

Considerazioni sull'impianto della riforma costituzionale per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio*

di Elena Bindi

Con riferimento all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio in Costituzione, tra le molte considerazioni che potrebbero essere fatte con riguardo all'impianto della riforma costituzionale (pur riconoscendo che il disegno di legge A.S. 935-A, grazie alle modifiche approvate dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, -e discusse dall'Assemblea del Senato- è indubbiamente migliorato, basti pensare, solo per fare due esempi all'eliminazione dell'aggettivo "volontarie" con riferimento alle dimissioni del Presidente del Consiglio e all'introduzione del potere di revoca dei ministri, per non parlare dell'eliminazione della controfirma per alcuni atti presidenziali), mi sembra opportuno concentrarmi su tre aspetti:

1. In via preliminare alcune considerazioni sul fatto che il sistema elettorale costituisce il presupposto implicito sia del modello di forma di governo che dei suoi contrappesi;

2. Secondo punto: valutare quanto il premierato (e quindi la scelta a favore di una forma di governo caratterizzata dalla legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio) incida sui poteri del Presidente della Repubblica e quali potrebbero essere gli opportuni e/o necessari correttivi da inserire nel testo costituzionale;

3. E soprattutto, quali strumenti di garanzia dell'opposizione sarebbe opportuno e/o necessario introdurre a fronte del rafforzamento dell'esecutivo;

1) Con riferimento al primo punto, è difficile valutare la riforma costituzionale senza conoscere il sistema elettorale che verrà adottato. Sia la forma di governo che il sistema delle garanzie costituzionali è una conseguenza diretta del sistema elettorale oltre che delle stesse norme costituzionali. Tanto che la riforma elettorale incide sugli stessi *quorum* previsti in Costituzione al fine di sganciare gli organi e gli istituti di garanzia dalla maggioranza di governo. L'armonia del modello complessivo è, del resto, il collante del quale non si può fare a meno e se non si conosce quale sarà il sistema elettorale non si riesce a valutare adeguatamente il modello.

2) Con riferimento al secondo punto, per comprendere come escono ridefiniti i poteri e il ruolo del Presidente della Repubblica nell'ambito di una forma di governo caratterizzata dalla legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio occorre fare un passo indietro e ripartire da come è delineata la figura del capo dello Stato nella Costituzione italiana.

Come è noto l'ordine del giorno Perassi, presentato il 4 settembre 1946, pur optando per la forma di governo parlamentare, aveva auspicato l'introduzione di strumenti di rafforzamento dell'esecutivo (la IV Repubblica francese mostrava già uno scenario di inquietante instabilità e debolezza dell'esecutivo)

*Testo della memoria per l'audizione informale alla I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge cost. C. 1354 Boschi e C. 1921 Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di "Modifiche alla Parte II della Costituzione", 18 luglio 2024

e aveva rigettato le proposte in senso presidenzialistico del Partito d'azione, sebbene tendessero al medesimo risultato.

Nel dibattito in Assemblea costituente, la modellistica costituzionale che aveva impegnato la Commissione Forti, la Commissione dei 75 e il Comitato di studio, venne invece accantonata per lasciare il passo alla logica politica, con il suo *favor* verso la fluidità nei rapporti tra organi costituzionali.

Del resto, le forze politiche di sinistra non condividevano la soluzione del rafforzamento dei poteri del Presidente della Repubblica, e nelle file comunista vi fu chi come Giorgio Amendola riteneva necessario assicurare la governabilità non attraverso la modellistica costituzionale, ma grazie alla forza dei partiti, considerati i veri fattori di stabilità,

Come è altrettanto noto, dal dibattito in Assemblea costituente sull'articolato del Presidente della Repubblica, emerse alla fine una figura dai poteri elastici, dotata sì di poteri di nomina del Governo e di scioglimento delle Camere, ma con il contrappeso dell'obbligo di controfirma di tutti gli atti presidenziali da parte dei ministri proponenti o competenti, come requisito di validità degli stessi.

La storia repubblicana ha dimostrato quanto l'esercizio dei poteri presidenziali sia d'intermediazione politica (formazione del governo e scioglimento delle camere), sia d'influenza (messaggi formali ed anche esternazioni), sia di garanzia e controllo (promulgazione delle leggi ed altre attribuzioni), ha dato ottima prova, tanto da fare del Presidente della Repubblica una "figura chiave" della forma di governo italiana, come dice la stessa relazione introduttiva al ddl. cost 935.

