

La riforma del Premierato: il requiem della forma di governo parlamentare

*Ines Ciolli**

Sommario: 1. La centralità del Presidente del Consiglio a Costituzione invariata.- 2. Il disegno di legge A.S. 935 presentato dal governo.- 3. La riforma nel dettaglio.- 4. Cenni conclusivi

1. La centralità del Presidente del Consiglio a Costituzione invariata

Il Presidente del Consiglio nella nostra Costituzione ha un ruolo centrale e di rilievo, come si deduce dall'art. 95 Cost. È stato considerato alla stregua di un crocevia, che in termini sportivi può essere paragonato a un *pivot* all'interno della compagine governativa, ovvero colui che conduce il gioco e lo dirige; egli, infatti, tesse i rapporti tra il Consiglio e i Ministri attraverso una funzione di direzione e di raccordo della politica generale del governo, al fine di mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo¹.

Al vertice di Palazzo Chigi la Carta costituzionale assegna funzioni proprie, distinte da quelle del Governo, che con il tempo si sono estese anche a causa di una profonda e progressiva personalizzazione della politica, affiancata peraltro da una altrettanto rilevante accentuazione dei poteri dell'Esecutivo². Il suo ruolo, dunque, si è spostato da quello di *primus inter pares* a quello di baricentro governativo.

La legge sulla Presidenza del Consiglio - legge cui l'art. 95, comma 3, Cost. riserva la disciplina dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio - ha visto la luce solo con L. n. 400 del 1988. L'art. 5 della legge ha esteso e specificato le funzioni proprie del Vertice di Palazzo Chigi e ha razionalizzato le sue competenze e ne ha aggiunte di nuove, come del resto hanno fatto altre leggi ordinarie che hanno conferito al Presidente del Consiglio nuove funzioni: egli ormai rappresenta nei consessi europei e internazionali l'intero governo (si pensi al ruolo che riveste nel G7, nel G8 e nei Consiglio europei) e per quel che riguarda l'Unione europea, da tempo

* Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università La Sapienza di Roma.

¹ Ne parlo in modo più approfondito in I. Ciolli, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018.

² Th. Poguntke, P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, 2007; A. Di Giovine, A. Mastromarino, (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007; F. Musella, *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019.

il Dipartimento per gli affari europei presso la Presidenza del Consiglio ha sostituito il Ministero degli esteri.

È poi sempre al Presidente del Consiglio che compete la nomina di direttori e vicedirettori delle agenzie di sicurezza interna ed estera (AISE e AISI); egli, inoltre, provvede al coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza, impartisce le direttive e, sentito il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, emana ogni disposizione necessaria per l'organizzazione e il funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (art. 1 l. n. 124 del 2007), appone il segreto di stato (art. 39, comma 5, L. n. 124 del 2007) e lo rimuove anche anticipatamente se lo ritiene necessario (art. 39, comma 9 della stessa legge) .

Tutto ciò sta a dimostrare quanto le competenze e il ruolo del Presidente del Consiglio siano già ampie per numero e per importanza, ben oltre quanto il dettato costituzionale aveva previsto. A ciò si deve aggiungere anche l'espansione del suo ruolo e la più incisiva personalizzazione sopraggiunte con l'avvento della pandemia da Covid-19 e al momento dell'adozione e dell'attuazione del Piano di ripresa e resilienza, eventi che hanno valorizzato ulteriormente fonti e ruolo del Vertice di Palazzo Chigi.

È la pandemia che ha legittimato fonti già conosciute e già prima utilizzate in modo ambiguo, quali i Decreti del Presidente del Consiglio, già criticati per la loro scarsa legittimazione e perché non sottoposti a un regime di controlli che normalmente riguarda le fonti del governo, come la pubblicazione in Gazzetta ufficiale, la fuga dal parere del Consiglio di Stato e dalla registrazione da parte della Corte dei Conti³, con la giustificazione che si trattava di atti aventi natura di fonte interna al Governo.

