⁹ In particolare il potere di grazia, che la Corte Costituzionale ha riconosciuto essere del Presidente della Repubblica (sentenza 200 del 2006), del potere di emanazione dei decreti-legge (su cui v. G. SERGES, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, pp. 469-484), della scelta dei ministri, con il rifiuto di nominare Paolo Savona Ministro dell'Economia, sulla cui estensione peraltro vi è incertezza, v. C. PINELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2018, pp. 1011-1012; v. anche S.E. PIZZORNO, *Genealogia della Costituzione, personaggi ed istituti*, Passigli Editore, 2020, p. 80 ss.

²⁰ Come già osservava Costantino Mortati. Questi, partecipando a un dibattito sulle riforme istituzionali, a cui parteciparono Crisafulli, Jemolo, Sandulli, Ferrari, Galeotti e La Pergola, intitolato *La Costituzione e la crisi*, pubblicato sulla rivista *Gli Stati* nel 1973, prendendo in esame le due possibilità di elezione popolare, del Capo dello Stato e del Capo del Governo, osservava che «passando all'esame delle due soluzioni, non sembra dubbio che la preferenza debba andare alla elezione popolare del primo ministro, ciò soprattutto allo scopo di porre accanto a questo organo responsabile davanti al popolo dell'indirizzo politico di cui è espressione, un Capo dello Stato, che non desuma la sua investitura direttamente dal popolo, e quindi non in grado di arrestare l'opera del governo che tale investitura ha ottenuto, ma tuttavia competente ad intervenire, sia provocando arresti temporanei del corso di provvedimenti con richiesta del loro riesame, sia soprattutto giudicando in ordine alla scelta dei possibili modi di risoluzione dei conflitti che insorgano fra il Governo e il Parlamento». È possibile leggere il testo su <http://www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/gliStati1973.pdf>.

I correttivi che in questo scritto sono stati proposti restituirebbero peraltro spazio all'azione del Presidente della Repubblica quando ve ne fosse la necessità, cioè in situazioni di crisi istituzionale.

2.4. I poteri del Presidente del Consiglio

Secondo molti non avrebbe senso prevedere l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri senza attribuirgli determinati poteri, in particolare di nomina e revoca dei ministri²¹, di cui dispongono ad esempio i Capi del Governo inglese, spagnolo e tedesco. L'attribuzione di tali poteri inciderebbe sulla dialettica Presidente del Consiglio - Presidente della Repubblica, mettendo in chiaro che la nomina dei ministri spetta, come dovrebbe, al primo, ma sottraendo al secondo quella possibilità di intervento da utilizzarsi solo in casi gravi, come è avvenuto per il caso della proposta di nomine che avrebbero comportato conflitto di interesse o un rischio per le finanze pubbliche²². A questo proposito occorre sottolineare che il potere di nomina dei ministri è già ora un potere del Presidente del Consiglio e l'intervento del Capo dello Stato può essere ammissibile solo in circostanze straordinarie²³. Proprio per salvaguardare questo residuo spazio del Presidente della Repubblica, eventualmente, al fine di rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio nel Governo, potrebbe attribuirsi al Presidente eletto solo il potere di revoca dei ministri, pur nella difficoltà di concepire un potere di revoca senza l'attribuzione del corrispettivo potere di nomina²⁴. Occorre però tener conto che alla fine in realtà questa dipende più dai rapporti politici che da attribuzioni

²¹ Così nelle audizioni i Prof. Zanon, Cintioli, Fusaro, Curreri, Woelk, Becchi, Bassu ed altri.

²² Con l'opposizione del Presidente Scalfaro alla nomina di Cesare Previti a Ministro della Giustizia e del Presidente Mattarella alla nomina di Paolo Savona a Ministro dell'Economia.

