

IL DDL COSTITUZIONALE SULL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E LA RAZIONALIZZAZIONE DEL RAPPORTO DI FIDUCIA: UNA RIFORMA INCOERENTE.

di Daniela Mone*

VI

L'intento della maggioranza nel proporre il d.d.l. di modifica degli artt. 59, 88, 92, 94 Cost., come si legge nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri, n. 57 del 3 novembre 2023, è «di rafforzare la stabilità dei Governi, consentendo l'attuazione di indirizzi politici di medio-lungo periodo; consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione» oltre che di «favorire la coesione degli schieramenti elettorali; evitare il transfughismo e il trasformismo parlamentare».

La soluzione del problema italiano dell'instabilità governativa e del recupero di potere di scelta da parte dei cittadini al momento dell'esercizio del diritto di voto è rappresentata, nella proposta di riforma costituzionale approvata in Consiglio dei Ministri il 3 novembre scorso, dall'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, contestualmente alle elezioni delle Camere, per un analogo periodo di cinque anni e da un meccanismo di razionalizzazione del rapporto di fiducia.

Le considerazioni che seguono non riguardano l'eventuale preferenza di un modello alternativo a quello proposto in relazione alla sua maggiore o minore coerenza rispetto al testo costituzionale nel suo complesso, su cui pure sarebbe opportuno riflettere, ma all'idoneità del modello proposto a raggiungere gli obiettivi dichiarati e, contestualmente, alle potenziali distorsioni che ne potrebbero scaturire in termini funzionamento delle istituzioni.

Prevedere l'elezione diretta del Presidente del Consiglio da parte degli elettori, sul modello dell'elezione di Sindaci di Comuni con più di 15.000 abitanti e dei Presidenti di Regione, è certamente disposizione che attribuisce un peso decisivo ai cittadini assegnando agli stessi la scelta esclusiva del Premier secondo la nuova formulazione dell'art. 94 Cost. ma

* Professoressa Associata di Istituzioni di diritto pubblico – Università della Campania Luigi Vanvitelli.

è altrettanto certo che, in linea di principio, la previsione della fiducia del Parlamento al Governo presieduto dal Presidente eletto, ai sensi del nuovo art. 94 Cost., va nella direzione opposta, al di là di quelle che possano essere le ragioni ad essa sottostanti.

L'effetto, infatti, è quello di respingere eventualmente la scelta del Presidente del Consiglio eletto in ordine al programma ed alla composizione del Governo e, nel caso di seconda richiesta di fiducia da parte dello stesso reincaricato dal Presidente della Repubblica¹, di respingere il Presidente del Consiglio eletto dai cittadini: la volontà della maggioranza parlamentare, come evidenziato nell'Editoriale che ha aperto questo dibattito e, quindi, dei partiti, prevale sulla volontà del popolo che, pertanto, contrariamente al fine dichiarato dal Legislatore riformatore, non recupera affatto la sua sovranità ma soccombe rispetto al suo organo rappresentativo².

Più coerente rispetto all'obiettivo di garantire la sovranità popolare il modello relativo alle richiamate elezioni amministrative *ex art. 52 T.u.e.l. e art. 126 Cost.*, ove manca il rapporto fiduciario fra organo collegiale ed organo monocratico direttamente eletto che, in quanto tale, non necessita di alcuna legittimazione indiretta come, invece, nella forma di governo parlamentare.

In effetti, si potrebbe ritenere che essendo la fiducia votata al Governo nel suo complesso, non riguarda la persona del Presidente del Consiglio ma la composizione dell'organo ed il programma. Al riguardo, tuttavia, non può essere negato che il programma è elemento essenziale nella scelta del Presidente da parte degli elettori.

Quanto alla composizione del Governo, la previsione di una mancata concessione della fiducia da parte delle Camere per ragioni inerenti i Ministri nominati, induce a sottolineare un'ulteriore incoerenza interna al d.d.l. e cioè che il Presidente del Consiglio direttamente eletto non è titolare di potere e revoca dei Ministri (analogamente a quanto avviene a livello di autonomie locali o nella forma di governo presidenziale) per cui il Governo risulta quasi organo dotato di autonomia rispetto ad esso, con conseguenti incongruenze in termini di rapporti fra soggetti titolari dell'indirizzo politico.

