

## Sui disegni di legge costituzionale 935 e 830\*

di Giuseppe Calderisi

Grazie innanzitutto per l'invito a intervenire in queste audizioni relative all'esame dei disegni di legge nn. 935 e 830.

Dato che sono coautore di una proposta sulla forma di governo del Primo Ministro elaborata da un gruppo di studiosi di sistemi politici, costituzionalisti, opinionisti ed ex parlamentari (tra cui Angelo Panebianco, Giuseppe de Vergottini, Antonio Polito, Gaetano Quagliariello, Franco Debenedetti, Natale D'Amico, Mario Esposito, Annamaria Parente, Maurizio Griffo, Andrea Spiri, ai quali si sono aggiunti altri sottoscrittori tra cui Giovanni Orsina, Pialuisa Bianco, Francesco Posteraro e Giorgio Spangher), proposta che intende fornire un contributo al dibattito, mi riferirò ad essa per quanto riguarda le valutazioni e le proposte di modifica ai testi, in particolare a quello del governo. L'auspicio è che si possa giungere ad una riforma condivisa, anche se al momento non se ne avverte il clima; ma alla fine dirò per quali ragioni potrebbero determinarsi tra qualche tempo le condizioni almeno per un serio tentativo in tal senso.

Dico subito che condivido pienamente - e da diversi lustri - le finalità dichiarate della stabilità e della governabilità, ma ritengo che i mezzi adoperati non siano affatto idonei a conseguirle. A tal fine è infatti essenziale il corredo dei poteri di cui dispone il vertice dell'esecutivo, che innanzitutto dovrebbe chiamarsi Primo Ministro e non essere solo un *primus inter pares*, come è oggi il Presidente del Consiglio dei Ministri.

In particolare, occorre una adeguata disciplina del potere di scioglimento, essenziale al fine di poter governare le tensioni e i conflitti che inevitabilmente si creano all'interno di qualsiasi maggioranza

\*Audizione informale svolta nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.S. 935 e A.S. 830 - Modifiche costituzionali introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio, Senato -Commissione 1ª (Affari costituzionali) -12 dicembre 2023

pluripartitica, perché stanno innanzitutto qui le ragioni della cronica instabilità dei governi.

Non è l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, a parità dei poteri rispetto ad oggi, come nel ddl del governo, che può risolvere i problemi di stabilità e governabilità. Meno che mai con la "retrocessione" della posizione del PCdM che la procedura dell'incarico comporta, come ha osservato il prof. Zanon, e soprattutto con il pasticcio della c.d. norma anti-ribaltone per cui è stabile solo il PCdM subentrante: praticamente un incentivo, per chi ambisce alla premiership, a mettere in atto manovre di progressivo logoramento e destabilizzazione del PCdM eletto, per la cui caduta basterebbe poi, al momento opportuno, la defezione del solo 6% di deputati o senatori della maggioranza, quanto basta a scendere dal 55% al 49%; manovre che potrebbero andare a buon fine considerando che anche i parlamentari del partito del PCdM eletto, magari per un calo nei sondaggi, non avrebbero desiderio di nuove elezioni e potrebbero preferire la nascita di un altro governo, il cui PCdM a quel punto sarebbe stabilissimo.

Con la proposta del governo il PCdM eletto direttamente sarebbe "forte" nell'*input*, la sua luna di miele potrebbe forse durare qualche tempo in più, ma senza la forza istituzionale assicurata da un adeguato corredo di poteri, i problemi di stabilità si riproporrebbero presto allo stesso modo. Non si commetta l'errore di ritenere che la forza politica, non assistita da un'adeguata forza istituzionale, possa essere sufficiente, soprattutto a fronte delle difficoltà sempre crescenti che il governare comporta, a partire dal peso del debito pubblico e dalla scarsità delle risorse.