I DPCM sono stati largamente utilizzati durante la pandemia e hanno riservato al Premier un indiscusso ruolo centrale rispetto allo stesso Parlamento. A ciò si è aggiunto un ruolo di primazia, dovuto alla gestione del PNRR, come indicato nel D.L. n. 77 del 2021, amplificato nel D.L. 13/2023 dove la conduzione in solitaria della “cabina di regia” lo ha definitivamente consacrato dominus del potere esecutivo.

2. Il disegno di legge AS 935 presentato dal Governo

Quel che emerge, dunque, dalla situazione giuridica e politica attuale è un ruolo di *primauté* del Presidente del Consiglio nell'attuale forma di governo parlamentare.

Nonostante questa condizione di centralità, il Governo presieduto dalla Presidente Meloni in data 15 novembre 2023 ha presentato al Senato,

³ V. Di Porto, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016 e D. Piccione, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Federalismi.it*, 3, 2018.

insieme al Ministro per le riforme istituzionali Alberti Casellati, il disegno di legge AS 935 «*Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione 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*», che si prefigge un compito ambizioso: come è indicato nella relazione di accompagnamento esso aspira a “*consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale*” nella determinazione dell’indirizzo politico *attraverso* l’elezione diretta del Presidente del Consiglio e intende altresì offrire soluzioni per contenere l’instabilità dei governi.

In altre parole, sin dall’*incipit* il disegno di legge si muove in un contesto che è in antitesi rispetto a quello della democrazia rappresentativa oggi vigente in Italia, che -in caso di approvazione della riforma- sarà oggetto di pesanti correttivi.

Ed è proprio sull’elezione diretta che è necessario concentrare l’attenzione. Dal punto di vista teorico l’elezione di un organo monocratico suscita non poche perplessità in una Costituzione democratica che adotta una forma di governo parlamentare e che è priva di quelle garanzie fornite da un sistema di *checks and balances* di cui in genere sono corredate le forme di governo presidenziali o semipresidenziali.

Un’elezione diretta del Presidente del Consiglio, inoltre, modificherebbe le prescrizioni contenute nell’art. 92 Cost., che descrive il Governo come un organo complesso composto da tre organi di eguale importanza; ma se nella tripartizione un solo organo è elettivo, la sua legittimazione potrebbe oscurare le altre due componenti, il Consiglio dei ministri, l’organo collegiale e i Ministri. Il Presidente del Consiglio con questa elezione inevitabilmente assumerebbe una posizione centrale e prioritaria rispetto persino a quella del Consiglio dei ministri, considerato l’organo deliberante del Governo⁴ e non potrebbe più essere considerato un *primus inter pares*, un *dominus* dell’Esecutivo. Persino l’art. 95 Cost. assumerebbe allora una valenza interpretativa ben diversa da quella attuale, perché quel plusvalore accumulato con l’elezione da parte del corpo elettorale obbligherebbe a considerare l’organo complesso come diseguale al suo interno e con una posizione di maggior rilievo per il Vertice di Palazzo Chigi, sì che anche il comma 1 dell’art. 92 Cost., non modificato dalla riforma, assumerebbe una diversa valenza.

L’elezione diretta inizialmente indicava l’assegnazione di un premio di maggioranza del 55%⁵, senza prevedere una soglia minima a partire dalla

⁴ Per tutti, A. Ruggeri, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981; P. Ciarlo, *Commento all’art. 95*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1987.

⁵ L’iniziale art. 3 del testo del testo presentato dal Governo il 15 novembre 2023, che modifica l’art. 92

quale si poteva considerare tale premio. Una svista inspiegabile, visto che la Corte costituzionale nelle sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017 aveva già indicato la necessità di assegnare un eventuale premio solo a partire dal raggiungimento di una certa percentuale di voti, questo per evitare che una minoranza potesse godere di un vantaggio in termini di seggi così ampio da mettere a repentaglio la rappresentatività del Parlamento. A maggior ragione il problema si pone per un organo che è monocratico e in seno a una riforma che non garantisce di per sé un equilibrio tra gli organi costituzionali.