Ma appunto una figura chiave nella forma di governo parlamentare. Se si cambia forma di governo e si opta per un premierato, (anche a volerla considerare una forma di governo parlamentare iper-razionalizzata, in quanto si mantiene il rapporto fiduciario, con previsione della necessità di ottenere la fiducia iniziale, almeno nel disegno di legge costituzionale 1921, mentre nella proposta di legge 1354 non è richiesta la fiducia iniziale), ciò non può non riverberarsi sulle prerogative del Presidente della Repubblica, che, grazie al carattere elastico dei suoi poteri disciplinati nell'ambito della forma di governo parlamentare prevista in Costituzione, contrae il suo intervento a fronte di una maggioranza coesa, e riespande il proprio ruolo se si inceppa il circuito della decisione politica.

Se si opta per una soluzione che permetta di garantire stabilità all'esecutivo attraverso una forma di governo che ha il suo perno nella legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio, ciò incide inevitabilmente, e in modo evidente, sui poteri di intermediazione politica del Capo dello Stato.

In primo luogo, il potere di nomina del Presidente del Consiglio.

La proposta di revisione di costituzionale all'art.3 prevede, infatti, che il Capo dello Stato «conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il governo; nomina e revoca, su proposta di questo, i ministri». Viene meno quindi qualsiasi potere di intermediazione politica con riferimento

all'incarico al Presidente del Consiglio, essendo il Capo dello Stato vincolato alla scelta espressa dal corpo elettorale. Si passa, infatti, dal potere di nomina del Presidente del Consiglio al mero conferimento al Presidente del consiglio scelto dal corpo elettorale dell'incarico di formare il governo.

Certo, nell'evoluzione della forma di governo parlamentare italiana non sono mancati in passato fattori che avevano inciso sull'esercizio del potere di nomina del Presidente del Consiglio. Già a seguito della riforma elettorale del 1993 (c.d. *Mattarellum*), i presidenti della Repubblica si sono trovati ad operare nel contesto di un sistema elettorale di tipo maggioritario (o a seguito della l. n. 270 del 2005, in un sistema proporzionale con ampi correttivi maggioritari) che lasciava presagire un certo ridimensionamento dei loro poteri di intermediazione politica, specialmente nel momento di formazione del governo. Il capo della coalizione uscita vittoriosa dalla consultazione elettorale, infatti, avrebbe avuto molto probabilmente l'incarico di guidare il nuovo esecutivo, riducendosi parallelamente i poteri presidenziali sulla scelta del Presidente del Consiglio.

Senza dubbio non c'era alcun obbligo giuridico che imponesse al capo dello stato di affidare l'incarico di formare il governo al *leader* della coalizione vincitrice delle elezioni, visto che le sue prerogative costituzionali non erano state modificate (come ribadirà il legislatore stesso con l'art. 14 *bis* della l. n. 270 del 2005 e la Corte costituzionale con la sent. n. 262 del 2009), ma vi era comunque una ragione, se non altro, di opportunità politica e di rispetto della volontà dell'elettorato, che finiva per vincolare la scelta del Presidente, annullando quasi qualsiasi margine di discrezionalità nell'individuare il soggetto cui conferire l'incarico. Dopo le votazioni del 1994, 1996 e 2001, in effetti, fu il risultato elettorale a indirizzare la scelta presidenziale sulla nomina del Presidente del Consiglio più che le consultazioni, che il capo dello Stato peraltro ha continuato a svolgere, seguendo una prassi consolidata. Per non parlare delle elezioni politiche del 2008, in cui il responso elettorale consegnò al Parlamento e al Presidente della Repubblica una solida e netta maggioranza di governo, espressione della coalizione di centrodestra, il cui leader era Silvio Berlusconi. Per la prima volta nella storia costituzionale repubblicana (se si eccettua, il governo Pella nel 1953, che però fu un esecutivo "di transizione" con il mandato specifico di approvare la legge di bilancio e che pertanto durò in carica 4 mesi), l'incarico di formare il governo fu accettato senza riserva, e la lista dei ministri fu consegnata dal Presidente del Consiglio seduta stante (6-7 maggio 2008). Del resto, Berlusconi in via informale, già alcuni giorni antecedenti le consultazioni, aveva rivelato quale sarebbe stata la compagine di governo. E fu il secondo esecutivo più longevo della storia repubblicana, dopo il governo Berlusconi II (2001-2005), che ha avuto una durata di pochi mesi più lunga. L'altro esecutivo in cui il Presidente del Consiglio ha accettato senza riserva l'incarico è l'attuale governo Meloni, anch'esso supportato da un chiaro esito elettorale.