Non demonizzo l'elezione diretta, proposta da giuristi e costituzionalisti come Duverger in Francia, Mortati, Galeotti e diversi altri in Italia; anche Leopoldo Elia ne ha scritto a favore nel 1970 sull'Enciclopedia del diritto, alla voce forma di governo (ne riporto solo qualche passaggio di pag. 43: "...non sembra resistibile l'obiezione: perché dobbiamo eleggere...una serie di parlamentari che contano mediocrementemente e non possiamo invece scegliere un capo del governo, nel quale si accentrano i maggiori poteri di indirizzo politico?...E la crisi dei partiti come canali di partecipazione che

spinge a considerare di suprema importanza l'occasione elettorale, il *punctum temporis* in cui il cittadino si reca alle urne: e l'elezione del titolare più elevato del potere esecutivo valorizza al massimo l'intervento popolare").

Ma questa scelta si può compiere solo a determinate condizioni. Innanzitutto, trattandosi dell'elezione diretta di una carica monocratica esecutiva, del vertice dell'esecutivo nazionale, essa richiederebbe la più ampia rappresentatività, quella che può fornire solo la maggioranza assoluta dei voti, al primo turno o al ballottaggio.

E poi non se ne possono ignorare le implicazioni, cioè il profondo cambiamento istituzionale che essa comporta a causa del diverso grado di legittimazione del PCdM rispetto a quello del Presidente della Repubblica, diverso grado di legittimazione che inciderebbe indubbiamente sull'autorevolezza e sulle prerogative del PdR.

Per questo, per non creare questa disfunzione istituzionale, la proposta di cui sono coautore prevede che la candidatura alla carica di Primo Ministro avvenga mediante collegamento con i candidati all'elezione delle Camere, con la pubblicazione dei nomi dei candidati Primo Ministro sulle schede elettorali, come nel testo A del relatore Salvi della Commissione bicamerale D'Alema, in modo che l'elettore scelga ad un tempo maggioranza parlamentare e relativo Primo Ministro, grazie ad una legge elettorale di tipo maggioritario (unico riferimento alla legge elettorale che inserirei in Costituzione); pertanto un sistema senza formale elezione diretta del Primo Ministro, ma che farebbe comunque degli elettori i decisori della scelta circa l'indirizzo politico che desiderano imprimere alla vita della società e di chi debba guidarla. Per quanto riguarda la legge elettorale, come ho detto, mi limiterei a prevedere che debba essere di tipo maggioritario, facendo attenzione a non predeterminare il solo modello basato sul premio sul quale inviterei ad una riflessione circa l'eccessivo potere di colazione e di ricatto che esso attribuisce anche a piccole formazioni i cui voti potrebbero essere decisivi per raggiungere la soglia minima per l'attribuzione del premio stesso.

Se si vuole davvero assicurare stabilità e governabilità è necessario rafforzare la posizione del Primo Ministro. Nelle altre democrazie parlamentari che sono molto più stabili della nostra, la stabilità e governabilità non sono assicurate dall'elezione diretta (che non hanno) ma dal corredo dei poteri del vertice dell'esecutivo, in particolare dal potere di scioglimento di cui dispongono secondo diverse discipline.

Pertanto occorre prevedere:

- che sia il Primo Ministro, e non il Governo, a dover avere la fiducia delle Camere, meglio se da parte del Parlamento in seduta comune, anche al fine di fare un passo verso il superamento del bicameralismo paritario, sempre più ineludibile alla luce dell'aberrante monocameralismo alternato che si è affermato di fatto;
- che il Primo Ministro possa proporre al Presidente della Repubblica non solo la nomina ma anche la revoca dei ministri;
- che, soprattutto, il Primo Ministro possa disporre, almeno in alcuni casi, della forza deterrente del potere di scioglimento. Potere che pertanto serve essenzialmente a prevenire ed evitare le crisi di governo, più che a sciogliere il Parlamento.