Il testo è stato successivamente emendato dallo stesso Governo, il quale però non è intervenuto per correggere altri inconvenienti sempre relativi all'elezione diretta, che permangono⁶. Si deve tuttavia evidenziare che è stato correttamente aggiunto un subemendamento volto a garantire una specifica tutela per le minoranze linguistiche che il premio conferito alla maggioranza potrebbe comprimere nella loro rappresentatività⁷. L'emendamento che ha eliminato dal testo la previsione di un premio al 55% prevede ora l'assegnazione di un più generico premio su base nazionale⁸, non meno insidioso e problematico. Questo perché innanzitutto la previsione di un premio su scala nazionale anche al Senato, nel quale la redistribuzione dei seggi avviene invece su base regionale, ha costretto il governo ad aggiungere al testo di revisione anche una modifica all'art. 57, comma 1, Cost.: «e salvo il premio su base nazionale previsto dall'articolo 92»⁹.

La base regionale al Senato era stata scelta in Assemblea costituente per favorire indirettamente una blanda rappresentanza di tipo territoriale, che è tra le poche differenziazioni oggi presenti tra le due Camere. Stravolgere il sistema al solo fine di favorire il computo dei voti per il Presidente del Consiglio dà conto anche della subordinazione delle Camere rappresentative nei confronti della figura monocratica. Ciò è anche chiarito dall'elezione *contestuale*. Non è ancora chiaro quante dovranno essere le schede per l'elezione appunto concomitanti. Si pensava a una sola scheda, ma ciò avrebbe significato negare alla radice il bicameralismo perfetto

Cost. aggiungendo il comma 2 relativo all'elezione.

⁶ Emendamento 3.2000, approvato nella seduta pomeridiana del 2 aprile 2024.

⁷ Subemendamento 3.2000/444 del sen. Durnwalder e altri, approvato all'unanimità nella 2° seduta antimeridiana del 27 marzo 2024.

⁸ IL nuovo testo così recita: «Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo *contestualmente*. La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando *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, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche. Presidente del Consiglio è eletto nella Camera la quale ha presentato la candidatura.» (corsivi miei).

⁹ Emendamento 3.0.2000 del Governo, approvato nella seduta antimeridiana del 3 aprile 2024.

basato sulla reciproca l'autonomia delle Camere, anche in termini di elezioni. Se, invece, si volessero adottare due schede (una prevedendo l'elezione del Presidente del Consiglio e della Camera dei deputati; l'altra quella del Senato e del Presidente del Consiglio) è evidente che il premio assegnato alla maggioranza che vota per il Premier, avrebbe affetti anche sulle due Assemblee; con il risultato però che le Camere finirebbero per collocarsi in un ruolo ancillare rispetto al Presidente del Consiglio, con buona pace degli equilibri tra organi costituzionali che è una delle caratteristiche basilari della forma di governo parlamentare.

Non da ultimo, come è stato rilevato durante le Audizioni parlamentari¹⁰, l'elezione diretta comporta al momento anche il coinvolgimento degli Italiani residenti all'estero, cui spetta una propria circoscrizione in ciascuna delle due Camere¹¹. Se finora questi cittadini sono stati coinvolti per l'elezione dei propri rappresentanti parlamentari, e quindi hanno contribuito eleggendo, dopo la riforma che ha ridotto il numero dei parlamentari, 8 deputati e 4 senatori¹², la novità è che con l'elezione del Presidente del Consiglio sarebbero anch'essi direttamente coinvolti, potendo in teoria partecipare al voto tutti gli iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) (circa cinque milioni di elettori). Essi potrebbero non solo influire in modo incisivo sull'elezione diretta del "Premier", ma in modo anche problematico, visto che si tratta di una modalità di elezione spesso contestata per via di un sistema poco trasparente e privo di effettivi controlli, certamente meno stringenti rispetto al voto sul territorio nazionale¹³.