Si potrebbe pensare che un certo potere di intermediazione il capo dello Stato ritorni a svolgerlo con riguardo alla nomina e la revoca dei ministri: nel testo si legge che il Presidente della Repubblica nomina e revoca dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio incaricato. Opportunamente oltre al potere di nomina, con emendamento governativo è stato introdotto anche il potere di revoca rimediando ad una mancanza del precedente testo presentato il 15 novembre 2023. Questa scelta permette di superare l'istituto della sfiducia individuale, la cui *ratio*, giustificabile all'interno del modello di forma di governo parlamentare debolmente razionalizzata (cfr. sent. 7 del 1996, caso Mancuso), sarebbe difficilmente comprensibile nell'ambito del premierato.

La legittimazione democratica diretta del Presidente del Consiglio, tuttavia, sembra comprimere quel piccolo margine di discrezionalità del capo dello Stato nell'esercizio di questo potere di intermediazione politica. Se in passato quest'ultimo aveva un qualche margine di manovra con riguardo alla formazione della compagine governativa (basti ricordare, la ferma opposizione di Scalfaro alla nomina di Previti a ministro della giustizia nella formazione del governo Berlusconi I, o il rifiuto di Mattarella alla nomina di Savona a ministro dell'economia nel governo Conte I), a fronte di un vertice dell'esecutivo scelto dal corpo elettorale, anche il suo potere di nomina e di revoca è pressoché nullo.

Si potrebbe obiettare che, come nel testo costituzionale vigente, il Presidente del Consiglio si limita a proporre la nomina dei ministri. Se di *proposta* si tratta, questa è vincolante nel senso che il Presidente della Repubblica non potrebbe nominare ministri non proposti dall'incaricato. Questo però non implica che non possano presentarsi casi, (peraltro assai rari come i suddetti casi Previti e Savona), in cui il Capo dello stato si rifiuti di nominare i ministri proposti, agendo in attuazione della legalità costituzionale, per correggere le deviazioni nella corretta interpretazione dei principi e delle norme costituzionali da parte della maggioranza.

È vero che l'elemento testuale non può essere sottovalutato: se il Presidente della Repubblica non fosse vincolato a nominare solamente i ministri proposti, verrebbe meno la funzione della proposta; ma se invece fosse sempre e in ogni caso vincolato a nominarli, verrebbe meno la funzione stessa della nomina. Ma è altrettanto vero che a forte di un vertice dell'esecutivo eletto a suffragio universale diretto, cambia profondamente il modello di forma di governo in cui questa previsione testuale è inserita.

Un altro potere di intermediazione politica del capo dello Stato che si ridimensiona notevolmente rispetto alle prassi attuali è quello di *risoluzione delle crisi di governo*, potere che invece nel periodo di vigenza del sistema elettorale maggioritario o proporzionale con correttivi maggioritari, mostrava tutte le sue potenzialità. In quest'ultimo periodo difatti, se il potere di nomina del Presidente del Consiglio si contraeva, i poteri di intermediazione del Presidente nell'ambito del procedimento di formazione dell'esecutivo tornavano invece nuovamente ad dilatarsi in occasione delle crisi di governo in corso di legislatura, come testimoniato anche dai tempi di svolgimento delle

consultazioni (brevi nel procedimento che seguiva alle elezioni, lunghi a seguito di crisi di governo): prassi grazie alle quali si poteva avvertire con immediatezza quanto fosse reale la metafora dei poteri a fisarmonica: il potere di nomina del Presidente del Consiglio si contraeva di fronte ad un chiaro esito elettorale a favore di una coalizione, si riespandeva a seguito di una crisi di governo.

Con la riforma costituzionale in esame si contrae anche questo potere di risoluzione delle crisi di governo, sia con riguardo alla scelta di formare un nuovo governo, sia con riguardo allo scioglimento delle camere. Difatti, il testo della riforma costituzionale prevede che il Presidente della Repubblica è tenuto a sciogliere le Camere in caso di :

- a) *mancato raggiungimento della fiducia iniziale a seguito di due votazioni da parte del Governo con il Presidente del Consiglio eletto;*
- b) *mancato raggiungimento della fiducia iniziale da parte del Governo con il Presidente del Consiglio eletto nelle liste collegate al Presidente del Consiglio dimessosi;*
- c) *revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto, mediante mozione motivata*
- d) *se, in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, questi ne faccia richiesta al Presidente della Repubblica.*

Il testo di riforma prevede, quindi, quattro ipotesi di scioglimento delle camere vincolato (che in quanto atto dovuto, come precisato nell'emendamento governativo approvato il 14 marzo 2024, può essere disposto anche negli ultimi sei mesi del suo mandato). Il dato testuale non lascia adito a dubbi: vi è un ridimensionamento dei poteri del capo dello stato: si passerebbe infatti ad un modello fortemente irrigidito rispetto al modello attuale caratterizzato, invece, da forte elasticità dei poteri presidenziali che permettono di oscillare da un ruolo notarile (in presenza di maggioranze coese) ad un ruolo maggiormente attivo (soprattutto a fronte della crisi del sistema partitico).

