

**Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della
Repubblica sui ddl di riforma costituzionale n. 935 e n. 830, recanti
“Introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei
Ministri”**

di MICHELE BELLETTI – Prof. Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Egria Ministra, Gent.mi Senatori, è per me sempre un onore e un privilegio essere convocato in audizione presso questa Commissione.

Il che vale a maggior ragione in questa fase, perché si sta discutendo della terza fase della razionalizzazione della forma di governo parlamentare, riguardante le nostre Istituzioni. La prima è quella che ha dato seguito all’Ordine del giorno Perassi in Assemblea Costituente; la seconda è quella che ha preso avvio a seguito dell’affermarsi del bipolarismo e del maggioritario; la terza, quella odierna, nella quale si ragiona e si tenta di dare definitiva stabilità al quadro istituzionale.

Per perseguire detto obiettivo sono oggi in discussione presso questa Commissione il progetto di legge costituzionale n. 830, di iniziativa del Senatore Renzi e altri, e il progetto d’iniziativa governativa n. 935.

Entrambi i testi intendono dare vita alla forma di governo c.d. di premierato, ma, evidenzio da subito una preferenza per il testo d’iniziativa governativa, per il fatto che tenta di perseguire quel risultato con maggior equilibrio.

1. Obiettivi e finalità del ddl 935

Con specifico riferimento al ddl 935, si evidenzia che si pone tre obiettivi che rientrano tra le finalità degli interventi di razionalizzazione delle forme di governo, ovvero:

1. Garantire la stabilità degli esecutivi;
2. Garantire la continuità dell’azione di governo;
3. Assicurare il rispetto della volontà del corpo elettorale nel corso della legislatura.

Non v’è dubbio che, ai fini della valutazione di una forma di governo, il perseguimento di questi tre obiettivi la renderebbe sicuramente tra le più efficaci.

1. Garantire la stabilità degli esecutivi

1.1. Il primo obiettivo viene garantito con l'**elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, che conferisce allo stesso una forte legittimazione, che lo legittima di fronte al corpo elettorale e all'interno della stessa coalizione di maggioranza.**

Non si dimentichi, infatti, che in tutta la c.d. "Seconda Repubblica" i governi sono sempre caduti per rotture interne alle coalizioni di maggioranza, piuttosto che per l'intervento delle opposizioni.

La stabilità viene inoltre garantita dal **premio di maggioranza conferito alla coalizione che sostiene il candidato Presidente del Consiglio dei Ministri eletto – contestualmente all'elezione delle Camere – che produce un evidente effetto di trascinamento,** ai fini del raggiungimento del premio del 55% dei seggi in ciascuna delle due Camere.

In argomento, è forse opportuno non irrigidire eccessivamente il dettato costituzionale e indicare la percentuale del premio di maggioranza nella legge elettorale alla quale la Costituzione fa rinvio, indicando opportunamente che questa assicuri rappresentatività e governabilità. Sempre nella legge elettorale, secondo alcuni commentatori, sarebbe opportuno ragionare sulla fissazione di una soglia minima – in ipotesi 35 o 40% dei voti validamente espressi – al raggiungimento della quale fare scattare il premio di maggioranza, oppure, contemplare un secondo turno per garantire una più ampia rappresentatività del Presidente del Consiglio dei Ministri.

A questo riguardo è però forse opportuno ampliare il ragionamento, posto che qui non ci si trova nella medesima situazione nella quale la Consulta ha dichiarato incostituzionali la legge Calderoli, che non fissava una soglia minima per attribuire il premio di maggioranza, e il c.d. Italicum, che contemplava un doppio turno chiuso, piuttosto che aperto.

Nel caso di specie, invece, il premio di maggioranza scatta come effetto di trascinamento dell'elezione del Presidente del Consiglio dei Ministri. Dunque, esattamente quanto accade per l'elezione dei Presidenti di Regione e dei Consigli regionali, nonché dei Sindaci e dei Consigli comunali nei Comuni con meno di 15.000 abitanti.

Nei casi citati nessuno ha mai sollevato la questione dell'assenza di una soglia minima al raggiungimento della quale scatti il premio di maggioranza.

Nei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, nonostante vi sia un eventuale secondo turno di ballottaggio, questo riguarda i candidati Sindaci, non l'elezione dei Consigli regionali, posto che viene addirittura contemplato il voto disgiunto. Dunque, anche in tal caso è l'elezione della carica monocratica che produce un effetto di trascinamento che garantisce un premio di maggioranza alle forze consiliari a quel Sindaco collegate.