Se Berlusconi e Prodi ne avessero potuto disporre, Bossi e Bertinotti non avrebbero causato la caduta di quei governi perché sarebbero stati chiamati a risponderne immediatamente davanti agli elettori.

Del resto nel 1953, al momento del primo scioglimento anticipato del Senato, tutti - dai partiti alla stampa, compresa l'Unità - erano convinti che il potere di scioglimento spettasse al PCdM. Il 2 aprile 1953 il Corriere della Sera titolava: "Imminente decisione del governo sull'eventuale scioglimento del Senato" e l'Unità: "Il governo deciso a sciogliere il Senato", il 4 aprile il Messaggero: "Lo scioglimento del Senato sarà proposto questa mattina al Presidente della Repubblica", come si evince da una ricerca che ho condotto molti anni fa, pubblicata in un capitolo del Volume "Come chiudere la transizione", edito dal Mulino nel 2004. Così infatti avveniva ai tempi dello Statuto Albertino (con una norma sullo

scioglimento analoga a quella dell'art. 88 Cost, salvo il Re al posto del PdR): lo scioglimento era proposto dal governo con una relazione che era pubblicata nella G.U. insieme al decreto di scioglimento. E la stessa Costituente non esclude che lo scioglimento potesse essere utilizzato proprio su proposta del PCdM per affrontare crisi politiche (sedute del 22, 23 e 24 ottobre 1947). Se nel 1953 ciò poi non avvenne, fu solo perché De Gasperi, che pure rivendicava la titolarità del potere di scioglimento, rinunciò ad avanzare formalmente la proposta a Einaudi (comunque favorevole allo scioglimento) al fine di evitare un dissenso formalizzato in seno al CdM da parte dei partiti laici, in particolare del Pri, contrario allo scioglimento anticipato per non perdere con un anno di anticipo i senatori di diritto di cui disponeva.

Di conseguenza, non scattata la legge maggioritaria, terminata la fase politica degasperiana, la forma "presidenzialista" assunta nel 1953 dal decreto di scioglimento divenne poi "sostanza" (anche se nella c.d. prima Repubblica il PdR era solo il notaio del sistema dei partiti che di fatto decidevano lo scioglimento).

I problemi sullo scioglimento, come è noto, sono sorti successivamente quando, con la caduta del Muro, quel sistema dei partiti è entrato definitivamente in crisi, cancellato in gran parte da tangentopoli, ci sono stati i referendum elettorali e si è votato con il sistema prevalentemente maggioritario del Mattarellum.

E la questione della disciplina del potere di scioglimento grava ancora sul nostro sistema parlamentare perché, come Bagehot insegna, il sistema parlamentare si basa su due principi inscindibili: la fiducia dell'assemblea al premier e il potere del premier di scioglierla, altrimenti si scivola su assetti di tipo assembleare.

La sfiducia costruttiva non è un adeguato meccanismo di stabilizzazione (anche a prescindere dal fatto che essa possa costituire una legittimazione dei "ribaltoni"), in Italia le crisi di governo sono state sempre extraparlamentari, la sfiducia costruttiva sarebbe del tutto inefficace; l'abbiamo già sperimentata nei comuni, fu introdotta nel 1990 dalla legge

Gava, non servì a nulla, poi ci fu il referendum e la riforma con l'elezione diretta e il *simul simul*. Meccanismo proposto dal ddl n. 830, ma evidentemente troppo rigido a livello nazionale; anche nella patria del sistema parlamentare il premier può essere sostituito dal suo stesso partito.

E vengo alla questione dei poteri del PdR e della sua funzione di motore di riserva del sistema, con i poteri che si possono estendere a fisarmonica: una funzione importante che va salvaguardata (in caso di crisi in situazioni di grave emergenza, ad esempio come quella del Covid, ci deve essere la possibilità di dar vita a governi di unità nazionale con il consenso della stessa maggioranza che ha vinto le elezioni); ma questa funzione di motore di riserva deve essere davvero eccezionale, non divenire di fatto motore principale che interviene con grande frequenza. E questo è possibile solo facendo funzionare e non inceppare di continuo il motore principale, cioè il circuito della responsabilità politica elettori-maggioranza-governo.