Con riferimento alle dimissioni del Presidente del Consiglio eletto nel testo approvato il 24 aprile si è opportunamente eliminato l'aggettivo "volontarie", accogliendo un emendamento dell'opposizione (sen. De Cristoforo e altri). In tal modo, in caso di mancata approvazione di una questione di fiducia il capo dello Stato non è obbligato a sciogliere le Camere, perché si lascia la facoltà al presidente del consiglio dimessosi se chiedere lo scioglimento oppure no. Si è voluto quindi togliere ai parlamentari delle forze di maggioranza il potere di far cadere il Governo e dare poi la possibilità di ottenere l'incarico di formare un nuovo Governo proprio a uno di coloro che ha determinato la caduta del Presidente del consiglio scelto dal corpo elettorale.

Si è optato, dunque, nei casi di mancata approvazione di una questione di fiducia di lasciare al capo dello Stato un certo margine di scelta sempre che il Presidente del Consiglio dimessosi non eserciti la facoltà di chiedere lo scioglimento (così come negli altri casi in cui il Presidente del consiglio eletto cessa dalla sue funzioni senza che venga meno il rapporto di fiducia, quali i casi di morte , impedimento permanente e decadenza).

In questi casi, difatti, il capo dello Stato può conferire l'incarico per una sola volta nel corso della legislatura. Per quest'ultimo si aprono dunque tre scenari:

- a) reincarico al Presidente dimessosi;
- b) incarico ad un parlamentare eletto nelle liste collegate al Presidente del Consiglio dimessosi;
- c) scioglimento anticipato delle Camere (unica ipotesi di scioglimento che rimane nella discrezionalità del Presidente della Repubblica).

Tuttavia, a fronte di un vertice dell'esecutivo eletto a suffragio universale e diretto riterrei essere maggiormente coerente con il modello prescelto, con riguardo alla revoca della fiducia, **togliere il riferimento alla mozione motivata**, in modo da potere tornare alle urne in ogni ipotesi di venuta meno del rapporto di fiducia: sia a seguito della mozione di sfiducia sia per la mancata approvazione di una questione di fiducia.

Difatti, nei casi di mancata approvazione della fiducia, non è lasciare al capo dello Stato un certo margine di scelta e sempre che il presidente del Consiglio dimessosi non eserciti la facoltà di chiedere lo scioglimento, che serve a controbilanciare il rafforzamento dell'esecutivo, ma semmai ne mina la coerenza del modello.

Se questo è il modello e si vuole davvero tutelare e salvaguardare il ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica, occorre introdurre un contrappeso al rafforzamento del vertice dell'esecutivo, operando sui *quorum* di elezione del Presidente della Repubblica. Ho già sottolineato quanto i premi di maggioranza incidano sui *quorum* previsti in Costituzione per gli organi di garanzia, come già la legge n. 270 del 2005 aveva dimostrato. Ancor più adesso che si introduce un modello che comprime i poteri di intermediazione politica del Presidente della Repubblica occorre innalzare i *quorum* per l'elezione del Capo dello Stato in modo da sganciarlo dalla maggioranza di governo.

Non mi sembra, infatti, particolarmente significativo al fine di offrire maggiori garanzie di pesi e contrappesi, l'aver posticipato l'abbassamento del *quorum*, per l'elezione del Presidente della Repubblica previsto nell'art. 83, comma 3 Cost. (dai 2/3 dell'Assemblea alla maggioranza assoluta della stessa) dopo il sesto scrutinio, anziché dopo il terzo.

Se la legge elettorale, come previsto nel testo della riforma assegnerà "un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio", sarebbe opportuno, se non necessario, l'innalzamento del *quorum* ai 3/5 dei componenti dell'Assemblea dopo il terzo scrutinio, al fine di sganciare l'elezione del Presidente della Repubblica dalla maggioranza di governo.

Già ad esempio, la riforma costituzionale del 2016 modificava i *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica, previsti nell'art. 83, comma 3°, Cost. (dove si affermava che: «Dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea. Dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti»).

Adesso come allora si obietta (cfr. Documentazione Camera dei Deputati del 4 luglio 2024, p. 15) che un innalzamento potrebbe favorire atteggiamenti ostruzionistici da parte di una minoranza.