Qualora venisse fissata una soglia minima (35 o 40%) al raggiungimento della quale fare scattare il premio di maggioranza, potrebbe sorgere un altro problema.

Come gestire l'ipotesi del mancato raggiungimento di quella soglia da parte delle forze collegate al Presidente del Consiglio dei Ministri eletto?

Vi è chi propone un doppio turno di ballottaggio.

A mio avviso, invece, non scatterà il premio di maggioranza, ma il Presidente del Consiglio dei Ministri cercherà in Parlamento la maggioranza, a fronte del deterrente dello scioglimento delle Camere qualora non la si dovesse trovare.

Acquisterebbe così senso compiuto la previsione della fiducia iniziale, con possibile rinvio alle Camere del Presidente del Consiglio dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica e scioglimento anticipato delle stesse nel caso in cui non vi sia un esito positivo della seconda votazione fiduciaria. Quest'ultima previsione integra l'unico automatismo che si rinviene nel progetto di revisione costituzionale.

Comunque, il passaggio in Parlamento per ottenere la fiducia iniziale sarebbe un importante ossequio alle prerogative dello stesso, al fine del vaglio sulle linee programmatiche e sulla compagine governativa.

Peraltro, in termini di garanzia della **stabilità governativa**, si evidenzia che **l'elezione diretta di un organo monocratico contribuisce a bipolarizzare il sistema politico, garantendo così l'alternanza nei ruoli di maggioranza e opposizione**, non costituendo pertanto un rischio per derive autoritarie, ma, con ogni probabilità, il miglior antidoto a quel medesimo rischio.

Quell'alternanza che nel contesto parlamentare a tendenza assembleare, con legge elettorale proporzionale, della c.d. "Prima Repubblica" non venne mai garantita. Alternanza che si affermò con il passaggio a leggi elettorali maggioritarie, che deve essere ora ulteriormente implementata con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Si evidenzia inoltre che, guardando il funzionamento della legge 81 del 1993, si registra una tendenza prevalente alla bipolarizzazione del quadro politico nei Comuni con meno di 15.000, ove vi è il turno unico, piuttosto che nei Comuni con più di 15.000, ove il doppio turno spinge le forze politiche ad andare separate, per poi eventualmente aggregarsi in occasione del doppio turno.

Si evidenzia peraltro che nell'Europa della prima metà del '900 non è stata storicamente la stabilità governativa ad aprire le porte agli autoritarismi, bensì, l'instabilità dei governi, come rilevava Calamandrei nel descrivere il funzionamento del Parlamento pre-fascista, parlando di un Parlamento fiacco che non sapeva esprimere alcun leader, ma che sapeva soltanto affossare governi e Presidenti del Consiglio dei Ministri.

Il perfetto sistema istituzionale di Weimar è caduto sotto i colpi del nazismo perché mancavano i correttivi politici, perché il sistema elettorale proporzionale puro produceva soltanto governi instabili.

1.2. Il modello di riferimento è quello che ha assicurato stabilità e governabilità in ambito comunale e regionale, bipolarizzando quelle contese elettorali, ma soprattutto facendo uscire quei contesti istituzionali dalla cronica instabilità determinata dagli allora vigenti modelli di governo parlamentare a tendenza assembleare, con sistemi elettorali proporzionali puri. Tant'è che il tentativo di razionalizzare i governi locali con l'introduzione della c.d. "sfiducia costruttiva", con la legge 142 del 1990, non ha prodotto alcun risultato, in considerazione della prassi costante delle crisi extraconsiliari.

Così come nessun effetto ha sortito il tentativo di razionalizzare i governi regionali con la norma "antiribaltone", di cui all'art. 8 della legge 43 del 1995, e con la designazione popolare del Presidente della Regione e successiva elezione da parte del Consiglio regionale.

Ciò premesso, è importante precisare che, rispetto a quei modelli, il ddl n. 935, opportunamente, non contempla gli automatismi e gli irrigidimenti in essi contemplati. In particolare, **non contempla il c.d. simul stabunt simul cadent, che irrigidirebbe eccessivamente la forma di governo nazionale e impatterebbe sulle prerogative e competenze del Capo dello Stato.**

1.3. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri non conferisce, inoltre, un ruolo preminente allo stesso nella compagine di governo. In primo luogo, perché **non viene modificato il dettato dell'art. 95 Cost.**, a tenore del quale il Presidente del Consiglio dei Ministri “dirige” – e non già “determina” – la politica generale del Governo e “ne è responsabile”. Non si riscontra nel testo 935 quanto disposto dal ddl n. 830, ove si legge che “il Presidente del Consiglio dei Ministri è l'organo di vertice del Governo” e non più un *primus inter pares*.