Se l'elezione è dunque poco convincente sotto molti profili, anche dal punto di vista sostanziale essa si presta a molteplici critiche.

Il testo in sé è privo di una qualche omogeneità perché sconta la necessità di accontentare tutti partiti della attuale maggioranza di governo e fotografa la vigente situazione politica riversandone le contraddizioni in un ambito costituzionale. In altre parole, la Carta costituzionale, che in teoria ambisce a una durata eterna¹⁴, si trova a fare i conti con le dispute politiche che non dovrebbero trovare spazio nel testo costituzionale. Per questo si tratta di un

¹⁰ R. Calvano, *Testo per l'audizione sul DDL Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri*, AS n. 935 e n. 830, Senato della Repubblica, 6.12.2023.

¹¹ L'art. 48 Cost. è stato modificato con la legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 «Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero»

¹² Legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 «Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero»; 19 ottobre 2020, n. 1 «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari».

¹³ R. Calvano, *Una prima lettura del progetto di legge di revisione costituzionale sul "premierato", alla luce delle pagine di "Costituzione e politica" di Enzo Cheli*, in *Nomos*, 3, 2023, 12.

¹⁴ M. Luciani, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1, 2013.

progetto che presenta molte aporie e una cattiva scrittura (si segnala all'art. 4, b) del progetto una serie di ipotesi di scioglimento, confusamente elencate)¹⁵, oltre che una qualche oscurità interpretativa, (soprattutto nella lettura dello stesso art. 4, che modifica l'art. 94 Cost.).

3. La riforma nel dettaglio

Dal punto di vista del metodo utilizzato per adottare la riforma, la maggioranza ha sottolineato come dopo due progetti di revisione costituzionale, quello del 2006 e quello del 2016 che proponevano modifiche ampie e fin troppo estese, in contrasto con lo spirito dell'art. 138 Cost., che richiede revisioni puntuali, il disegno di legge A.S. 935, miri a modificare i soli artt. 59, 88, 92, 94 Cost.

Ciò non corrisponde del tutto alla realtà dei fatti. Se è vero che nel testo presentato gli articoli sottoposti a revisione sono quattro, con gli emendamenti approvati in Prima Commissione al Senato, se ne sono già aggiunti altri tre (artt., 57, 83, 89). Inoltre, l'introduzione dell'elezione diretta modifica anzi trasfigura i rapporti tra Presidente del Consiglio e Capo dello Stato, che già di per sé configura una modifica tacita della Costituzione, con conseguenti effetti a catena sia sull'armonia della Carta costituzionale e sugli altri articoli della stessa, sia sulla forma di governo, e forse anche sulla forma di Stato, perché una elezione diretta modifica il rapporto tra cittadini e istituzioni, che è alla base della forma democratica. Quanto al primo punto, si pensi a quale trasformazione porterà l'elezione diretta sul Governo quale organo complesso, anche definito "uno e trino"¹⁶, ovvero composto dal Consiglio dei ministri, i ministri e il Presidente del Consiglio, come prescrive l'art. 92 Cost. Dall'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo scaturisce una distinzione qualitativa tra i tre organi, che modifica profondamente l'interpretazione del testo costituzionale. È indubbio che l'elezione comporti una diversa legittimazione di una delle componenti rispetto alle altre due; non a caso, infatti, nel d.d.l. AS 830, presentato inizialmente da Renzi e altri prevedeva all'art. 1 la modifica dell'art. 92 Cost, esplicitando quel che diventerebbe un dato di fatto, ovvero che il Presidente del Consiglio nella riforma assume sostanzialmente il ruolo di Capo dell'Esecutivo.