Queste considerazioni sembrano, tuttavia, esprimere eccessiva diffidenza verso le forze di minoranza, verso quelle forze politiche insieme alle quali la maggioranza dovrebbe procedere lungo la strada delle riforme costituzionali e elettorali. La Costituzione di uno stato pluralista deve riuscire, infatti, a bilanciare tra le diverse istanze e a trovare un punto di equilibrio condiviso intorno a principi generali senza estremizzare e radicalizzare il confronto tra le diverse posizioni in gioco. La Costituzione non può pertanto essere espressione di un'ideologia di parte, ma frutto della condivisione di principi fondanti

Questa diffidenza verso le forze di minoranza sembra, invece, troppo ripiegata sul momento contingente e dimentica del ruolo che ad esse è stato assegnato nel nostro sistema politico-istituzionale (e ancor più dovrebbe essere assegnato, come svilupperò adesso nel punto 3 parlando delle garanzie delle opposizioni).

3) Passo quindi all'ultimo punto, a fronte di un rafforzamento dell'esecutivo mancano soprattutto strumenti per rafforzare il ruolo del Parlamento (già attualmente incapace di porre un argine all'abuso della decretazione d'urgenza, della delegazione legislativa, del ricorso alla questione di fiducia e ai maxiemendamenti), che si vedrebbe ancor più estromesso dall'esercizio della funzione d'indirizzo politico. A tal fine, tra i correttivi da introdurre, occorrerebbe ovviare alla mancanza di qualsiasi forma di previsione di garanzie dell'opposizione, auspicabile invece a fronte di un rafforzamento dell'esecutivo e di un premio di maggioranza diretto a garantire la governabilità. Sarebbe utile diversificare all'interno delle forze di minoranza tra statuto della *opposizione*, soluzione *organizzatoria ad hoc* per la minoranza principale (la minoranza qualificata che ha come obiettivo centrale della sua azione politica la sostituzione della maggioranza nella funzione di governo), e funzione *oppositoria* che rimane patrimonio comune di tutte le minoranze escluse dall'area di governo. Del resto, la coerenza con il modello di premierato richiederebbe la previsione in Costituzione di garanzie per l'opposizione se, come sembra probabile, la legge elettorale, nel caso in cui nessuna forza politica raggiunga la soglia minima per ottenere il premio, preveda il ballottaggio tra le due forze politiche che ottengono i maggiori consensi e quindi vi sarebbe un partito di minoranza principale, ossia quello che perde il ballottaggio. Tanto più che il partito di minoranza principale avrebbe un supplemento di legittimazione derivante dall'aver concorso al ballottaggio con il partito che ha ottenuto il mandato elettorale a governare.

È quindi da valutare positivamente (ancorché nient'affatto risolutivo) l'ODG G/935/1/1^a (già emendamento 4.0.5) del sen. Pera, approvato il 24 aprile 2024, in base al quale: *“Il Senato, in sede di esame dell’A.S. 935, esprime la necessità che, nei Regolamenti parlamentari, sia riconosciuta la figura*

istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione – da parte dei parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere ai gruppi di opposizione – e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere”.

La via da seguire sarebbe però quella dell'introduzione già nel testo costituzionale di una disciplina che distinguesse tra ruolo delle minoranze e ruolo dell'opposizione, qualificando quest'ultima come minoranza maggiormente rappresentativa e affidandole specifiche prerogative. Differenziare cioè in maniera chiara l'opposizione dalle altre minoranze. In modo da favorire, anche dopo la sconfitta elettorale, il mantenimento dell'unità della maggior coalizione di minoranza, assicurando maggiore visibilità e coordinamento alle iniziative volte alla realizzazione di un indirizzo politico alternativo.

Il legislatore costituzionale continua ormai da lungo tempo a essere riluttante al riguardo. Ma il problema sussiste e non può essere sottovalutato nel momento in cui si introduce il premierato, come dimostra il fatto che nella prassi delle ultime legislature si rileva una generale tendenza delle opposizioni a inseguire nella presentazione di un elevato numero di emendamenti (e di ordini del giorno) una qualche forma di compensazione, di scarsissimo impatto pratico, rispetto alla condizione generale di estrema debolezza in cui versano.

Senza dubbio, in questo caso la storia non aiuta, anzi insegna come l'opposizione nel nostro paese sia lontana dal configurarsi come un soggetto politico unitario, alternativo alla maggioranza di governo. Proprio per questo, introducendo il premierato, non si può sottovalutare l'importanza di favorire e tutelare in Costituzione il consolidamento di un'opposizione principale.