In linea con questa impostazione, non viene contemplato il potere di revoca dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, che evidenzerebbe una marcata preminenza dello stesso nei confronti dei Ministri, poiché il potere di revoca è correlato a quello di nomina.

Il testo di riforma, invece, all'ultimo comma dell'art. 92 Cost. dispone che “Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri”, lasciando così invariato il rapporto con gli stessi.

Ne deriva che di fronte ad una situazione analoga a quella capitata in occasione della formazione del governo “Conte 1”, quando il Presidente Mattarella si rifiutò di nominare Savona Ministro delle finanze, a salvaguardia del valore “tutela del risparmio”, *ex art. 47 Cost.*, possa comunque riproporsi, purché l'obiettivo sia quello di difendere un valore costituzionalmente rilevante.

1.4. La stabilità viene garantita anche dal terzo comma dell'art. 94 Cost., che, nonostante il Presidente del Consiglio dei Ministri venga eletto direttamente, contempla un voto di fiducia iniziale, ad evidente salvaguardia delle prerogative del Parlamento, che non viene estromesso dall'instaurazione del rapporto fiduciario, che non si presume, come nel contesto britannico, ma si instaura a seguito di un'esplicita manifestazione parlamentare. Il rafforzamento della stabilità di governo dipende dal fatto che, nell'improbabile ipotesi di un voto contrario alla mozione di fiducia iniziale, il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei Ministri eletto **un nuovo incarico e se anche questo non va a buon fine scioglie le Camere.**

Con tutta evidenza, la sola “minaccia” dello scioglimento anticipato, a fronte della mancata approvazione della mozione di fiducia iniziale, costituisce fattore di rafforzamento della stabilità dell’esecutivo.

Per non incorrere nelle critiche di ridimensionamento delle prerogative del Capo dello Stato si potrebbe ragionare su un’alternativa riconosciuta allo stesso, non già su un automatismo, ovvero, rinominare il Presidente del Consiglio dei Ministri eletto, per poi eventualmente sciogliere le Camere in caso di nuovo esito negativo, oppure, scioglierle direttamente senza rinviare il Presidente del Consiglio dei Ministri alle Camere.

2. Garantire la continuità dell’azione di governo e assicurare il rispetto della volontà del corpo elettorale nel corso della legislatura.

L’ultimo comma dell’art. 94 Cost. persegue sia finalità di stabilità del governo, sia la garanzia di continuità dell’azione di governo, sia la garanzia del rispetto della volontà del corpo elettorale.

Qualora il Presidente del Consiglio dei Ministri per qualsiasi ragione cessi dalla carica il **Presidente della Repubblica può conferire l’incarico ad un altro parlamentare, che faccia parte della coalizione che ha vinto le elezioni, che si impegni a portare a compimento le linee programmatiche originarie.**

Dal dettato si evince che non verrebbero né lese, né limitate le competenze del Capo dello Stato, poiché, laddove vi è scritto “può”, significa che può decidere di nominare un sostituto dell’originario Presidente del Consiglio dei Ministri, oppure, sciogliere anticipatamente le Camere.

Solo qualora il parlamentare che sostituisce il Presidente del Consiglio dei Ministri venga sfiduciato nel momento in cui si reca alle Camere per ottenere la fiducia iniziale scatta sostanzialmente uno scioglimento automatico.

2.1. L’obiettivo è, ancora una volta, garantire la continuità dell’azione di governo, che è fondamentale nell’odierno complesso sistema globale.

Il che è dimostrato, ad esempio, dal fatto che le difficoltà e le necessarie rimodulazioni del PNRR dipendono dal fatto che ben tre governi si sono succeduti nella gestione di quelle risorse. Per la precisione, un esecutivo (governo Conte 2) ha trattato l’erogazione dei finanziamenti da parte dell’Unione Europea; il secondo

(governo Draghi) ha dato attuazione legislativa all'erogazione dei fondi; mentre il terzo (governo Meloni), nell'arco di pochi anni, sta dando concreta attuazione a quel piano.