¹⁵ Nell'ultimo comma dell'art. 4 come emendato il 10 aprile 2024 così recita: «Qualora non eserciti tale facoltà (ovvero il Presidente del consiglio non rassegni le dimissioni, aggiungo io dal comma precedente) e nei casi di morte, impedimento permanente, decadenza, il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio». Sarebbe come dire che il Presidente della Repubblica può assegnare ancora il mandato a chi è già morto o è colpito da impedimento permanente.

¹⁶ G. Amato, *Relazione Generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo, Atti del Convegno annuale*, Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Padova, 2002, 259 e ss.

Anche il ruolo e l'autorevolezza del Presidente della Repubblica risentirebbero in modo rilevante della riforma. È vero che formalmente non sono intaccati i poteri di quest'ultimo ed è altrettanto vero che gli emendamenti presentati sia dall'opposizione¹⁷, sia dallo stesso Governo sembrano anzi voler rafforzare il suo ruolo¹⁸. Tuttavia, di fatto il Capo dello Stato è relegato a una funzione di notaio: egli è ancora titolare del potere di incarico/nomina (non mi soffermo sulla diversa dizione utilizzata, che è anch'essa foriera di ulteriori difficoltà interpretative¹⁹) ma si tratta di un potere formale, perché dopo l'esito di elezioni che acclamano il Presidente del Consiglio, non c'è spazio per alcuna discrezionalità o trattativa con i partiti per indicare un nome che possa garantire la fiducia davanti alle Camere; anche per quel che attiene al potere di scioglimento il suo ruolo è fortemente ridimensionato e non si profila una valutazione sulla opportunità di sciogliere le Camere oppure di un rimpasto o anche di favorire la formazione di una nuova maggioranza.

Quel che affiora in tutta la sua gravità, dunque, è un indebolimento complessivo della forma di governo parlamentare che la revisione sembra assumere come finalità intrinseca.

Indebolimento che trova i suoi punti di forza nella rottura degli equilibri sui quali la nostra forma di governo si poggia e nell'affievolimento del principio della separazione dei poteri, che in presenza di un'elezione diretta dovrebbe essere semmai rafforzato e presentarsi nella sua versione più rigida, come prevedono le forme di governo presidenziali.

Equilibrio che viene meno anche con le Camere elettive, che dovrebbero mantenere una *primauté* sul Governo, per il fatto che esse incarnano l'organo rappresentativo della sovranità popolare. Nel progetto di riforma formalmente continuano a conferire la fiducia al Governo e a restare in una posizione di guida della maggioranza parlamentare e per quel che riguarda l'indirizzo politico. Persino nelle forme presidenziali è escluso che il potere esecutivo funga da traino di quello legislativo: «L'inversione del rapporto tra Parlamento e Governo intacca, nel nostro caso, le stesse basi di quella

¹⁷ Emendamento 02.1 presentato dai senatori Borghi e Musolino e approvato nella seduta pomeridiana del 6 marzo 2024 ha aggiunto al ddl AS 935 la modifica dell'art. 83 Cost. per quel che riguarda le modalità di elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento. Si richiede una elezione di garanzia, a maggioranza dei due terzi almeno fino al sesto scrutinio e non più fino al terzo, visto che le Camere beneficeranno di un congruo premio di maggioranza, la previsione della soglia dei due terzi per l'elezione presidenziale esclude, almeno sulla carta, che il Capo dello Stato sia espressione della sola maggioranza governativa.

¹⁸ L'emendamento del Sen. Pera, che aggiunge un articolo 2-bis al testo del progetto e modifica l'art. 89 Cost. è stato approvato nella seduta antimeridiana del 14 marzo 2024. L'emendamento Pera scorpora dall'obbligo di controfirma ministeriale una serie di atti presidenziali: la nomina del Presidente del Consiglio, la nomina dei giudici della Corte Costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei *referendum*, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere.