In tal senso conferire il potere di scioglimento al Primo Ministro, con un'opportuna disciplina, non significa affatto ledere i poteri del Presidente della Repubblica, ma solo evitare che il PdR sia costretto ad intervenire di continuo come motore di riserva. Questa non è certo una lesione dei suoi poteri!

La disciplina dello scioglimento adottata dalla proposta di cui sono coautore è quella già prevista dai due ddl presentati nel 2002 dai senatori Tonini, Morando, D'Amico (n. 1662, XIV leg.) e dal senatore Malan, allora di Forza Italia (n. 1889, XIV leg.), cioè quella svedese in base alla quale il Primo Ministro al quale sia negata la fiducia può decidere, nei sette giorni successivi, se sciogliere o invece dimettersi consentendo la formazione di un nuovo governo ("in coerenza con i risultati elettorali" secondo la proposta di cui sono coautore). Una disciplina suggerita durante la sua audizione del 20 marzo 1997 alla Bicamerale D'Alema anche dal prof. Cheli, contrarissimo all'elezione diretta, ma favorevole all'attribuzione del potere di scioglimento al Primo Ministro "come prevede il meccanismo svedese" e, come precisò ad una specifica mia domanda, "anche se sfiduciato costruttivamente".

E il rafforzamento dei poteri del premier non comporta affatto l'indebolimento del ruolo del Parlamento, anzi può essere vero proprio il contrario. Il Parlamento oggi è debole soprattutto perché governi deboli sono indotti ad abusare dei decreti legge e della questione di fiducia. Ma un governo forte (che avesse il potere scioglimento e la possibilità di utilizzare i disegni di legge ordinari a data certa) potrebbe benissimo fare a meno di ricorrere sistematicamente alla decretazione d'urgenza (anche con una modifica dell'art. 77 che ne impedisca l'abuso, contestuale alla modifica dell'art. 72 per l'introduzione dei disegni di legge ordinari a data certa). Insomma, non è una questione a somma zero: ad Governo forte può e deve abbinarsi un Parlamento che recuperi il proprio ruolo.

Pertanto nel testo del governo bisognerebbe quantomeno separare i casi di dimissioni, morte e impedimento permanente del PCdM da quello di negazione della fiducia (sia approvazione della mozione di sfiducia che mancata approvazione della questione di fiducia), prevedendo in tal caso lo scioglimento a meno che il PCdM non scelga di dimettersi per consentire, se possibile, la nascita un altro governo.

All'inizio del mio intervento ho parlato dell'auspicio di una riforma condivisa, pur aggiungendo che al momento non se ne avverte il clima. Ma le cose potrebbero forse cambiare, in specie dopo le elezioni europee. Infatti, sull'esito di un eventuale referendum - tra circa due anni - pende il velo dell'ignoranza. Nel merito il quesito è molto semplice, potrebbe passare come quello sulla riduzione del numero dei parlamentari. Ma potrebbe anche ripetersi quanto accaduto per il referendum del 2016, divenuto di fatto un referendum sul governo. Insomma l'esito sarebbe incerto e non prevedibile, mentre le conseguenze sarebbero estremamente negative, forse devastanti per chiunque dovesse perderlo, maggioranza di governo oppure opposizioni. Vale la pena, da parte di entrambi, correre questo rischio, assumersi questa responsabilità? O è preferibile, da parte di entrambi, compiere almeno un tentativo serio per una riforma condivisa? Per queste ragioni politiche, l'esigenza di una riforma condivisa potrebbe forse divenire qualcosa di più di un semplice auspicio.