2.2. L'obiettivo di assicurare il rispetto della volontà del corpo elettorale si realizza, dunque, scegliendo un parlamentare che sostituisca il Presidente del Consiglio dei Ministri, tra i componenti della coalizione di maggioranza, con l'obiettivo di attuare le medesime linee programmatiche del precedente esecutivo, naturalmente con gli eventuali adattamenti derivanti dal mutamento di alcune circostanze.

In tal modo si eviterebbero i c.d. "ribaltoni", che allontanano gli elettori dalla politica e sono indubbiamente uno dei fattori che contribuisce alla crescita dell'astensionismo.

Il c.d. "ribaltone" più noto fu quello "voluto" dal Presidente Scalfaro in occasione della crisi del primo governo Berlusconi, di fronte ad un bipolarismo non ancora compiuto (i popolari di Martinazzoli non erano in coalizione né con il centro-destra, né con il centro-sinistra e costituivano l'ago della bilancia).

In un contesto di premierato, di fronte ad un bipolarismo compiuto, normalmente il Premier chiede (e ottiene) al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato delle Camere.

Quella era peraltro la prassi che si era affermata sotto la vigenza dello Statuto Albertino, ove erano i Presidenti del Consiglio dei Ministri, da Cavour in poi, a chiedere lo scioglimento della Camera bassa, unitamente alla presentazione al Sovrano della c.d. Relazione al Re, contenente gli obiettivi conseguiti nella legislatura e il programma di governo da svolgere nella successiva legislatura.

3. Il rispetto delle prerogative del Capo dello Stato

Con specifico riferimento alle supposte limitazioni dei poteri del Capo dello Stato, si evidenzia che le competenze dello stesso non vengono toccate dalla riforma costituzionale. Questi nomina il governo e può sciogliere le Camere nel caso di rottura del rapporto fiduciario, oppure, nominare un sostituto del Presidente del Consiglio dei Ministri eletto.

Mantiene le altre importanti prerogative, ad esempio, in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione dei decreti conserva un significativo potere di condizionamento dell'attività normativa, di interlocuzione con gli altri poteri attraverso i "messaggi alle Camere", di nomina di cinque Giudici costituzionali, come atto propriamente presidenziale, di presidenza del CSM, ecc...

Il che non significa che non si debba ragionare sull'impatto sistemico che la riforma potrebbe produrre.

Invero, ciò che i critici della riforma probabilmente intendono difendere non sono tanto le competenze presidenziali formalmente previste, quanto quella che nell'arco repubblicano è stata una patologia dei poteri del Capo dello Stato, ovvero, l'allargamento dei poteri dello stesso, determinato dal sovente non lineare funzionamento delle dinamiche tra maggioranza parlamentare e governo, che lo ha spesso spinto, suo malgrado, a cercare e talvolta creare delle maggioranze non chiaramente emerse dal suffragio elettorale.

Infatti, è noto che l'incisività del ruolo del Presidente della Repubblica è inversamente proporzionale al corretto funzionamento delle dinamiche politiche tra maggioranza parlamentare e Governo.

La stessa rielezione del Presidente della Repubblica, verificatasi per ben due volte, è la spia – e la causa – di un allargamento dei poteri del Capo dello Stato e di un complicato funzionamento delle dinamiche tra governo e maggioranza parlamentare.

A ben riflettere, infatti, quelle due rielezioni sono avvenute in un contesto di sostanziale assenza di una chiara maggioranza parlamentare.

Come rilevano Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte nel libro “Gli uomini del Quirinale”, è sempre la maggioranza parlamentare che individua il “candidato” alla Presidenza della Repubblica e crea le condizioni affinché venga eletto, cercando, peraltro, di sceglierlo tra coloro che possano dare “minor fastidio” al governo.

Per quanto non vietata, la rielezione del Presidente della Repubblica è forse non opportuna, poiché la permanenza in carica per ben quattordici anni romperebbe gli equilibri con gli altri organi costituzionali, *in primis*, con i Giudici della Corte costituzionale. Il Capo dello Stato rimarrebbe in carica di più dei Giudici che nomina. Tutti i Giudici di nomina presidenziale sarebbero scelti dallo stesso Presidente. Giudici che in caso di messa in stato di accusa del Presidente entrerebbero a far parte del collegio che giudica il Capo dello Stato.