¹⁹ La nomina del Presidente del Consiglio è così definita dall'art. 2 bis introdotto dall'emendamento Pera, mentre si parla di incarico nell'art. 3 del progetto non modificato con emendamenti.

“democrazia rappresentativa” che viene definita nell’art. 1 della nostra Carta costituzionale e di conseguenza va a incidere in quella “forma repubblicana” che la stessa Costituzione, nell’art. 139, sottrae a revisione costituzionale»²⁰.

La parte più spinosa del testo anche in tema di equilibri tra i poteri riguarda, come già accennato, l’art. 4 del testo della riforma, che modifica l’art. 94 Cost., soggetto a continui rimaneggiamenti in Commissione affari costituzionali, che non ne garantiscono in alcun modo una maggiore coerenza e che non raggiungono così uno degli scopi che la maggioranza ritiene prioritari per l’adozione della riforma, ovvero garantire una maggiore stabilità ai Governi (anche se nel testo della riforma si prevede la stabilità per la sola carica del Presidente del Consiglio, eletto per cinque anni)²¹.

È appunto sia nella formazione del governo, sia nello scioglimento che la riforma dimostra come si tratti di procedimenti nei quali il diritto deve essere accompagnato da una forte tessitura politica, senza la quale qualunque rigido meccanismo di razionalizzazione è destinato a fallire.

Una delle tante contraddizioni del testo riguarda l’instaurazione del rapporto di fiducia, che dovrebbe intervenire ovviamente dopo che il Premier ha ottenuto un consenso popolare: il dualismo tra la democrazia elettorale e quella rappresentativa emerge sotto questo profilo in tutte le sue contraddizioni. Non è chiaro, inoltre, se il programma che il Presidente del Consiglio ha già presentato alle elezioni e che è stato dunque indirettamente avvalorato, possa essere sottoposto a una successiva contrattazione al momento della formazione del Governo, che deve ottenere collegialmente la fiducia delle Camere. La mancata fiducia da parte di queste dopo l’investitura popolare del premier comporterebbe un contrasto tra Camere e corpo elettorale di difficile composizione.

Anche a proposito dello scioglimento che connota la forma di governo parlamentare, l’assenza di un equilibrio tra i poteri porta a un disfacimento della forma di governo.

Intanto si rinuncia, come già si è fatto cenno, all’importante contributo del Capo dello Stato spesso risolutivo nelle crisi di Governo grazie alle doti di mediatore che il garante della Costituzione possiede anche a prescindere dalla personalità di chi incarna quel ruolo. Nella sua posizione di garanzia costituzionale, può proporre ai partiti politici rimpasti, formazioni di nuovi

²⁰ E. CHELI, *Audizione sui disegni di legge nn. 935 e 830 (modifiche costituzionali per l’introduzione dell’elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri)*, Senato della Repubblica, 13.12.2023.

Sull’assenza di un equilibrio di poteri si sono soffermati in molti durante le audizioni parlamentari: per tutti, B. PEZZINI, *Audizione ddl 993-830 (modifiche costituzionali. Introduzione elezione diretta del Presidente del Consiglio)*, Senato della Repubblica, 6.12.2023; G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione innanzi alla commissione affari costituzionali del Senato della repubblica sull’elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri (ddl nn.935 e 830)*, Senato della Repubblica, 5.12.2023, 1 e ss.

²¹ Art. 3 del progetto del disegno di legge AS 935.

governi o lo scioglimento delle Camere, a seconda delle condizioni politiche del momento e sempre guidato dalla finalità di trovare un esecutivo – se possibile- in grado di ottenere la fiducia delle Camere. Il disegno di legge costituzionale in discussione, invece, propende in molte occasioni per lo scioglimento automatico di queste ultime, senza tenere conto della vitalità e della mutevolezza della politica italiana, che è sempre stata assecondata dalla naturale flessibilità che contraddistingue la forma di governo parlamentare, ma al fine di dare concretezza istituzionale a un sistema politico disarticolato: non sono le istituzioni o il dettato costituzionale a poter garantire la stabilità dei governi, ma il sostrato politico che le sorregge; sicché le istituzioni non possono non tenere conto di questo dato di frammentarietà che contraddistingue la politica italiana e offrire soluzioni flessibili, contrattate e mediate di volta in volta. Prevedere meccanismi rigidi per la soluzione delle crisi di governo e pensare che questi possano garantire una stabilità è una pura illusione.