¹ Si segnala la pessima scrittura della disposizione relativa a tale ipotesi. L'art. 94 Cost., c. 3, nella nuova formulazione, infatti, dispone: «Nel caso in cui non venga approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora *anche quest'ultimo* non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere». Corsivo mio. Anche quest'ultimo è sempre lo stesso soggetto: il Presidente del Consiglio eletto.

² A. Lucarelli, *Editoriale, La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. IV.

Un organo dotato di legittimazione elettorale diretta ma privato di poteri decisivi nell'esercizio della funzione di indirizzo politico (che rimane affidata all'organo collegiale, considerato che l'art. 95 Cost., non è oggetto di riforma), a partire dal potere di nominare e revocare il *suo* Governo, è, infatti, sostanzialmente depotenziato e si rinviene, di fatto, una mancata corrispondenza fra la sua legittimazione forte e i suoi poteri (e relativo ruolo). La previsione che assegna al Parlamento la possibilità di non condividere la composizione del Governo dallo stesso individuata (sebbene attraverso la nomina del Presidente della Repubblica) è espressione proprio di questa stortura che stortura non sarebbe se il Presidente del Consiglio fosse espressione del Parlamento e non eletto direttamente. Insomma, se il Presidente del Consiglio è eletto direttamente, deve nominare e revocare i suoi Ministri e non c'è spazio per il Parlamento in ordine all'approvazione, con la fiducia, di programma e composizione del Governo: tutto confluisce nella persona del Presidente del Consiglio espressione del popolo sovrano.

Nell'ipotesi contemplata dalla legge di riforma, irrazionalmente, il Parlamento può far prevalere la sua volontà rispetto a quella del popolo sovrano di cui è rappresentante, prima ancora che il Governo entri nel pieno delle sue funzioni, quindi senza che la previsione sia ispirata neppure all'obiettivo della stabilità del Governo.

Se si considera, inoltre, anche che la possibilità di verifica di una tale ipotesi è praticamente nulla, tenuto conto dell'obbligo previsto per il Legislatore, al nuovo art. 92, c. 3, Cost., di introdurre nella legge elettorale un premio di maggioranza che assicuri il 55 per cento dei seggi alle Camere alla coalizione di Governo³, ci si chiede la ragione della sua presenza se non forse, quella, di tentare di far passare la riforma come ispirata "a un criterio 'minimale' di modifica della Costituzione vigente, in modo da operare in continuità con la tradizione costituzionale e parlamentare italiana", come si legge nel citato comunicato stampa del 3 novembre: tentativo, evidentemente e come si vedrà avanti, fallace e, in più, controproducente.

Se si vuole, come dichiarato, recuperare al popolo il potere di scelta, la fiducia iniziale del Parlamento al Governo va ritenuto un istituto privo di significato, anzi, contraddittorio rispetto a quell'obiettivo e non funzionale neppure a quello della stabilità del Governo.

Contraddittorio rispetto al modello adottato non solo il mancato riconoscimento del potere di nomina e revoca dei Ministri al Presidente del Consiglio direttamente eletto ma anche la sua attribuzione al Presidente della Repubblica, su sua proposta.

³ *Ibidem*, p. IV.

Quale ratio potrebbe sottostare ad un simile assetto? Potrebbe il Presidente della Repubblica, organo neutro, rifiutarsi di nominare un Ministro proposto dal Presidente del Consiglio eletto direttamente? Quali potrebbero esserne le ragioni? Ma, soprattutto, quali potrebbero esserne, di nuovo, le conseguenze nei rapporti fra soggetti istituzionali se non la mortificazione della volontà popolare da parte di un organo non eletto dal popolo, in contraddizione con i fini perseguiti nel d.d.l.?

Ancora una volta, probabilmente, la ragione è quella di trasmettere l'immagine di una riforma sostanzialmente poco impattante sul sistema costituzionale secondo quanto affermato sempre nel richiamato comunicato stampa per cui la stessa si ispirerebbe "a un criterio 'minimale' di modifica della Costituzione vigente, in modo da [...] preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica, figura chiave dell'unità nazionale». Ancora una volta, tuttavia, si inserisce una previsione, di nuovo, ingiustificata ed incoerente rispetto ai fini dichiarati e che, nella realtà non troverebbe applicazione: il Presidente della Repubblica, a meno di porsi in contrasto con la volontà di un soggetto direttamente legittimato dal popolo, si trova titolare esclusivamente di un potere formale"⁴, venendo pertanto, inciso significativamente nel suo ruolo dalle nuove norme, benché quelle che lo riguardano restano identiche a quelle attualmente vigenti.