Allegato

# **Proposta di riforma per l'introduzione della forma di governo del Primo Ministro**

**Primi sottoscrittori:**

**Pialuisa Bianco, Giuseppe Calderisi, Natale D'Amico, Franco Debenedetti,  
Giuseppe de Vergottini, Mario Esposito, Maurizio Griffo,  
Giovanni Orsina, Angelo Panebianco, Annamaria Parente,  
Antonio Polito, Francesco Posteraro, Gaetano Quagliariello,  
Giorgio Spangher, Andrea Spiri**

\*\*\*\*\*

## Articolo 1

*(Modifica dell'articolo 92 della Costituzione)*

L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro e dai Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri.

La candidatura alla carica di Primo Ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione delle Camere, secondo modalità stabilite dalla legge elettorale, di tipo maggioritario, che prevede altresì la pubblicazione dei nomi dei candidati Primo Ministro sulle schede elettorali.

Il Presidente della Repubblica, alla proclamazione dei risultati per l'elezione delle Camere, nomina Primo Ministro il candidato indicato a tale carica al quale è collegata la maggioranza dei parlamentari eletti.

Il Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, nomina e revoca i Ministri.

In caso di morte, dimissioni o impedimento permanente del Primo Ministro, il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro in coerenza con i risultati elettorali. In caso di dimissioni non può essere nominato il Primo ministro dimissionario.”

## Articolo 2

### *(Modifica dell'articolo 94 della Costituzione)*

L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Il Primo ministro deve avere la fiducia del Parlamento in seduta comune.

Entro dieci giorni dalla nomina il Primo Ministro presenta il suo programma al Parlamento in seduta comune che gli accorda la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa l'obbligo di dimissioni.

Le dimissioni volontarie del Primo Ministro sono presentate al Presidente della Repubblica dopo la motivata comunicazione al Parlamento in seduta comune e al termine della relativa discussione. Nel caso sia stata presentata una mozione di sfiducia, il Primo Ministro può presentare le dimissioni solo successivamente alla votazione.

Il Primo ministro, sentito il Consiglio dei ministri, può porre una questione di fiducia sull'approvazione di un disegno di legge ordinaria, sul mantenimento di un articolo o sull'approvazione di un emendamento a un disegno di legge ordinaria, nonché su un ordine del giorno, una mozione o una risoluzione. In tutti i casi in cui il Primo Ministro pone una questione di fiducia la competenza sull'atto è trasferita al Parlamento in seduta comune. La questione di fiducia non può essere messa in discussione prima di un giorno dalla sua presentazione ed è votata per appello nominale dal Parlamento in seduta comune. Qualora sia stata posta una questione di fiducia non è ammessa la presentazione di mozioni di sfiducia.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un quinto dei componenti del Parlamento. Essa non può essere discussa prima di tre giorni dalla sua presentazione e deve essere approvata per appello nominale dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il Primo Ministro può proporre lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica che emana il conseguente decreto. Il Primo ministro, qualora il Parlamento in seduta comune gli neghi la fiducia, nei sette giorni successivi rassegna le dimissioni ovvero propone lo scioglimento delle Camere.”

### Articolo 3

Agli articoli 89, secondo comma, 95, primo comma, e 96 della Costituzione le parole: “Presidente del Consiglio” sono sostituite dalle seguenti: “Primo Ministro”.

---

**Nota: la proposta è formulata sulla base del testo A del relatore Salvi alla Commissione bicamerale D’Alema per quanto riguarda il modello neo-parlamentare di legittimazione diretta del Primo Ministro, con la pubblicazione dei nomi dei candidati Primo Ministro sulle schede elettorali collegati con i candidati all’elezione delle Camere; e sulla base disegni di legge Tonini, Morando, D’Amico (n.1662) e Malan (n. 1889) della XIV legislatura, per quanto riguarda la disciplina dello scioglimento delle Camere, cioè come in Svezia. Come sede del rapporto di fiducia si prevede il Parlamento in seduta comune, avendo ancora un sistema bicamerale paritario di cui si auspica il superamento.**