Le ipotesi di scioglimento, contenute nell'art. 4 del testo della riforma, restano problematiche oltre che confuse, nonostante l'approvazione di emendamenti correttivi.

Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia (art. 4, comma 1, a), negata dalle Camere, che pur condividono con il Presidente del Consiglio la stessa maggioranza, il Capo dello Stato conferisce al vertice dell'Esecutivo una seconda *chance* e nel caso di un nuovo insuccesso il Capo dello Stato formalmente, ma sostanzialmente il Presidente del Consiglio, scioglie le Camere. Lo stato di crisi che potrebbe conseguire a questo scioglimento immediatamente successivo alle elezioni rappresenterebbe un affronto per la stabilità del Paese e del suo sistema politico-istituzionale.

Vi è poi l'ipotesi della revoca della fiducia che riguarda – almeno stante al testo del disegno di legge- il solo Presidente del Consiglio e non il Governo, revoca che avviene a seguito della mozione motivata presentata dalle Camere; anche in questo caso lo scioglimento è l'esito obbligato (art. 4, comma 1, b).

In caso di dimissioni del Presidente del consiglio lo scioglimento nel testo originario del disegno di legge restava facoltativo e poteva essere richiesto da quest'ultimo; nel caso in cui decidesse di non esercitarlo, il Presidente della Repubblica poteva conferirgli ancora una volta l'incarico oppure conferirlo ad un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. L'approvazione di un emendamento presentato dall'opposizione²² ha accomunato tutte le forme di dimissioni, anche quelle che sono conseguenza di una votazione negativa del Parlamento sulla

²² Emendamento 4.2000/49 del 10 aprile 2024, De Cristofaro e altri, ha eliminato l'aggettivo "volontarie" dal testo originario del governo ed è riferito alle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio.

questione di fiducia, che fino all'approvazione dell'emendamento in questione non era disciplinata nel testo della riforma. Approvato l'emendamento, invece, ci si trova con un testo incongruo che vede la perdita di fiducia da parte del Governo disciplinata in modo diverso nel caso della presentazione da parte del Parlamento di una mozione di sfiducia o nel caso della apposizione della questione di fiducia da parte del Presidente del Consiglio su un testo governativo. In quest'ultimo caso è il vertice dell'Esecutivo che può scegliere se proporre al Capo dello Stato lo scioglimento, oppure quest'ultimo può conferire l'incarico ancora una volta (una sola per la durata della legislatura) al Presidente del Consiglio, oppure a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio.

La prima osservazione è che già di per sé, a Costituzione invariata, l'abuso della questione di fiducia è uno dei temi più dibattuti e una delle cause che maggiormente incidono sull'indebolimento e sul malfunzionamento del Parlamento, oltre che sul rovesciamento dei rapporti di forza tra Parlamento e Governo. Il timone è già nelle mani di quest'ultimo, che si trova nelle condizioni di poter "ricattare" il Parlamento utilizzando l'arma della questione di fiducia e delle dimissioni per costringere le Camere ad adottare propri atti con forza di legge, spesso senza la possibilità da parte di quest'ultime di apporre almeno emendamenti al testo che non condivide. Questa ulteriore apertura da parte del progetto di riforma conferma uno strapotere del Presidente del Consiglio e del suo governo che inciderà soprattutto sulle camere e sulla funzione legislativa, progressivamente delimitata e ostracizzata.