4. I modelli vigenti in Italia simili a quello della riforma

Come sopra anticipato, non si può non ricordare che modelli simili a quelli di cui qui si discute, riferiti a forme di governo e formule elettorali, sono funzionanti da diversi anni a livello comunale (1993) e regionale (1999), ove si sono evidenziati determinanti per risolvere il problema della cronica instabilità di quegli esecutivi, al punto tale che, sul finire degli anni '90, erano non pochi gli esponenti del PD che auspicavano l'estensione di quel modello a livello nazionale (si pensi a Stefano Ceccanti, che nel 2001, su *Scienza*

e Politica, scriveva un articolo dal titolo *Dalle istituzioni locali alla forma di governo nazionale?*; dello stesso avviso era in quegli anni la Rivista Astrid).

Tuttavia, la pura e semplice adozione di quel modello avrebbe irrigidito eccessivamente la forma di governo a livello nazionale, riducendo, inequivocabilmente, il Capo dello Stato a poco più o poco meno di un autorevole notaio.

a) Quel modello è caratterizzato dal *simul stabunt simul cadent*, con lo scioglimento delle Assemblee legislative ridotto ad un mero automatismo. Ciò che non ricorre nel ddl 935;

b) Il Sindaco e il Presidente di Regione nominano e revocano gli assessori. Il che non è previsto nel ddl 935, ove il Presidente della Repubblica continua a nominare i Governi e il potere di revoca non viene espressamente contemplato, mentre a livello locale è la conseguenza del potere di nomina degli Assessori. Ne deriva che l'unico modo per estromettere un Ministro dalla compagine governativa resta la c.d. sfiducia individuale o la dissuasione alle dimissioni.

c) Infine, il rapporto fiduciario continua a intercorrere tra Governo e Parlamento (maggioranza parlamentare) e non già, come avviene a livello locale e regionale, con il solo Sindaco o Presidente di Regione, tant'è che in quelle esperienze non è contemplato un voto iniziale di fiducia, una mozione sul programma o sulla composizione della Giunta, esistendo solo mozioni di censura nei confronti degli assessori, che non possono comunque tramutarsi in votazioni fiduciarie, ma che lasciano l'opzione al Sindaco o al Presidente di Regione se rimuovere o meno l'assessore "censurato".

5. L'eccessiva rigidità del ddl 830 e l'equilibrio del ddl 935

Il ddl n. 830, anch'esso all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, per quanto sicuramente interessante, non fa altro che riprodurre il modello comunale e regionale più sopra descritto, nelle sue linee essenziali, irrigidendo eccessivamente la forma di governo a livello nazionale, determinando l'inevitabile effetto di compromettere, se non quanto meno, ridimensionare, le competenze e prerogative del Capo dello Stato e dello stesso Parlamento.

Mentre, il ddl n. 935, d'iniziativa governativa, pur prefiggendosi i medesimi obiettivi di stabilità ed efficienza dell'azione di governo, conseguiti a livello comunale e regionale, vi perviene evitando automatismi e irrigidimenti della forma di governo, senza

conseguentemente pervenire al ridimensionamento delle prerogative del Capo dello Stato e del Parlamento.

In sostanza, il ddl n. 935 introduce il c.d. premierato con prudenza ed equilibrio, per larghi tratti sostanzialmente limitandosi a formalizzare le prassi costituzionali.

6. Le modifiche agli artt. 59 e 88 Cost.

Per finire, totalmente condivisibile è l'eliminazione dell'istituto dei Senatori a vita di nomina presidenziale, non solo per il fatto che analogo riconoscimento è divenuto oramai anacronistico e aveva un senso quando si è transitati da un Senato di nomina regia, con carica vitalizia, ad un Senato elettivo, mantenendo cinque Senatori che potevano incarnare quel ruolo a vita per gli alti meriti conseguiti.

Soprattutto, la giustificazione è da ricercare nel fatto che, a seguito della riforma costituzionale del 2020, di riduzione del numero dei parlamentari, cinque Senatori, in un contesto di maggioranze risicate potrebbero costituire l'ago della bilancia a favore della maggioranza o dell'opposizione, in contrasto con il ruolo immaginato dal Costituente.

Analoghe considerazioni possono farsi con riguardo alla modifica all'art. 88 Cost.

Lo scioglimento di una sola delle due Camere aveva senso quando la durata in carica del Senato era di sei anni, onde evitare maggioranze diverse nelle due Camere.

Oggi, la questione è opposta. Alcune recenti riforme si sono mosse nel senso dell'eliminazione di talune differenze tra le due Camere (ad esempio, sull'elettorato attivo). Ne deriva che non avrebbe senso sciogliere anticipatamente una sola delle due Camere.