²³ Del resto, la storia costituzionale dei rapporti tra Capo del Governo e Capo dello Stato, il Monarca, ha visto proprio la lotta del primo al fine di assicurarsi l'autonomia nella composizione del Governo e nelle decisioni politiche, v. S.E. PIZZORNO, *Genealogia della Costituzione*, cit., in particolare i capitoli sulla limitazione dei poteri del Capo dello Stato. Come il Duca di Wellington, Primo Ministro, ricordava al re Giorgio IV nel 1827, l'unico atto che spettava al Sovrano era la nomina del premier, il resto sarebbe stato di competenza di quest'ultimo: *When he had appointed his First Minister, all the rest devolved upon the person appointed, who became responsible for the King's acts*, Hill, *British Parliamentary parties 1742-1832, From the Fall of Walpole to the First Reform Act*, HarperCollins Publishers, 1985.

²⁴ Il Prof. Buratti nelle audizioni si è espresso in senso contrario all'attribuzione del potere di revoca proprio perché presupporrebbe l'attribuzione del potere di nomina.

giuridiche²⁵. Se infatti il Capo del Governo fosse anche il leader del partito di un governo monocolore, non avrebbe alcuna difficoltà nel sostituire un ministro non di suo gradimento, mentre in presenza di un governo di coalizione, come è la prassi in Italia, tutto dipenderebbe alla fine dai rapporti di forza nella coalizione medesima; un ministro appartenente a un partito che avesse un peso decisivo, e il cui capo manifestasse volontà contraria alla rimozione, sarebbe difficilmente rimuovibile da un premier pur dotato di potere di revoca.

2.5. *La fiducia*

Come sopra esposto dal meccanismo della fiducia non si può prescindere, perché il Presidente del Consiglio, in caso di mancata attribuzione del premio, potrebbe trovarsi nella necessità di ricercare l'appoggio di altre forze politiche, oltre a quelle che l'hanno sostenuto in campagna elettorale²⁶. Inoltre, la fiducia riguarda anche la formazione del Governo nonché le dichiarazioni programmatiche che acquistano valenza anche in caso di cessazione della carica del Presidente eletto. Si può ipotizzare, in alternativa al modello proposto, che la fiducia venga concessa al solo Presidente del Consiglio, anziché all'intero Governo, oppure che venga concessa dal parlamento in seduta comune. Quest'ultima ipotesi, così come l'introduzione della fiducia monocamerale, cioè, data solo dalla Camera dei deputati²⁷ potrebbe in astratto essere considerata idonea ad ovviare al rischio, esistente seppur improbabile dopo la riforma che ha unificato l'elettorato attivo dei due rami del parlamento, di maggioranze diverse tra Camera e Senato. Peraltro, la fiducia data dalla sola Camera non risolverebbe il problema, visto che il Governo, in un sistema bicamerale perfetto (con eccezione della fiducia) non potrebbe comunque far approvare i propri disegni di legge e decreti dal Senato, qualora in questo non disponesse di maggioranza.

2.6. *Le dichiarazioni programmatiche del Presidente eletto*

Gli indirizzi politici dichiarati in sede di fiducia dal Presidente eletto vincolerebbero, secondo il disegno di legge, il successivo Presidente che subentrasse nella carica. Molti hanno criticato questo punto, osservando che le circostanze mutano e quindi anche il programma è destinato a variare e pertanto

²⁵ Come è stato osservato anche dal Prof. Guzzetta nell'audizione al Senato.

²⁶ Si sono espressi in senso contrario al mantenimento della fiducia nelle audizioni al Senato, i Proff. Clementi, Fusaro, Curreri, Frosini, Zagrebelsky, Woelk, Bassu e altri; sul punto v. S. CURRERI, *Quel "pasticcaccio brutto" del voto di fiducia iniziale*, ne *La Costituzione.info*, 15 dicembre 2023. Contrari alla fiducia iniziale sono anche P. BECCHI, G. PALMA, *Analisi critica*, cit.

²⁷ In questo senso nelle audizioni il Prof. Lanchester e altri.

si tratterebbe di un vincolo senza alcuna valenza. In realtà il vincolo è incisivo in particolare dal punto di vista politico. Infatti, lo si è sottolineato sopra, rende pressoché impossibili la formazione di maggioranze diverse da quella originaria, perché forze politiche che prima avevano negato la fiducia si troverebbero a concederla sulla base dei medesimi indirizzi programmatici. Inoltre, in caso di proposte che siano in palese e manifesto contrasto con il programma originario il Presidente della Repubblica potrebbe intervenire in sede di moral suasion.