Diversamente, opportuna appare la previsione della possibilità di sfiducia del Governo da parte delle Camere nel corso della legislatura (ai sensi dell'art. 94, c. 2, Cost., non toccato dalla riforma) dal momento che il modello delineato dal d.d.l. si muove pur sempre nell'ambito della democrazia rappresentativa ove il popolo, oltre al momento dell'investitura con l'elezione, non dispone di potere di sfiduciare il Presidente del Consiglio ed il Governo che, eventualmente, disattendono il programma presentato agli elettori.

In tal caso, tuttavia, alla sfiducia andrebbe collegato l'obbligo di scioglimento del Parlamento, secondo il modello razionalizzato proprio delle autonomie locali, che ridà la parola al popolo sovrano. Una tale ipotesi sarebbe coerente con il fine della valorizzazione della sovranità popolare e preferibile anche all'istituto della sfiducia costruttiva, che finirebbe con l'imporre un'alternativa alla scelta del popolo.

La scelta dell'elezione diretta del Premier, in sostanza, comporta un riassetto nei suoi rapporti con tutti gli altri organi del sistema costituzionale anche se non toccati espressamente dalla riforma.

⁴ *Ibidem*, p. III.

Il ridimensionamento del ruolo del Presidente della Repubblica, come si accennava, non è scongiurato dalla conservazione in capo allo stesso di poteri, nei fatti, incoerenti col modello proposto.

Anche la nomina del Presidente eletto quale Presidente del Consiglio, come previsto dall'attuale testo costituzionale, finirebbe evidentemente con l'aver la natura di potere esclusivamente formale⁵.

Quanto alla nomina del parlamentare collegato al Presidente del Consiglio eletto, ove quest'ultimo sia dimissionario (art. 94 Cost., c. 5, nuova formulazione), da un lato, il Presidente della Repubblica ha poteri limitati rispetto a quelli oggi lui riconosciuti nella forma di governo parlamentare in fase di gestione di crisi governative, dall'altro è titolare di una discrezionalità incoerente col modello adottato: pur nella limitatezza della relativa scelta tra i parlamentari della coalizione di Governo, non potendo nominare né i parlamentari di opposizione né i non parlamentari (i famosi tecnici), non si comprende come possa giustificarsi, comunque, l'eventuale formazione di un Governo con un Presidente del Consiglio scelto dal Presidente della Repubblica in luogo del Presidente del Consiglio direttamente eletto dai cittadini.

La formula *simul stabunt simul cadent* tipica dei sistemi elettorali delle autonomie locali sarebbe certamente più coerente rispetto all'obiettivo di garantire la stabilità e, soprattutto, il rispetto della volontà popolare.

Quanto alla stabilità del programma di governo, più che del Governo, si possono nutrire dubbi tenuto conto della aleatorietà della sua nozione, esposto com'è ai condizionamenti del contesto di riferimento.

Quanto alla valorizzazione del ruolo del corpo elettorale, in realtà, con le scelte del d.d.l. sembrano proprio i partiti a riservarsi uno spazio di manovra considerevole in spregio del voto diretto degli elettori e, potenzialmente, costruendo abili strategie.

In effetti, appena dopo la formazione del Governo si potrebbe puntare alle dimissioni del Presidente del Consiglio eletto per sostituirvi un parlamentare collegato che porti avanti gli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia.

Intorno a tale soggetto potrebbero confluire *pezzi* di partiti non facenti parte della coalizione di maggioranza originaria, vigendo nell'ordinamento costituzionale italiano, com'è noto, il principio del divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.). Secondo tale prospettiva, la riforma in commento potrebbe addirittura minare la coesione degli schieramenti elettorali

⁵ *Ibidem*, p. III.

e incentivare il transfughismo e il trasformismo, piuttosto che impedirlo, come negli intenti dichiarati.

Alla luce di tali considerazioni, si comprende come i cambiamenti salvifici evocati di fatto non sono garantiti in quanto nulla può, nei fatti, la riforma costituzionale contro i ribaltoni né a favore del recupero della sovranità popolare mentre risultano sacrificate le prerogative del Presidente della Repubblica e del Parlamento che si vogliono far passare come intatte. Peggio che nel Gattopardo: cambiare non affinché nulla cambi ma affinché tutto possa anche peggiorare.