E ancora, l'art. 4 prevede a certe condizioni descritte nel testo, la sostituzione del Presidente del Consiglio eletto con un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio; si determinerebbe così una sorta di "staffetta", nella quale il parlamentare "gregario" può essere chiamato a sostituire il Premier eletto per dare esecuzione al programma di quest'ultimo²³. La scelta di questo parlamentare "delfino" non è chiara a chi spetti (formalmente al Capo dello Stato), non essendo elettivo: potrebbe riaprirsi un margine di discrezionalità per il Presidente della Repubblica; potrebbe altresì tramutarsi in un accordo preventivo all'interno della maggioranza, la quale già al momento della formazione del Governo potrebbe accordarsi su una staffetta, stabilendo un cambio di *leadership* durante la legislatura, tradendo però l'elezione popolare e sottoponendo così l'intero sistema politico a quella annosa critica che lo vede come un apparato lontano dalla volontà del corpo elettorale (dopo averlo illuso del contrario).

²³ Ne parla M. DELLA MORTE, *Uno vale tutti. Considerazioni a prima lettura sul d.d.l. Premierato*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2, 2023, 4

Non da ultimo però, si deve considerare una terza opzione, più delle altre foriera di conseguenze: il caso in cui uno dei partiti della maggioranza voglia surrettiziamente conquistare la Presidenza del Consiglio e al momento della apposizione della questione di fiducia decida di votare contro, pur di aggiudicarsi quel ruolo. Di certo l'instabilità dei governi viene quantomeno incentivata e non certo contenuta o anche eliminata, come si proponevano i partiti favorevoli alla riforma. Instabilità e trasfugismo parlamentare non sono sapientemente arginati della revisione, forse perché è impossibile che ciò avvenga attraverso meccanismi giuridici. La qualità della classe politica e il rispetto delle regole alle quali essa sottoposta sono il frutto di un processo culturale, etico e politico che dà vita a convenzioni costituzionali o almeno ad accordi tra i partiti, ma senza che questo arrivi a coinvolgere la Carta costituzionale.

4. Cenni conclusivi

La stabilità dei governi è spesso utilizzata come sinonimo della governabilità, come si legge anche nella relazione di accompagnamento al testo, ma in realtà non si realizza creando forzatamente una maggioranza sulla base di un premio elettorale; è invece necessaria una minima omogeneità di fini e obiettivi da raggiungere, ovvero l'elaborazione di un indirizzo politico che coinvolga la maggioranza parlamentare e sia in grado di mediare i conflitti all'interno di essa e con la minoranza.

Le democrazie, insomma, hanno bisogno di ideali, di nuove forme di legittimazione e di consenso, che devono essere coltivati rafforzando le sedi della partecipazione politica dei cittadini, attraverso quelle che sono le istituzioni già indicate e garantite dalla Costituzione: favorire il dibattito democratico nelle associazioni, nei circoli, nei partiti politici e nei sindacati, attraverso le Università, le scuole, la stampa.

La democrazia cresce se si basa su una cittadinanza attiva e consapevole, gli strumenti sono già disponibili; è però necessario recuperare gli ideali che erano alla base del processo costituente; percorso non facile. Più semplice è illudersi che ricorrere a una elezione popolare si possano spingere i cittadini a una più ampia condivisione dei fini istituzionali, anche se è ben chiaro che quella è solo una partecipazione elettorale, puntuale e temporalmente circoscritta. Questa illusione, però, ci scomoda di meno; non richiede a ognuna/o di noi la fatica che un rinnovamento del processo democratico comporta. Ma sappiamo tutte/i che la democrazia ha i suoi costi, che non sono solo quelli monetizzabili, ma che comprendono anche quelli di maggiore rilievo, ovvero un incessante impegno personale e concreto, nei luoghi di lavoro, nelle associazioni e nella vita collettiva affinché il *demos* incontri il *kratos* e se ne faccia carico.