Un punto da chiarire, con una nuova formulazione del testo, riguarda l'ipotesi in cui il Presidente eletto cessi dalla carica ma gli venga riaffidato l'incarico. Non è chiaro, infatti, se il vincolo del rispetto delle dichiarazioni programmatiche si applichi anche al Presidente reincaricato. In questa ipotesi, pur essendo possibile sul piano costituzionale la formazione di una diversa maggioranza con il medesimo Capo del Governo (come avvenuto nella precedente legislatura con i due governi Conte), sul piano politico sarebbe estremamente difficile. Occorre vedere se si vuol far prevalere l'elemento personale dell'elezione diretta del Presidente, rendendo il sistema più flessibile, oppure dar più importanza all'elemento dell'alleanza delle liste che hanno sostenuto lo stesso Presidente, rendendo di fatto quasi impossibile ogni mutamento di maggioranza che comporti la sostituzione di una forza politica con un'altra.

2.7. I poteri del secondo Presidente

Secondo molti il Presidente del Consiglio che assumesse la carica dopo il Presidente eletto avrebbe più poteri di quest'ultimo, in quanto il parlamento non potrebbe sfiduciarlo se non provocando il proprio scioglimento²⁸. In realtà a chi scrive sembra che i due Presidenti si trovino in posizione di equilibrio nei rispettivi rapporti con il parlamento. Infatti, il presidente eletto può essere sfiduciato senza obbligo di andare alle elezioni ma può riottenere l'incarico ed eventualmente trovare l'appoggio di altre forze politiche o cercare di rimuovere le ragioni che hanno causato la sfiducia; il secondo non può invece riottenere l'incarico in caso di sfiducia, essendo questa causa di scioglimento obbligato. L'obiezione per cui il secondo Presidente avrebbe più poteri del primo appare pertanto più di ordine politico che giuridico. Ma su questo piano i fattori che potrebbero essere in gioco sono così tanti e così diversi, oltre che imponderabili, da far perdere ad essa valore.

²⁸ Così nelle audizioni i Proff. Zanon, Cintioli, De Pretis, Cabiddu, Lanchester, Curreri, Cerrina Feroni, l'on. Finocchiaro e altri.

3. Un modello alternativo

Risultati simili al modello indicato nella proposta potrebbero essere raggiunti limitandosi a riformare la legge elettorale. Se infatti venisse introdotta una legge elettorale con l'indicazione sulla scheda del Presidente del Consiglio proposto, ballottaggio tra le due liste o coalizioni di liste arrivate prime, con premio di maggioranza al 55%, da attribuirsi purché nel turno precedente si sia raggiunta una certa percentuale (a differenza della legge 52 del 2015, l'Italicum, il premio non potrebbe scattare già al primo turno con il raggiungimento del 40% dei suffragi, essendo opportuno che il ballottaggio vi sia in ogni caso, in modo da avere un Presidente del Consiglio eletto con il 50% dei voti), si avrebbe un'elezione sostanziale del Presidente del Consiglio, che vincolerebbe il Presidente della Repubblica ad affidargli l'incarico. Inoltre, si avrebbe, come esito delle elezioni, rispetto alla legge attuale, la ben maggiore probabilità di una maggioranza vincitrice che, salvo disfacimenti della stessa, potrebbe governare per tutta la legislatura. In tal modo non vi sarebbero garanzie costituzionali contro i ribaltoni, ma questi sarebbero comunque difficili sul piano politico, mantenendo comunque il sistema quel grado di flessibilità per far fronte a crisi straordinarie. Si eviterebbe inoltre di inserire il riferimento alla legge elettorale in Costituzione, irrigidendo un modello che, al mutare delle circostanze storiche, potrebbe non corrispondere più alle esigenze del Paese. È anche vero, però, che il sistema politico fondato solo sulla legge elettorale sarebbe facilmente modificabile da una maggioranza diversa che intervenisse sulla stessa.

In ogni caso, qualora la proposta di riforma costituzionale incontrasse difficoltà, ci sembra che l'opzione di intervenire esclusivamente con l'approvazione di una nuova legge elettorale che presenti le caratteristiche sopra descritte, non debba essere trascurata.